CLARA CARVALHO DE LEMOS

Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil.

Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental.

Orientador: Professor Titular Marcelo Pereira de Souza.

São Carlos
2011

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTES TRABALHOS, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

Lemos, Clara Carvalho de

L557a Avaliação ambiental estratégica para o setor de
turismo : uma proposta para aplicação no Brasil / Clara
Carvalho de Lemos ; orientador Marcelo Pereira de Souza.
-- São Carlos, 2011.

Tese (Doutorado-Programa de Pós-Graduação e Área de
Concentração em Engenharia Ambiental) -- Escola de
Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo,
2011.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Bacharel **CLARA CARVALHO DE LEMOS**

Título da tese: **Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil.**

Data da defesa: 27/07/2011:

Comissão Julgadora:

Resultado:

Prof. Titular **Marcelo Pereira de Souza (Orientador)**
(Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto/USP)

Aprovado

Prof. Dr. **Marcelo Montaña**
(Escola de Engenharia de São Carlos/EESC)

Aprovado

Prof. Dr. **Severino Soares Agra Filho**
(Universidade Federal da Bahia/UFBA)

Aprovado
PARTICIPAÇÃO POR VIDEOCONFERÊNCIA

Prof. Dr. **Evandro Mateus Moretto**
(Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP)

Aprovado

Dra. **Amarilis Lucia Castelli Figueiredo Gallardo**
(Instituto de Pesquisas Tecnológicas/IPT)

Aprovado

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental:
Prof. Associado **Evaldo Luiz Gaeta Espíndola**

Presidente da Comissão de Pós-Graduação:
Prof. Associado **Paulo Cesar Lima Segantine**

AGRADECIMENTOS

Ao professor Marcelo, pelo voto de confiança durante todos esses anos, pela dedicação, amizade e paciência, e por ter me proporcionado uma experiência de grande crescimento pessoal e profissional.

Ao professor Thomas Fischer, por ter dividido parte do seu tempo e conhecimento, pelas horas de conversa e dedicação, e por ter me recebido tão bem.

À minha família, por todo o suporte, sempre.

Aos amigos que eu tive oportunidade de conhecer e aqueles que já faziam parte da minha vida há tanto tempo. A ajuda e presença de vocês me fizeram passar pelas fases mais difíceis de maneira mais leve.

A todos os funcionários, professores e colegas da Universidade de São Paulo e da Universidade de Liverpool, que direta ou indiretamente contribuíram e me ajudaram nessa caminhada.

Ao Bruno, pela paciência, amor e companhia constante durante todos esses anos.

Aos membros da banca, pelas contribuições e sugestões.

Ao CNPq, pelo apoio financeiro.

RESUMO

LEMOS, C. C. **Avaliação ambiental estratégica para o setor de turismo: uma proposta para aplicação no Brasil**. 2011. 260 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

Um número crescente de países tem feito uso da avaliação ambiental estratégica em experiências de planejamento do turismo. Não obstante, o aumento da prática não foi seguido pelo desenvolvimento de orientações teóricas e procedimentos específicos para o setor. Objetivou-se, com esta pesquisa, desenvolver uma estrutura geral para aplicação da avaliação ambiental estratégica no setor do turismo, bem como analisar as possibilidades práticas de sua inserção no planejamento do turismo no âmbito federal brasileiro. Foi realizado um levantamento bibliográfico sobre o tema, para identificação dos principais pressupostos teóricos. Além disso, foi realizado um levantamento abrangente da aplicação da AAE para o setor do turismo em diferentes contextos de planejamento, seguido por uma consulta a especialistas diretamente envolvidos com casos práticos selecionados. Com esses subsídios, foi possível analisar criticamente as possibilidades de incorporação da AAE no cenário institucional de planejamento do turismo no Brasil, oferecendo recomendações e procedimentos a serem seguidos. Acredita-se que a AAE pode trazer alguns benefícios ao planejamento do setor no país, desde que sua incorporação seja acompanhada por um processo de discussão e apropriação ampla por parte da sociedade e das instituições de planejamento.

Palavras-chave: Avaliação ambiental estratégica, turismo, planejamento, procedimentos.

ABSTRACT

LEMOS, C. C. **Strategic environmental assessment for tourism sector: a proposal for application in Brazil**. 2011. 260 f. Tese (Doutorado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

An increasing number of countries have been applying strategic environmental assessment to tourism planning experiences. Practice, however, has not been followed by the development of theoretical orientations and specific procedures. This research aimed at developing a general SEA framework for tourism planning and analysing practical developments of SEA application to tourism planning at the federal level in Brazil. A literature review on the subject was carried out in order to identify the thesis' main theoretical assumptions. In addition, a comprehensive survey of the extent of SEA application to tourism sector in different planning contexts was performed, followed by a consultation with experts directly involved with selected case studies. Using inputs from theoretical and field research, a critical analysis was carried out to look at the possibilities of incorporating SEA into the institutional context of tourism planning in Brazil. Recommendations on procedures and guidance were drawn. It is believed that SEA can provide environmental benefits to tourism planning in Brazil provided that its incorporation is followed by a comprehensive discussion and appropriation of the instrument by the public and by the planning institutions.

Keywords: strategic environmental assessment, tourism, planning, procedures.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadros

Quadro 1. Procedimentos e estratégias adotados na pesquisa.....	30
Quadro 2. Síntese das duas principais abordagens de AAE.	49
Quadro 3. Objetivos a serem alcançados pelos processos de AAE.	57
Quadro 4. Descrição geral de alguns dos principais sistemas de AAE.....	63
Quadro 5. Critérios de desempenho para a prática da avaliação ambiental estratégica (desenvolvido pela <i>International Association for Impact Assessment</i>).	67
Quadro 6. Principais papéis e responsabilidades governamentais no planejamento do turismo.	89
Quadro 7. Sínteses das abordagens de planejamento do turismo.	98
Quadro 8. Elementos da estrutura de AAE: visão geral do sistema.....	100
Quadro 9. Elementos setoriais do Turismo relevantes para a AAE.....	102
Quadro 10. Relação dos casos identificados de AAE aplicada a PPPs de turismo.	107
Quadro 11. Critérios de análise utilizados. Adaptado de Fischer (2007).....	110
Quadro 12. Descrição geral da pontuação gradual de avaliação.	111
Quadro 13. Relatórios selecionados para análise documental.....	116
Quadro 14. Relação do escopo dos planos com a AAE: possibilidades e oportunidades para análise de opções.	122
Quadro 15. Exemplos encontrados na literatura de propostas de estruturas para aplicação da AAE (<i>SEA Framework</i>).	136
Quadro 16. Relação dos casos selecionados para análise e os profissionais consultados durante a pesquisa.....	146
Quadro 17. Descrição geral dos principais pontos tratados no questionário.....	147
Quadro 18. Identificação das instituições envolvidas, escopo dos planos e análise de alternativas de cada caso.	181
Quadro 19. Avaliação ambiental estratégica: conceitos, procedimentos e resultados.....	192
Quadro 20. Princípios gerais e setoriais: AAE e planejamento do turismo.	192
Quadro 21. Questões setoriais a serem tratadas na AAE para planejamento do turismo.	193
Quadro 22. Integração entre o Plano Nacional de Turismo e a avaliação ambiental estratégica.	228

Figuras

Figura 1. Desenho geral da pesquisa	31
Figura 2. Conceito e abordagem da AAE. Elaborado a partir de Bina (2007).	45
Figura 3. Fatores que influenciam a prática da AAE.	54
Figura 4. Influência do contexto sobre a abordagem e os resultados da AAE.....	55
Figura 5. Etapas de um processo de AAE.	64
Figura 6. Proposta de estrutura geral de AAE: conceito, processos e resultados.	75
Figura 7. Sistema integrado de planejamento do turismo e relação com a AAE.....	93
Figura 8. Distribuição espacial das experiências identificadas e as razões principais para condução das AAEs.	113
Figura 9. Pontuação das seções 1 (<i>baseline</i>) e 2 (avaliação de questões-chave).	118
Figura 10. Pontuação das seções 3 (sinigificância do impacto) e 4 (consulta).	123
Figura 11. Pontuação das seções 5 (apresentação da informação) e 6 (monitoramento). ..	125
Figura 12. Avaliação geral das seções analisadas nos relatórios de AAE.....	127
Figura 13. Ilustração simplificada dos elementos de entrada (<i>inputs</i>) para identificação de uma estrutura de AAE para o setor de turismo (<i>output</i>).....	140
Figura 14. Distribuição espacial de todos os casos identificados de AAE para planejamento do turismo.	141
Figura 15. Casos de AAE/Turismo identificados na Europa.	141
Figura 16. Ilustração do processo e do conteúdo da análise dos dados levantados.	151
Figura 17. Percepção geral dos entrevistados acerca do processo de AAE.....	166
Figura 18. Influência da legislação como base para as práticas identificadas.	169
Figura 19. Percepção a respeito da falta de controle dos governos sobre o turismo como uma ameaça à AAE.	170
Figura 20. Opinião dos especialistas a respeito da necessidade de avaliação abrangente (todos os níveis).	170
Figura 21. Percepção a respeito do baixo nível de formalidade dos planos de turismo e sua ameaça à prática da AAE.....	170
Figura 22. Opinião dos especialistas a respeito dos níveis de planejamento e a necessidade de consideração do turismo.	171
Figura 23. Ameaças à AAE: percepção a respeito da fragmentação de setor do turismo. ...	173
Figura 24. Ameaças à AAE: percepção a respeito da resistência do setor privado a um planejamento abrangente.....	173
Figura 25. Percepção dos entrevistados acerca da abrangência dos planos.....	176
Figura 26. Percepção dos entrevistados acerca da influência do escopo dos planos sobre a análise de alternativas.	176
Figura 27. Percepção dos entrevistados acerca dos benefícios da AAE: consideração sistemática do meio ambiente.	188

Figura 28. Percepção dos entrevistados acerca dos benefícios da AAE: consideração de ampla variedade de alternativas.	188
Figura 29. Estrutura organizacional do Ministério do Turismo.....	201
Figura 30. Evolução do orçamento do Ministério do Turismo em relação ao PIB brasileiro, de 2006 a 2010.	203
Figura 31. Metas e macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010.....	207
Figura 32. Estrutura do PPA 2008-2011	209
Figura 33. Ilustração simplificada do processo de elaboração do PPA.....	211
Figura 34. Relação entre PPA, LDO e LOA.	212
Figura 35. Número de projetos e atividades de turismo previstos no PPA e no PNT.	214
Figura 36. Esquema ilustrativo e simplificado das entidades envolvidas no Prodetur Nacional.	218

LISTA DE SIGLAS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CNT	Conselho Nacional de Turismo
CDR	Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
FORNATUR	Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Mtur	Ministério do Turismo
PDITS	Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PPA	Plano Plurianual
PPPs	Políticas, Planos e Programas
PROT	Plano Regional de Ordenamento do Território

SUMÁRIO

1. Introdução	13
1.1 Razões para a escolha do setor	18
1.2 Questões norteadoras.....	21
2. Objetivo Geral.....	23
2.1 Objetivos específicos.....	23
3. Metodologia	24
3.1 Visão geral do problema	24
3.2 Pressupostos, visões e natureza do problema	25
3.3 Procedimentos e estratégias de investigação	28
3.4 Desenho geral da pesquisa.....	31
4. Referencial Teórico	32
4.1 Planejamento: visão geral e breve retrospecto histórico.....	32
4.2 Planejamento e avaliação de impacto ambiental: relações e sinergias	38
4.3 Avaliação Ambiental Estratégica	41
4.4 O setor do turismo	76
4.5 Estrutura de AAE para o planejamento do turismo: versão preliminar	99
5. Avaliação ambiental estratégica para o planejamento do turismo – revisão da prática por meio de análise documental.	103
5.1 Introdução	103
5.2 Metodologia e critérios para seleção e análise dos relatórios AAE / Turismo.	105
5.3 Resultados gerais e discussão	111
5.4 Resumindo os desafios e oportunidades para a AAE no setor do turismo	127
5.5 Considerações Finais.....	131
6. Estrutura de AAE para o planejamento do turismo: consulta a especialistas e versão final.....	133
6.1 Introdução	133
6.2 Os elementos e pressupostos da estrutura de AAE para planejamento do turismo.	134
6.3 Metodologia	139
6.4 Análise SWOT (<i>strengths, weaknesses, opportunities, threats</i>).....	151

6.4.1	AAE do Plano Regional de Ordenamento do Território – Oeste e Vale do Tejo (Portugal).....	153
6.4.2	AAE do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (Portugal)..	154
6.4.3	AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo – Orobie Bergamasche (Itália). 155	
6.4.4	AAE do Plano Estratégico do Turismo – Piemonte (Itália).	156
6.4.5	AAE da Estratégia para o turismo costeiro do País de Gales (Reino Unido).	157
6.4.6	AAE do Plano de Ação para o Turismo de <i>Lanarkshire</i> (Reino Unido).....	158
6.4.7	Avaliação de sustentabilidade da Estratégia Espacial da Região Sudoeste (Reino Unido). 159	
6.5	Síntese geral da análise SWOT	160
6.6	Discussão dos elementos centrais da estrutura.....	166
6.6.1	AAE no setor do turismo: bases para a sua aplicação.....	167
6.6.2	Cenário institucional.....	173
6.6.3	Papéis e responsabilidades.....	175
6.6.4	Abordagens e paradigmas de planeamento.....	187
6.7	Proposta de estrutura geral para aplicação da AAE no setor do turismo.	190
7.	Cenários de aplicação da estrutura de AAE para planeamento do turismo no Brasil. .	194
7.1	Introdução	194
7.2	Objetivos e metodologia	196
7.3	Resultados e discussão.....	197
7.3.1	A prática atual: planeamento e avaliação no âmbito nacional	197
7.3.2	A estrutura de AAE frente ao cenário brasileiro.....	221
7.4	Discussões	232
7.5	Considerações finais	233
8.	Conclusões.....	235
	Referências Bibliográficas	239

1. Introdução

Atualmente o Brasil e diversos outros países têm sido confrontados com o desafio de buscar formas de inserir a variável ambiental em processos decisórios estratégicos, como políticas, planos e programas, de modo que propositores e responsáveis pelas decisões considerem de forma sistemática as implicações ambientais e sociais de suas ações. As estratégias de desenvolvimento, lideradas por governos e suas instituições de planejamento e tomada de decisão, portanto, seriam construídas tendo como base e referência um conjunto mais abrangente de perspectivas e objetivos.

No âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências da Engenharia Ambiental, da Escola de Engenharia de São Carlos, um número significativo de pesquisadores tem se dedicado à pesquisa sobre o tema, em especial sobre os benefícios, limitações e possibilidades de aplicação do instrumento “avaliação ambiental estratégica” (AAE) como meio para promover e oferecer oportunidades concretas de inserção e consideração da variável ambiental em ações de planejamento estratégico nos mais diversos setores e áreas de atuação governamental (LEMOS, 2007; OLIVEIRA, 2008; SANTOS, 2009; ESTEVES, 2010; NETO, 2010; PIZELLA, 2010).

Já se argumentou que a avaliação ambiental estratégica é um instrumento não só importante, mas necessário para subsidiar o processo decisório com ponderações ambientais, favorecer a participação da sociedade e contribuir para o estabelecimento de uma agenda ambiental mínima (OLIVEIRA, 2008; SANTOS, 2009). Verificou-se a relevância deste instrumento não só para o planejamento do uso e ocupação do solo municipal (OLIVEIRA, 2008; NETO, 2010), mas também para o planejamento estratégico setorial (LEMOS, 2007; SANTOS, 2009) e o seu potencial para avaliar questões estratégicas relacionadas à liberação comercial de plantas geneticamente modificadas (PIZELLA, 2010).

Além disso, já se chamou atenção para o fato de que, apesar do número crescente de iniciativas de aplicação da AAE no Brasil, entende-se que o País carece de diretrizes que possam subsidiar os processos de planejamento (SANTOS, 2009).

No Brasil, há mais de vinte e cinco anos, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), regulamentou os critérios, diretrizes básicas e responsabilidades institucionais para a utilização e implementação da avaliação de impacto ambiental (AIA) para projetos (Resolução CONAMA nº 001, janeiro, 1986). A sua regulamentação, no entanto, reforçou o uso e implementação da AIA como instrumento de avaliação de impacto de empreendimentos. A resolução CONAMA nº001 de 1986 enfatiza a adoção deste instrumento exclusivamente para projetos ou empreendimentos que não caracterizam ações ditas estratégicas.

Acredita-se que a adoção de um instrumento como a avaliação ambiental estratégica poderia representar um avanço nesta questão no momento em que trata de questões que vão além e ultrapassam as ações pontuais tratadas nos estudos de impacto ambiental de projetos. Além disso, a AAE fornece oportunidade para consideração de uma série de alternativas muito mais abrangentes do que é normalmente possível na avaliação de projetos e estabelece mecanismos de participação pública em discussões relevantes para a sustentabilidade em níveis estratégicos (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005).

Diversos países já deram passos significativos na incorporação da AAE como instrumento de planejamento, não somente incentivando a prática voluntária, mas incorporando a AAE de maneira sistemática por meio de instrumentos legais e regulatórios que exigem sua aplicação em alguns casos. Um estudo realizado na Grã-Bretanha, há mais de uma década, mostrou que aproximadamente três quartos das autoridades locais já haviam iniciado algum tipo de avaliação ambiental de suas ações e propostas de desenvolvimento (THERIVEL, 1998) . Mais recentemente, uma pesquisa realizada após a entrada em vigor da Diretiva (2001/42/EC) que trata da aplicação da AAE nos países membros da União Europeia mostrou que as autoridades locais no Reino Unido já haviam iniciado aproximadamente 400 a 450 avaliações ambientais estratégicas, das quais 40 a 45 já haviam sido completadas (THERIVEL; WALSH, 2006). A Inglaterra em particular está aplicando AAE de forma preponderante e extensiva em ações de planejamento territorial (FISCHER, 2005; MORRISON-SAUNDERS; FISCHER, 2006).

A Diretiva Europeia é bem abrangente, pois estabelece que todos os planos e programas preparados por autoridades nacionais, regionais e locais, sujeitos à apreciação legislativa, regulatória ou administrativa, das áreas de agricultura, silvicultura, pesca,

energia, indústria, transporte, resíduos, água, telecomunicações, turismo e planejamento territorial são sujeitos à avaliação ambiental (EUROPEAN COMMISSION ENVIRONMENT, 2001).

Dentre esses setores sujeitos à avaliação, o planejamento territorial tem recebido atenção especial na literatura, em particular no que diz respeito às relações, elos (“links”) e possíveis sobreposições existentes entre suas metodologias e abordagens (AAE x planejamento territorial). Vários autores têm contribuído para essa discussão a partir dos resultados práticos que algumas experiências vêm apresentando (ELLING, 2000; BONDE; CHERP, 2000; GLASSON; GOSLING, 2001; FISCHER et al., 2002; JONES et al., 2005; STOEGLEHNER; WEGERER, 2006; FISCHER, 2007; TAO et al., 2007; JIRICKA; PRÖBSTL, 2008).

Segundo Therivel (2004) a AAE tem o potencial de reduzir os impactos ambientais negativos e valorizar os efeitos positivos associados à implementação de planos de uso do solo. Além disso, os problemas de trato com as questões ambientais e a escassez de soluções significativas tornam alguns instrumentos de planejamento ambiental, como a AAE; que se destinam a proporcionar a melhoria do ambiente e aumentar a consciência ambiental; particularmente importantes. Esses conflitos têm origem, fundamentalmente, em razão de demandas conflitantes por recursos limitados, por exemplo, o uso da terra; por causa da distribuição irregular dos custos e benefícios resultantes do desenvolvimento; e, em especial, por causa dos próprios impactos ambientais que ocorrem com as mudanças de uso da terra (JONES et al., 2005).

No Brasil, as discussões iniciais acerca da inserção da AAE indicavam uma ênfase na abordagem setorial de sua aplicação e algumas tentativas de implementação do instrumento abrangem, principalmente, os setores de energia, transportes e turismo. No setor de turismo no Brasil, os principais incentivos e estímulos à aplicação setorial da AAE vêm ocorrendo como consequência dos investimentos de agências multilaterais de desenvolvimento como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial.

Recentemente, no Brasil, as discussões versam também sobre o caráter territorial e espacial da AAE, ou seja, o papel que esse instrumento pode vir a desempenhar na gestão do território, com grande potencial de auxiliar o planejamento e ordenação do uso do solo bem como na identificação de cenários possíveis de desenvolvimento. Mas essas possibilidades

ainda são meramente propositivas e teóricas e as primeiras tentativas de aplicação do instrumento foram essencialmente experimentais.

Sánchez (2008) cita algumas tentativas de aplicação da AAE no Brasil, como o planejamento da exploração e produção de petróleo e gás na bacia Camamu-Almada (Bahia), a implantação de um polo minerosiderúrgico às margens do Pantanal, um plano de aproveitamento do potencial hidrelétrico remanescente em Minas Gerais, o Programa Rodoviário de Minas Gerais, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro e o Rodoanel Metropolitano de São Paulo.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) já realizou alguns encontros - “Diálogo Técnico sobre Avaliação Ambiental Estratégica e Planejamento no Brasil” e “Seminário Latino Americano de Avaliação Ambiental Estratégica” - a fim de estimular a discussão em torno de elementos conceituais, tendências internacionais e perspectivas para aplicação da AAE no Brasil (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2006).

Além disso, em 2003 um projeto de lei (PL-2072/2003) foi proposto a fim de dispor sobre a obrigação da aplicação da avaliação ambiental estratégica pelos órgãos da Administração Pública direta e indireta responsáveis pela formulação de políticas, planos e programas. Após quase oito anos sendo discutido nas comissões da Câmara dos Deputados, no entanto, a proposta foi arquivada em janeiro de 2011 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Em outubro de 2010, o MMA abriu consulta pública para discutir um documento preliminar que oferecia subsídios e orientações para aplicação da avaliação ambiental estratégica no contexto brasileiro. Esta proposta previa a elaboração de um guia metodológico para a prática da AAE no Brasil, com identificação de fundamentos técnicos, processuais e metodológicos, mas sua versão definitiva não havia sido finalizada até o término desta pesquisa.

Resta ainda, no entanto, um longo caminho até a construção de um modelo brasileiro para aplicação da avaliação ambiental estratégica. É por isso que, em países como o Brasil, onde a AAE não foi formalmente institucionalizada, é indispensável o exercício de reflexão e avaliação sobre possíveis formas de inserção desse instrumento em realidades específicas, seja mediante análise do processo de planejamento e tomada de decisão seja por meio das lições aprendidas na experiência internacional.

O Brasil, bem como muitos outros países em desenvolvimento, ainda está dando seus primeiros passos rumo à aplicação da avaliação ambiental estratégica. Muito se tem discutido sobre experiências práticas e experimentais em curso no país, em especial, aquelas resultantes de investimentos de agências multilaterais de desenvolvimento (TEIXEIRA, 2008; PELLIN et al., 2011). Além disso, o país ainda carece de discussões mais aprofundadas acerca do papel da AAE no cenário nacional, seus objetivos, alcance, bem como a abrangência da sua aplicação e sua relação com os demais instrumentos da política ambiental.

Algumas questões de contexto, em relação às possibilidades e práticas de aplicação da AAE no Brasil podem ser afirmadas:

- ✚ Não há nenhum tipo de lei, regulamentação ou resolução para aplicação da AAE no Brasil;
- ✚ Apesar de a pesquisa científica ter avançado nesse tema e alguns órgãos governamentais estimularem alguma discussão, não há documentos técnicos oficiais com diretrizes específicas para aplicação da AAE no Brasil;
- ✚ Algumas agências multilaterais de desenvolvimento têm exigido (BID) ou sugerido (Banco Mundial) tipos de estudos chamados de avaliação ambiental estratégica. É questionável se esses estudos realmente têm influenciado a tomada de decisão ou se funcionam como meros requisitos para aprovação de investimentos;
- ✚ Na maior parte dos casos, experiências de AAE têm ocorrido de forma voluntária e a prática ainda não foi disseminada para auxílio à tomada de decisão em situações estratégicas;
- ✚ Não há evidência prática de que esses estudos estão realmente influenciando a tomada de decisão em favor do meio ambiente e se os resultados desses estudos estão influenciando estudos ambientais subsequentes;
- ✚ O sistema de planejamento é fortemente vulnerável a influências políticas na tomada de decisão e há pouca influência da sociedade civil na tomada de decisão de ações estratégicas.

Essas constatações iniciais podem ser alguns dos maiores desafios nesse processo inicial de discussão e tentativas práticas de aplicação da AAE. Mais pesquisa a respeito dos fatores essenciais para experiências bem sucedidas no Brasil ainda é necessária, bem como a

busca por um modelo que incorpore boas práticas já identificadas na literatura e na prática internacional juntamente com fatores de contexto específicos do Brasil.

1.1 Razões para a escolha do setor

O turismo se tornou um dos maiores setores econômicos no mundo e uma das principais categorias do comércio internacional. As receitas das exportações geradas pelo turismo internacional hoje ocupa a quarta posição precedidas apenas pelos setores de combustíveis, produtos químicos e automotivos. Além disso, entre 1995 e 2007, o turismo cresceu uma média de 4% ao ano, apesar da estagnação entre 2001 e 2003 devido ao terrorismo, a gripe aviária e a crise econômica. Assim, a previsão é que os desembarques internacionais cheguem a 1,6 bilhões em 2020, impulsionados principalmente pela emergência de novos destinos e consumidores, muitos deles em países em desenvolvimento como o Brasil (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2010).

Com o aumento dos padrões de vida e as facilidades de transporte, as pessoas viajam cada vez mais e exploram um número cada vez mais diversificado de destinos, o que vem causando um enorme impacto nas economias, no consumo, nas trocas comerciais, nos padrões de deslocamento e mobilidade, nas relações sociais, no espaço e na vida das pessoas.

Em muitos lugares, o turismo tornou-se um importante setor econômico, devido à sua atraente capacidade de gerar grandes impactos diretos e indiretos, resultado de uma grande variedade de despesas dos visitantes em transporte, alojamento, entretenimento, alimentos e bebidas, comércio, etc. Muitos governos de todo o mundo, portanto, estimulam o turismo e as suas atividades de lazer associadas como uma importante estrutura de suas economias.

Apesar de já reconhecida a necessidade de se buscar formas de inserir a variável ambiental em ações de planejamento do turismo, inclusive por meio da avaliação ambiental estratégica (D'ETEREN, 2006), a pesquisa sobre o tema ainda é limitada. Verificou-se alguma experiência e prática internacional no campo da AAE para políticas, planos e programas de

turismo, além de considerável quantidade de estudos e pesquisas em outros setores e campos de atuação. Já existe também pesquisa considerável no que se refere a alguns princípios e melhores práticas de AAE, porém, o desafio de adaptá-los a realidades políticas e institucionais tão diversas ainda persiste (LEMOS, 2007).

D'leteren (2006) destaca que as etapas da AAE deverão se adaptar à forma e estrutura em que se dá o processo de planejamento do turismo no país (as etapas seguidas, os grupos de interesse relacionados, os canais de participação pública já existentes, as informações ambientais disponíveis etc.). Segundo o autor, o processo de AAE também vai depender de como as questões ambientais são levadas em consideração no sistema de planejamento em caso.

Destacou-se, em outra ocasião (LEMOS, 2007), alguns desafios para a inserção da AAE na gestão do turismo no Brasil, especialmente a necessidade de fortalecer ações de integração interinstitucional; identificar interfaces com outros instrumentos da política ambiental; adaptar a AAE aos processos de planejamento e estruturas institucionais já existentes; integrar ações de planejamento com estratégias de educação ambiental; facilitar a abertura e a transparência do processo de planejamento, fortalecendo e aumentando os canais de participação pública no processo decisório; além de criar um sistema de referência ambiental estratégico, que possa nortear e condicionar o desenvolvimento turístico no País.

O planejamento para o turismo ocorre em uma diversidade de formas (desenvolvimento, infraestrutura, promoção e comercialização), estruturas (diversas organizações governamentais e não-governamentais), escalas (internacional, nacionais, regional, local e setorial) e momentos (diferentes escalas temporais para o desenvolvimento, execução e avaliação). No entanto, esse planejamento raramente é exclusivamente dedicado ao turismo em si. Em vez disso, o planejamento para o turismo tende a ser um amálgama de considerações e avaliações relacionadas a questões econômicas, sociais e ambientais, o que reflete a diversidade dos fatores que influenciam o desenvolvimento do turismo (HALL; PAGE, 2006).

Além disso, não se pode desconsiderar o forte elo das ações de planejamento do turismo com as estratégias de uso e ocupação do território. A interface do turismo com o território é clara já que o setor pressupõe, comprovadamente, o uso e consumo do espaço,

seja introduzindo novos projetos, construções e equipamentos; seja fazendo uso da estrutura já existente.

Cruz (2001) afirma que não se pode duvidar da capacidade que tem o turismo de mudar os lugares para que ele possa acontecer. O que o turismo faz nos núcleos receptores é impor sua lógica de organização dos espaços às lógicas preexistentes. Daí as transformações que se colocam nos territórios em função do turismo. O turismo cria novos objetos nos lugares, mas também se apropria de objetos preexistentes, como objetos naturais (rios, praias, montanhas etc.) e objetos culturais (infraestruturas, edifícios, patrimônio histórico), atribuindo-lhes novos significados e, muitas vezes, novas feições.

Essa lógica pode ser ainda mais perversa em regiões pouco habitadas ou intocadas, em que o patrimônio natural remanescente ainda se encontra em bom estado de conservação e com vastas áreas a serem exploradas. Nessas regiões é cada vez mais frequente o fenômeno da especulação imobiliária e das políticas de incentivo à ocupação e desenvolvimento de grandes empreendimentos. Não é por acaso que, atualmente, muitos investidores do setor de turismo voltam suas atenções para regiões com alto valor ambiental.

Nos países em desenvolvimento as experiências de AAE estão frequentemente associadas a programas de investimento de agências bi e multilaterais de desenvolvimento, que incentivam ou exigem avaliações ambientais estratégicas de suas ações de financiamento. Em alguns desses casos o turismo representa o principal fator de entrada de divisas e de investimentos externos e de criação de empregos. Esses mesmos países também ainda apresentam extensões de áreas naturais de grande atratividade turística a explorar, como é o caso do Brasil. Muitos também carecem de sistemas legais e regulatórios efetivos que evitem os principais impactos ambientais e sociais resultantes do turismo.

No setor de turismo vale enfatizar as ações de investimento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, que deram origem a alguns estudos ambientais de caráter mais estratégico. Para o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil (PRODETUR-SUL) foi elaborado um estudo denominado “Avaliação Ambiental Programática”. Desse estudo pode-se destacar o fato de que as estratégias e ações a serem executadas em cada Estado foram estabelecidas em momentos anteriores ao processo de avaliação ambiental. Além disso, o estudo não faz análise de alternativas e se restringe à

identificação dos aspectos ambientais referentes ao desenvolvimento turístico nas áreas prioritárias, assim como identifica algumas medidas de correção dos impactos negativos das atividades turísticas que têm sido levadas a efeito nessas áreas.

Merece destaque também a experiência para subsidiar o processo de planejamento da expansão da atividade turística na região Costa Norte (CN), considerando tendências e propostas de desenvolvimento turístico da faixa costeira compreendida por 12 (doze) municípios litorâneos dos estados do Maranhão, Piauí e Ceará (BRASIL, 2007).

O estudo foi finalizado em julho de 2007 e utilizou a metodologia de avaliação de cenários com análise multicritério, proposta pelo Laboratório Interdisciplinar de Meio Ambiente da Universidade Federal do Rio de Janeiro (LIMA). A abordagem de cenários como uma das ferramentas de auxílio para a realização de uma AAE propiciou a identificação das possíveis implicações socioambientais oriundas das diferentes opções de desenvolvimento apresentadas pelo programa (BRASIL, 2007).

Apesar de já existir alguma prática relacionada a tentativas de inserir a avaliação ambiental estratégica no setor de turismo no Brasil, pode-se afirmar que se trata muito mais de iniciativas experimentais e que uma maior reflexão acerca do papel que esse instrumento pode vir a desempenhar no planejamento para o turismo ainda se faz necessária, tendo em vista a diversidade de variáveis que influenciam e condicionam o desenvolvimento dessa atividade.

1.2 Questões norteadoras

✚ É possível desenvolver uma estrutura procedimental geral para a aplicação da AAE em sistemas de planejamento do turismo?

Uma estrutura pode ser desenvolvida tendo como base os elementos centrais que caracterizam as diferentes tradições e abordagens de planejamento do turismo; bem como os procedimentos, abordagens e boas práticas já desenvolvidos e aplicados no campo da avaliação ambiental estratégica. Esta estrutura deverá sintetizar os pontos de convergência

de ambos os processos e apresentar indicações de ordem prática, visando o alcance dos objetivos e benefícios fundamentais esperados.

Como e em que medida a AAE está sendo aplicada ao setor de turismo em âmbito internacional?

Frente a outros setores, o turismo ainda apresenta poucas experiências de inserção da AAE no seu planejamento setorial. Uma análise geral da prática deve fornecer informações relevantes a respeito dos desafios procedimentais, metodológicos e institucionais bem como dos principais benefícios que já podem ser identificados e percebidos. Assim, a análise das práticas provenientes de contextos diversos possibilitará a identificação dos elementos em comum bem como as questões específicas de cada contexto. A AAE vem sendo aplicada em uma grande variedade de formas, resultando em diferentes graus de benefícios. A análise documental também deve fornecer uma visão crítica e geral sobre a qualidade da informação prestada em relatórios de AAE, bem como as abordagens e as possíveis deficiências dessas experiências.

Que pressupostos e insumos podem ser extraídos a partir da opinião de especialistas diretamente envolvidos com a prática da AAE no setor do turismo e o que pode ser incorporado?

A opinião de especialistas irá fornecer insumos sobre questões pertinentes e relevantes que possam influenciar a aplicação da AAE no planejamento do turismo, o que deverá ser incorporado na construção das propostas metodológicas.

Como e em que medida a proposta de estrutura de AAE pode ser inserida no contexto do planejamento brasileiro?

Possíveis cenários de aplicação da proposta desenvolvida serão apresentados, com o intuito de identificar possibilidades práticas para aplicação da AAE bem como os desafios e oportunidades frente ao contexto institucional de planejamento no âmbito federal do Brasil.

2. Objetivo Geral

Esta pesquisa visa desenvolver uma estrutura geral, com subsídios conceituais e recomendações práticas, para aplicação da avaliação ambiental estratégica no setor do turismo, bem como oferecer diretrizes gerais para sua incorporação no cenário de planejamento do turismo no Brasil.

2.1 Objetivos específicos

- ✚ Correlacionar de maneira sistemática e lógica o corpo teórico referente ao planejamento do turismo com as principais linhas teóricas, procedimentais e metodológicas da avaliação ambiental estratégica, buscando identificar elementos de convergência e condicionantes para a boa prática.
- ✚ Analisar a aplicação da AAE para o setor de turismo, tendo em vista a identificação de países e regiões com experiência mais consolidada, especialistas envolvidos, elementos de boa prática, desafios e conformidade com procedimentos de referência.
- ✚ Desenvolver uma estrutura de AAE para o planejamento do turismo (principais elementos teóricos e procedimentais previamente identificados) baseada nas etapas anteriores da pesquisa e na consulta a especialistas chave envolvidos em experiências de AAE (Turismo e Planejamento Territorial), incorporando suas contribuições e insumos.
- ✚ Apresentar uma análise crítica das possibilidades de aplicação da estrutura geral de AAE no contexto de planejamento do turismo no âmbito federal do Brasil, tendo em vista o contexto institucional, legal e de planejamento estratégico existente.
- ✚ Oferecer recomendações práticas para a AAE em sistemas de planejamento do turismo em geral e no Brasil.

3. Metodologia

Este capítulo apresenta, de forma concisa, o desenho geral da pesquisa. Este desenho consiste, fundamentalmente, nos pressupostos centrais e na visão que o pesquisador traz para este estudo, assim como nos procedimentos de investigação. Esses pontos são precedidos por uma discussão acerca do problema central a ser abordado pela pesquisa (CRESWELL, 2009).

Em seguida, cada capítulo desta tese representará uma etapa da investigação feita, em que também serão apresentadas discussões mais detalhadas acerca dos métodos específicos de coleta, análise e interpretação de dados referentes à etapa da pesquisa em questão.

3.1 Visão geral do problema

O problema central desta pesquisa, como já anteriormente dissertado, é baseado no reconhecimento da necessidade de aprofundamento da pesquisa acerca da inserção da variável ambiental em processos de tomada de decisão estratégicos de planejamento do turismo. Esta pesquisa, portanto, oferece subsídios para utilização do instrumento avaliação ambiental estratégica como alternativa às limitações dos atuais modelos de planejamento e avaliação de impacto ambiental. O problema da pesquisa pode ser detalhado nos seguintes pontos:

Problema 1

As ações, os procedimentos e as diversas tradições de planejamento do turismo, por mais comprometidas que estejam com uma abordagem sensível às questões ambientais, carecem de um procedimento sistemático e estruturado que garanta a incorporação e inserção da variável ambiental na tomada de decisão, como a identificação de problemas ambientais na

região foco do planejamento, as opções, alternativas e cenários e seus respectivos impactos ambientais, bem como a possibilidade de informação e participação do público interessado na discussão dessas questões.

Problema 2

Reconhecendo essa necessidade, um número crescente de países tem feito uso da avaliação ambiental estratégica em experiências de planejamento do turismo. Não obstante, o aumento da prática não foi seguido pelo desenvolvimento de orientações teóricas específicas. Não há propostas e desenvolvimentos de melhores práticas, metodologias e procedimentos específicos de AAE para o planejamento do turismo. Embora a literatura tenha relatado algumas experiências de AAE para o setor do turismo, não existem pesquisa e investigação substanciais sobre este tema.

Problema 3

O Brasil, como País emergente, rico em biodiversidade e com expectativas e potencial de forte crescimento para os próximos anos, ainda não possui experiência significativa, tradição, nem mesmo formalização de instrumentos de avaliação de impacto ambiental de ações estratégicas. Estes fatos trazem à tona a necessidade de maior discussão acerca das possibilidades, desafios e propostas de inserção da variável ambiental na tomada de decisão estratégica.

3.2 Pressupostos, visões e natureza do problema.

A identificação dos problemas centrais levou à constatação da necessidade de aprofundar-se nas questões teóricas relacionadas tanto ao planejamento do turismo (tradições, abordagens, procedimentos e diferentes visões teóricas) quanto aos procedimentos e às questões teóricas substanciais relacionadas à avaliação ambiental estratégica. Sendo assim, um detalhamento em torno desses temas se mostrou essencial. Os fenômenos em foco (planejamento do turismo e avaliação ambiental estratégica) careciam

de melhor aprofundamento acerca de como ambos podem se relacionar em busca de melhores resultados práticos. Assim, um detalhamento de caráter essencialmente descritivo, conceitual e teórico fez-se necessário. Neste caso, a questão central girou em torno da identificação das variáveis e dos elementos que poderiam influenciar a prática de ambos os fenômenos analisados.

A pesquisa teórica foi acompanhada por uma ampla investigação descritiva acerca do cenário atual de aplicação do instrumento AAE no setor de turismo e outras áreas correlatas. Esta análise centrou-se na identificação da extensão da prática, os principais países e instituições envolvidos com essas experiências, além de análise documental.

Além do desenvolvimento teórico, exploratório e descritivo, havia a necessidade de confirmar ou refutar a relevância e influência dos elementos e variáveis identificados por meio de discussão teórica, bem como propor procedimentos gerais para subsidiar a prática e analisar as possibilidades de aplicação desses procedimentos no Brasil. Esta etapa da pesquisa foi realizada por meio de consulta a especialistas envolvidos com a prática em diversos países. A partir dos insumos e subsídios oferecidos por esses especialistas, a proposta de estrutura de AAE foi desenhada e finalizada e as possibilidades de sua aplicação no Brasil foram discutidas e analisadas.

Esta pesquisa, portanto, se vale de um conjunto de estratégias fundamentalmente qualitativas, que serão detalhadas no decorrer do desenvolvimento dos capítulos. Este estudo pode também ser considerado uma continuação e aprofundamento de um tema já iniciado pela autora/pesquisadora durante os estudos para obtenção do grau de mestre. Assim, já existia um interesse e conhecimento geral sobre o tema bem como uma identificação profissional já consolidada. A pesquisa anterior, realizada durante os estudos para o Mestrado, foi essencialmente exploratória, o que despertou a vontade de avançar para questões de caráter mais pragmático e aplicado, a partir de um arcabouço teórico e conceitual.

O presente trabalho é, portanto, fortemente baseado numa visão pragmática em torno do tema, ou seja, há uma preocupação com a aplicabilidade da pesquisa, com a busca por soluções, ou subsídios, a um determinado problema. Assim, optou-se por adotar uma abordagem fundamentalmente qualitativa, mas também de caráter pragmático, o que

permitiu a utilização de vários métodos, pressupostos, bem como diferentes formas de coleta e análise de dados (CRESWELL, 2009).

Não se busca fornecer respostas e verdades definitivas sobre o fenômeno investigado, ou seja, a avaliação ambiental estratégica e sua aplicação setorial para planejamento do turismo. Apesar de ter como seu objetivo central a identificação de uma estrutura procedimental - baseada e amparada por reflexões teóricas e evidências empíricas (análise crítica da prática e insumos de especialistas) – é preciso que se reconheça o fato de que ela não é exaustiva.

Partiu-se do pressuposto, portanto, de que uma estrutura procedimental de AAE para o setor de turismo poderia ser identificada e estruturada, com vistas à necessidade e possibilidade de aplicação e adaptação a diferentes contextos de planejamento. Dessa maneira, à elaboração de uma primeira versão dessa estrutura seguiu-se a análise e revisão de experiências já realizadas, a consulta a especialistas, e o estudo de caso no Brasil.

Essa abordagem de desenvolvimento de uma estrutura de AAE (**SEA framework**) inclui procedimentos e diretrizes gerais para a sua aplicação e tem sido foco de análise por um número crescente de autores (SADLER, 2000; PARTIDÁRIO, 2000; NOBLE; STOREY, 2001; DALKMANN et al., 2004; FISCHER, 2006; LEE, 2006; BAO et al., 2009), que buscam melhor compreender como AAE deve ser aplicada em diversos contextos e setores bem como estabelecer os elementos gerais e específicos para isso. Embora necessária esta tarefa é também fortemente desafiada pela necessidade de se equilibrar procedimentos estruturados e já comumente acordados, com a ideia frequentemente defendida de que a AAE deve ser aplicada de maneira mais flexível e adaptada ao contexto.

Para Mcneill e Chapman (2005), uma abordagem pragmática de investigação significa identificar e selecionar as estratégias metodológicas que funcionam melhor para o problema central identificado na pesquisa. Essas estratégias metodológicas serão mais detalhadamente expostas a seguir, bem como em cada um dos capítulos e etapas ulteriormente desenvolvidos.

3.3 Procedimentos e estratégias de investigação

Os procedimentos e estratégias adotados ao longo desta pesquisa estão detalhadamente explanados no quadro 1, podendo assim ser melhor compreendidos no contexto das etapas da pesquisa em que se inserem. Esses procedimentos foram adotados de maneira que permitissem uma análise sistemática e rigorosa das situações analisadas (KUMAR, 2005).

Questões/objetivos	Coleta e análise de dados	Produto final (Outputs)
1) Revisão Bibliográfica	<p>1) Quais são os desenvolvimentos teóricos mais recentes e relevantes em AAE e planejamento do turismo?</p> <ul style="list-style-type: none"> * Livros * Artigos * Relatórios e outros documentos * Sítios da Internet 	Principais pressupostos teóricos
2) Desenvolver a versão preliminar de uma estrutura de AAE para o turismo.	<p>1) É possível identificar elementos centrais e gerais de ambos os processos (planejamento do turismo e AAE), que deverão possivelmente caracterizar e determinar as possibilidades para a prática?</p>	Uma versão preliminar de uma estrutura analítica com elementos teóricos e práticos para aplicação da AAE ao setor do turismo.
3) Estado atual da aplicação da AAE no setor de turismo.	<p>1) Como (procedimentos e processos), em que medida e em que contextos (países, níveis de planejamento) a AAE é aplicada ao setor de turismo?</p>	Levantamento abrangente da aplicação da AAE para o setor do turismo em diferentes contextos de planejamento.
4) Análise aprofundada de casos, consulta a especialistas.	<p>1) É possível confirmar a relevância das questões identificadas na análise teórica e na estrutura desenvolvida?</p> <p>2) Que outras questões, princípios e elementos de boas práticas podem ser identificados?</p> <p>3) Quais as maiores dificuldades e ameaças identificadas pelos profissionais envolvidos com a prática?</p>	<p>Identificação dos principais pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças para aplicação da AAE.</p> <p>Um compêndio de todos os insumos e recomendações dos profissionais contactados e da análise documental, base para a atualização da estrutura geral.</p> <p>Análise crítica dos elementos previamente identificados (confirmação ou rejeição da relevância dessas questões).</p>
5) Estrutura geral de AAE para o turismo (versão final atualizada).	<p>1) É possível integrar as questões teóricas e empíricas identificadas no decorrer na pesquisa de maneira coerente e analítica?</p> <p>2) Incorporar essas questões dentro de uma estrutura procedimental.</p>	<p>Estrutura geral de AAE para o setor de turismo.</p> <p>Conclusões e recomendações gerais para a prática de AAE no planejamento turístico</p> <p>Elementos gerais descritivos e prescritivos para melhores práticas.</p>

6) Cenários para o Brasil.	1) Identificação e caracterização da estrutura institucional do planejamento do turismo no âmbito federal brasileiro. 2) É possível analisar criticamente a estrutura proposta e as possibilidades de sua aplicação nesse cenário, considerando os procedimentos sugeridos e desenvolvidos previamente?	* Análise documental, bibliográfica. * Análise crítica do material coletado.	Subsídios e recomendações práticas para incorporação da AAE no cenário institucional de planejamento do turismo no Brasil.
----------------------------	--	---	--

Quadro 1. Procedimentos e estratégias adotados na pesquisa.

3.4 Desenho geral da pesquisa

Figura 1. Desenho geral da pesquisa

4. Referencial Teórico

4.1 Planejamento: visão geral e breve retrospecto histórico

A tentativa de antever e influenciar cenários futuros, estabelecendo caminhos e objetivos específicos para tal, está presente há muito tempo na vida de cidadãos e organizações, sejam elas de caráter público, privado ou misto.

Smit e Rade (1980) destacam algumas afirmações que já foram relacionadas com o conceito do planejamento. Entende-se que planejar é:

- ✚ atuar em algum objeto;
- ✚ atuar em algum objeto com um objetivo;
- ✚ atuar em algum objeto com o objetivo de realizar mudança(s) no objeto;
- ✚ definir a(s) mudança(s) que se deseja realizar no objeto;
- ✚ estabelecer ações que irão modificar o objeto da maneira como foi previamente definido.

Segundo essa definição tão ampla, portanto, planejamento não é nada novo, todos planejam o tempo todo e desde sempre.

Na prática, no entanto, entende-se que o planejamento formalizado e facilmente identificável apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos (OLIVEIRA, 2006), o que incluía o processo de preparação de uma série de decisões voltadas para a ação futura, dirigida para o alcance de determinados objetivos e por via de caminhos e meios preferíveis (DROR, 1973).

Só mais recentemente o ser humano dedicou mais atenção à tentativa de se associar à prática discussões teóricas a respeito de metodologias, abordagens, definições e escopo do planejamento nas mais variadas áreas de atuação humana. Para Archibugi (2008)

as raízes da teoria do planejamento foram constituídas a partir do pensamento social e político dos últimos dois séculos, especialmente a partir do período do Iluminismo e das revoluções democrática e industrial. Desde então, segundo o autor, a pesquisa em planejamento tem sido marcada pelo intercâmbio permanente de diferentes pontos de vista, de planejadores de diferentes origens e formações profissionais.

Na literatura, a palavra "planejamento" é associada a uma enorme variedade de significados, teorias, abordagens e campos de atuação. Banfield (1959) acredita que, em meio a tantas diferentes visões e formas de aplicação do planejamento, é preciso buscar o que essas visões têm em comum. O autor defendia a busca por um método universal de tomada de decisões, que seria até certo ponto comum a todos os vários campos de aplicação do planejamento, e que a estrutura lógica deste método deveria ser tratada como uma teoria do planejamento.

As principais discussões em torno da tentativa de se distinguir uma teoria do planejamento foram marcadamente influenciadas por profissionais das ciências sociais, políticas e, principalmente, por planejadores espaciais e urbanistas.

No final do século XIX e início do século XX, houve um significativo aumento da aplicação e das discussões acerca do planejamento espacial nas cidades inglesas, como resposta ao caótico crescimento das cidades europeias na época (poluição, congestionamento e má qualidade de vida). Nesse contexto, o planejamento era função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto (OLIVEIRA, 2006) e fundamentalmente enfocada no âmbito local (ARCHIBUGI, 2008).

Nessa época o planejamento se distinguia como um campo especializado em problemas urbanos com um denominador comum espacial. A partir dos anos 1950, o planejamento sofreu o que pode ser chamado de "explosão de genéricos", em que foi definido como sendo não apenas uma especialidade, mas também um campo com um processo comum e com um conjunto de ferramentas que podem ser aplicadas a qualquer domínio de intervenção. Esse ponto de vista genérico do planejamento centrou em torno de um processo de planejamento aplicável de maneira geral, e foi ganhando muita popularidade desde 1960 (ALTERMAN; MACRAE, 1983).

Já o planejamento econômico em larga escala encontrou sua primeira aplicação durante a Primeira Guerra Mundial, diante da necessidade de se gerir os recursos de forma racional e estratégica em um momento de grande escassez. É nesse período que também ocorre o nascimento de uma vertente voltada para o planejamento econômico centralizado, onde o Estado teria completo controle sobre os recursos. Surge assim o perfil controlador, e o primeiro exemplo histórico desse tipo de planejamento nacional foi a União Soviética, caracterizado pelo foco essencialmente econômico, sem integração sistemática com o planejamento físico, e a forte centralização política do processo decisório (OLIVEIRA, 2006; ARCHIBUGI, 2008).

Foi no período de pós-guerra (Primeira) que se iniciou também a difusão da ideia de uma gestão mais racional do mercado e das economias capitalistas, o que ocasionou o desenvolvimento de políticas econômicas de forma mais sistemática por parte de vários governos nacionais, através da introdução progressiva e experimental de sistemas de planejamento nacionais. França e Japão foram os primeiros, seguidos por vários outros países, inclusive pelos Estados Unidos, onde houve a ampliação de experiências de planejamento econômico “indicativo”, primeiramente em regiões problemáticas, seguido pelos Estados e, finalmente, no âmbito federal (ARCHIBUGI, 2008).

Archibugi (2008) também chama atenção para o fato de que o planejamento na escala nacional dessa época priorizava a melhor utilização dos recursos econômicos nacionais e era completamente dissociado das experiências de planejamento espacial das cidades e das regiões, que também se desenvolviam de maneira crescente em países europeus. O autor cita os exemplos da França e da Holanda, onde apesar do intenso desenvolvimento de iniciativas de planejamento, as questões físicas (na escala local e regional) e econômicas (na escala nacional) raramente eram observadas de maneira integrada.

No âmbito da iniciativa privada, o planejamento estratégico entrou em cena em meados da década de 1960, quando líderes empresariais buscavam maneiras de se conceber e implementar estratégias que aumentassem a competitividade no ambiente de negócios (MINTZBERG, 1994).

No âmbito público, as décadas de 1930, 40 e 50 veem a vertente espacial-urbanística encampar formas cada vez mais abrangentes, englobando as esferas social e

econômica ao planejamento. Nessa mesma época ocorre a difusão de ideias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias e ganha força também a vertente de políticas de desenvolvimento regional. O planejamento era dividido em fases sequenciais, inseridas no contexto de planos que controlam o futuro, por meio de um forte papel governamental nas decisões (OLIVEIRA, 2006).

No Brasil, diz-se que algumas medidas de planejamento econômico, de tipo intervencionista, já eram adotadas bem antes de 1930, como forma, principalmente, de proteger ou estimular alguns setores econômicos. Já o planejamento mais formal, enquanto instrumento de política econômica estatal, só começou a ser aplicado pelo poder público durante a Segunda Guerra Mundial, passando a fazer parte do pensamento e da prática governamental de uma maneira racional de organização, análise e controle das decisões econômico-financeiras (IANNI, 1996).

Apesar de serem consideradas as primeiras iniciativas de planejamento econômico, essas ações eram, na verdade, muito mais reativas do que o termo planejamento pressupõe. O governo era levado a atuar à medida que surgiam as crises e os novos interesses econômicos, sociais e políticos (IANNI, 1996).

Ainda no período após a Primeira Guerra o planejamento era visto como uma atividade fortemente influenciada por visões racionais do processo de tomada de decisão, o planejamento era fundamentalmente entendido como um esquema conceitual de “meios e fim”. O ator (que pode ser uma pessoa ou uma organização), portanto, age orientado para a consecução dos fins e o planejamento é o processo pelo qual ele escolhe um curso de ação (um conjunto de meios) para a realização dos seus fins (BANFIELD, 1959).

A partir dos anos 1950, ganha força a escola incrementalista, que entende o planejamento como um processo incremental, de idas e voltas, e não uma sequência linear de ações. Reconhecia-se, portanto, as limitações do planejamento racional e abnegava-se a ideia de que ele poderia prever e controlar tudo. Havia ainda ênfase nas discussões a respeito das limitações e desafios de caráter técnico. Outra corrente que surge em contraponto ao racionalismo técnico, é aquela conhecida como “*advocacy planning*”. Essa abordagem advoga a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, mas fundamentalmente político. Seus defensores entendem o

planejamento como um instrumento de mudança social e de “advocacia”, principalmente em favor dos menos favorecidos social e politicamente (OLIVEIRA, 2006).

De grande relevância para as discussões e práticas acerca do planejamento no âmbito governamental são os acontecimentos da década de 1970. São eles o aprofundamento da crise do *welfare state*, as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, e o movimento da nova administração pública. Assim, o papel do Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Essas grandes mudanças, citadas por alguns autores (SMIT; RADE, 1980; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008) ocorreram, principalmente, durante o período de 1965 a 1975. As discussões centravam cada vez mais na necessidade de participação da sociedade, a corresponsabilidade, o surgimento de consumidores cada vez mais críticos e conscientes, a ação de grupos ambientalistas, a crise energética e alimentar e aumento do consumo de matérias-primas essenciais (SMIT; RADE, 1980).

Todos esses fenômenos produziam uma situação social em que a necessidade de planejar era vivida cada vez mais tanto pelo Governo como por organizações empresariais. Ao mesmo tempo, o processo de planejamento foi se tornando cada vez mais complexo, tendo em vista a rapidez das mudanças em curso, o aumento do espectro de pessoas e organizações envolvidas e interessadas nos problemas correntes e o reconhecimento do alto grau de incertezas (SMIT; RADE, 1980).

É a partir desse contexto e período que os processos de negociação e colaboração ganham cada vez mais atenção por parte de planejadores e teóricos. Assim, o peso do caráter político e negociador se intensifica e planejadores assumem o papel de mediador dos interesses da sociedade, em que o resultado final deve ser tomado por meio da busca pelo consenso. O planejamento, portanto, passa a ser um processo associado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos, a construção de confiança nas decisões, transparência, ética e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para as partes envolvidas (OLIVEIRA, 2006).

Além disso, Archibugi (2008) observou que, sob a influência do crescente movimento ambientalista, a década de 1980 experimentou o surgimento de várias

experiências de planejamento ambiental na escala nacional, em países como Japão, Holanda, Grã-Bretanha, França, Canadá, Itália e outros. Esses planos, no entanto, tinham na sua maior parte o foco nos aspectos físicos do desenvolvimento e não apresentavam iniciativas de coordenação com o planejamento econômico. Apesar dessa limitação, o autor chama a atenção para o fato de que essas foram as primeiras iniciativas em que os problemas espaciais e de ordem física do desenvolvimento foram elevados à escala nacional, o que estimulou a integração de fatores anteriormente isolados por questões de escala.

Mais recentemente, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública, especialmente nos anos 1980-1990, em que as atenções são paulatinamente direcionadas para a sociedade civil (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). O papel do planejamento foi sendo posicionado exatamente na interface entre o mercado e o interesse público, suscitando frequentes discussões políticas e ideológicas em relação ao grau adequado de intervenção dos governos nos processos de mercado (NEWMAN; THORNLEY, 1996).

Por outro lado, outros autores (MEADOWCROFT, 1999) já argumentaram que a principal lição do século XX é a de que essa visão de justaposição de Estado versus mercado é equivocada, e que a questão central é, na verdade, como os mercados podem ser estruturados pela atividade governamental para garantir resultados econômicos, sociais e ambientalmente desejáveis. E que, apesar das limitações e falhas na elaboração e implementação de planos, essa constatação não impede que o planejamento seja útil, e até mesmo necessário, evitando que decisões sejam tomadas no escuro, sem bases, e à revelia da sociedade (ARCHIBUGI, 2008).

O fato é que, até os dias atuais, o planejamento está presente de forma indissociável da rotina e processos de governos e empresas. Friedmann (1998) resumiu o problema do planejamento como um objeto a ser teorizado e estudado em algumas colocações-chave:

- ✚ a impossibilidade de se falar sobre planejamento de maneira desconectada dos contextos institucionais e políticos em que se aplica;
- ✚ os vários modos de fazer uma teoria do planejamento - normativa, positiva, crítica e de mudança de paradigma -, e o dilema do pesquisador em escolher um foco;

📊 e por último mas não menos importante, a dificuldade de se incorporar as relações de poder nas discussões sobre planejamento.

Não menos importante é a observação de Archibugi (2008) de que a teoria do planejamento deve ser o resultado de um intercâmbio permanente de pontos de vista dos planejadores de diferentes origens e campos de atuação profissional, visando a construção de metodologias comuns. Assim, acredita-se que a pesquisa em avaliação ambiental estratégica tem muito a incorporar das teorias e pesquisas no campo do planejamento e tomada de decisão; bem como pode oferecer valiosas contribuições no sentido de aperfeiçoar os processos de avaliação e incorporação de outras perspectivas, objetivos e visões.

Além disso, ainda segundo Archibugi (2008), a comunidade científica apresenta-se hoje desafiada com a difícil tarefa de fornecer ferramentas válidas de conhecimento para o planejamento estratégico em escala nacional, no sentido de dar atenção às diversas conexões existentes dentro de sistemas cada vez mais abrangentes de planejamento (diversas dimensões, escalas, objetivos e disciplinas), com componentes sociais, econômicas e ambientais.

4.2 Planejamento e avaliação de impacto ambiental: relações e sinergias

A avaliação sempre foi uma parte intrínseca do processo decisório e tem estado cada vez mais presente na rotina da análise de políticas públicas. Sempre que se efetuar ou planejar um curso particular de ação, algumas considerações e ponderações sobre possíveis consequências, mesmo que de maneira intuitiva, acabam sendo inevitáveis. No campo do planejamento não poderia deixar de existir uma vasta bibliografia e pesquisa sobre o tema (GARCIA, 2001; ALEXANDER, 2006; TREVISAN; BELLEN, VAN, 2008).

Segundo Garcia (2001, p. 25)

seja individual ou socialmente, seja de uma perspectiva privada, pública ou estatal, avaliar significa determinar o valor, a importância de alguma coisa. Avaliar será sempre, então, exercer o julgamento sobre ações, comportamentos, atitudes ou realizações humanas [...]. E à avaliação compete analisar o valor de algo em relação a algum anseio ou a um objetivo, não sendo possível avaliar, conseqüentemente, sem se dispor de uma referência, de um quadro referencial razoavelmente preciso. Ou seja: avaliar não significa apenas medir, mas, antes de mais nada, julgar a partir de um referencial de valores.

O autor, portanto, chama a atenção para a necessidade de se identificar claramente o quadro referencial ou padrão comparativo, a partir do qual se deverá julgar o valor e grau de adequação das iniciativas a serem desenvolvidas. Assim, a avaliação pode ser considerada também como o ato de se buscar constatar a presença ou a quantidade de um valor (a referência, os critérios, onde se pretende chegar, o que se pretende atingir) desejado nos resultados de uma ação (GARCIA, 2001).

Apesar de Garcia (2001) destacar mais o aspecto *ex-post* da avaliação, ou seja, o alcance de referências e valores estabelecidos previamente, a literatura, diante dos diversos objetivos de uma avaliação de política pública, a distingue em três modalidades: avaliação de metas, avaliação de processos e avaliação de impacto (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008). Outra classificação apresenta a avaliação do planejamento sob duas dimensões: a temporal, que faz distinção entre avaliação antes, durante ou após a implantação da ação avaliada; e a dimensão que define o objeto, ou seja, o que será exatamente avaliado (ALEXANDER, 2006).

As primeiras experiências de avaliação sistemática no âmbito do planejamento datam do final século XIX e início do século XX, com experiências de avaliação e análise de investimentos públicos e análises de custo benefício de projetos públicos de larga escala. No campo da ciência política, a avaliação de políticas públicas tem sido foco de estudo e análise principalmente a partir da década de 1960 (ALEXANDER, 2006; TREVISAN; VAN BELLEN, 2008).

Inicialmente, os métodos de análise identificavam os efeitos dos planos ou projetos em termos fundamentalmente econômicos, ou seja, como externalidades a serem apreciadas no processo de avaliação. Seguido a isso, novas ideias surgiram, em que se defendia um estilo muito mais interativo de planejamento. Da mesma forma, novos métodos de avaliação emergiram, incorporando novas ideias de que a avaliação também deveria ser um processo mais interativo e menos analítico. A avaliação passava a ser entendida não apenas como uma fase distinta e isolada, mas totalmente incorporada ao planejamento (ALEXANDER, 2006).

A partir dos anos de 1950, a preocupação com as questões ambientais, - que começou com mais força nos Estados Unidos da América e se espalhou pelo mundo -, fez emergir novos debates acerca da necessidade de novas leis e regulamentos que incorporassem a consideração dos impactos ambientais na tomada de decisão de ações estratégicas e projetos. É quando surge a avaliação de impacto ambiental, como forma de atender a essas demandas, especialmente a necessidade de se avaliar impactos ambientais de ações estatais e grandes obras (ALEXANDER, 2006; SANTOS, 2007).

A avaliação de impactos ambientais traz em seu conceito a ideia de um processo sistemático que analisa de maneira prévia as consequências ambientais das ações de desenvolvimento. A ênfase, portanto, em comparação com outros mecanismos de proteção do ambiente e de avaliação em geral, é na prevenção e na dimensão temporal prévia. Desde então, a prática foi difundida de maneira considerável por todo o mundo. Atualmente a avaliação de impacto ambiental é entendida, mas nem sempre rigorosamente aplicada, como um instrumento de apoio à tomada de decisão, que fornece uma análise sistemática das implicações ambientais de uma ação proposta e suas alternativas, antes que uma decisão seja tomada (GLASSON et al., 1999).

Mais recentemente, o desafio de sua aplicação em níveis cada vez mais estratégicos, tendo como foco a variável ambiental, tem sido discutido com mais frequência na literatura, e a difusão da prática se mostra cada vez mais comum. Coloca-se como um desafio devido à complexidade do ambiente de planejamento estratégico visto de uma perspectiva de avaliação. Nesses casos, é preciso lidar com o carácter multisetorial e amplo de muitos dos planos a serem avaliados; com uma gama mais complexa de impactos (indiretos, induzidos e cumulativos) bem como a complexidade espacial e temporal da sua

distribuição, com inúmeras conexões entre diferentes planos (horizontais e verticais), e os impactos que eles causam uns aos outros (LEE, 2006). Essas questões serão mais profundamente discutidas a seguir, à luz dos desenvolvimentos teóricos e práticos mais recentes acerca do tema.

4.3 Avaliação Ambiental Estratégica

A partir da década de 1980, a literatura especializada em avaliação de impacto ambiental passou a dedicar bastante atenção à necessidade de se fazer uma clara distinção entre a avaliação de impacto ambiental de projetos e àquela aplicada para avaliar ações mais estratégicas de tomada de decisão (FISCHER, 2007).

Desde 1969, com a aprovação do NEPA – *The National Environmental Policy Act*, os Estados Unidos já exigiam uma avaliação dos efeitos ambientais de propostas de lei ou outras ações do Governo federal que pudessem afetar significativamente o meio ambiente. Apesar disso, foi só a partir da década de 1980 que o termo “avaliação ambiental estratégica” se propagou com o intuito de fazer referência a avaliações de ações mais estratégicas, como políticas, planos e programas.

Desde então a literatura especializada tem dedicado muito espaço para discutir algumas questões relevantes no que diz respeito a esse instrumento, em especial:

- ✚ Questões conceituais (o que é a avaliação ambiental estratégica e no que ela se diferencia de outros instrumentos de avaliação);
- ✚ Formas de aplicação (métodos, técnicas e procedimentos aplicáveis a uma abordagem estratégica de avaliação ambiental);
- ✚ Âmbito de aplicação (delimitação a respeito das áreas / setores e níveis de planejamento passíveis de avaliação ambiental estratégica);
- ✚ Análise de efetividade (critérios e condicionantes que evidenciam experiências bem sucedidas de AAE);

- 📄 Estudos de caso (apresentam que resultados a experiência de aplicação de AAE tem trazido na prática).

Conceito: propósito e papel da AAE

Bina (2007) argumenta que, desde sua concepção inicial, havia intenção de aplicar a avaliação de impacto ambiental a todos os níveis de planejamento, desde ações mais estratégicas até empreendimentos e projetos mais pontuais. O próprio *National Environmental Policy Act* (NEPA), nos Estados Unidos, se referia a “ações federais”, sujeitas à avaliação de impacto ambiental, sem fazer distinção entre projetos e ações mais estratégicas como políticas, planos e programas. Progressivamente, na prática, as avaliações de políticas, planos e programas – nos Estados Unidos denominadas de Avaliações Ambientais Programáticas – foram se diferenciando, em termos de escalas geográficas e métodos utilizados, dos estudos de impacto ambiental de projetos. Resta claro entender que a diferença entre ambas - avaliação de empreendimentos e avaliação de ações estratégicas - se dá, muitos menos na questão conceitual e muito mais na prática (abordagens, procedimentos, métodos e técnicas).

De uma maneira geral, a AAE é entendida como um processo sistemático (FISCHER, 2007), que envolve a aplicação de diferentes métodos e técnicas para uma compreensão e consideração prévia de questões ambientais (JESSEL, 2005) em um determinado contexto político e institucional de planejamento. Seguindo padrões mínimos de procedimentos (JESSEL, 2005) e uma série de etapas específicas (JONES et al., 2005), o processo deve resultar em diferentes graus de resultados diretos e indiretos, tais como influência direta sobre a qualidade ambiental e sobre as decisões e atitudes em relação ao meio ambiente, conscientização e mudanças nos arranjos institucionais e departamentais e no conteúdo de políticas, planos e programas (RETIEF, 2007). Além disso, reconhece-se cada vez mais o papel da AAE no fortalecimento de processos estratégicos e da governança, bem como na construção de um ambiente de confiança e corresponsabilidade em decisões estratégicas (FISCHER, 2007).

Verheem e Tonk (2000) apresentaram a avaliação ambiental estratégica como um instrumento de “um conceito e múltiplas formas”, ou seja, um instrumento que permite

uma grande variedade de processos diferentes, com o intuito de se alcançar os mesmos objetivos. Os autores acreditam que os procedimentos de AAE não podem funcionar como uma camisa de força, em que o planejamento deve ser forçado a se adequar.

Tanto a prática quanto as discussões teóricas sobre a avaliação de impacto ambiental estratégica e aquela de projetos, andam, desde o início, de maneira muito próxima. Profissionais envolvidos com a teoria e prática em avaliação de impacto ambiental possuem, frequentemente, interesses comuns em ambas as possibilidades de sua aplicação: projetos e ações estratégicas. Uma das justificativas iniciais, inclusive, para aplicação da AAE era a de que sozinho o EIA para projetos não trazia respostas e subsídios suficientes para garantir que o desenvolvimento não comprometa a qualidade ambiental e os limites aceitáveis de impacto. Dessa forma, o EIA de projetos era visto como reativo, enquanto a AAE propiciaria a possibilidade de planejar de maneira pró-ativa.

No entanto, afirmar que somente a AAE, ao contrário do EIA de projeto, possibilita o planejamento pró-ativo é não reconhecer a própria essência da avaliação de impacto, seja ela para projetos, planos, programas e até mesmo políticas. Um sistema onde a avaliação só ocorre na ponta do processo de desenvolvimento e planejamento, ou seja, no momento da concepção de projetos, apresentará falhas por ser reativo, o que, no entanto, não impede que projetos sejam planejados de maneira pró-ativa. A falha, portanto, é do sistema geral, que não oferece oportunidades para que avaliação tenha alcance e cobertura abrangentes.

Bina (2007) sugere que a maioria dos argumentos iniciais em favor da AAE eram, de fato, os mesmos apresentados nas bases conceituais do EIA. Segundo a autora, a AAE não é diferente do EIA porque é aplicada em ações estratégicas. Se houver alguma forma substancial de diferenciação entre ambas, ela tem ocorrido na prática: a AAE é concebida como uma nova tentativa, pela comunidade científica e profissional, para enfrentar os desafios fundamentais identificados no início de 1970 - os desafios que foram enfrentados, na prática, pela AIA de projeto, mas com sucesso limitado.

A AAE, portanto, é entendida como uma tentativa de se implementar as intenções inicialmente associadas ao EIA de projetos (BINA, 2007). A autora faz uma clara distinção entre conceito, propósito e abordagem da AAE, questões essas consideradas cruciais para se entender e esclarecer as formas de aplicação da AAE, sua relação com o EIA e os resultados a serem alcançados na prática.

Para Bina (2007) o conceito da AAE se refere especificamente ao **propósito** e à finalidade associados à aplicação da AAE e ao **papel** que ela irá desempenhar no contexto onde é aplicada. O propósito indica as razões amplas e de longo prazo para a institucionalização de um sistema de AAE dentro de um quadro jurídico, num contexto de planejamento e/ou em uma determinada organização. O papel diz respeito ao modo como a AAE se relaciona com o sistema de planejamento e tomada de decisão e interage com o contexto institucional, administrativo, cultural e político. Além disso, a autora considera essencial que o conceito de AAE deve ser acompanhado de um entendimento muito claro acerca do significado dos termos “estratégico” e “ambiental”. Outra questão importante, a **abordagem** da AAE, se refere à forma como o instrumento é aplicado na prática: os procedimentos, métodos e ferramentas adotados (BINA, 2007).

Figura 2. Conceito e abordagem da AAE. Elaborado a partir de Bina (2007).

A figura 2 posiciona e ilustra a relevância desses pontos levantados pela autora para se tentar entender as questões conceituais e teóricas mais recentes a respeito do instrumento. Entende-se que qualquer tentativa de institucionalização, ou mesmo uma aplicação “*ad-hoc*”, da AAE deva ser acompanhada por um profundo entendimento e discussão acerca dessas questões.

A princípio, parece claro que, em termos de propósito, o desafio da AAE é a inserção – real, pró-ativa, substancial-, da variável ambiental (informação, cenários,

participação) em processos decisórios, de maneira efetiva e que realmente ocasione impacto na manutenção da qualidade ambiental desejada. Este propósito é compartilhado com a aplicação no âmbito de projetos. No entanto, algumas diferenças sutis em termos de identificação desse propósito podem ter consequências substanciais na prática. Por exemplo, a AAE deve **facilitar** a incorporação de objetivos de sustentabilidade e oferecer oportunidades de negociação ou é ela própria o meio e o instrumento que **advoga** e atua de maneira incisiva em favor de uma agenda ambiental mínima? A AAE deve estar associada a uma agenda puramente ambiental ou a uma estratégia integrada de sustentabilidade? São perguntas frequentemente mencionadas na literatura atualmente.

Sadler (2000) afirmou que a AAE deve ser um processo que oferece oportunidades para analisar e considerar sistematicamente os efeitos e as consequências ambientais das propostas e alternativas de ações estratégicas (por exemplo, políticas, planos, programas, iniciativas legislativas e outras acima do nível do projeto). Segundo o autor, este processo deve incluir a consideração de diversas opções e medidas específicas para mitigar os efeitos ambientais adversos significativos bem como aumentar os impactos positivos; a consideração explícita de objetivos, princípios e políticas de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável que se aplicam ao âmbito da ação em foco, bem como a **obrigação** de se considerar os resultados e conclusões da AAE previamente e como parte integrante do processo de decisão.

É importante destacar aqui a ênfase dada pelo autor a respeito do caráter obrigatório de se considerar os resultados e conclusões da AAE no processo decisório. Atualmente, com o amplo e diversificado desenvolvimento de sistemas legais e administrativos, e com o amadurecimento da prática em alguns países e regiões, a visão a respeito do propósito e papel que a AAE deve desempenhar na prática varia consideravelmente. E a questão da obrigação da incorporação dos resultados da AAE não é um consenso e isso depende, essencialmente, de questões de contexto e do papel que se coloca para a AAE.

Para outros autores (PARTIDÁRIO, 2007), a questão da possível incorporação dos resultados da AAE não se aplica, pois ambos os processos (planejamento e avaliação) devem ocorrer de forma totalmente integrada, em que pese o propósito da AAE de facilitar a integração ambiental e a avaliação de oportunidades e riscos. A AAE, portanto, passa a ser o

próprio processo de negociação, em que a variável ambiental pode ou não prevalecer. Para outros (THERIVEL, 2004; FISCHER, 2007), ela está fortemente relacionada com a provisão de evidências e cenários, base a partir da qual o contexto político e participatório deve tomar suas decisões e prover informações e justificativas para suas escolhas.

As três questões centrais levantadas por Bina (2007) (Propósito – Papel – Abordagem) estão, portanto, intimamente interligadas e se influenciam de maneira significativa. Por exemplo, uma questão que ganha cada vez mais aceitação e adesão por parte de pesquisadores e profissionais envolve o papel da AAE. Ela é cada vez mais utilizada como meio para solucionar as deficiências do contexto político e de planejamento de ações estratégicas e dos processos políticos que dão origem a essas ações. Assim, atribui-se à AAE um papel ainda mais relevante e que vai além do auxílio à tomada de decisão (BINA, 2007). A AAE passa a ser vista como o próprio instrumento para o fortalecimento e aperfeiçoamento do planejamento. Assim, a razão central da sua aplicação reside nas próprias falhas do sistema de planejamento. Nesses casos, é provável que uma abordagem com foco na negociação, mediação e aprendizado seja priorizada.

Apesar de haver uma discussão bem recente e significativa acerca dessas questões, elas ainda parecem estar dentro de um espectro de “tensões não resolvidas” (BINA, 2007) dentro da pesquisa em AAE. Por essa razão, defende-se que essas questões devam ser tratadas no âmbito do contexto em que se aplica a AAE, em que pese as tradições de planejamento e avaliação já existentes, o contexto político, institucional e cultural, as expectativas em torno da AAE e os resultados que pretende-se alcançar com a sua prática.

Gunn e Noble (2011) chegaram a afirmar que a avaliação ambiental estratégica sofre atualmente de certa crise de identidade - tanto em termos conceituais quanto metodológicos já que parecem existir diferentes interpretações sobre o que é realmente a AAE e como ela deve ser aplicada.

A avaliação ambiental estratégica é certamente um instrumento que ainda está evoluindo e mudando constantemente. Os procedimentos de avaliação variam em diferentes setores e países e a análise da prática ainda é limitada, especialmente no que concerne a questões metodológicas, abordagens participativas, controle de qualidade, deficiências procedimentais e institucionais (DALKMANN et al., 2004). O que parece evidente a partir da literatura recente e das práticas já relatadas e discutidas é que qualquer discussão

propositiva acerca de procedimentos e metodologias para inserção da AAE, mesmo em contextos onde referências normativas e legais já existam, como é o caso dos países europeus, deve ser acompanhada de uma análise crítica do sistema de AAE. Esse sistema envolve não só os requisitos legais e as diretrizes já existentes e amplamente adotadas, mas, principalmente, as questões relacionadas ao papel e propósito que se coloca para a AAE em determinado contexto, a abordagem que será adotada, os resultados e o real impacto que se espera com a adoção desse instrumento.

As diferentes abordagens

Nos últimos anos as discussões acerca do propósito e papel da AAE no processo decisório têm se intensificado de maneira significativa, tendo em vista o impacto e influência que essas questões têm nos procedimentos práticos, ou seja, na forma como a AAE será aplicada. No centro dessa questão está o conceito de abordagem, anteriormente definido por Bina (2007), que a entende como os procedimentos e técnicas que melhor se aplicam ao contexto. Já Hilding-Rydevik e Bjarnadóttir (2007) entendem que a abordagem é o próprio objetivo e propósito da AAE, as expectativas que se colocam na sua execução, bem como as etapas, os métodos e procedimentos escolhidos para sua implementação. É importante salientar que os autores reconhecem a influência dessas questões nos resultados e impacto que a AAE terá na realidade. A diferença é que Bina (2007) faz uma diferenciação e fragmentação de termos (abordagem e conceito da AAE).

Já que a AAE é um instrumento de planejamento, com um forte elo com o processo decisório estratégico e de política pública, parece natural que, principalmente teóricos recorressem à teoria do planejamento para desenvolver um corpo teórico próprio para a avaliação ambiental estratégica, de maneira que a diferenciasse do campo da avaliação de projetos.

As discussões mais atuais acerca das possíveis abordagens de AAE são, portanto, fortemente influenciadas e encontram raízes nos conflitos existentes na teoria do planejamento. Ou seja, utiliza-se uma perspectiva polarizada entre o caráter técnico e racional, semelhante àquele encontrado na avaliação de projetos, e o caráter político,

negociador e mediador. O quadro 2 descreve as principais características dessa visão polarizada encontrada na literatura.

Abordagem estratégica	Abordagem do EIA de projeto
<ul style="list-style-type: none"> A AAE precisa de um arcabouço teórico e conceitual próprio, que a diferencie do EIA de projetos. Forte integração e adaptação ao processo decisório (“janelas de decisão”, “fatores críticos de decisão” etc). A AAE é um instrumento flexível, que se ajusta aos diferentes contextos de decisão. A AAE deve se adaptar aos ciclos do processo decisório para influenciar processos, prioridades e valores. Ênfase nos processos de persuasão e negociação. A informação de base a utilizar é a informação já disponível. 	<ul style="list-style-type: none"> A AAE carrega uma forte herança, conceitual e prática, dos estudos de impacto ambiental de projetos. Processos paralelos. A AAE influenciará a tomada de decisão ao proporcionar informação acerca de alternativas e seus impactos. A AAE é um procedimento sistemático, com uma determinada sequência de etapas que se alinham às etapas do processo decisório. O processo decisório pode precisar se adaptar à AAE, em termos de procedimentos e prazos (<i>timing</i>). A AAE tem um papel mais técnico, racional e informativo acerca dos melhores cursos de ação. Informação tem papel relevante (abordagem de “<i>baseline</i>”).

Quadro 2. Síntese das duas principais abordagens de AAE.

Fonte: Owens et al. (2004); Dalkmann et al. (2004); Fischer (2007); Jiliberto Herrera (2007); Partidário (2007).

Para Van Buuren e Nooteboom (2010) a principal função da AAE vai muito além da simples coleta de informações relevantes sobre as consequências ambientais de várias opções de políticas, planos e programas. Segundo os autores, a AAE pode contribuir para o alcance de um consenso; dentro de um processo de planejamento controverso ou conflitante; facilitando a busca pela aprendizagem mútua entre as partes interessadas com diferentes percepções e o alcance de um corpo de conhecimento e informação consensual.

Algumas interpretações recentes do papel da AAE no processo decisório destacam as falhas de uma visão recorrente que define a AAE como um instrumento muito focado em consequências, ou seja, nos efeitos e impactos ambientais de políticas, planos e programas. Em contrapartida a essa visão, outros autores (JILIBERTO HERRERA, 2007) defendem a AAE

como um processo que visa melhorar os processos decisórios, sob uma perspectiva ambiental.

Bina (2007) acredita que a previsão e a avaliação de impactos devem continuar presentes na prática da AAE, mas, segundo a autora, a importância dessas fases de análise torna-se secundária se comparada às tarefas preparatórias e iniciais da AAE (frequentemente sob a denominação de "*scoping*"), que procuram direcionar o planejamento e a tomada de decisão para uma discussão dentro de um quadro de problemas, objetivos e alternativas ambientais e de sustentabilidade. A colaboração, negociação e persuasão, portanto, tornam-se atividades centrais dessa fase inicial da AAE (BINA, 2007).

Jiliberto Herrera (2007) entende que uma AAE bem sucedida não depende necessariamente da existência de informação ou da identificação de impactos negativos futuros. Para o autor, a AAE deve ser capaz de introduzir uma nova dinâmica no processo decisório, que seja coerente com os valores ambientais expressos pela sociedade no momento e no contexto em que está sendo aplicada.

Já Fischer (2007) defende uma abordagem mais sistemática da AAE, baseada em evidências que devem auxiliar, por exemplo, a identificação das questões e alternativas a serem consideradas. Para o autor a AAE deve apoiar a tomada de decisão de maneira científica. Embora recentemente alguns autores tenham defendido uma maior flexibilidade procedimental para a AAE, Fischer (2007) acredita que há muitas situações em que os processos mais estruturados e rigorosos sejam necessários, em especial no âmbito de planos e programas.

De acordo com Alexander (2006), uma dimensão frequentemente ausente nas discussões acerca das diferentes abordagens e métodos de avaliação é a distinção entre teoria e prática. Segundo o autor, fazendo esta distinção, percebe-se que os avanços na teoria não necessariamente ocorrem de maneira paralela à evolução da prática. No caso do planejamento, apesar do surgimento de novos métodos e abordagens de avaliação, o que se percebe é que antigas práticas não se extinguiram. Na realidade, os métodos de avaliação considerados ultrapassados – por exemplo, instrumentos considerados mais “racionais” e técnicos - ainda estão em uso hoje e são os mais amplamente aplicados. Segundo o autor, a grande variedade de métodos e abordagens de avaliação tem seu uso e lugar apropriados.

A discussão acerca das vantagens e limitações de duas abordagens - uma claramente mais técnica e outra mais deliberativa e “comunicativa”-, portanto, não é recente e certamente não se restringe ao campo da AAE, mas da ciência política e dos processos de planejamento e tomada de decisão. Segundo Owens et al. (2004) ambas as abordagens geralmente apresentam falhas, e, segundo os autores, a maneira mais construtiva - e que vem sendo testada e aplicada mais recentemente, em alguma medida - implica um processo de adaptação das diferentes abordagens e formas de avaliação de acordo problemas e situações específicas de contexto.

Gazzola (2008) também tem uma opinião semelhante. Para a autora a AAE é considerada efetiva quando os benefícios que ela pode desempenhar são alcançados; ou seja, quando os elementos de contexto que representam as condições estruturais necessárias para a efetividade da AAE estão presentes, e, além disso, quando a AAE é aplicada de acordo com a metodologia retratada na literatura internacional. A autora questiona, no entanto, o fato de que todos esses elementos são baseados em práticas e experiências de um selecionado e restrito número de países, que representam principalmente a cultura de planejamento norte-europeu.

A autora defende, portanto, que a compreensão acerca da aplicação efetiva da AAE em diferentes sistemas de planejamento deve necessariamente ser acompanhada pelo aprofundamento do conhecimento sobre esses sistemas, e que a abordagem de AAE a ser adotada irá depender fundamentalmente das características desses contextos, influenciando também o alcance de resultados da AAE.

O fato é que, mesmo as propostas descritas como mais flexíveis, colaborativas, ou menos rígidas em termos metodológicos, adotam procedimentos mínimos, frequentemente dispostos na forma de etapas a serem seguidas. Trabalhar com etapas mínimas ou elementos centrais, portanto, é um ponto de convergência entre ambas as visões de AAE.

Aplicação: flexibilidade e questões de contexto.

A AAE é frequentemente vista como um meio para um fim, uma rota múltipla e variada para considerar o ambiente e promover a incorporação de objetivos de sustentabilidade (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005). E porque há muitas maneiras de se fazer isso (THERIVEL, 2004), a forma exata que a AAE irá assumir depende da situação e do contexto específico em que ela é aplicada (FISCHER, 2007).

Atualmente parece haver quase um consenso na literatura de que a AAE deve apresentar certo nível de flexibilidade no que diz respeito à sua aplicação, especialmente no que se refere a diferentes contextos de planejamento, com regras, tradições e rotinas específicas já estabelecidas (VERHEEM; TONK, 2000; DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; FISCHER, 2007). Por essa razão, e por ser a AAE um instrumento de apoio à tomada de decisão, os profissionais envolvidos com a prática necessitam não só conhecer o ambiente de planejamento em que se busca aplicar a AAE, mas, principalmente, buscar formas efetivas e bem sucedidas de integrar a AAE a esse sistema, e garantir que ela seja capaz de realmente influenciar a tomada de decisão em favor das questões ambientais identificadas.

Em certa medida, os fatores que contribuem para o impacto e influência da AAE sobre a tomada de decisão parecem ser bastante heterogêneos, o que sugere que essas questões são dependentes de questões de contexto. No entanto, ao descrever esses fatores de sucesso, os autores raramente fazem uma contextualização explícita com o contexto em que a AAE é aplicada, dificultando uma boa compreensão acerca dos elementos que contribuem – e em que condições eles ocorrem – para o impacto da AAE na tomada de decisões (RUNHAAR; DRIESSEN, 2007).

Por exemplo, em um mesmo país (Holanda) Runhaar e Driessen (2007) identificaram, em 4 casos de AAE analisados, fatores diferentes que contribuíram para o sucesso, ou o real impacto da AAE, na tomada de decisão. Os autores identificaram que questões relacionadas ao escopo, objetivos e a natureza dos problemas que esses planos lidavam; o grau de convergência dos interesses dos participantes; bem como as características do processo decisório, eram fatores significativos para condicionar o impacto e influência da AAE na tomada de decisão.

Analisando a realidade austríaca, Stoeglehner (2010) concluiu que, naquele contexto, a AAE deve oferecer uma base de informação ambiental sólida, valores transparentes e bem definidos. Segundo o autor a abordagem adotada deve ser uma combinação daquela racional com aspectos colaborativos e de negociação.

Croal et al. (2010), analisando o contexto canadense, defendem que o processo de AAE deve ter um foco central na provisão de informações e recomendações de ordem prática e concisa para o tomador de decisão. Neste caso, a AAE deverá oferecer uma recomendação para o decisor, formulada de acordo com as melhores informações disponíveis e métodos de análise, o que forneceria base suficiente para a tomada de decisão e informação do público.

Assim como Croal et al. (2010) e Stoeglehner (2010) fizeram em seus contextos (Canadá e Áustria), percebe-se que a pesquisa atual em AAE tem sido caracterizada por esse foco na análise dos fatores de efetividade e melhores práticas em cada contexto de planejamento. Esses estudos têm mostrado diferenças significativas em termos de visão acerca do que funciona melhor ou oferece melhor oportunidade de alcance de benefícios em cada situação e realidade.

O surgimento de sistemas legais, administrativos e o próprio desenvolvimento da literatura, guias e diretrizes práticos para aplicação da AAE, no entanto, fez surgir um desafio cada vez mais presente na rotina prática e na pesquisa sobre o tema: o de conciliar a necessidade de flexibilização e adaptação de procedimentos com a observação e o cumprimento de critérios mínimos de boas práticas.

Considerando essa grande diversidade de possibilidades na aplicação da AAE, Fischer (2007) identificou os principais fatores que influenciam a prática da AAE, em termos de procedimentos, métodos e questões substantivas. Elas estão identificadas na figura 3.

Figura 3. Fatores que influenciam a prática da AAE.
Elaborado a partir de Fischer (2007).

Alguns autores (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; BINA, 2007) também destacaram as questões de contexto - o sistema institucional, administrativo, político e cultural em que a AAE será aplicada – como uma das variáveis centrais na identificação do propósito, papel e abordagem da AAE, portanto, um dos fatores que devem influenciar a prática.

Para Hilding-Rydevik e Bjarnadóttir (2007), contexto é o conjunto de fatos ou circunstâncias que influenciam as abordagens de AAE escolhidas, bem como o conjunto de fatos e condições que ocasionam impacto sobre os resultados práticos da AAE, conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4. Influência do contexto sobre a abordagem e os resultados da AAE.

Fonte: Elaborado a partir de Hilding-Rydevik e Bjarnadóttir (2007).

O fato é que as questões de contexto devem desempenhar um papel relevante, e conhecer a realidade e os processos de tomada de decisão nos quais se atua é condição e requisito para o sucesso de uma AAE. O que ainda carece de maior discussão são os limites dessas influências e as relações de troca entre ambos os processos (planejamento e avaliação), ou seja, até que ponto essas questões de contexto devem influenciar e moldar o processo de AAE ou o contrário, até que ponto a AAE deve ocasionar mudanças nessa realidade. Essa questão necessita de atenção especial, pois pode determinar o poder de influência da AAE em ocasionar mudanças nas rotinas das organizações. Distinguir e entender as questões de contexto, no entanto, pode ser um desafio, pois as relações entre esses elementos (descritos na figura 4) podem nem sempre ocorrer de maneira linear, objetiva e unidirecional. Na realidade, elas podem se apresentar de forma muito mais complexa e dependente de outros fatores.

Para Bina, (2007) algumas questões devem ser absolutamente esclarecidas desde o início, ou seja, ao se estabelecer qualquer sistema de AAE. São elas:

- + Deve-se primeiro discutir o motivo para o qual se pretende adotar a AAE (por que);
- + O que exatamente precisa ser aperfeiçoado na maneira de se planejar e tomar decisões estratégicas sobre o desenvolvimento (o que impede esses processos de atingirem objetivos ambientais e de sustentabilidade), e;

- 🚧 O que a AAE pode e deve fazer para realçar o lado ambiental e sustentável dessas ações estratégicas.

Segundo a autora, responder a essas perguntas seria forçar as autoridades responsáveis pela condução da AAE em cada instituição, país ou setor de governo, a analisar criticamente os benefícios e as possibilidades de melhoria do sistema de planejamento. Autoridades e planejadores teriam, portanto, um papel central na definição do propósito, do papel, e da abordagem de AAE a ser implantada, para que ela seja relevante e coerente com o planejamento e os contextos institucional, organizacional e cultural em que se aplica.

Verheem e Tonk (2000) também compartilham essa ideia ao defender que procedimentos e metodologias muito rígidos de AAE têm a vantagem de oferecer diretriz e clareza para a prática, mas não permitem que planejadores e profissionais envolvidos com a AAE tenham muita flexibilidade de atuação, já que pode haver mais de um caminho para se atingir um mesmo objetivo. Os autores defendem que uma maneira de se criar flexibilidade sem que o instrumento caia em descrédito seria concentrar-se em princípios e objetivos a serem alcançados, e não em requisitos procedimentais absolutos. Assim, os processos de AAE seriam desenvolvidos para cada situação específica com o foco no alcance de princípios e objetivos.

Assim, o foco inicial passa a ser os vários resultados diretos e indiretos, tais como mudanças de decisões e atitudes em relação ao meio ambiente; maior conscientização em relação à questão ambiental; melhoria da qualidade ambiental; mudanças no conteúdo dos planos ou programas (RETIEF, 2007); a real consideração e identificação de uma gama mais vasta de impactos e alternativas do que o estudo de impacto ambiental de projetos (THERIVEL, 2004); a prévia e mais abrangente consideração de opções, cenários e impactos, atrelada à possibilidade de participação do público interessado; e a construção de políticas, planos, programas e, conseqüentemente, projetos mais transparentes e integrados.

Fins: Benefícios e Resultados

Muito se tem falado sobre as expectativas e possibilidades de benefícios associados à prática da AAE (FISCHER, 1999). De uma maneira geral, esses benefícios estão relacionados

ao alcance de alguns objetivos centrais, caracterizados por Sadler (2000) como objetivos substanciais, instrumentais e institucionais. Essas questões estão descritas no quadro 3.

Objetivos Substanciais	Assegura a protecção do ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável por meio de: <ul style="list-style-type: none"> - consideração de impactos ambientais de ações estratégicas; - identificação de alternativas; - geração ou análise de informações relacionadas à sustentabilidade de uma atividade, região ou conjunto de ações estratégicas; - identificação prévia dos efeitos cumulativos.
Objetivos instrumentais	Auxilia a superar as limitações dos sistemas de avaliação no âmbito de projetos por meio de: <ul style="list-style-type: none"> - processos de planejamento e tomada de decisão mais integrados e focados em questões chave; - consideração de efeitos e impactos que não são considerados no momento do planejamento de projetos; - economia de tempo e dinheiro, evitando erros honerosos.
Objetivos institucionais	Garante a integração do ambiente no processo de tomada de decisão por meio de: <ul style="list-style-type: none"> - mudança na rotina e na forma como as decisões são tomadas; - fortalecimento do processo de tomada de decisão (legitimidade, governança, confiança por parte da sociedade); - participação de intituições e públicos interessados e incorporação de suas considerações na construção de ações estratégicas.

Quadro 3. Objetivos a serem alcançados pelos processos de AAE.

Fonte: Dusik et al. (2003); Sadler (2000); Therivel (2004)

Apesar da expectativa em torno dos benefícios frequentemente associados à aplicação da AAE, boa parte dessas possibilidades ainda estão por serem alcançadas e os estudos e análises a respeito de experiências já ocorridas em diversos países ainda apresentam um número por vezes significativo de limitações das práticas (RUNHAAR; DRIESSEN, 2007; THERIVEL et al., 2009; NOBLE, 2009).

Uma pesquisa recente sobre os efeitos da entrada em vigor da Diretiva Europeia nos Estados Membros (EUROPEAN COMMISSION, 2009) mostrou que, apesar de alguns países apresentarem experiência muito limitada e recente para identificar reais benefícios da aplicação da AAE, a maioria dos Estados-Membros apresentaram exemplos práticos positivos. Os principais benefícios mencionados foram:

- 📌 A AAE facilita a integração de questões ambientais na tomada de decisão – e faz com que planos e programas tornem-se "mais verdes";
- 📌 A AAE aumenta a transparência da tomada de decisão devido ao envolvimento de todos os níveis da sociedade;
- 📌 A participação e a consulta a autoridades públicas competentes qualificam a tomada de decisão e facilita e reforça a cooperação entre o planejamento (por exemplo, entre autoridades de diferentes setores).

Os países membros da União Europeia se destacam no cenário atual em termos de prática na aplicação da AAE. A entrada em vigor da Diretiva teve certamente um impacto no cenário dos últimos anos, na medida em que requer a aplicação da AAE para vários setores e situações (por exemplo, planos e programas que estabelecem contexto para desenvolvimento posterior de projetos). Por essa razão, parece preocupante o fato de que apenas benefícios de caráter institucionais e processuais foram percebidos na pesquisa recente realizada pela Comissão Europeia. Pode-se argumentar também que a entrada em vigor da Diretiva é recente e que o alcance dos benefícios e objetivos mais substanciais e significativos ainda estão por serem percebidos.

Mesmo a análise de experiências anteriores à entrada em vigor da Diretiva, já dava conta que os benefícios não ocorrem como uma regra e nem de maneira uniforme (FISCHER, 1999), mas em diferentes graus de impacto e extensão, o que certamente indica algumas limitações procedimentais, institucionais, e a própria experimentação e o caráter ainda recente de algumas experiências.

Theophilou et al. (2010) analisaram a percepção dos profissionais envolvidos com a aplicação da AAE em experiências britânicas e concluíram que a influência da AAE, nesses casos, foi frequentemente percebida como um impacto mais periférico do que substancial, em termos de mudanças significativas no conteúdo dos planos, uma constatação que, segundo os autores, também já foi identificada nas experiências de aplicação da AIA em projetos.

Ao analisar o contexto de aplicação da AAE na Áustria, Stoeglehner (2010) também chamou atenção para o fato de que, na prática, em situações onde já existe um nível de integração de questões ambientais, sociais e econômicas no processo de planejamento, não

percebe-se mudanças consideráveis, em termos ambientais, nos planos sujeitos à AAE. Nesses casos, a AAE contribui principalmente para aumentar a transparência e o registro formal do processo decisório, ou seja, a AAE “relata a história” do processo de planejamento a partir de uma perspectiva ambiental. Por outro lado, em situações onde não existia esse tipo de integração no processo de planejamento, o autor identificou que a AAE forneceu boas oportunidades de inserção de objetivos ambientais e, principalmente, medidas de compensação e mitigação, reforçando assim o desempenho ambiental do plano e a integração das questões ambientais no processo de planejamento.

É certo que a prática formal da AAE é considerada recente – considera-se que a fase de ampliação e consolidação do instrumento tenha iniciado no começo dos anos 2000 (SADLER, 2000) -, e boa parte das análises e avaliações de casos práticos tem se concentrado nos sucessos e limitações procedimentais. Mas não se tem ainda um claro entendimento a respeito da extensão e natureza do impacto que a disseminação desse instrumento está causando na rotina das instituições, dos profissionais envolvidos com a tomada de decisão, das partes interessadas, na maneira de se pensar e praticar o planejamento, e na própria realidade, ou seja, o ambiente e sua qualidade.

No Canadá, identificou-se que ainda existe certo ceticismo em relação aos benefícios que se pode esperar da AAE, o que, segundo o autor, se deve, principalmente a uma falta de entendimento comum acerca do papel que a AAE pode e deve desempenhar no processo decisório, a limitada disponibilidade de referências metodológicas, e, mais significativamente, a falta de casos reais que demonstrem claramente o valor acrescentado pela AAE no processo de planejamento (NOBLE, 2009).

O fato é que há um reconhecimento acerca da necessidade de inserção da variável ambiental como fator relevante do processo decisório, seja no planejamento estratégico, seja em questões de caráter mais operacional, no âmbito de projetos. O caráter relativamente recente da prática e formalização da AAE, no entanto, ainda suscita amplas discussões quanto ao seu papel, os benefícios já alcançados e aqueles ainda por serem atingidos e os caminhos para se chegar ao potencial que se espera desse instrumento.

Hilding-Rydevik e Bjarnadóttir (2007) acreditam que a medida e até que ponto a aplicação da AAE irá promover uma mudança radical nos sistemas de planejamento em que ocorre pode ser questionada. Os autores reforçam a necessidade de maior discussão e

consciência acerca do papel e das contribuições da AAE em cada contexto. Para isso, os autores sugerem as seguintes diretrizes para estudos empíricos de contexto da AAE:

- ▣ Identificação dos problemas e limitações que podem ser identificados no contexto em relação à consideração de questões, objetivos e perspectivas ambientais no planejamento; e
- ▣ identificação do tipo de problemas de planejamento que a aplicação da AAE tem ajudado ou poderia potencialmente ajudar a aperfeiçoar ou encontrar uma solução.

Meios: Procedimentos e Metodologias

A AAE é um processo que envolve caminhos e métodos variados para a consecução de um número de benefícios e objetivos. A maneira como esses objetivos serão buscados tem variado significativamente e um grande número de autores (PARTIDÁRIO, 2000; DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; RUNHAAR; DRIESSEN, 2007; HILDING-RYDEVIK; BJARNADÓTTIR, 2007; GAZZOLA, 2008) atribui este fato a questões contextuais que diferenciam os diversos sistemas políticos, de planejamento e tomada de decisão existentes.

Apesar do conceito de flexibilidade e adaptabilidade ser constante na literatura, o desenvolvimento de bases jurídicas comuns e a necessidade de se estabelecer condições e princípios mínimos de boas práticas são também questões recorrentes na literatura. Do contrário, corre-se o risco de transformar o instrumento num conjunto de possibilidades tão múltiplas que acaba por acarretar a própria banalização, descrédito e prejuízo do propósito inicial.

Apesar de sua prática ser considerada relativamente recente, a AAE já pode ser considerada um instrumento rotineiramente estabelecido em vários países. Esse fato se deve, principalmente, ao surgimento de sistemas formais de AAE, ou seja, requisitos legislativos ou administrativos que foram estabelecidos nos últimos anos. Esse fato gerou um intenso debate acerca de procedimentos, metodologias e abordagens de AAE adequados aos diversos contextos.

O desenvolvimento de bases e requisitos jurídicos para a formalização AAE, portanto, tem sido um importante passo na busca por procedimentos mais detalhados, e critérios mínimos para a aplicação da AAE, embora muitos dos procedimentos e

metodologias utilizados atualmente para a avaliação das diferentes formas de impactos já existissem antes mesmo da evolução da legislação sobre AAE. Por exemplo, no contexto do ordenamento do território já havia, em muitos países, requisitos para consideração de impactos ambientais (MARSDEN, 2008).

Nesse contexto, a Diretiva Europeia (2001/42/EC) e o Protocolo relativo à AAE se destacam por apresentarem dois dos mais amplamente adotados e discutidos sistemas de AAE. A Diretiva Europeia, por exemplo, está em vigor desde 2001 e muitos dos 27 países membros União Europeia já incorporaram seus requisitos aos contextos legais nacionais. Já o Protocolo relativo à AAE – que apresenta muitos pontos em comum com a Diretiva Europeia –, é adotado desde maio de 2003 no âmbito dos países membros da Comissão Econômica Europeia. Tanto a Diretiva quanto o Protocolo estimularam, além da transposição de seus requisitos para contextos nacionais, uma produção extensa de documentos de referência como guias e diretrizes para aplicação e interpretação dos requisitos, análise de casos e resultados práticos, relatórios setoriais, etc (EUROPEAN COMMISSION ENVIRONMENT, 2001; UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE, 2003).

Além disso, vários outros países se destacam no cenário institucional da AAE. O quadro 4 apresenta um sumário de alguns desses principais sistemas de AAE já estabelecidos em vários países, juntamente com uma descrição geral das características e requisitos que estabelecem.

Vale destacar que a Diretiva Europeia e o Protocolo relativo à AAE (*SEA Protocol*) são aplicados em um número significativo de países e a experiência prática que esses dispositivos legais trouxeram nos últimos anos é a principal referência em termos metodológicos e institucionais que o mundo dispõe atualmente. Ambos prescrevem determinados requisitos processuais, mas mantêm nível significativo de flexibilidade para os Estados membros e signatários decidirem exatamente como implementá-los, em reconhecimento aos diferentes contextos em que operam (MARSDEN, 2008).

Sistema de AAE	Âmbito de aplicação	Características Gerais
Diretiva Europeia (2001/42/EC)	Planos e programas de vários setores, elaborados pelas autoridades nacionais, regionais e locais que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e são exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e que estabeleçam contexto para desenvolvimento de projetos futuros.	Procedimental e estruturado em etapas claramente identificadas: <i>Screening, scoping</i> , consulta, avaliação de impactos e consideração de alternativas, monitoramento, relatório ambiental.
Protocolo relativo à AAE (Comissão Econômica Europeia - UNECE)	Planos e programas de vários setores e que estabelecem contexto para futura aprovação de projetos.	Procedimental e estruturado em etapas claramente identificadas: Triagem (<i>Screening</i>) , Âmbito de aplicação (<i>Scoping</i>), Elaboração de Relatório Ambiental, Participação do Público, Consulta das Autoridades, Consultas Transfronteiriças, Decisão, Monitoramento.
Califórnia (<i>California Environmental Quality Act</i>)	Planos e programas, especialmente os de uso do solo. Planos e programas privados, com potencial impacto negativo, também devem conduzir avaliações programáticas.	Chamado de avaliação ambiental programática. Fortemente influenciado por abordagem do EIA de projetos. Procedimental e estruturado em etapas claramente identificadas. <i>Screening, scoping</i> , consulta, avaliação de impactos e consideração de alternativas, relatório ambiental.
Canadá (<i>The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals</i>)	Propostas legislativas (Parlamento Canadense), políticas, planos e programas formais, desenvolvidos no âmbito dos Ministérios ou com potencial impacto ambiental significativo. Outros departamentos e agências governamentais também são estimulados a adotarem a AAE.	Foco em “Princípios Orientadores” e alguns elementos procedimentais. Princípios: Integração o mais cedo possível, análise de alternativas, flexibilidade, autoavaliação (cada Ministério ou Departamento é responsável pela sua AAE), nível adequado de análise (proporcional aos impactos potenciais), Processo transparente e participativo (<i>accountability</i>), Utilização de mecanismos e instrumentos existentes. Procedimentos: Triagem (<i>preliminary scan</i>), escopo e natureza dos impactos potenciais, identificação de medidas de mitigação ou oportunidades de melhoria (<i>enhancement</i>), âmbito e natureza dos impactos residuais, medidas de monitoramento, incorporação de opinião pública e interessados.
Austrália (<i>Environmental Protection and Biodiversity</i>)	Políticas, planos e programas nos âmbitos locais (<i>Local Councils</i>), federal (<i>State Ministers</i>) e demais departamentos de governo.	Procedimental e estruturado. São elaborados Termos de Referência e existem Formulários com etapas e requisitos previamente estabelecidos: Descrição da proposta (política, plano ou programa), Descrição do ambiente e dos potenciais impactos, medidas para evitar,

Sistema de AAE	Âmbito de aplicação	Características Gerais
<i>Conservation Act)</i>		mitigar e compensar os impactos, medidas de monitoramento, avaliação e gestão adaptativa.
Reino Unido (<i>The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations 2004</i>)	O mesmo da Diretiva, planos e programas de vários setores, elaborados pelas autoridades nacionais, regionais e locais que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e são exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, e que estabelecem contexto para desenvolvimento de projetos futuros.	Procedimental e estruturado em etapas. A regulamentação no âmbito do Reino Unido reproduz os requisitos e procedimentos da Diretiva Europeia. No entanto, alguns aspectos foram acrescentados como a identificação das autoridades responsáveis pela AAE, a designação das organizações e autoridades a serem consultadas, e o estabelecimento de prazos e modalidades de consulta e informação (autoridades eo público). Irlanda do Norte, País de Gales e Escócia aprovaram legislação própria sobre o tema e algumas exigências adicionais foram estabelecidas.

Quadro 4. Descrição geral de alguns dos principais sistemas de AAE.

Fonte: Department of Sustainability Environment Water Population and Communities (1999); European Commission Environment (2001); United Nations Economic Commission for Europe (2003); The National Archives (2004); California Natural Resources Agency (2009); Canadian Environmental Assessment Agency (2010).

Apesar de abordagens flexíveis de AAE serem geralmente consideradas necessárias para permitir que o processo seja adaptado às circunstâncias em que é aplicado, há, no entanto, uma série de etapas e procedimentos mínimos que constituem elementos de boas práticas (JONES et al., 2005) e, conforme exposto no quadro 4, muitas dessas etapas e procedimentos mínimos são recorrentes. Esses procedimentos e etapas estão ilustrados e sintetizados na figura 5.

Figura 5. Etapas de um processo de AAE.

Baseado em: Sadler (2000); Therivel (2004); Gunn; Noble (2009)

Já foi argumentado também que nem todos esses passos e ações são necessariamente indispensáveis para realizar uma avaliação ambiental estratégica, e é nesse ponto que reside a flexibilidade do processo, ou seja, na maneira como essas etapas irão se adaptar ao processo decisório, o nível de integração com o planejamento em curso, o poder de influência e o peso que se dá à informação (abordagem de *baseline* x abordagem de objetivos), o peso que se dá à participação e consulta da sociedade e das autoridades interessadas etc. Essas etapas, portanto, compõem um quadro de referência e um menu de procedimentos e métodos que devem ser adaptados para a finalidade específica de uma AAE e ao contexto da proposta, sendo aplicada, portanto, de forma flexível e pragmática (SADLER, 2000).

Além da necessidade de se discutir, propor e avaliar procedimentos e metodologias para aplicação do instrumento, surgiu também a necessidade de se discutir a AAE sob a perspectiva menos procedimental e mais voltada para o desenvolvimento de princípios gerais, aplicáveis a contextos diversos. Fischer e Gazzola (2006) explicam que desde a década de 1990, vários autores discutem a necessidade de se estabelecer elementos, condições e fatores que condicionam melhores práticas de AAE. Os autores resumem alguns dos principais elementos que fornecem melhores condições para efetividade (*effectiveness*¹) do processo de AAE:

- ✚ A AAE deve ser efetiva (*effective*) no sentido de garantir que os aspectos ambientais sejam devidamente levados em consideração na tomada de decisão de políticas, planos e programas (PPPs);
- ✚ A AAE deve ser integrada e com foco na sustentabilidade, apoiando um processo de planejamento proativo que é conduzido por objetivos claros, e levando em consideração, além da variável ambiental, os aspectos econômicos e sociais;
- ✚ A AAE deverá ser realizada com profissionalismo;
- ✚ A AAE deve documentar e justificar como objetivos ambientais e de sustentabilidade são considerados na elaboração de PPPs de maneira transparente e simples; o controle de qualidade, portanto é considerado de grande importância;

¹ Segundo Ribeiro (2006), nos dicionários de língua inglesa, *effectiveness* (efetividade) aparece sempre como sinônimo de *efficacy* (eficácia).

- ✚ A AAE deverá ser conduzida com a participação de *stakeholders*, abordando explicitamente as preocupações e considerações do público, e garantindo o acesso às informações relevantes do processo de construção de PPPs;
- ✚ A AAE deverá fornecer informação suficiente, confiável e utilizável em tempo e custos eficientes;
- ✚ A AAE deve ser interativa, sendo parte de um ciclo contínuo de decisão; ela deve influenciar o planejamento futuro através da possível alteração de decisões estratégicas, neste contexto, a AAE deve ser aplicada em um sistema de “*tiering*” com o EIA e dentro de uma estrutura de planejamento bem definida;
- ✚ A AAE deve ser flexível e adaptável ao processo de planejamento (PPP).

A *International Association for Impact Assessment* (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2002) desenvolveu um conjunto de critérios com o intuito de fornecer orientações gerais sobre como construir novos processos de AAE, o que tem sido referência para a prática mundial (ver quadro 5). Esses critérios envolvem questões amplamente discutidas pela literatura nos últimos anos, especialmente os fatores de integração (integração com outros planos e estratégias relacionados, a integração de processos e a integração de questões ambientais, sociais e econômicas); a consideração de princípios e referências de sustentabilidade; o foco em questões-chave; o envolvimento das autoridades responsáveis; a divulgação e transparência do processo; o levantamento de informações essenciais; a participação da sociedade e a consideração de suas opiniões; a disponibilização de informação num tempo hábil para garantir a sua consideração na tomada de decisão.

É integrada	<ul style="list-style-type: none"> Assegura uma avaliação ambiental apropriada de todas as decisões estratégicas relevantes para se atingir um desenvolvimento sustentável. Dirige-se à inter-relação dos aspectos biofísicos, sociais e econômicos. Encontra-se ligado às políticas dos setores e das regiões (transfronteiriças) relevantes e, quando apropriado, à avaliação e ao processo de decisão sobre projetos.
É orientada para a sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> Facilita a identificação de opções de desenvolvimento e de propostas alternativas mais sustentáveis.
É focalizada	<ul style="list-style-type: none"> Fornece informação suficiente, fiável e utilizável para o desenvolvimento do planeamento e para a decisão. Concentra-se em questões chave do desenvolvimento sustentável. É ajustado às características do processo de tomada de decisão. É eficaz em termos de custo e de tempo.
É responsável	<ul style="list-style-type: none"> É da responsabilidade das autoridades competentes pelas decisões estratégicas a tomar. É conduzido com profissionalismo, rigor, equidade, imparcialidade e equilíbrio. É sujeito a verificação e controle independentes. Documenta e justifica de que modo as questões relativas à sustentabilidade foram tidas em conta no processo de decisão.
É participativa	<ul style="list-style-type: none"> Informa e envolve o público interessado e afetado, assim como os órgãos governamentais, ao longo de todo o processo de decisão. Considera explicitamente os seus contributos e preocupações na documentação e na tomada de decisão. Apresenta requisitos de informação claros e facilmente compreensíveis e assegura suficiente acesso a toda a informação relevante.
É iterativa	<ul style="list-style-type: none"> Assegura a disponibilidade dos resultados da avaliação o mais cedo possível, por forma a influenciar o processo de decisão e inspirar futuras ações de planeamento. Fornece informação suficiente acerca dos impactos reais da implementação de uma decisão estratégica, a fim de avaliar se essa decisão deve ser corrigida, assim como para fornecer uma base para futuras decisões.

Quadro 5. Critérios de desempenho para a prática da avaliação ambiental estratégica (desenvolvido pela *International Association for Impact Assessment*).

Fonte: International Association for Impact Assessment (2002).

Além da IAIA, vários autores e pesquisadores desenvolveram e sugeriram fatores e critérios de desempenho, sucesso e efetividade da aplicação da AAE, seja num contexto geral (SHEATE et al., 2004; DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005), seja em situações específicas (RUNHAAR; DRIESSEN, 2007). O desafio que se coloca atualmente é, a partir desses

princípios gerais estabelecidos, analisar aqueles que trazem melhores resultados e alcance de objetivos, em termos substanciais, instrumentais e institucionais, em cada contexto.

Âmbito de aplicação

Outra questão que não pode deixar de ser discutida, quando se trata de desenvolver procedimentos e formas de aplicação da AAE, são os aspectos relacionados ao âmbito de aplicação da AAE e suas influências sobre as questões de escala, escopo, levantamento de informação, relação entre diferentes PPPs e integração de objetivos.

Por lidar exatamente com questões estratégicas parece claro que a AAE não trata de questões detalhadas de projetos, apesar da necessidade de influenciá-los e estabelecer melhores contextos para as avaliações seguintes. Essa discussão torna-se relevante no momento em que, na prática, a diferenciação parece necessária, para que não haja sobreposição e repetição de trabalho e nem supressão desnecessária de um instrumento em favor de outro.

Uma das mais recorrentes justificativas utilizadas para defender a necessidade de utilização da AAE diz respeito à ideia de que os estudos de impacto ambiental para projetos não conseguem lidar com toda a ampla diversidade de impactos relacionados a opções de desenvolvimento. Nesses casos, não há possibilidade de se discutir opções de desenvolvimento estratégicas e esses estudos, portanto, não atendem à demanda por avaliações mais abrangentes em termos de alternativas.

Adotar a AAE em processos de tomada de decisão e planejamento anteriores à concepção de projetos, portanto, aperfeiçoaria a avaliação no momento em que cada questão passa a ser tratada no seu nível ou alçada adequados. Assim, cada nível estratégico de planejamento, ao incorporar a variável ambiental em seu processo decisório, estabelece melhor contexto para as avaliações seguintes, até chegar ao projeto em si, quando boa parte das questões estratégicas críticas já foram discutidas. A avaliação de projetos, portanto, seria otimizada e focada no que realmente é de responsabilidade do empreendedor.

É essa a lógica do “*tiering*”, ou avaliação em cascata. Significa, portanto, que inserindo a avaliação de impactos numa sequência de diferentes níveis de planejamento

(política → plano → programa → projeto), de forma a integrá-los, alguns retrocessos podem ser evitados, pode-se permitir o adiamento de questões mais detalhadas para níveis subsequentes e as avaliações terão escopos melhor definidos (ARTS et al., 2005). “*Tiering*” significa que algumas questões tratadas pela AAE em um nível (por exemplo, nacional, regional, ou uma política e um plano) não precisam necessariamente ser revisitadas ou reanalisadas em níveis “inferiores”, de modo que a integração e hierarquização de diferentes avaliações por níveis pode potencialmente economizar tempo e recursos (THERIVEL, 2004).

Essa noção de hierarquização e integração entre diferentes níveis de planejamento e níveis estratégicos, portanto, está também diretamente relacionada com a discussão a respeito da escala do estudo (extensão territorial e temporal e nível de detalhes das informações), o escopo da avaliação (que questões serão tratadas e quais serão deixadas de fora) e como se dá (e se ocorre) a incorporação ou transferência de recomendações ou diretrizes entre os diferentes níveis.

Arts et al. (2005) citam vários possíveis benefícios, identificados na literatura especializada, relacionados à prática da avaliação em cascata (*tiered approach*), no sentido de minimizar algumas limitações dos EIAs de projetos. São eles:

- ✚ a avaliação em sequência impede que importantes questões ambientais sejam excluídas do processo de avaliação de impacto;
- ✚ os estudos de impacto ambiental (projeto) são elaborados de forma mais focada (essa questão está relacionada à definição do escopo, o tipo de alternativas e impactos avaliados, o nível de detalhamento das análises etc.);
- ✚ ocorrem ganhos de eficiência nas avaliações de impacto subsequentes a partir de questões já avaliadas previamente (indicação de questões que precisam ser melhor analisadas ou não, diretrizes para avaliações subsequentes);
- ✚ a avaliação em cascata fornece melhores possibilidades de integração e adequação ao processo de tomada de decisão e planejamento em curso; e
- ✚ ocorre melhor aprimoramento de planos e projetos desenvolvidos e implementados.

Apesar disso, nos últimos anos, são recorrentes as discussões em que se questionam as relações e influências entre as avaliações estratégicas e destas com os

estudos de impacto ambiental de projetos. Apesar das expectativas em relação aos possíveis benefícios desse sistema de *“tiering”*, Arts et al. (2005) acreditam que mais evidências a respeito de seus pontos fortes, vantagens e oportunidades ainda são necessárias, bem como a identificação de suas limitações e dificuldades na prática.

Fischer (2007) acredita que essa abordagem de *“tiering”* pode realmente ser benéfica, conforme demonstrado em exemplos práticos na Alemanha, Escócia e na Inglaterra, inclusive com claros benefícios para o setor privado. O autor faz questão de destacar que a experiência prática também demonstra que a avaliação de impacto ambiental de projetos não deixa de ser necessária com a adoção de um sistema de avaliação em cascata.

João (2007) também acredita que mais pesquisas são necessárias para confirmar a afirmação de que as questões não precisam ser revisitadas em níveis de planejamento inferiores, já que algumas questões podem precisar ser analisadas com mais detalhe numa escala menor. Assim, a influência entre os diversos níveis não seguiria necessariamente uma ordem linear e unidirecional. Além disso, em alguns casos, talvez seja necessário que questões mais complexas, e/ou situações com alto grau de incertezas, sejam analisadas em todos os níveis e escalas de planejamento. Por essa razão, João (2007) defende uma análise criteriosa dos dados, informações e níveis de detalhes que são realmente relevantes para cada nível de planejamento. Segundo a autora, o perigo da ideia da hierarquização e do conceito de *“tiering”* é aceitar de maneira absoluta que se deve evitar a repetição de questões já tratadas em avaliações anteriores, assumindo assim a ideia de que só existe uma única escala onde a análise de determinadas questões se faz necessária. Na realidade, frequentemente um mesmo problema pode precisar ser revisitado em diferentes níveis e com diferentes escalas.

Como uma alternativa ao conceito amplamente adotado de *“tiering”*, Fry et al. (2002) utilizam a ideia do *“nesting”*, que se refere a planos e programas estratégicos que contribuem para outros planos. É um conceito diferente de *“tiering”*, que, segundo os autores, é uma visão um pouco idealizada da relação linear e unidirecional dos diferentes níveis de hierarquia de planejamento, em que políticas naturalmente influenciam planos, que, por sua vez, dão origem a programas e finalmente ocasionam a implantação de um projeto.

O conceito de “*nesting*” é particularmente importante quando se trata de planos espaciais, de ordenamento do território, ou planos de desenvolvimento que integram vários planos setoriais. Isso porque estes planos integrados são alimentados por outros planos e estratégias e proporcionam um espaço de incorporação e manifestação de planos setoriais, incluindo aqueles não oficiais ou menos formais, como pode ser o caso no setor do turismo.

Planos de uso do solo de âmbito local são bons exemplos de planos que, normalmente, tem outros planos ou estratégias aninhadas dentro deles (por exemplo, planos habitacionais, estratégias de conservação e preservação etc.). No entanto, se um plano ou programa está “aninhado” (ou diretamente relacionado) em outro pode nem sempre está muito evidente e claro para as autoridades e planejadores. Além disso, outro desafio diz respeito à escala temporal desses planos interrelacionados. Eles podem ter um horizonte temporal e prazos de revisão bastante diferentes, o que pode causar conflitos em termos de mudanças de prioridades, cursos de ação, visão e objetivos (FRY et al., 2002).

O fato é que garantir a integração dos diversos níveis e escalas de planejamento é, atualmente, um dos grandes desafios de pesquisadores e profissionais envolvidos com a prática. Entende-se essa questão como necessária para garantir princípios centrais da AAE: a integração, o foco nas questões-chave e disposição de uma base e contexto para futuras decisões e avaliações.

Sheate et al. (2003) identificaram que as experiências mais bem sucedidas de AAE (em termos de resultados práticos) ocorrem quando existem requisitos e obrigações legais para a AAE. Em termos de abrangência e cobertura, no entanto, muitos sistemas de AAE não contemplam a sua aplicação nos níveis mais estratégicos de planejamento, ou seja, as políticas. É provável que este fato esteja ocasionando uma deficiência significativa nos sistemas em que a AAE ocorre, já que muitas políticas representam um passo inicial significativo e altamente influente para o desenvolvimento de planos e programas subsequentes. Sheate et al. (2003) entendem que, para os níveis mais altos de política, as diretrizes ou disposições legais devem ser menos prescritivas em termos procedimentais e metodológicos, e mais focadas no alcance de resultados. Ainda assim, os autores acreditam que seria desejável a indicação de passos ou etapas mínimos, a partir dos quais os procedimentos detalhados seriam desenvolvidos.

João (2007) também chamou atenção para a relação da integração e diálogo entre os diferentes níveis (por exemplo, entre os níveis nacional e regional) e a execução de medidas mitigadoras e de outras recomendações. Isso porque a AAE realizada em um nível (por exemplo, nacional) pode fazer recomendações sobre mitigação que entram na jurisdição ou esfera de ação de outros níveis de planejamento. Isto significa que um esforço de coordenação e acompanhamento dessas questões é necessário para garantir que recomendações sejam incorporadas e efetivamente implementadas.

Outra questão que recentemente entrou na pauta de discussões no âmbito da avaliação ambiental estratégica diz respeito ao processo de levantamento de informações ambientais, ou seja, qual a quantidade de dados suficientes para a AAE e que tipo de dados é necessário. Essa questão também está diretamente relacionada à escala adotada, ou seja, qual a extensão e o grau de detalhamento das informações ambientais que serão utilizadas na AAE.

Essa questão parece não ter uma resposta padrão visto que diferentes tipos de informações serão necessários para: diferentes setores (transportes, energia, agricultura); diferentes temas (biodiversidade, saúde); diferentes níveis de planejamento; diferentes alternativas; diferentes fases (*scoping*, monitoramento etc.); impactos cumulativos; questões transfronteiriças; diferentes métodos etc. (JOÃO, 2007).

Parece evidente que qualquer tentativa de aplicação da AAE deve estar associada a uma reflexão a respeito da abrangência e o grau de detalhamento que o levantamento das informações deverá alcançar; de forma que os critérios para essa delimitação estejam claramente identificados.

João (2007) destaca algumas questões relevantes relacionadas à coleta de informações e escala:

- ✚ A identificação dos objetivos e indicadores da AAE depende da escala do estudo;
- ✚ O levantamento de informações ambientais em AAE tem de atingir o difícil equilíbrio entre ser submergida sob demasiados dados (que é mais adequado aos estudos de impacto ambiental de projetos) e a coleta de informações suficientes e necessárias para fins de tomada de decisão;

- ✚ Devido ao fato de a AAE abranger questões tão diversas, diferentes escalas serão necessárias para cada questão incluída no processo de AAE;
- ✚ Muitas vezes uma análise de multiescala é necessária já que uma mesma questão precisa ser revista e reavaliada em diferentes níveis (*tiering*) e com diferentes escalas.

Essa questão de escala e informações também está diretamente relacionada à abordagem de AAE a ser adotada. Por exemplo, em situações em que uma base de informações ambientais robusta não esteja disponível e não haja meios, condições ou tempo hábil para gerá-la, uma abordagem mais voltada para identificação de objetivos e indicadores - em detrimento da abordagem focada numa base de informações ambientais - será adotada (SHEATE et al., 2003).

Diante de tantas questões que envolvem a aplicação da AAE nos diversos níveis administrativos (nacional, regional e local) e os níveis estratégicos de planejamento (políticas, planos e programas), faz-se necessário destacar aqui as questões centrais identificadas na literatura:

- ✚ A integração entre os diversos níveis de planejamento é necessária pois pode evitar repetição de trabalho. Ela aperfeiçoa as avaliações sequenciais (foco nas questões que realmente interessam), influencia a transferência de valores e objetivos ambientais (melhor contexto), e permite uma maior coerência do sistema (partilha de objetivos comuns);
- ✚ O conceito de “*tiering*” apresenta algumas limitações, mas pode ser útil quando usado como referência para estimular a integração entre planos relacionados. Sua variação, o “*nesting*”, também é útil, pois pressupõe a integração de planos que nem sempre obedecem a uma hierarquia unidirecional e claramente identificável;
- ✚ A integração e influência entre planos podem não ser somente unidirecional. PPPs de escala local, por exemplo, ao tratar algumas questões de maneira mais detalhada, podem oferecer contexto para revisão de planos mais estratégicos, num nível mais “alto” de planejamento;

- ✚ As políticas devem incorporar, no mínimo, alguns “elementos” de AAE, para influenciar a integração ambiental no sistema como um todo. Nesses casos, diretrizes com forte caráter procedimental e metodológico podem não ser adequadas (foco em resultados);
- ✚ A integração e o diálogo entre os diferentes níveis de planejamento podem ser decisivos para garantir a incorporação e implementação de medidas mitigadoras e outras recomendações; e
- ✚ Diferentes níveis de planejamento e avaliação pedem graus e detalhamento de informações diversos, em que a abordagem multiescala pode ser necessária.

Estrutura de AAE: uma versão preliminar

A primeira versão da estrutura de AAE proposta por esta pesquisa está ilustrada na figura 6. Ela incorpora os principais elementos identificados no referencial teórico desenvolvido até aqui e está baseada em alguns pressupostos, descritos a seguir:

- ✚ Uma estrutura procedimental para aplicação da AAE não pode estar desvinculada do sistema de planejamento em que deverá ser aplicada. Por essa razão, qualquer discussão propositiva acerca de procedimentos e metodologias de AAE deve incluir uma análise do sistema em que se aplica.
- ✚ O sistema geral diz respeito ao quadro político e institucional, ao conceito de AAE adotado, aos procedimentos e princípios de boas práticas, às questões setoriais, ao âmbito de aplicação e aos resultados em que se pretende chegar.

Mesmo países que compartilham um quadro jurídico e diretrizes procedimentais comuns estão aplicando a AAE de maneira diferente (abordagens, propósito, critérios de efetividade). Essa necessidade de flexibilização, no entanto, não pode levar o instrumento ao seu descrédito. Para isso, é preciso que haja uma busca e esforço gerais pelo foco nos resultados, ou seja, no alcance dos fins da AAE.

Figura 6. Proposta de estrutura geral de AAE: conceito, processos e resultados.

Considerando o propósito deste trabalho, a seguir as questões setoriais relacionadas ao planejamento do turismo serão discutidas à luz do referencial teórico já desenvolvido sobre avaliação ambiental estratégica, no sentido de avançar na proposta de uma estrutura que possa integrar ambos os processos (AAE e planejamento do turismo).

4.4 O setor do turismo

Conceitos: o sistema do turismo

Há muitos anos, pesquisadores, organizações e instituições ligadas ao desenvolvimento e à pesquisa do turismo buscam uma conceituação que seja completa o bastante para abranger toda a diversidade de atividades, atores e possibilidades que essa atividade permite, mas sem inviabilizar a sua distinção de outros tipos de mobilidade e deslocamentos temporários. A necessidade de circunscrever a atividade do turismo dentro de um quadro bem definido está diretamente relacionada ao seu planejamento e gestão, mas também à pesquisa sobre o tema, à importância de se permitir a comparação de dados e estudos, e manter as discussões dentro de um espectro comum e bem delimitado.

A questão da delimitação, no sentido de definir e enquadrar o setor do turismo, tem se mostrado uma tarefa difícil (COSTA, 2001), já que é uma atividade que já foi descrita como multifacetada, que toca um conjunto de indivíduos, empresas, organizações, lugares e atividades econômicas diferentes, que se combinam de alguma forma para proporcionar uma experiência de viagem (COOPER et al., 2005). Além disso, a constatação a respeito da complexidade e do grande alcance do setor de turismo se mostra relevante não só no âmbito da discussão teórica acerca das fronteiras dessa atividade, mas também no que diz respeito ao planejamento e gestão e aos processos econômicos, sociais e ambientais que ele envolve.

O turismo é sobretudo um setor privado e de negócios, mas é também um fenômeno social. Ele está relacionado ao fluxo de pessoas, mas também à produção e ao consumo de uma grande variedade de produtos e serviços, tangíveis e intangíveis, e que, portanto, causam uma série de impactos econômicos, sociais e ambientais, tanto positivos como negativos. E porque envolve e influencia tantos setores e um grande conjunto de partes inter-relacionadas, muitas vezes é descrito como um sistema (MILL; MORRISON, 1985; GUNN; VAR, 2002; COOPER et al., 2005; HALL, 2008) e controlar esta multiplicidade de

atores é um desafio que exige planejamento, especialmente no que diz respeito à articulação das muitas partes que compõem esse sistema (GUNN; VAR, 2002).

Por essa razão, e pela dificuldade do setor empresarial em controlar de maneira integrada todos os fatores que compõem a atratividade de um destino e os impactos que o desenvolvimento do turismo pode causar, entende-se como necessário que as opções relativas ao desenvolvimento do turismo devem ser consideradas no âmbito de políticas públicas. Segundo Weaver (2008) a complexidade do sistema que compõe o turismo traz inúmeros desafios para o planejamento e gestão dessa atividade, o que pode ser sintetizado nas seguintes questões:

- ✚ fronteiras difusas;
- ✚ impactos indiretos e induzidos do turismo;
- ✚ influência de sistemas externos;
- ✚ efeitos e relações imprevisíveis; e
- ✚ necessidade de uma abordagem holística.

Este trabalho, portanto, por versar sobre a aplicação de um instrumento de planejamento e auxílio à tomada de decisão, adota o entendimento amplo e abrangente do setor de turismo, entendido, portanto, como um sistema aberto, complexo e formado por muitas partes interrelacionadas e dependentes. Em vista disto, entende-se que, qualquer tentativa de planejar e entender esse sistema carece de abordagens e instrumentos que ofereçam possibilidades de uma visão integrada.

Estrutura institucional: o turismo na política pública

Já que o setor do turismo é difícil de ser definido e circunscrito dentro de um limite bem claro, devido ao envolvimento de tantos diferentes atores e setores da economia, é natural que o estabelecimento de uma estrutura institucional e de uma política claramente definida também seja um desafio. Fundamentalmente, a política de turismo apresenta o conjunto de diretrizes, que, associadas ao planejamento e identificação de objetivos, estabelece o contexto para a tomada de decisão (EDGEELL et al., 2008).

A tentativa de delimitar o âmbito e o alcance da literatura acadêmica sobre o planejamento do turismo, no entanto, é uma tarefa difícil, especialmente quando se busca olhar além dos aspectos técnicos do gerenciamento (por exemplo, as ferramentas e instrumentos de gestão de visitantes). No entanto, o que ganha destaque na revisão da literatura sobre o planejamento do turismo nas últimas décadas é um debate constante sobre o alcance, a extensão e a responsabilidade pelo planejamento e gestão desse setor. São questões que, apesar de discutidas há certo tempo, ainda impõem desafios a pesquisadores e planejadores (PAGE, 2005).

Diz-se que a política de turismo pode ser definida como “o conjunto de regulamentos, normas, orientações, diretivas, e objetivos de promoção dentro dos quais as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento do turismo dentro de um destino são tomadas” (GOELDNER; RITCHIE, 2006).

A política de turismo, portanto, está relacionada ao uso do poder pelas organizações públicas na gestão do turismo (ELLIOT, 1997), ou seja, é o que o setor público realmente decide fazer, ou não fazer, sobre o assunto, especialmente no que se refere ao enquadramento legislativo, a criação de agências e órgãos especializados, as regras gerais para o planejamento, as responsabilidades e as formas de fazê-lo (PAGE, 2005).

Edgell et al. (2008) foram ainda mais longe e incorporaram ao conceito de política de turismo o conjunto de ações, diretrizes, princípios e procedimentos, estabelecidos dentro de um referencial ético, que representam a intenção de uma comunidade (um destino, ou uma nação) para atender com eficácia os objetivos e metas de planejamento, desenvolvimento, produtos e serviços, marketing e sustentabilidade do desenvolvimento do turismo.

Apesar de abrangente e bem intencionada, a definição de Edgell et al. (2008) nem sempre se aplica a todos os contextos. Isso porque o turismo na política pública nem sempre obedece a uma regra geral de valores, escopo e responsabilidades universalmente bem definidos. Ele envolve um conjunto complexo e muitas vezes sobreposto de instituições e órgãos públicos, privados e mistos, no âmbitos internacionais, nacionais, regionais e locais.

Não há dúvida que estabelecer política e ações de planejamento é fundamental para garantir que o setor do turismo se desenvolva em bases sustentáveis (EDGELL et al.,

2008) e os governos têm um papel fundamental, pois possuem poder para controlar e gerir o crescimento e desenvolvimento desse setor, bem como seus benefícios e impactos diretos e indiretos (MOWFORTH; MUNT, 2003). O papel do setor público na gestão e regulação do setor do turismo, no entanto, não parece ser um consenso e é uma antiga questão controversa (MILL; MORRISON, 1985).

Essa tendência se mostra ainda mais forte em países desenvolvidos, onde o capital privado imprime grande força nesse setor. Hall (2008) menciona o ceticismo cada vez maior em torno da efetividade da atuação de governos, especialmente no âmbito nacional, na área de turismo. No entanto, segundo o autor, mesmo com o aumento da demanda em favor de menor atuação dos governos, especialmente em grande parte do mundo ocidental, as falhas de mercado ainda fornecem uma série de justificativas para a intervenção do Estado.

Além disso, Gunn e Var (2002) já chamaram atenção para o fato de que, na maior parte dos casos, os prejuízos ambientais e sociais causados pelo turismo são resultado do fracasso de governos e empresários do setor privado em lidar com o próprio crescimento econômico, e não apenas com o turismo.

Alguns autores (MILL; MORRISON, 1985; GUNN; VAR, 2002; HALL, 2008) destacaram pressupostos gerais sobre o planejamento do turismo que são mencionados aqui devido à sua relevância para entender melhor como a AAE pode ser aplicada ao setor de turismo:

- ✚ o turismo é, por natureza, um fenômeno multidisciplinar;
- ✚ o sucesso de um destino turístico é influenciado não apenas pelo planejamento do turismo, mas por toda uma série de políticas relacionadas, que não estão sob o controle do setor de turismo;
- ✚ nações, regiões e comunidades variam muito em suas tradições políticas, estruturas de planejamento e visões em relação ao turismo;
- ✚ o turismo é controlado e planejado por uma grande multiplicidade de atores, organizados principalmente dentro de três categorias: governo, organizações sem fins lucrativos e empresas;
- ✚ o planejamento para o turismo ocorre em várias formas (desenvolvimento, infraestrutura, promoção e marketing), estruturas (governo e organizações não-governamentais), escalas (internacional, nacional, regional, local e setorial), e

frequência (diferentes escalas de tempo para o desenvolvimento, implementação e avaliação);

- ✚ o planejamento do turismo tende a ser um amálgama de considerações econômicas, sociais e ambientais que refletem a diversidade de questões que influenciam o desenvolvimento do turismo;
- ✚ os papéis do setor público (governo) e do setor privado (empresas de turismo) nem sempre são claramente demarcados.

O turismo é um setor bastante dinâmico, que está em constante evolução e mudanças, o que ocasiona a necessidade de lidar com frequentes novos desafios e problemas (ELLIOT, 1997). Na última década tem ocorrido um intenso debate acerca do âmbito, extensão e a responsabilidade sobre o planejamento e gestão do turismo. Inevitavelmente, as responsabilidades compartilhadas e a sobreposição de agências, instituições e atores interessados no tema têm ocasionado uma série de conflitos e desafios na prática (PAGE, 2005) e essas questões, certamente, devem exercer significativa influência sobre as possibilidades práticas de aplicação da AAE nesse setor.

A seguir, essas variáveis e elementos, considerados relevantes para o planejamento e a avaliação estratégica do setor de turismo, serão discutidos à luz do referencial teórico sobre avaliação ambiental estratégica já debatido anteriormente neste capítulo. Essas diferentes questões gerais e específicas de contexto relacionadas com o planejamento do turismo são, portanto, exploradas e identificadas, a fim de aperfeiçoar a compreensão acerca de como estas questões poderão influenciar a prática e como uma proposta de aplicação da AAE para o setor pode ser desenvolvida. A proposta, portanto, deve incorporar os elementos de contexto considerados relevantes para adaptação, e, portanto, oferecer uma melhor e mais realista orientação prática.

Status do turismo (questões econômicas, sociais e ambientais)

Como regra geral, o grau de envolvimento do governo na gestão e planejamento do turismo é proporcional ao *status* do turismo, à sua importância para a economia e aos problemas e impactos que ele ocasiona (ELLIOT, 1997).

O turismo pode desempenhar um importante papel econômico em alguns contextos a ponto de destinos locais, regiões e até mesmo países dependerem fortemente das receitas do turismo. Por essa razão, a atuação e intervenção do setor público podem ser crucial para garantir que eventuais problemas relacionados às falhas e imperfeições do mercado, bem como as necessidades sociais sejam tratadas da forma e no tempo adequados (HALL, 2008).

Além disso, efeitos ambientais e sociais significativos resultantes do desenvolvimento do turismo tornaram-se outra grande preocupação, considerando o fato de que muitos destinos turísticos dependem sobremaneira da manutenção das suas características ambientais e culturais para manter a sua atratividade e sustentabilidade. O desenvolvimento do turismo pode ser prejudicial ao ambiente natural e cultural e esta é a razão pela qual, mesmo nos casos em que o peso econômico do setor do turismo não seja tão relevante como outros setores, o Poder público poderá optar por intervir em questões de desenvolvimento do turismo.

O status do turismo deve ter uma influência significativa sobre a probabilidade de aplicação da AAE para o planejamento do turismo. Embora, atualmente, os requisitos legais se destaquem como a principal força motriz para adoção da AAE em ações de planejamento, pode-se afirmar que, no caso do setor do turismo, essas exigências legais só serão aplicáveis em situações em que o setor público opta por se envolver de maneira substancial e formal em questões relacionadas ao planejamento do turismo.

Por essa razão, e porque o status do turismo desempenha um papel importante na probabilidade e necessidade de envolvimento governamental em questões de planejamento e regulamentação do turismo, pode-se, por conseguinte, afirmar sua relevância crucial para determinar também a probabilidade de adoção da AAE nesses contextos.

Assim, pode-se esperar que quanto maior o *status* do turismo (a relevância das questões econômicas, sociais e ambientais que ele envolve), maior, portanto, deve ser a chance de utilização da AAE. Num exame inicial, a variável “*status* do turismo” é uma questão relevante, embora outros elementos e condições irão certamente desempenhar um papel mais crucial, como o ambiente político, institucional regulatório e de planejamento.

Governos, iniciativa privada e sociedade: papéis, responsabilidades e graus de envolvimento.

Na década de 1980 ainda era muito comum, particularmente no âmbito de países com forte influência do livre comércio, a defesa de que o planejamento do turismo era desnecessário, e o envolvimento ou intervenção governamental nesse campo não era bem aceito. Este fato ainda é especialmente verdadeiro na América do Norte, onde a indústria do turismo se desenvolveu e existe há muitos anos sem um planejamento integrado. No setor privado muitos veem o planejamento governamental do turismo como uma intromissão em seus domínios de atividade, e eles são bastante céticos em relação a seu valor final (MILL; MORRISON, 1985).

Nos dias atuais, é mais comum o cenário em que o turismo não é sempre gerido e planejado por instituições setoriais, específica e exclusivamente criadas para tal função, com responsabilidades de planejamento delimitadas e claras. O turismo, direta e indiretamente, influencia e é influenciado por uma multiplicidade de atores e setores e é por isso que o planejamento integrado e abrangente é tão imperativo neste setor, principalmente a consideração a respeito de como as diferentes partes que o compõem se encaixam e se relacionam (GUNN; VAR, 2002).

Por exemplo, no âmbito nacional, embora muitos governos estabeleçam planos nacionais setoriais para o desenvolvimento do turismo, uma série de outras políticas tem uma influência considerável sobre a maneira como o turismo será desenvolvido, como as políticas de planejamento e conservação ambiental, de comércio exterior e industrial, o planejamento dos transportes e do desenvolvimento econômico, as questões da imigração etc.

É possível, inclusive - e muitos países optam por esse caminho -, lidar com as questões de planejamento do turismo de uma forma mais indireta, utilizando instrumentos de planejamento que influenciam o desenvolvimento do turismo indiretamente, reforçando a já existente estrutura de planejamento ou aumentando a influência que as políticas e instrumentos territoriais e espaciais bem como outras políticas setoriais (transporte, comércio, recursos hídricos etc) poderão ter sobre o desenvolvimento do turismo.

Além disso, nos dias atuais, a iniciativa privada representa um papel central não só no desenvolvimento, investimento e operação de serviços turísticos. Cada vez mais, ela desempenha um papel ativo e relevante na concepção, planejamento e gestão de destinos turísticos, de forma indireta e direta. Por essa razão, qualquer discussão acerca de modelos, abordagens e procedimentos de planejamento do turismo, não pode negligenciar o papel da iniciativa privada.

Apesar de maior parte do setor do turismo ser de fato gerida e controlada pelo setor privado, acredita-se que o setor público desempenhe um papel crucial pois têm o poder de garantir a estabilidade política, segurança e a estrutura legal e financeira que o turismo requer. São os governos quem negociam e estabelecem acordos com outros governos em assuntos como imigração, permissão para aviação (transporte aéreo) etc. Além disso, governos podem auxiliar o turismo de diversas formas como na provisão de serviços essenciais, o controle do setor, no sentido de garantir padrões de qualidade e segurança etc. Essas são funções legítimas dos governos e muitas terão um impacto significativo na qualidade e atratividade final do produto consumido por turistas (ELLIOT, 1997).

Vale destacar também a existência de um número significativo de organizações que fazem parte da comunidade do turismo, mas não de uma maneira empresarial ou lucrativa. Estas organizações normalmente incluem grupos de pressão e organizações não-governamentais, internacionais, nacionais ou locais, que têm interesse na ampla gama de questões e problemas sociais, econômicos, ambientais e morais que envolvem o desenvolvimento do turismo. Por ser uma atividade baseada em pessoas, o turismo afeta não só os turistas e empresários, mas todos aqueles que vivem em destinos turísticos e que são afetados por essa atividade de alguma forma ou de outra (ELLIOT, 1997).

Em uma nação democrática acredita-se que há um papel válido a ser desempenhado no planejamento do turismo, tanto pelo setor público quanto o privado

(MILL; MORRISON, 1985) e pela própria sociedade, na forma de organizações e grupos de interesse, cada vez mais comuns e relevantes nesse cenário.

Muitos outros tipos de situações intermediárias são possíveis e, apesar das tendências na diminuição da intervenção pública na gestão do turismo, mais recentemente tem havido apelos significativos para a redefinição de papéis públicos e privados no desenvolvimento do turismo e planejamento. Nesse contexto, as parcerias público-privadas são constantemente vistas como um requisito para o alcance de ações compromissadas com a sustentabilidade, a qualidade e a eficácia do planejamento do turismo (FAYOS-SOLÁ, 1996; WEAVER, 2008).

Assim, acredita-se que governos, setor privado e as organizações da sociedade devem trabalhar de forma coesa e integrada, atuando como líderes na criação, regulação e operacionalização das políticas de turismo, pensando além dos benefícios econômicos e abrangendo os interesses ambientais, sociais e culturais (EDGEELL et al., 2008).

Governos, iniciativa privada e sociedade, portanto, nem sempre desempenham, dentro do sistema do turismo, papéis claramente demarcados. Todos compartilham uma grande diversidade de funções no que diz respeito à operacionalização, planejamento e gestão da atividade; com diferentes graus de envolvimento. A natureza desse envolvimento e os papéis que eles assumem irão depender muito do contexto político, institucional e regulatório em que ocorrem.

Entender essas relações e os papéis e responsabilidades que essas esferas assumem é algo extremamente relevante quando se discute a aplicação da avaliação ambiental estratégica, um instrumento que lida diretamente com esses atores e a maneira como eles planejam e operam.

A AAE tem sido tratada na literatura como um instrumento fundamentalmente ligado a iniciativas de planejamento conduzidas pelo poder público. Mas em setores onde a iniciativa privada tem um forte elo e influência, discutir esses papéis e relacionamentos torna-se essencial para entender a esfera onde as decisões são tomadas, por quem e qual a natureza e o alcance das questões tratadas.

O grau de envolvimento dos governos em questões relativas ao turismo, portanto, pode variar desde o planejamento mínimo ou limitado a uma abordagem muito abrangente

e fortemente baseada na regulamentação. Como essas questões, na prática, podem se mostrar extremamente diversificadas e complexas, é difícil distinguir e enquadrar todo o leque de possibilidades que governos, iniciativa privada e sociedade podem adotar.

Assim, uma análise específica de cada caso e seu contexto é mais viável, bem como altamente necessária para entender a extensão das questões que a AAE será capaz de influenciar, o alcance da sua aplicação e as possibilidades de integração das diferentes hierarquias de planejamento. Além disso, o grau e a extensão do envolvimento do governo no planejamento do turismo também podem variar bastante de acordo com os diferentes níveis de planejamento (nacional-regional-local).

O quadro 6 sintetiza os principais papéis e responsabilidades governamentais no planejamento do turismo, juntamente com uma discussão acerca da relevância dessas questões para a aplicação da avaliação ambiental estratégica.

Papéis e responsabilidades		Características	Relevância para a AAE
Planejamento abrangente	Governos assumem significativa responsabilidade nas questões relacionadas ao planejamento do turismo, especialmente no estabelecimento de uma visão, objetivos claros e metas para o desenvolvimento do turismo. Governos influenciam e atuam de maneira direta sobre a gestão da oferta e demanda, apoio ao desenvolvimento de produtos turísticos, estabelecimento de metas de crescimento, segmentação do mercado, identificação de demanda por investimentos e prioridades para a alocação de recursos, formação de recursos humanos, regras gerais para a proteção de atrativos e tributação. O turismo é um setor chave e há uma tentativa de se definir uma visão global para o setor, com objetivos e estratégias que deverão ser implementados por um amplo leque de organizações e instituições que compõem o sistema de turismo.	Abrangência e escopo da AAE devem ser amplos. As questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo devem tratadas de maneira bastante abrangente, sistemática e integradas. Boa oportunidade para ampla análise de alternativas e influência sobre opções de desenvolvimento. Oportunidade para influenciar questões relacionadas a visões conceituais, natureza/tipo de desenvolvimento, padrões espaciais, e questões de localização e capacidade/volume.	
Coordenação	Governo tem um papel limitado em questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo, centrando a sua participação na articulação das várias organizações e agências envolvidas no setor. A iniciativa privada desempenha um papel relevante em questões de planejamento e estabelecimento de metas e objetivos, e está organizada em associações ou agências que representam o setor empresarial na defesa do desenvolvimento do turismo. Essas organizações de classe podem ser financiadas exclusivamente pelo setor privado ou de maneira conjunta com o poder público. Há um foco também no desenvolvimento de parcerias público-privadas com responsabilidades partilhadas e comuns. As visões e estratégias para o turismo também podem ser desenvolvidas por organizações, conselhos ou comissões conduzidos por agentes mistos (públicos e privados). As estratégias de marketing são frequentemente desenvolvidas e realizadas em conjunto. O setor privado tem um	Planos governamentais de turismo, nesse caso, apresentam abrangência e alcance limitados, o que deve também limitar o alcance da própria AAE. O papel de coordenação é mais comum em níveis mais estratégicos de planejamento (políticas) ou no âmbito nacional. É mais comum em países desenvolvidos e ocidentais e onde a iniciativa privada se mostra muito bem organizada e ativa. Porque o escopo dos planos pode ser muito limitado, se aplicada, é pouco provável que a AAE exerça uma influência considerável, já que o poder público não lida com questões operacionais e objetivos e investimentos concretos. A AAE teria foco em questões relacionadas a valores, filosofias e conceitos do desenvolvimento do turismo.	

Papéis e responsabilidades	Características	Relevância para a AAE
	<p>papel importante na definição de estratégias e objetivos gerais, enquanto os governos apoiam o o desenvolvimento econômico e coordenam as demandas do setor empresarial.</p>	<p>Por outro lado, o papel de coordenador aproxima o poder público da iniciativa privada, o que oferece oportunidades de maiores ações de articulação e atuação conjuntas. A iniciativa privada poderia exercer um papel importante na AAE ao trazer suas estratégias e objetivos para o escopo da avaliação.</p> <p>Organizações privadas e as empresas, portanto, teriam que, de alguma forma, ser integradas ao processo bem como incentivadas a incorporar as recomendações da AAE ao seu próprio planejamento e operação.</p>
<p>Legislação e Regulação</p>	<p>Em alguns contextos o planejamento do turismo pode ter um alto grau de formalidade e obrigatoriedade de execução. Países estabelecem uma ampla legislação e regulamentação geral que de alguma forma afeta o desenvolvimento do turismo, mas a regulamentação específica do turismo pode ser necessária mas também bastante controversa. O setor privado é frequentemente contrário às iniciativas de regulamentação do setor do turismo, embora em alguns contextos, pode ser essencial, pois governos nem sempre podem contar com o setor privado para o controle e regulação efetivos de suas atividades (Mill e Morrison, 1985). O grau de formalidade e de execução dos planos é determinado pelo ambiente político e de planejamento, mas também pelos atributos do destino e do grau de desenvolvimento do turismo. Ilhas isoladas ou áreas altamente sensíveis podem adotar uma legislação rigorosa para controlar o desenvolvimento do turismo. Podem ser definidas regras específicas de funcionamento ou padrões mínimos de qualidade ambiental e social para empresas turismo; identificar e estabelecer zonas do território específicas para o desenvolvimento</p>	<p>Neste caso, o planejamento do turismo tem um elevado nível de execução ou formalidade. No contexto europeu, por exemplo, é a situação mais provável em que a AAE será aplicada, devido aos requisitos da Diretiva Europeia. Medidas regulatórias para o desenvolvimento do turismo geralmente ocorrem nos planos espaciais e de uso do solo, que estabelecem medidas específicas e orientações espaciais para o desenvolvimento do turismo.</p> <p>É mais comum no âmbito local ou regional e a AAE deverá lidar com questões como padrões espaciais, capacidade e volume e as questões de localização para o desenvolvimento do turismo. Há boa oportunidade para a influência da AAE sobre alternativas e opções, especialmente aquelas relacionadas com a natureza e o tipo de desenvolvimento do turismo e os padrões espaciais.</p>

Papéis e responsabilidades			Características		Relevância para a AAE	
			do turismo; estabelecer taxas e controle de permissões para acesso a destinos mais sensíveis; ou utilizar legislação específica para proteger os produtores locais, proprietários de terras e empresários locais de investidores e empresas estrangeiros.			
			Na maioria dos países desenvolvidos, os governos muitas vezes optam por reforçar a sua influência sobre as questões do turismo por meio da regulação de outros setores como do comércio, da legislação ambiental, espacial e econômica, o que pode ter uma influência direta ou indireta sobre o desenvolvimento do turismo.			
Empreendedor			Alguns autores podem dividir essa categoria em duas (desenvolvimento pró-ativo e fornecedor de infraestrutura). No passado, ou atualmente em alguns países em desenvolvimento, governos possuíam e gerenciavam organizações empresariais de turismo, como hotéis, agências e empresas de transporte. Hoje em dia os governos atuam mais frequentemente no fornecimento de infraestrutura, incentivos fiscais, provisões de terras baratas, empréstimos a juros baixos ou em parcerias público-privadas. Os governos podem participar diretamente de parcerias em investimentos ou estimulando o empreendedorismo, através de incentivos financeiros e de concessões, bem como patrocinando e incentivando a pesquisa para o benefício geral do setor.		Essas ações são muitas vezes adotadas no âmbito regional ou local, dentro de uma abordagem programática (um grupo de projetos) ou planos orgânicos. Neste caso, os governos têm um papel central nos investimentos diretos ou fornecendo contexto para tal. Para a AAE é de grande relevância a questão dos projetos e empreendimentos que planos orgânicos e de investimento estimulam, bem como seus impactos cumulativos e as questões de caráter espacial e de uso do solo.	
Promoção			Muitos governos podem optar (ou optaram em algum momento) por concentrar sua influência no controle e gestão de ações marketing e promoção turística, o que também é consequência da preferência, por parte de setores empresariais, pela menor influência dos governos no desenvolvimento turístico. Neste caso, os		Questões mais frequentemente presentes no nível nacional e regional. Alguns governos nacionais, inclusive, limitam sua influência quase que exclusivamente na promoção turística.	
					Nesse caso, o alcance da AAE deve ser relativamente limitado,	

Papéis e responsabilidades	Características	Relevância para a AAE
	<p>governos assumem a responsabilidade sobre o desenvolvimento e promoção de estratégias que incluem a identificação de mercados potenciais, o desenvolvimento de campanhas, o estabelecimento de objetivos e metas quantitativas (tamanho do público que se quer / pode atrair) e qualitativas (perfil dos visitantes, produtos e áreas preferenciais para divulgação e desenvolvimento).</p>	<p>mas pode proporcionar boas oportunidades para influenciar questões como a incorporação de valores e objetivos ambientais na natureza e no tipo de desenvolvimento do turismo (gestão da oferta) e na identificação de mercados preferenciais (em termos de impactos ambientais – distância de mercados emissores, por exemplo) e as características do público-alvo (gestão da demanda).</p> <p>Como no papel de coordenação, neste caso, as organizações privadas e empresariais também precisam ser integradas ao processo e de alguma forma incentivadas a incorporar as recomendações da AAE em seu próprio planejamento e operação.</p>

Quadro 6. Principais papéis e responsabilidades governamentais no planejamento do turismo.

Fonte: Baseado em Mill; Morrison (1985); Charlton; Essex (1996); Holloway (2006); Hall (2008).

Nacional, regional e local: questões de escala, escopo e integração.

Outra questão de grande relevância quando se trata de aplicar a AAE no contexto de um sistema de planejamento são os diferentes níveis e escalas de planejamento, as relações e integração desses níveis e o escopo e natureza de sua atuação.

Como já discutido anteriormente, os diferentes níveis de governo podem estar envolvidos em diversos graus na gestão e planejamento do turismo, assumindo papéis e responsabilidades igualmente variáveis sobre essas questões. Em muitos casos, o planejamento setorial do turismo pode não ocorrer em todos os níveis de planejamento (nacional – regional – local), ou pelo menos, não com o mesmo peso, o que ocasiona o fato de que o turismo acaba sendo planejado e controlado em diversos graus de escopo e abrangência.

O planejamento do turismo pode não ser uma prioridade em todos os diferentes níveis de planejamento, ou, caso seja, possivelmente será planejado com abrangência e escopo diversos. Essa disparidade deve influenciar o alcance e a cobertura da AAE dentro do sistema, bem como as possibilidades de adoção deste instrumento de maneira hierarquizada e integrada. A abrangência da AAE no planejamento do turismo (nacional, regional e local), portanto, pode ser limitada pelo fato de os diferentes níveis de planejamento enfrentarem e lidarem com questões do turismo de maneira e graus variados.

Por essa razão, o entendimento e a caracterização de todo o quadro institucional são necessários, incluindo as ações de planejamento que influenciam direta e indiretamente o desenvolvimento do turismo, porque em alguns casos estas podem ser as únicas e as mais relevantes. Além disso, porque o turismo envolve e influencia tantos setores, as questões relacionadas ao planejamento do turismo podem estar dispersas entre várias organizações. Por isso, uma visão clara de todo o quadro institucional e regulatório é necessária.

Fischer (2007) também acredita que para aplicar a AAE eficazmente, o sistema político e institucional no qual ela é aplicada deve ser entendido tão plenamente quanto possível. Como as decisões são tomadas, quais questões são tratadas e em que momento do sistema são pontos especialmente importantes para serem identificados.

O desenvolvimento do turismo pode ser uma questão altamente relevante para uma comunidade local, a ponto de precisar de uma ampla diversidade de ações de planejamento e regulamentos específicos, enquanto no cenário regional ou nacional, uma menor relevância ou até insignificância do setor de turismo leve a um menor envolvimento ou até mesmo à ausência de planos, regulamentos e disposições formais para o turismo nesses níveis.

Assim, como os diferentes níveis de planejamento se envolvem de maneira e grau diversos, é improvável que a AAE seja aplicada setorialmente em todas as situações. Por essa razão, identificar as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo em outros PPPs relacionados será um desafio. Mais do que um sistema integrado e fundamentalmente setorial de planejamento (*"tiered approach"*), a realidade pode apontar para uma situação mais complexa em que o conceito de *"nesting"* parece se aplicar melhor, pois as decisões relacionadas a este setor podem estar fragmentadas em planos e estratégias diversos.

Em geral, no âmbito nacional, especialmente em países ocidentais e desenvolvidos, os governos raramente aprofundam a sua participação no setor de turismo, e muitas vezes limitam a sua atuação em questões de regulamentação geral e ações de promoção e marketing. A política nacional de turismo representa uma amálgama dos princípios sobre os quais um curso de ação para o turismo nacional se baseia. Como tal, a política de turismo representa o fundamento básico a partir da qual os objetivos mais específicos, estratégias, objetivos e planos são desenvolvidos (MILL; MORRISON, 1985). O cerne de uma política nacional de turismo é a promoção e o desenvolvimento do turismo, via de regra, focado em manter ou, ainda mais provável, aumentar o volume de pessoas que visitam destinos turísticos, bem como o montante de receitas e benefícios econômicos que elas geram (HALL, 2008). Já no âmbito regional e local, as ações e intervenções podem apresentar questões mais concretas de investimentos e as estratégias apresentam forte elo espacial e locacional.

Apesar da necessidade de reconhecer essas diferenças de contexto, especialmente no que se refere ao escopo que o planejamento do turismo apresenta dos diversos níveis de planejamento, entende-se que, a fim de identificar os elementos e questões relevantes para a aplicação de AAE no planejamento do turismo, é necessário ter como referência uma concepção geral e abrangente do sistema para, em seguida, tentar encontrar os elementos de exceção. Por essa razão, conforme ilustrado na figura 7, um modelo de sistema de

planejamento setorial e integrado do turismo foi suposto, a fim de identificar as relações e as possíveis contribuições da aplicação da AAE nesse contexto.

Figura 7. Sistema integrado de planejamento do turismo e relação com a AAE.

É necessário destacar que este esquema é referencial e a realidade frequentemente se apresenta de maneira bem mais complexa. Um sistema setorial e integrado é raramente visto na prática pelas razões expostas anteriormente, referentes aos diferentes níveis de responsabilidade, envolvimento, escopo e abrangência que caracterizam as ações de planejamento do turismo. Esse sistema referencial, no entanto, pode ser útil pois permite que profissionais envolvidos na AAE reflitam sobre essas questões, as responsabilidades institucionais por trás delas e o poder de influência e alcance que a AAE pode ter em cada contexto.

Políticas, planos e programas: escopo, formalização e abordagens.

Outra questão relevante diz respeito aos diferentes níveis de formalidade e execução que os planos de turismo podem apresentar. Esta questão é fortemente influenciada pelo contexto político-institucional. Ainda que em alguns casos o planejamento do turismo seja realizado de maneira estruturada e formalizada (D'ETEREN, 2006), em outras situações os governos podem preferir reforçar as estruturas e estratégias existentes, bem como aumentar a influência de outras políticas (uso do solo, recursos hídricos, transportes, etc.) exercem sobre o desenvolvimento do turismo, transferindo o papel central de planejamento do turismo para o setor privado.

Além disso, diferentes abordagens de planejamento foram identificadas ao longo dos anos e representam os diferentes padrões de planejamento do turismo, que mudam e evoluem de acordo com as demandas e interesses das partes interessadas, as mudanças de valores de uma comunidade e uma sociedade, e o próprio contexto sócioeconômico e ambiental no qual o planejamento ocorre (HALL, 2008).

Essas abordagens representam alguns paradigmas e visões acerca do que o turismo pode e deve representar no contexto em que é desenvolvido. Essas questões também estão fortemente relacionadas ao escopo do planejamento e grau de formalidade. Acredita-se que a extensão da contribuição da AAE para influenciar padrões sustentáveis e ambientalmente responsáveis de desenvolvimento do turismo se apóia fortemente nessas diferentes visões de planejamento presentes no contexto. Portanto, a compreensão das abordagens de

planejamento parece ser crucial para identificar a contribuição que a AAE pode trazer para estes processos, bem como as questões que os profissionais envolvidos na avaliação serão capazes de lidar e influenciar.

A classificação geral das diferentes abordagens de planejamento turístico foi apresentada por Hall (2008), que identificou cinco grandes tradições ou abordagens de planejamento do turismo: *boosterism* (descrito como uma forma de “não-planejamento” e incentivo do turismo a qualquer custo), econômico, físico/espacial, de base comunitária, e abordagem sustentável. Esta classificação baseia-se principalmente na visão geral dos governos e instituições envolvidos com o desenvolvimento do turismo.

Apesar de citado por Hall (2008) como uma abordagem que já foi mais difundida e presente, o *boosterism*, por ser considerado a própria ausência do planejamento, não foi incluído na análise feita no quadro 7. Além disso, embora possa se argumentar que - pelo menos em teoria - o paradigma da sustentabilidade é hoje o mais difundido e comumente adotado discurso, todas as abordagens, em diferentes níveis e graus de aceitação, continuam a influenciar e ainda podem ser identificados na prática. Hall (2008) também aponta que essas tradições de planejamento não são abordagens exclusivas e abordagens mistas são possíveis, uma vez que esta conceituação destaca as maneiras pelas quais os problemas de planejamento do turismo são principalmente, mas não unicamente, percebidos e tratados.

Abordagem	Características gerais	Relevância para a AAE
Econômica	<p>O turismo é visto como uma indústria e é gerido e planejado no âmbito de estratégias de crescimento econômico. As estratégias geralmente destacam e procuram reforçar o potencial do turismo para gerar emprego, aumentar a renda e atrair investimentos. As estratégias de marketing e promoção são utilizadas em grande medida, a fim de atrair investidores e turistas.</p>	<p>Como a abordagem é fundamentalmente centrada no crescimento econômico, a vertente ambiental do turismo poderá ser considerada, mas é secundária para a necessidade primordial de desenvolver e manter novos e os já existentes produtos turísticos. Há grande necessidade de utilização da AAE, o que, nesse caso, ofereceria oportunidade para consideração de questões ambientais em níveis estratégicos de planejamento, reconhecimento e gestão dos efeitos cumulativos e indiretos, a consideração de alternativas, perspectivas e objetivos mais amplos de desenvolvimento do turismo.</p> <p>Como a perspectiva de planejamento do turismo é tão limitada, a AAE teria que buscar integração com outros PPPs e incorporação de outros objetivos e perspectivas, especialmente aqueles que fornecem orientações ambientais e de sustentabilidade, a fim de aumentar sua influência sobre questões do turismo e promover a integração intersetorial.</p>
Física/Espacial	<p>Neste caso, o planejamento do turismo está normalmente associado a planos espaciais ou de uso do solo, que fornecem uma base espacial para o desenvolvimento de uma determinada região ou destino. O desenvolvimento do turismo deve, portanto, basear-se em certos padrões espaciais com vista a minimizar seus impactos sobre o meio ambiente. As estratégias podem variar desde regras gerais para permissões de ocupação, definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento e conservação, estratégias de concentração ou dispersão de turistas, o zoneamento e o estabelecimento de regras gerais e recomendações para o desenvolvimento de empreendimentos e projetos, tais como infraestrutura, atrativos, empresas turísticas e instalações.</p>	<p>Nesse caso, o turismo é planejado principalmente dentro do âmbito dos processos de ordenamento do território, tendo como foco principal seus impactos ambientais e físicos.</p> <p>Porque o planejamento do turismo é muito focado em questões físicas e espaciais, a AAE pode agregar valor ao ampliar o escopo e as perspectivas sobre alternativas de desenvolvimento do turismo, mas isso deve depender dos profissionais envolvidos no plano e da sua disposição em incorporar essas questões. A AAE deve fornecer um bom contexto para os planejadores ao considerar uma ampla gama de questões do turismo, principalmente em relação aos padrões desejáveis de desenvolvimento, a natureza e o tipo de turismo a ser estimulado, bem como o volume e a capacidade ideais.</p>

Abordagem	Características gerais	Relevância para a AAE
		<p>Se esta é a única ou principal abordagem de planejamento utilizada para o setor de turismo é muito provável que a falta de uma estratégia ou visão para o setor tenha uma influência direta sobre a cobertura da AAE (utilização em todos os níveis de planejamento) e as oportunidades de se avaliar questões mais abrangentes e integradas (<i>tiering</i>). Mas porque a AAE deve incorporar estratégias e objetivos de outros níveis de planejamento, é preciso identificar e incorporar objetivos e diretrizes de outros PPPs diversos e dispersos em níveis mais elevados, que eventualmente tratam de questões do turismo, meio ambiente e sustentabilidade.</p>
Base Comunitária	<p>As abordagens orientadas para a gestão local e comunitária do turismo se popularizaram com o crescente reconhecimento de que destinos precisam ter mais controle sobre as decisões e benefícios relacionados ao desenvolvimento do turismo. Uma série de impactos sociais e culturais gera conflitos no âmbito local, não só em contextos de países em desenvolvimento, mas também em nações desenvolvidas. Essa abordagem de planejamento tem forte vínculo com os anseios e necessidades locais, e é centrada na ideia de aumentar o controle local sobre decisões e processos de planejamento. Ela enfatiza a necessidade de uma abordagem “<i>bottom-up</i>” de planejamento, com base nos objetivos e prioridades estabelecidos pela sociedade local.</p>	<p>Ocorre no planejamento local, com forte ênfase na participação da comunidade. Essas iniciativas tendem a ser muito sensíveis às necessidades sociais e questões culturais do desenvolvimento do turismo.</p> <p>A AAE seria realizada de uma forma muito participativa, incorporando as necessidades locais, bem como proporcionando oportunidades para melhorar e aumentar a influência e conscientização das questões ambientais. A AAE poderia aumentar o <i>status</i> da questão ambiental dessas iniciativas, ocasionando a sensibilização da população local acerca dos impactos ambientais do turismo.</p>
Sustentabilidade	<p>Neste caso, o planejamento do turismo é muito influenciado pelos conceitos amplamente difundidos do desenvolvimento sustentável e da sustentabilidade. Assim, os destinos turísticos estão se tornando mais preocupados em manter a sua atratividade e competitividade por meio da incorporação de</p>	<p>Há uma preocupação explícita e central com a questão ambiental. Existe claramente uma intenção de se promover opções de turismo comprometidas com a manutenção da qualidade ambiental. É possível que, nesses casos, já exista algum tipo de referência de sustentabilidade, ou até mesmo instrumentos para sua avaliação e</p>

Abordagem	Características gerais	Relevância para a AAE
	<p>princípios de sustentabilidade e isso está influenciando a forma como eles fazem planos e estabelecem objetivos e visões para o futuro. Muitos modelos, estruturas e métodos foram desenvolvidos, com o intuito de se alcançar formas sustentáveis de turismo. Muitas experiências foram relatadas, embora, na prática, a natureza complexa do setor do turismo e as barreiras para a integração e gestão de seus muitos elementos fragmentados parecem ser um grande obstáculo (Hall, 2008).</p>	<p>incorporação das questões de sustentabilidade.</p> <p>Nesses casos há um contexto bastante favorável para incorporação dos princípios da AAE, embora se pode argumentar que haja pouco interesse ou disposição em inserir mais um instrumento num contexto já estabelecido. Os procedimentos de AAE teriam que ser sensíveis aos processos e metodologias já existentes. Profissionais envolvidos com a AAE devem procurar pontos e abordagens comuns, bem como fornecer insumos para questões ainda não existentes no planejamento e avaliação local.</p> <p>Bom contexto e oportunidades para inserção de questões relevantes para a sustentabilidade do setor. Como as questões de sustentabilidade já conduzem e influenciam o planejamento, ou, na pior das hipóteses, é teoricamente um fator de ponderação e preocupação; o planejamento turístico é, em certa medida, influenciado por estas questões. Por isso, é muito provável que um quadro ou referência de sustentabilidade para o setor já exista. A AAE teria que incorporar essas questões.</p>

Quadro 7. Sínteses das abordagens de planejamento do turismo.
Baseado em Hall (2008).

4.5 Estrutura de AAE para o planejamento do turismo: versão preliminar

A estrutura preliminar apresentada neste capítulo sintetiza e organiza de maneira analítica os principais elementos identificados no desenvolvimento teórico e conceitual deste trabalho (quadros 9 e 10). Esta estrutura foi desenvolvida para permitir que profissionais envolvidos com a prática possam pensar e refletir sobre o sistema de AAE como um todo (conceitos, processos e resultados esperados), mas também possam buscar formas de inserir essas questões relevantes dentro de uma estrutura lógica amplamente difundida (passos, etapas e questões, sua relevância para a AAE, as consequências dessas escolhas, orientações e diretrizes).

Por essa razão, os elementos relacionados ao planejamento do turismo foram criticamente analisados tendo como referência o corpo teórico e conceitual da avaliação ambiental estratégica. A partir desses pontos iniciais e centrais para o estabelecimento de um sistema de AAE, essa estrutura preliminar será discutida com profissionais envolvidos com a prática, e serão sugeridos procedimentos para aplicação da AAE no planejamento setorial (turismo) e formas de integração dessas questões na prática.

Esta proposta preliminar, portanto, sintetiza a proposta teórica deste trabalho e será usada como referência para as demais etapas deste trabalho. Os elementos levantados nos quadros 9 e 10 apresentam as principais suposições e teorias a respeito do que é relevante em termos conceituais e práticos para aplicação da AAE no planejamento do turismo. As etapas seguintes desta pesquisa serão desenvolvidas no sentido de confirmar ou rejeitar a relevância dessas questões, por meio da análise documental de casos selecionados e da consulta a especialistas envolvidos com a prática.

AAE: visão geral do sistema	
Conceitos	Qual o propósito da AAE neste contexto? Quais as razões para institucionalização da AAE? Por que uma AAE é necessária? O que se busca em termos de aperfeiçoamento do sistema (planejamento e inserção ambiental)?
	Qual o papel da AAE neste contexto? Que função a AAE irá desempenhar na prática e realidade em foco?
	Qual a abordagem a ser adotada? Quais os procedimentos, métodos e técnicas que melhor se aplicam ao contexto? Qual o peso que se dará a cada etapa (<i>scoping</i> , informação e base ambiental, avaliação de impactos, negociação e participação etc.)?
Processos	Procedimentos mínimos: identificação da sequência de etapas a serem seguidas e sua relação com o processo de planejamento em curso.
	Princípios e critérios de boas práticas: identificação dos princípios e critérios mínimos que devem guiar e orientar a prática.
	Questões setoriais (ver quadro 10)
	Âmbito de aplicação: qual o nível e hierarquia de planejamento em que a AAE será aplicada? Nacional-Regional-Local e Política-Plano e Programa. Questões relevantes: escala e detalhamento de informações, conceitos de “ <i>tiering</i> ”, “ <i>nesting</i> ”, integração entre PPPs.
Resultados	O que se espera, em termos de resultados e impacto da AAE no (a): Conteúdo dos PPPs Tomada de decisão Participantes Modo de funcionamento das instituições Qualidade ambiental

Quadro 8. Elementos da estrutura de AAE: visão geral do sistema

AAE e Turismo: questões setoriais	
Qual é o status do turismo? Identificação das principais questões econômicas, sociais e ambientais.	<p>Irá exercer influência sobre a necessidade e a probabilidade de aplicação da AAE. Em um primeiro exame, a variável “<i>status</i> do turismo” deve ser uma questão central, embora outros elementos devam desempenhar um papel ainda mais determinante.</p> <p>A etapa do “<i>screening</i>” vai oferecer oportunidades para observar os prováveis efeitos significativos no desenvolvimento do turismo em estágios iniciais de planejamento.</p>
Qual o grau de envolvimento do governo nas questões de planejamento do turismo?	<p>O envolvimento do governo no planejamento do turismo irá variar entre os diferentes níveis de planejamento (nacional-regional-local). Esses diferentes graus de envolvimento irão determinar ou influenciar a cobertura da AAE no sistema e as possibilidades de uma abordagem integrada e hierarquizada (“<i>tiered</i>”) da AAE.</p> <p>A AAE pode oferecer oportunidades para que governos, iniciativa privada e a sociedade reavaliem seu envolvimento no planejamento do turismo. Nesse caso, a AAE pode ser a força motriz para o estabelecimento de uma estratégia de turismo nos diversos âmbitos de planejamento. Para assegurar uma abordagem integrada com outros PPPs, a AAE terá que incorporar questões, objetivos e estratégias que, no caso do turismo, podem estar dispersas e distribuídas em uma grande diversidade de instituições e setores de planejamento.</p>
Qual é o cenário institucional? Quem (organizações) e O quê (hierarquia de PPPs e marco regulatório)	<p>Como as questões que influenciam direta e indiretamente o planejamento do turismo podem estar dispersas entre várias organizações e PPPs, uma visão clara de todo o quadro institucional, regulatório e de planejamento se torna necessária.</p> <p>Os profissionais envolvidos com a AAE terão que identificar e incorporar objetivos e perspectivas estabelecidos em outros níveis de planejamento. As disposições de consulta e participação do público também devem ser um foco de preocupação neste momento. As organizações privadas que também desempenham um papel importante precisam ser identificadas e incorporadas ao processo. Em alguns casos, porque os planos de turismo podem possuir fracos níveis de formalidade ou de obrigatoriedade de execução, a AAE tem mais poder de influência sobre as questões do turismo quando estas são incorporadas em planos mais abrangentes (planos econômicos e de desenvolvimento ou planos de uso do solo e espaciais). Estas conexões precisam ser cuidadosamente identificadas.</p>
Análise dos papéis e responsabilidades do governo no planejamento turístico (Planejamento, Coordenação, Legislação e Regulação, Empreendedor e Promoção).	<p>Porque os governos, iniciativa privada e sociedade desempenham diferentes papéis e responsabilidades no âmbito do planejamento do turismo, estas questões devem influenciar ou mesmo determinar o nível e extensão da influência que a AAE poderia ter sobre essas questões, especialmente no que diz respeito à análise de opções e alternativas para o desenvolvimento do turismo. Assim, quanto mais abrangente for a abordagem de planejamento do turismo, e maior o espectro de envolvidos no processo, maior será a oportunidade de influência da AAE.</p> <p>Um quadro de referência foi desenvolvido juntamente com uma análise crítica sobre os papéis que a AAE poderia assumir nestes diferentes contextos. Acredita-se que essas questões devem influenciar o alcance e abrangência da AAE, bem como a análise de alternativas. Um completo</p>

	entendimento destas questões é necessário para aumentar a influência da AAE.
Abordagens e paradigmas no planejamento do turismo (Econômica, Física / Espacial, Base Comunitária, Sustentável).	<p>Diferentes abordagens de planejamento do turismo foram identificadas e são fundamentalmente baseadas na visão geral com que governos e instituições relacionadas lidam com o desenvolvimento do turismo. Compreender e identificar estas diferentes abordagens é fundamental para identificar as possibilidades de contribuição e o papel da AAE nesses contextos, bem como sua abrangência e as possibilidades práticas para desenvolvimento de um sistema integrado e participativo de avaliação estratégica.</p> <p>Um quadro de referência com as principais abordagens de planejamento foi desenvolvido, juntamente com uma análise crítica sobre os papéis que a AAE poderia assumir nestes diferentes contextos. Acredita-se que os profissionais envolvidos com a AAE terão que reconhecer e identificar essas questões na prática, bem como os principais atores institucionais envolvidos, a fim de aumentar a influência na tomada de decisão.</p>

Quadro 9. Elementos setoriais do Turismo relevantes para a AAE.

5. Avaliação ambiental estratégica para o planejamento do turismo – revisão da prática por meio de análise documental.

5.1 Introdução

Experiências chamadas de avaliação ambiental estratégica têm ocorrido no âmbito do planejamento do turismo desde os anos 1990. A prática, porém, só se tornou mais difundida após a introdução da Diretiva Europeia (2001/42/CE), que trata da avaliação ambiental de planos e programas. Ela estabelece que todos os planos e programas de turismo elaborados pelas autoridades nacionais, regionais e locais que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e são exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, devem ser sujeitos à avaliação ambiental estratégica. O setor do turismo na Europa é considerado o maior e mais bem estabelecido do mundo (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2010) e sua relevância em termos de potencial impacto no meio ambiente é reconhecido quando a Diretiva inclui o turismo como um dos setores-chave que devem ser objeto de avaliação estratégica.

Embora a Diretiva (2001/42/EC) tenha tido maior impacto sobre os estados membros da União Europeia, outros países também começaram, especialmente na última década, a utilizar o instrumento com maior frequência. Além disso, como o estímulo ao desenvolvimento do turismo também está frequentemente associado a estratégias de redução da pobreza e geração de empregos não qualificados, muitos países em desenvolvimento e economias emergentes incentivam o turismo como estratégia de desenvolvimento no contexto dos programas de investimento de agências bilaterais e multilaterais. O uso da AAE nesse contexto cresce de maneira significativa e é considerado extremamente relevante, pois muitos países em desenvolvimento dependem fortemente de atividades econômicas primárias como a agricultura, turismo e mineração, que são particularmente vulneráveis à degradação ambiental (RETIEF et al., 2008).

Embora o uso da AAE para o planejamento turístico esteja aumentando, não há propostas de procedimentos ou metodologias específicos para este setor; e não obstante

alguns relatos terem sido identificados na literatura especializada (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005; D'ETEREN, 2006), o fato é que ainda não houve investigação substancial e detalhada sobre o tema. Enquanto isso, a prática vem aumentando devido às exigências legais que muitos países já possuem, e de maneira geral, devido a apelos para que planejadores e tomadores de decisão olhem de forma mais estratégica para os efeitos negativos que o desenvolvimento turístico pode causar sobre o meio ambiente.

No entanto, antes de qualquer investigação e desenvolvimento de orientações específicas, procedimentos e metodologias; faz-se necessário explorar como e em que medida a AAE está sendo aplicada ao desenvolvimento do turismo. Considerando o aumento da prática, mas também a falta de pesquisas sobre o assunto, esta primeira fase exploratória tem como intuito fornecer uma visão geral do estado da aplicação da AAE para o planejamento do turismo. Após uma ampla pesquisa exploratória inicial da prática internacional, alguns relatórios de AAE foram selecionados para serem criticamente analisados.

Embora a análise de relatórios de AAE seja uma parte importante do processo de avaliação crítica da prática, outros aspectos necessários para uma avaliação sistemática incluem critérios relacionados com as “entradas”, ou *inputs*, (aqueles que estabelecem o compromisso de uma organização ou instituição com o processo de AAE), critérios relacionados aos processos (aqueles relacionados à aplicação da AAE e o seu desempenho prático), e os critérios de “saídas”, ou *outputs*, (aqueles que indicam a real eficácia da avaliação e seu impacto na realidade) (NOBLE, 2003). Apesar de suas limitações em termos de oportunidade para a avaliação do processo de AAE como um todo, o relatório de AAE tem sido uma importante fonte de informação em alguns estudos já realizados (DONNELLY et al., 2008; FISCHER, 2010). Também já foi argumentado que a qualidade das informações contidas no relatório contribui para a efetividade do processo como um todo. Sistemas fortes de AAE, portanto, necessitam de critérios para analisar a qualidade da informação ambiental disponibilizada no relatório de AAE e sua aplicação (MCLAUCHLAN; JOÃO, 2005).

Avaliar a prática da AAE tem se mostrado uma tarefa bastante difícil, especialmente quando se trata de sistemas de planejamento diversos, com diferentes contextos institucionais, onde os arranjos, os requisitos formais e os elementos de conformidade podem ser muito diversos. Além disso, nos casos em que a prática acontece de maneira *ad*

hoc, a ausência de orientações e exigências para procedimentos dificulta um processo de avaliação adequado. Embora melhores práticas e critérios gerais de boa qualidade já tenham sido desenvolvidos (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT, 2002), a fim de orientar e influenciar um melhor desempenho prático; argumenta-se que um conjunto genérico de critérios de avaliação adequado para rever todas as aplicações de AAE seja algo realmente difícil, ou mesmo impossível (THISSEN, 2000; NOBLE, 2003).

Mas devido ao fato de esta pesquisa estar centrada na aplicação setorial da AAE, e considerando a falta de orientações e critérios específicos para o setor do turismo, um sistema geral para análise dos relatórios tinha que ser escolhido.

É necessário destacar, que esta fase da pesquisa, por ser exploratória, não tem como intuito analisar essas experiências de maneira profunda, mas obter um retrato geral da prática, ou seja, do universo de aplicação da AAE para o planejamento do turismo. A partir desses subsídios, uma seleção e análise mais aprofundadas serão realizadas na próxima etapa deste trabalho, por meio da consulta a especialistas.

Além disso, o desenvolvimento de procedimentos adequados e metodologias para a aplicação setorial da AAE devem ser baseados na revisão sistemática e crítica das práticas. Ao analisar o grau de conformidade dos relatórios selecionados com as melhores práticas, este estudo fornece um primeiro passo para a identificação de orientações específicas para a prática da AAE no setor do turismo. A metodologia para a identificação de experiências, a seleção de relatórios e os critérios de análise de conteúdo, está descrita a seguir. Por último, os resultados gerais são apresentados, em termos de visão geral da prática no mundo, os conteúdos dos relatórios selecionados, a análise de conformidade com os critérios e as principais questões levantadas pela análise.

5.2 Metodologia e critérios para seleção e análise dos relatórios AAE / Turismo.

Inicialmente, uma pesquisa exploratória foi realizada no sentido de obter uma visão geral sobre a aplicação prática da AAE para o setor de turismo, o que se mostrou uma tarefa

extremamente complexa, considerando o fato de que o turismo é um sistema intersetorial e estabelecer limites para seu planejamento e avaliação pode ser uma tarefa muito desafiadora. O turismo é muitas vezes um "elemento" de muitos planos integrados ou mesmo setoriais e o grau de sua relevância, com frequência, depende sobremaneira da sua relevância e impacto na economia em foco. Por esse motivo, e após uma ampla análise, critérios para seleção dos casos tiveram que ser estabelecidos, e os **planos e programas setoriais** de turismo foram escolhidos para ser o foco desta revisão.

Tendo como foco, portanto, os planos e programas setoriais de turismo, uma pesquisa foi realizada, a fim de obter um retrato da extensão da prática da AAE no planejamento turístico. Esta busca foi realizada através de pesquisa bibliográfica, pesquisas em sites de busca e contato pessoal com profissionais e especialistas envolvidos com a prática da AAE. Foi identificado um total de 25 casos com documentação relacionada disponível. A relação desses casos está descrita no quadro 11. Além disso, três casos foram mencionados na literatura, dos quais, no entanto, não foi possível obter informações completas e necessárias. Eles são [1], a AAE das Praias de Tofo, Barra, Rocha e Tofinho em Moçambique (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005) [2], a AAE da Vila Turística de El Calafate, na Argentina (LESTINGI, 2005) e [3] a AAE da Política Nacional de Turismo da República Checa (DALAL-CLAYTON; SADLER, 2005).

País	Casos de AAE/Turismo	Relatórios de AAE selecionados
Belarus	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo.</i> 	✓
Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação Ambiental Programática das Atividades e Facilidades do Turismo de Cochabamba. 	
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE do Pólo Costa Norte.</i> • Avaliação Ambiental Programática do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) – Sul. 	✓
China	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE do Desenvolvimento do Turismo na Província de Guizhou.</i> 	✓
Equador	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Turismo Costeiro. 	
Escócia	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Plano Corporativo VisitScotland 2007-2010. • AAE da Estratégia de Turismo e Plano de Ação de East Dunbartonshire. • <i>AAE do Plano de Ação do Turismo de Lanarkshire.</i> 	✓
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE do Plano do Turismo Sustentável da Andalúcia 2008 – 2011.</i> • AAE do Plano Especial do Complexo Turístico de Umbría de La Serrata. 	✓
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • AAE da Estratégia de Turismo. 	
Ilhas Fiji	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Plano de Desenvolvimento do Turismo das Ilhas Fiji. 	
Inglaterra	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Avaliação de Sustentabilidade da Estratégia Espacial Regional do Turismo do Sudeste da Inglaterra.</i> 	✓
Itália	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo de Orobie Bergamasche. • AAE do Plano Estratégico Regional de Turismo do Piemonte. • <i>AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo de Riviera del Garda.</i> • AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo de Adamello. • AAE da Vila dos Esportes de Muggiò. 	✓
México	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Setor do Turismo. 	
País de Gales	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE da Estratégia de Turismo da Costa Galesa (Welsh Coastal Tourism Strategy).</i> 	✓
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE do Plano de Pormenor - Cova do Lago.</i> 	✓
República Tcheca	<ul style="list-style-type: none"> • AAE do Programa Setorial Operacional da Indústria do Turismo e do Spa. 	
Tanzânia	<ul style="list-style-type: none"> • <i>AAE para o Desenvolvimento do Turismo no Circuito Turístico do Norte da Tanzânia.</i> 	✓
Turquia	<ul style="list-style-type: none"> • AAE Piloto do Plano de Desenvolvimento do Turismo de Oymapınar. 	

Quadro 10. Relação dos casos identificados de AAE aplicada a PPPs de turismo.

Após esta identificação inicial, 10 relatórios foram então selecionados para ser objeto de uma análise mais detalhada e crítica sobre seus procedimentos e o grau de conformidade com os critérios específicos.

Critérios de seleção dos relatórios

A seleção das experiências a serem analisadas foi baseada principalmente em:

Acesso completo aos documentos relacionados

A seleção foi baseada na disponibilidade total dos relatórios de AAE e seus documentos relacionados (o plano em si, os anexos etc.). Algumas experiências foram identificadas por meio de dados secundários, o que não fornece informações suficientes que permitam uma avaliação completa. Em alguns outros casos, apenas parte dos documentos estava disponível.

Cobertura de diferentes níveis de aplicação

Considerou-se pertinente que a análise tinha de ser ampla o suficiente para cobrir diferentes níveis de planejamento (planos e programas), a fim de fornecer informações sobre abordagens e formas de aplicação. Embora pareça haver grande variação na adoção destes termos (políticas, planos, programas, estratégias), uma breve revisão dos documentos complementou a análise e seleção.

Cobertura de diferentes países / regiões

Alguns países têm extensa experiência de aplicações da AAE, especialmente os Estados membros da UE, devido às exigências da Diretiva. Neste contexto, o Reino Unido e a Itália parecem ter conduzido a parte mais significativa das AAEs setoriais relacionadas com o turismo. No entanto, entende-se que uma análise ampla de diversos países proporcionaria a identificação de um espectro mais diverso de abordagens e resultados. Experiências conduzidas e requeridas por instituições financeiras ou agências multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento foram consideradas como um único grupo, tendo em vista as semelhanças substanciais em abordagens metodológicas que apresentam.

Crterios de anlise

Os crterios utilizados para a anlise dos relatrios de AAE tm como base central os requisitos estabelecidos pela Diretiva Europeia (2001/42/EC), organizados e sistematizados na forma de um quadro de anlise de qualidade. Este quadro de anlise foi desenvolvido e aplicado por Fischer (2007; 2010). Seu principal objetivo avaliar a qualidade das informaes prestadas no relatrio ambiental, bem como o cumprimento s normas da Diretiva.

O quadro 12 mostra os crterios de anlise utilizados. Eles esto divididos em seis sees temticas principais, que se concentram em questes como integrao da AAE com a elaborao do plano, descrio do plano e da base ambiental, identificao e avaliao de questes-chave e opes, determinao da significncia do impacto, processo de consulta, apresentao das informaes e resultados, recomendaes e monitoramento.

[1] Descrição do Plano/Programa e da base ambiental; integração dos processos de AAE e elaboração do plano/programa.

Estabelece critérios para analisar se existe evidência sobre:

- Como os processos de AAE e elaboração do plano foram integrados;
- Se as questões que devem ser tratadas em outras avaliações subsequentes foram identificadas, juntamente com:
 - ✓ *Os aspectos ambientais, econômicos e sociais relevantes que podem ser significativamente impactados e a sua provável evolução sem a implantação do plano (no plan scenario);*
 - ✓ *Os principais problemas ambientais e de sustentabilidade relevantes para o plano a ser desenvolvido e;*
 - ✓ *Os objetivos de proteção ambiental.*

[2] Identificação e avaliação das questões-chave e opções.

Estabelece critérios para analisar se o relatório:

- Descreve como as alternativas foram identificadas;
- Enumera as questões ambientais-chave consideradas na avaliação;
- Fornece informações sobre os prováveis impactos significativos das diferentes alternativas na biodiversidade, população e saúde humana, água, ar, entre outros fatores;
- Identifica as questões e problemas que poderiam ser mais apropriadamente tratados em outros níveis de tomada de decisão e;
- Explica os métodos de avaliação utilizados.

[3] Determinação da significância do impacto.

Estabelece critérios para analisar se o relatório:

- Explica como a significância do impacto foi determinada e a identificação do contexto para o desenvolvimento de projetos e outras atividades;
- Identifica o valor e a vulnerabilidade da área a ser afetada;
- Identifica os efeitos do plano nas áreas protegidas;
- Identifica a probabilidade, duração, frequência e reversibilidade dos efeitos das várias opções e alternativas;
- Identifica os impactos secundários, cumulativos e sinérgicos;
- Identifica possíveis impactos transfronteiriços;
- Identifica os riscos para a saúde humana e;
- Identifica a magnitude e a extensão especial dos impactos.

[4] Processo de Consulta.

Estabelece critérios para analisar se o relatório:

- Identifica como as autoridades foram consultadas;
- Dá mostra de como o relatório de AAE e o esboço do plano foram disponibilizados para autoridades e o público interessado;
- Explica como os resultados da consulta foram considerados na tomada de decisão.

[5] Apresentação das informações e resultados.

Estabelece critérios para analisar se o relatório:

- Apresenta uma seção claramente identificável sobre a AAE;
- Informa sobre as dificuldades e incertezas do estudo;
- Oferece um resumo sobre como as questões ambientais e de sustentabilidade foram integradas ao plano e;
- Dá mostra de como os resultados da consulta foram levados em consideração e as razões para as escolhas e decisões finais do plano.

[6] Recomendações sobre melhores alternativas e monitoramento.

Estabelece critérios para analisar se o relatório:

- Apresenta as razões para a decisão sobre as alternativas escolhidas;
- Estabelece as medidas para prevenir, reduzir e mitigar os impactos significativos;
- Estabelece as medidas para o monitoramento dos impactos significativos do plano;
- Explica como o monitoramento deve ser feito e como os arranjos e estruturas de monitoramento já existentes podem ser usados.

Quadro 11. Critérios de análise utilizados. Adaptado de Fischer (2007).

A fim de analisar a qualidade dos relatórios, estes foram lidos em toda a sua extensão e depois avaliados de acordo os critérios descritos do quadro 13.

O quadro de avaliação é dividido em seis seções temáticas principais, com critérios que podem ser avaliados de maneira gradual. Cada uma das seções recebeu uma nota que variava de A (melhor nota possível, indicando que os critérios foram bem atendidos, sem omissões importantes) a G (pior nota possível, indicando que os critérios não foram atendidos por completo). O quadro 13 apresenta a série de notas possíveis da avaliação. Para cada relatório foi também dada uma nota geral. Os principais resultados para os 10 relatórios analisados são apresentados posteriormente, seguidos por uma descrição geral das principais lacunas, observações, evidências e pontos fortes identificados.

A – Critério foi, de maneira geral, bem alcançado, sem omissões importantes.   B – Alcançado de maneira satisfatória, com apenas pequenas omissões / deficiências.   C – Critério considerado apenas satisfatório, apesar de algumas omissões ou inadequações.   D – Algumas questões foram bem atendidas, mas, no geral, pode ser considerado insatisfatório, devido a omissões ou inadequações.   E – Não é considerado satisfatório, revelando omissões ou insuficiências significativas.   F – É muito insatisfatório.   G – Critério não atendido.

Quadro 12. Descrição geral da pontuação gradual de avaliação.

5.3 Resultados gerais e discussão

A análise preliminar e geral da aplicação da AAE ao planejamento do turismo mostrou que a AAE está sendo utilizada principalmente de três formas diversas:

Planos e programas setoriais de desenvolvimento local/regional do turismo

Porque o turismo resulta em significativos ganhos econômicos e pode também acarretar significativos efeitos ambientais positivos ou negativos, alguns destinos ou regiões decidem adotar planos e programas setoriais de turismo, a fim de controlar seu desenvolvimento. Algumas dessas iniciativas também podem estar relacionadas a estratégias de investimento lideradas por instituições financeiras, agências de desenvolvimento e governos nacionais ou supranacionais, que exigem abordagens de planejamento setorial.

Planos e programas de turismo para áreas protegidas

As áreas naturais protegidas frequentemente possuem alto grau de atratividade para o desenvolvimento do turismo, o que acaba tornando-se uma das principais justificativas econômicas para a proteção dessas áreas. Mas porque o turismo pode também representar algum risco para a conservação, a AAE vem sendo adotada como ferramenta para identificar e avaliar alternativas de desenvolvimento (dentro destas áreas), bem como fornecendo evidências dos efeitos do turismo sobre a proteção e conservação ambiental.

Planejamento Territorial /Espacial (em regiões ou destinos turísticos)

Uma maneira importante pela qual o setor do turismo vem sendo planejado e avaliado é através de ações de planejamento mais abrangentes e integradas como os planos espaciais e territoriais. Regiões e destinos turísticos - com diferentes graus de desenvolvimento do turismo - apresentam planos espaciais que lidam com o desenvolvimento do turismo juntamente com outras atividades econômicas. A AAE está sendo amplamente aplicada a planos de uso do solo em todo o mundo.

AAE para planos e programas setoriais de turismo

Apesar de a AAE já ser aplicada a planos e programas de turismo desde o início da década de 1990, até o momento a extensão dessa prática era desconhecida, considerando a pouca pesquisa sobre o tema. Foi identificado um total de 25 casos, em que o acesso parcial ou total à documentação era possível. A distribuição espacial e as razões principais para a condução dessas avaliações estão ilustradas a seguir na fig. 8.

Figura 8. Distribuição espacial das experiências identificadas e as razões principais para condução das AAEs.

Dos 25 casos, 13 foram elaboradas dentro do contexto das exigências legais da União Europeia. As experiências voluntárias de AAE (um total de 4) foram conduzidas a partir do reconhecimento dos benefícios que o uso da AAE poderia ter em termos de ganhos ambientais e redução dos efeitos negativos (como foi o caso da Estratégia de Turismo para a Costa Galesa) ou dentro de um contexto de programas de cooperação. É o caso de Belarus, por exemplo, em que a AAE foi realizada como parte dos esforços para desenvolver a capacidade nacional no campo da AAE (Desenvolvimento do Turismo Nacional de Belarus). Esta ação foi apoiada pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pelo Centro Regional do Ambiente (*Regional Environmental Center*). Na Turquia, um programa de cooperação para estimular o alcance dos critérios de adesão à União Europeia resultou na AAE-piloto para o Plano de Desenvolvimento do Turismo de Oymapınar. Na Tanzânia, um programa de capacitação em biodiversidade e avaliação de impacto (CBBIA) levou à realização de uma AAE voluntária para o Desenvolvimento do Turismo. Todos os casos da América Latina, o das Ilhas Fiji e do Plano de Desenvolvimento do Turismo da Província de Guizhou, China, estão associados a bancos de desenvolvimento e programas das agências multilaterais de investimento, que exigem a realização de AAEs como requisito para aprovação de investimentos. Estas instituições são o Banco Mundial, o Banco Asiático de Desenvolvimento e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Eles respondem por 8 dos casos identificados.

Enquanto nenhuma experiência foi identificada na América do Norte, um caso foi identificado na África, dois na Ásia, dois na América Central, um caso na Oceania, três na América do Sul e dezesseis na Europa.

A investigação revelou também que, em países em desenvolvimento e emergentes, a AAE no setor do turismo tem sido significativamente influenciada por agências internacionais de desenvolvimento e instituições financeiras. Embora o desenvolvimento do turismo seja uma parte importante de muitas destas economias, a AAE no âmbito do desenvolvimento do turismo ainda está sendo lentamente inserida nesses contextos, com uma abordagem *ad hoc* e fortemente influenciada pelos procedimentos estabelecidos por agências multilaterais.

No Canadá, a AAE tem sido aplicada extensivamente para planos de Parques Nacionais - dentro dos quais o turismo é um elemento importante - mas estas experiências foram excluídas desta análise devido às circunstâncias específicas relacionadas à gestão e planejamento de áreas protegidas. Os EUA também têm algumas experiências de aplicação de avaliações estratégicas, ou programáticas, no contexto de parques e áreas protegidas, onde o turismo também tem sido desenvolvido.

Não surpreendentemente, a União Europeia se destaca como a região do mundo com o maior número de AAEs para planos e programas de turismo. A Diretiva tem certamente um peso sobre esse desempenho notável, mas apesar da quantidade significativa de experiências, esses casos se concentram em alguns países que elaboram de fato planos formais de turismo como, por exemplo, Itália e Espanha. Para que se enquadrem nos requisitos da Diretiva, os planos de turismo devem apresentar certo grau de formalidade, o que não é frequente nesses casos. Por outro lado, a Escócia, com três casos identificados, ampliou o espectro de aplicação da AAE, ao exigir legalmente que todos os planos, programas e estratégias que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, independentemente do fato de serem estabelecidos por disposições legislativas, regulamentares ou de estabelecerem contexto para futuros projetos de desenvolvimento (JACKSON; ILLSLEY, 2006).

Comparada a outros setores; incluindo, por exemplo, transporte, uso do solo e planejamento energético; a AAE no setor de turismo é ainda bastante limitada. No contexto europeu, este fato pode ser parcialmente explicado pelo fato de que a Diretiva de AAE exige

que o plano ou programa a ser avaliado deve ser estabelecido por meio de requisitos legais, regulamentares ou administrativas e muitos dos planos e programas de turismo são bastante informais, apresentando, portanto, um nível muito baixo de formalidade. Muitas vezes, o setor do turismo apresenta disposições legais ou administrativas pouco claras ou até inexistentes para planejamento e regulação do setor. Este fato parece ser resultado de uma tendência muito disseminada entre os países desenvolvidos, onde o Estado cada vez mais se retira do processo de regulamentação do turismo e raramente estabelece planos formais, devido a fortes pressões do setor empresarial em favor da autorregulação (D'ETEREN, 2006).

Nos países mais influenciados por tendências neoliberais, uma abordagem de desenvolvimento do turismo mais influenciada pelo setor privado tem dominado. Neste caso, os governos muitas vezes escolhem uma abordagem de planejamento mínimo ou limitado e geralmente há pouca intervenção pública no planejamento do setor (GUNN; VAR, 2002). Em vez de desenvolver e implantar políticas de turismo, esses governos, substancialmente influenciados pela iniciativa privada, optam por reforçar outros instrumentos de planejamento mais amplamente adotados e de caráter mais “integrados”, e que são suscetíveis de influenciar e controlar indiretamente o desenvolvimento do turismo, como é o caso dos planos espaciais ou territoriais.

Na Nova Zelândia, embora o desenvolvimento do turismo tenha sido utilizado como um importante mecanismo de estímulo ao desenvolvimento econômico regional, com abordagens de planejamento colaborativo fortemente centrado na governança - como sugerido por Shone e Memon (2008) -, as estratégias e os planos de turismo não são sujeitos a procedimentos formais de AAE, o que pode ser explicado pelo fato de que a institucionalização dos procedimentos de AAE na Nova Zelândia só se refere a processos de planejamento formais (MEMON, 2005), o que não parece ser o caso dos planos de turismo. Em vez disso, utiliza-se uma abordagem mais centrada em avaliações por projetos, pelo menos quando se trata de desenvolvimento do turismo.

Na Inglaterra, apesar do pequeno número de AAEs aplicadas a planos setoriais de turismo, um grande número de planos espaciais locais e regionais contém seções específicas que tratam do turismo, fornecendo orientações espaciais para seu desenvolvimento. Planos espaciais são necessariamente sujeitos a avaliação estratégica. O mesmo acontece em

outros países da União Europeia. Na Itália, por exemplo, boa parte dos Planos Regionais de Ordenamento Territorial (*Piano Territoriale Regionale*) sempre, em alguma medida, apresenta elementos de desenvolvimento do turismo, tendo em vista a relevância deste para a economia nacional e regional. O mesmo se aplica a Portugal e Espanha, dois importantes destinos turísticos na Europa e no mundo, e onde o turismo tem uma forte influência sobre a economia, a cultura, a vida social, e o próprio desenvolvimento espacial.

Relatórios selecionados e análise documental

A seguir, são apresentados os principais resultados e observações da análise dos 10 relatórios selecionados. Os casos escolhidos representam um conjunto muito diversificado de contextos de planejamento, conforme listado no quadro 14.

- AAE do Plano de Ação para o Turismo de Lanarkshire (Escócia).
- AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo - Riviera del Garda (Itália).
- AAE do Plano de Turismo Sustentável da Andalucía 2008 - 2011 (Espanha).
- AAE do Plano de Pormenor da Cova do Lago (Portugal).
- AAE do Pólo Costa Norte (Brasil).
- AAE do Plano de Desenvolvimento do Turismo da Província de Guizhou (China).
- Avaliação de Sustentabilidade da Estratégia Espacial de Turismo da Região Sudeste (Inglaterra).
- AAE da Estratégia para o Turismo Costeiro de Gales (País de Gales).
- AAE para o Desenvolvimento do Turismo no Circuito Turístico da Região Norte (Tanzânia).
- AAE do Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (Belarus).

Quadro 13. Relatórios selecionados para análise documental.

[1] Descrição da “baseline” e integração de processos

A Figura 9 mostra que, enquanto seis dos dez casos tiveram um bom desempenho, recebendo pontuação A ou B, dois foram classificados como C, devido a algumas insuficiências ou omissões em seus relatórios. Outros dois foram classificados como E, revelando omissões significativas. A integração entre o plano e a avaliação ambiental nem sempre é evidente. Dos dez relatórios de AAE, apenas três (todos europeus) apresentaram provas suficientes de que os dois processos foram coordenados e que os resultados da AAE foram realmente incorporados ao conteúdo do plano. Em alguns casos, não havia evidência da existência de um processo de planejamento formal em curso. Além disso, nos casos do Brasil (Pólo Costa Norte) e da China (Plano de Turismo da Província de Guizhou) não está claro se um plano de turismo seria realmente elaborado.

A maioria dos casos identificados - e isso pode ser generalizado para a quase totalidade das experiências - ocorreu como AAEs “pilotos”, o que significa que nenhuma AAE para o turismo havia sido realizada antes. Por isso, não há menção a outras questões abordadas em avaliações anteriores, embora se possa argumentar que a integração com a avaliação de planos e estratégias espaciais/territoriais seja algo necessário. AAEs têm sido amplamente aplicadas a planos espaciais, especialmente na Europa, mas estas conexões parecem pouco claras, especialmente em matéria de planos de turismo e sua hierarquia em relação a estratégias de ordenamento territorial. Este fato traz à tona o fato de que essas avaliações são provavelmente minadas pelas próprias limitações dos sistemas de planejamento em que ocorrem e as conexões pouco claras e integrações fracas entre os planos de turismo e outros planos relacionados.

No caso brasileiro (Pólo Costa Norte), por exemplo, o relatório é apresentado como o próprio plano, apesar de mencionar que outra estratégia para o turismo teria que ser desenvolvida, de maneira a estabelecer um contexto para alocação dos investimentos dos programas de empréstimo da região. No caso chinês (AAE para o desenvolvimento do turismo na província de Guizhou), a avaliação foi realizada para avaliar "o patrimônio ambiental, cultural e os impactos sócio-econômicos da aplicação do Plano Diretor Provincial de Desenvolvimento do Turismo". Nesse caso, o Plano Diretor em foco já havia sido aprovado em 2003, quatro anos antes da realização da AAE, e o desenvolvimento do turismo

na província, como afirma o relatório, excedeu em muito a previsão de crescimento feita naquele momento. No entanto, apesar das recomendações feitas no relatório de AAE, não parece claro, pelas informações apresentadas, se o plano será atualizado de acordo com as recomendações feitas na AAE.

O caso inglês (Estratégia Espacial Regional de Turismo) oferece orientação espacial para o desenvolvimento de projetos de turismo por meio da identificação de áreas prioritárias para o desenvolvimento futuro do setor. Apesar disso, no relatório de avaliação de sustentabilidade, não existe evidência de que os resultados das avaliações feitas anteriormente, no âmbito dos planos espaciais ou outros planos relacionados, foram integrados à avaliação da estratégia de turismo. Em vez disso, o relatório apenas incorpora alguns critérios de uma base referencial chamada de *"Sustainable Development Framework"*.

A AAE da Estratégia de Turismo do litoral galês incorpora objetivos da Estratégia Espacial do País de Gales e outros planos e programas relacionadas que foram sujeitos a um processo de AAE, mas estas avaliações não parecem fornecer orientações específicas para o desenvolvimento do turismo. Estas conexões, portanto, parecem ser fracas e esse fato destaca a necessidade de uma melhor integração e compreensão entre o turismo e o ordenamento do território.

Figura 9. Pontuação das seções 1(*baseline*) e 2 (avaliação de questões-chave).

[2] Identificação e avaliação de questões-chave

As questões ambientais chave (*key issues*) são frequentemente identificadas, mas em geral não há reconhecimento / identificação de como a atividade do turismo afeta ou é afetada por esses problemas. As informações coletadas são normalmente extensas, mas não necessariamente relevantes, pois frequentemente não fornecem evidências para o entendimento a respeito da maneira como as tendências de desenvolvimento do turismo se relacionam com essas questões.

Ausência de dados também é comum, o que pode ser causada por uma série de questões, por exemplo, a falta de recursos (tempo, dinheiro, pessoal), falta de diretrizes ou experiência sobre o assunto, e a própria necessidade de entender melhor o que é realmente relevante em termos de relações causa-efeito. Nestes casos, essas lacunas também podem ser explicadas pelo fato de que a maioria das AAEs analisadas foi realizada pela primeira vez no contexto em que se aplicam, portanto, a ausência de informações tão específicas e relevantes são bastante comuns. Outra razão pode ser que, uma vez que muitos dos processos (plano – AAE) não foram integrados, torna-se difícil definir exatamente o que pode ser considerado relevante em termos de abrangência e escopo do plano e seus objetivos, ou seja, torna-se mais difícil ter clareza a respeito das questões com as quais o plano está lidando exatamente.

A identificação de alternativas destaca-se como uma questão bastante complexa. Embora as avaliações (especialmente aquelas baseadas no contexto europeu), frequentemente informam e embasam o desenvolvimento, análise e avaliação de objetivos; a maioria se limita a identificar e avaliar o plano em relação ao cenário sem o plano. Em alguns casos, a análise de alternativas é baseada principalmente na análise da compatibilidade de objetivos (objetivos da AAE x objetivos do plano). A falta de integração com avaliações anteriores e com outros níveis de planejamento pode também ter uma influência na análise de alternativas, uma vez que já foi demonstrada a relevância de um sistema de planejamento integrado (*tiering*) para o alcance dos benefícios associados à AAE (Fischer, 2002).

Em muitas das experiências analisadas, a identificação e caracterização do sistema de planejamento em foco é incompleto, o que significa que não é possível identificar de maneira clara uma estrutura hierárquica e integrada de planejamento do turismo. Há evidências suficientes, portanto, para acreditar que a falta de uma avaliação integrada e sensível a questões hierárquicas de planejamento (*tiered approach*) tenha influência significativa no desempenho prático das avaliações no setor de turismo identificadas, especialmente na análise de alternativas.

Outra prática recorrente nos casos analisados é utilizar medidas mitigadoras como "alternativas" para os possíveis impactos decorrentes da implementação do plano, na forma de recomendações práticas para o posterior desenvolvimento de programas e projetos. Somente em dois casos (Brasil e China) a abordagem de cenários (diferentes cenários de turismo) foi adotada. Em ambos os casos, o turismo é planejado de uma forma bastante setorial, e a AAE está atrelada a investimentos de agências multilaterais em infraestrutura e equipamentos turísticos, o que, em teoria, deveria oferecer ampla oportunidade para a consideração de alternativas. Embora a análise de cenários possa parecer uma abordagem positiva deve-se ressaltar que, em ambos os casos, não fica muito evidente se os dois processos (AAE e elaboração do plano) foram integrados, considerando que, em ambos os casos, a própria execução do plano e os seus investimentos associados já estavam sendo implementados.

As diferentes abordagens de planejamento do turismo e o escopo dos planos parecem exercer significativa influência sobre as possibilidades de identificação e avaliação de alternativas. Em países como Brasil, Espanha e Itália, os planos de turismo abordam um amplo espectro de questões e parecem desempenhar influência mais direta sobre investimentos no turismo e, portanto, sobre decisões e alternativas mais concretas. Nos casos da Itália e Espanha o plano está diretamente ligado a um orçamento e a investimentos estruturais. As experiências brasileira e chinesa também, mas de uma maneira diferente, pois se referem a investimentos de agências multilaterais.

Nas experiências do Reino Unido (Inglaterra, País de Gales e Escócia), a abordagem de planejamento do turismo é mais baseada em discussões gerais e descritivas (pressupostos gerais) sobre a natureza do desenvolvimento do turismo; como o "*desenvolvimento de parcerias entre organizações públicas e privadas*", "*para melhorar a*

qualidade da experiência do visitante", e "promover oportunidades para o desenvolvimento do turismo de alta qualidade"; o que não necessariamente oferece oportunidades para uma grande variedade de alternativas a serem analisadas.

Nenhuma das experiências analisadas fornece informações sobre as questões que poderiam ser mais adequadamente avaliadas em outros níveis de tomada de decisão (evitando repetições). A maior parte das referências feitas a essa questão está relacionada às medidas de mitigação a serem adotadas por níveis subsequentes de planejamento, principalmente no âmbito local, como recomendações para o desenvolvimento de projetos.

Alguns autores (MILL; MORRISON, 1985; CHARLTON; ESSEX, 1996; HOLLOWAY, 2006; HALL, 2008) identificaram e exploraram a vasta gama de atribuições e responsabilidades dos governos no planejamento do turismo, destacando o fato de que os países e destinos têm visões diferentes em relação ao setor do turismo e seu planejamento. Defende-se aqui que a compreensão e o reconhecimento destas questões permitiriam que planejadores e profissionais envolvidos com a AAE aumentassem o entendimento a respeito do grau e da natureza da sua capacidade de influência sobre essas questões (como mostrado no quadro 15). A análise dos relatórios de fato revelou uma variação substancial em termos do escopo dos planos de turismo, o que exerce uma influência significativa sobre as questões que os tomadores de decisão poderão influenciar durante o processo de AAE. É necessário acrescentar aqui que estes resultados são baseados em uma análise documental e mais evidências são necessárias para compreender e reconhecer a influência desses aspectos sobre os processos e resultados da prática da AAE.

Escopo dos planos de turismo	Exemplos identificados nos relatórios (objetivos)	Questões que poderiam ter sido tratadas na AAE.
Características gerais e natureza do desenvolvimento do turismo.	<i>Desenvolver parcerias e vínculos comerciais entre organizações do setor privado e público (Plano de Ação do Turismo de Lanarkshire).</i>	Regras e orientações gerais para o desenvolvimento do turismo. Identificação dos valores fundamentais de sustentabilidade para o setor e da visão de desenvolvimento do turismo.
Marketing e promoção (foco na gestão da demanda).	<i>Desenvolver campanhas promocionais (Programa de Desenvolvimento do Turismo - Riviera del Garda) e redefinir o posicionamento competitivo do setor (Plano Sustentável do Turismo da Andalucía 2008-2011).</i>	Identificação de mercados e ações de comercialização que apóiam a visão de sustentabilidade do destino (características dos turistas, origem, padrões de consumo e preferências).
Padrões espaciais de desenvolvimento (mobilidade, densidade, infraestrutura).	<i>Facilitar a implementação de projetos de turismo ao longo da praia de Sines (padrões de paisagem e conservação, construção de estradas e infraestruturas de apoio) (Plano de Pormenor - Cova do Lago).</i>	Distribuição espacial do desenvolvimento do turismo (concentração x dispersão), modos preferenciais de transporte e mobilidade, normas e padrões para construção e infraestrutura.
Volume do desenvolvimento do turismo.	<i>Estabelecimento de metas de crescimento do turismo. Guizhou será capaz de acomodar mais de 150.000 visitantes (cenário de crescimento para o setor de hospedagem).</i>	Qual é o grau de desenvolvimento do turismo que esta área pode suportar a fim de alcançar / manter o estado desejado das condições ambientais?
Localização do desenvolvimento do turismo.	X	Quais são as áreas que precisam ser protegidas a fim de manter / alcançar as condições ambientais desejadas? Quais são as áreas onde se pode apoiar o desenvolvimento? Quais são os critérios para a escolha dessas áreas?

Quadro 14. Relação do escopo dos planos com a AAE: possibilidades e oportunidades para análise de opções.

[3] Determinação da significância do impacto

A maior parte das deficiências encontradas na seção 3 está associada à falta de identificação dos impactos secundários, cumulativos e sinérgicos das diferentes opções. Nos casos em que essa identificação é de alguma forma realizada, ela geralmente é restrita à análise dos objetivos já estabelecidos do plano, o que não é realizado para as demais opções

ou alternativas. A maioria dos relatórios analisados concentra as avaliações nos impactos diretos do plano, embora o desenvolvimento do turismo esteja fortemente associado a impactos indiretos.

Figura 10. Pontuação das seções 3 (sinificância do impacto) e 4 (consulta).

Análises espaciais não foram exploradas, o que surpreende pelo fato de que a quase totalidade dos casos está fundamentalmente associada a ações de estímulo ao desenvolvimento e crescimento do turismo. Há geralmente ausência de discussões quanto à identificação de como e onde o desenvolvimento do turismo deverá ocorrer e em que medida esse desenvolvimento afetará a qualidade ambiental de áreas sensíveis ou protegidas. Embora na maioria dos casos, os dados e as informações descritos na “*baseline*” sejam bastante extensos e abrangentes, essas informações coletadas não são utilizadas nesta fase.

Em alguns casos, verificou-se que a avaliação final desses planos apresenta falhas significativas. Boa parte dos efeitos positivos esperados (previsões) dependem da adoção de medidas mitigadoras a serem tomadas em ações (níveis) subsequentes. Em vez de reconhecer esses efeitos como negativos, que dependem de avaliações subsequentes, as avaliações se apóiam em ações a serem tomadas por outros níveis de planejamento e tomada de decisão, como um meio para justificar a adoção do plano. O fato de que medidas

de mitigação e monitoramento estão dentro das principais deficiências destas experiências também certamente compromete a avaliação global e final dos resultados.

Assim, a fim de evitar a ocorrência de impactos negativos, as avaliações e os níveis de planejamento subsequentes são colocados como as peças-chave para evitar esse efeitos. No caso de Gales, o relatório de AAE (Estratégia para o Turismo Costeiro de Gales) reconhece que, embora algumas das recomendações finais estejam de acordo os objetivos de sustentabilidade da AAE, há muita incerteza sobre os efeitos potenciais da aplicação do plano, especialmente devido às dúvidas a respeito da execução dessas recomendações, especialmente no âmbito local. Por exemplo, a estratégia pode resultar em um aumento no número de visitantes, o aumento na provisão e construção de instalações, marinas, festivais e eventos, mas a gestão dos impactos e do aumento do número de visitantes é responsabilidade da administração local. O relatório de AAE reconhece a necessidade de dispersar o número de visitantes ao longo da costa e evitar o foco de pressão sobre alguns “hotspots”. Estas recomendações, no entanto, não são acompanhadas por uma compreensão mais aprofundada acerca da capacidade de suporte dessas áreas e os possíveis impactos cumulativos desse desenvolvimento.

[4] Consulta

Tratando-se de consulta pública, as experiências da Escócia e do País de Gales se destacam como os melhores resultados. No entanto não há um padrão geral neste critério. O problema mais comum diz respeito à incorporação, no plano, das questões levantadas pela consulta. Boa parte dos relatórios fornece informações satisfatórias sobre quem foi consultado, quando ocorreu ou qual a metodologia ou abordagem foram adotados durante a consulta. A deficiência maior diz respeito à ausência de informações ou explicações quanto à tomada em consideração dos questionamentos e observações no âmbito da avaliação e da própria atualização ou elaboração do plano.

Este fato, portanto, chama atenção para o desafio não só de incorporar os resultados dos processos de consulta aos planos e à tomada de decisão, como também comunicar e esclarecer, nos relatórios, essas questões, de maneira a deixá-las explícitas e claras.

[5] Apresentação das informações e [6] Recomendações e monitoramento

Figura 11. Pontuação das seções 5 (apresentação da informação) e 6 (monitoramento).

Apenas dois relatórios de AAE (*Riviera del Garda* e *Lanarkshire*) forneceram informações sobre as dificuldades técnicas e incertezas encontradas no processo de AAE. A maioria dos relatórios faz apenas pequenas observações sobre a falta de dados e informações necessárias, o que não deixa de ser surpreendente, considerando o caráter *ad hoc* e original dessas experiências.

O monitoramento é a seção com pior desempenho. Seis dos dez relatórios de AAE não forneceram indicações ou procedimentos para as etapas subsequentes em relação ao monitoramento e acompanhamento dos impactos da implantação do plano em questão. Os quatro que forneceram essas informações de maneira satisfatória foram o relatório de AAE

da *Riviera del Garda*, o caso de *Lanarkshire*, a Estratégia para o turismo na costa de Gales e a AAE de Andaluzia. Este último caso, no entanto, apresenta algumas omissões importantes sobre como e por quem o monitoramento deve ser feito.

A maioria dos relatórios não apresenta esclarecimentos suficientes a respeito da maneira (como) e da frequência com que o monitoramento deve ser feito, bem como sobre a responsabilidade institucional para a sua realização. No caso do Circuito Turístico do Norte da Tanzânia, por exemplo, o relatório de AAE reconhece a importância do estabelecimento de indicadores para acompanhar o crescimento do turismo e a implementação das medidas de proteção ambiental recomendadas, mas não evolui de maneira a oferecer medidas e procedimentos para o monitoramento.

[7] Avaliação geral

A avaliação geral dos relatórios está ilustrada na fig. 12. Embora dois dos dez relatórios de AAE possam ser considerados, de maneira geral, satisfatórios (nota B), quatro apresentaram algumas omissões e insuficiências (nota C), dois foram classificados como insatisfatórios (nota D) e os outros dois apresentaram omissões significativas e insuficiências (nota E).

Figura 12. Avaliação geral das seções analisadas nos relatórios de AAE.

5.4 Resumindo os desafios e oportunidades para a AAE no setor do turismo

Planejamento do Turismo: diversas abordagens, perspectivas e responsabilidades.

As abordagens de planejamento do turismo variam significativamente, dependendo dos diversos contextos em que ocorre, notadamente em função das diferentes maneiras que os governos optam por lidar com o setor. O grau de envolvimento dos governos nas questões de desenvolvimento do turismo e a natureza das suas intervenções no planejamento parecem ser questões fundamentais quando se trata da aplicação da AAE. Os casos aqui analisados mostraram que quando planejadores estão diretamente envolvidos em questões concretas de investimento e atuação, e o governo tem um controle mais direto sobre o desenvolvimento do turismo, existe mais oportunidade para ampla consideração de alternativas. Em outras situações, a autoridade responsável pelo planejamento realiza um

papel de coordenação, em que o setor privado, por sua vez, acaba tendo uma influência mais significativa. Reconhecer essas questões de contexto e identificar os diferentes papéis e responsabilidades, portanto, parece ser necessário para compreender o alcance da influência da AAE. Qualquer tentativa de aumentar a influência sobre a análise de alternativas deve incluir as principais partes interessadas, especialmente do setor privado.

A análise dos relatórios também indicou que a prática da AAE para o planejamento do turismo carece de abordagens mais integradas, em que os diferentes planos relacionados, nas diversas hierarquias de planejamento, sejam considerados no processo. Parece haver uma carência e falha na compreensão do quadro institucional de planejamento para o desenvolvimento do turismo. Os diversos contextos de planejamento, em termos de pontos de vista, atitudes e abordagens, nos diferentes países parecem desempenhar um papel significativo na determinação do grau de influência, a cobertura, o escopo e análise de alternativas da AAE no planejamento do desenvolvimento do turismo.

AAE e planejamento do turismo: abrangência e prática limitadas

A maioria das experiências de AAE analisadas ocorreu em situações muito pontuais e isoladas, já que boa parte dos planos de turismo não é, necessariamente, elaborada de maneira regular ou sob bases formais. Tal como sugerido pelos casos identificados na presente pesquisa, a aplicação da AAE ao planejamento do turismo geralmente ocorre quando os planos e programas a serem avaliados possuem certo grau de formalidade e de base legal. O contexto escocês é uma exceção, já que na Escócia a AAE tem sido aplicada a planos, programas e estratégias, independente da sua adoção e aprovação por meio de um processo legislativo ou minimamente formalizado.

Planos e programas setoriais de turismo de fato frequentemente possuem um baixo nível de formalidade e de obrigatoriedade de execução. Em vez disso, o desenvolvimento do turismo é mais frequentemente tratado dentro do contexto de ações para uso e ordenamento do espaço. A singularidade dessas avaliações e o fato de que o planejamento setorial do turismo ocorre apenas em situações especiais, pode ser também a razão pela qual a integração com outras avaliações (ocorridas em diferentes níveis de planejamento e

para outros tipos de planos) seja tão deficiente na maioria dos casos. Identificar a hierarquização precisa que envolve o planejamento e o contexto de avaliação estratégico se mostra, portanto, um grande desafio para o setor do turismo.

A pequena quantidade de AAEs para planos de turismo pode também ser explicada pelo fato de que o turismo é uma atividade econômica fortemente impulsionada e operada pelo setor privado. Os governos, portanto, raramente recorrem a planos formais de turismo. Em casos onde realmente se elabora planos de turismo, eles não necessariamente podem causar impactos ambientais significativos, devido ao fato de que eles frequentemente lidam apenas com um número limitado de questões relacionadas ao desenvolvimento. Essa constatação coloca o setor privado e as organizações empresariais como atores-chave quando se refere ao planejamento do turismo e a própria avaliação ambiental estratégica. O setor empresarial frequentemente prefere a autorregulação contra qualquer tipo de intervenção estatal mais abrangente ou qualquer tentativa de controlar o setor através de políticas específicas.

Naturalmente as diversas nações e contextos institucionais variam muito em suas estruturas, visões e tradições políticas para o turismo, mas, em geral, os países ditos desenvolvidos e de forte influência capitalista adotam uma postura de pouca intervenção governamental nas questões relacionadas ao turismo (GUNN; VAR, 2002). Por outro lado, este fato evidencia e chama atenção para a necessidade de amplos processos de participação nas AAEs de turismo, de maneira a incluir o setor empresarial e o planejamento privado para, assim, aumentar a capacidade de alcance da AAE e fortalecer sua influência na tomada de decisão.

Em contextos em que os requisitos limitam a aplicação da AAE aos planos com base legal e formal, a AAE é suscetível de ter uma influência limitada sobre o desenvolvimento do turismo. Pelo menos inicialmente, nesses casos, o alcance da influência da AAE sobre o desenvolvimento do turismo dependerá fortemente do nível de formalidade dos planos de turismo (a extensão e a natureza do envolvimento do governo em matéria de turismo). Apesar de algumas exceções identificadas, é possível confirmar que, na maioria dos países que de fato aplicam a AAE, o desenvolvimento do turismo é avaliado no contexto de planos mais integrados e abrangentes, tais como os planos de ordenamento do solo, ou em situações mais pontuais e reativas, por meio da avaliação por projetos.

Fragmentação do setor do turismo

A fragmentação do setor do turismo e, portanto, dos planos de turismo, possivelmente pode prejudicar o desempenho e a efetividade dos processos de AAE. Se não há uma estrutura de planejamento para o turismo bem estabelecida e devidamente identificada, a AAE terá uma influência relativa e limitada no que diz respeito à identificação de opções e alternativas para o desenvolvimento do turismo, como parece ser o caso em quase todos os relatórios analisados. A integração com os planos de ordenamento territorial também é essencial, uma vez que estes irão definir os padrões espaciais e as regras em que o setor do turismo irá operar e se desenvolver. Assim, estas ligações e conexões necessitam de entendimento aprofundado.

A análise demonstrou, portanto, a imprescindível necessidade de um entendimento detalhado do contexto geral de planejamento em que ocorre a AAE, especialmente a forma como as várias partes do sistema se relacionam e a maneira como o planejamento do turismo se integra e oferece contexto ao planejamento espacial. Experiências de AAE para o planejamento territorial e de planejamento do turismo devem ser analisadas em conjunto e com maior profundidade, bem como a relação que se dá entre o setor do turismo e outros relacionados – ou seja, como aumentar a influência de outras políticas (uso do solo, recursos hídricos, conservação da biodiversidade, transporte, etc) sobre o desenvolvimento do turismo, e como eles podem ter uma influência para o alcance dos objetivos das políticas de turismo.

Necessidade de pesquisa e análise da prática

A falta de procedimentos e orientações específicos para aplicação e avaliação da AAE no setor de turismo tem certamente uma influência sobre os resultados negativos encontrados aqui. Como a maioria dos profissionais está trabalhando em uma base *ad hoc*, ambos os lados do processo precisam buscar uma compreensão mútua (planejadores do turismo e especialistas em AAE).

Embora a análise documental tenha levantado questões e hipóteses para a prática da AAE para o planejamento do turismo, ainda há uma carência de pesquisas sobre este tema, e uma avaliação mais aprofundada da prática; focada nos resultados e alcance de objetivos da AAE, bem como na percepção das partes interessadas e dos planejadores; se torna absolutamente necessária.

5.5 Considerações Finais

A AAE tem sido amplamente empregada e frequentemente associada a vários benefícios, mas sua aplicação associada ao planejamento e desenvolvimento do turismo ainda está em seus primeiros passos, quando comparada a outros setores como os transportes, uso do solo, energia. Para o setor do turismo os benefícios esperados, aparentemente, ainda não foram alcançados de forma significativa; considerando a extensão das deficiências e limitações, em termos de procedimentos, encontradas na análise documental. Os principais problemas identificados nesta análise são resumidos a seguir:

- ✚ Lacunas e falta de dados e informações são frequentemente comuns, bem como o baixo nível de reconhecimento sobre as principais questões ambientais relacionadas aos impactos do desenvolvimento do turismo. Os dados levantados na etapa de “*baseline*” não necessariamente alimentam o processo de avaliação de impacto e não oferecem evidências para a avaliação de relações de causa e efeito.
- ✚ A análise de alternativas é uma questão problemática. A abordagem mais comum é a avaliação dos cenários com e sem o plano. A abordagem de planejamento do turismo e o escopo e abrangência do plano a ser avaliado parecem ter influência significativa sobre a abrangência e a natureza das alternativas analisadas no processo de AAE. A ausência de um sistema de planejamento e avaliação integrados também parece ter uma influência significativa sobre esta questão.

- ✚ A análise de significância dos impactos raramente é realizada. Há uma ausência generalizada de identificação de efeitos secundários, cumulativos e sinérgicos das diferentes opções do plano. Boa parte dos efeitos positivos esperados (previsões) depende da adoção de medidas mitigadoras a serem tomadas em ações e níveis subsequentes de planejamento, o que compromete sobremaneira a avaliação geral.
- ✚ O processo de consulta e sua documentação apresentam falhas recorrentes. Os relatórios de AAE não comunicam ou esclarecem a contento a maneira como a opinião pública foi considerada e incorporada ao plano.
- ✚ O monitoramento é o critério com pior desempenho, tanto em termos de base para elaboração de um sistema de monitoramento adequado como para identificar responsabilidades institucionais.

O planejamento do turismo evoluiu consideravelmente ao longo das últimas décadas e uma série de procedimentos e técnicas específicas para o controle do crescimento do turismo e sua avaliação – como a análise de cenários e o gerenciamento de capacidade de carga - foram amplamente desenvolvidos e aplicados, com enfoque especial sobre os destinos e gerenciamento local. Mais esforços em pesquisa e prática, no entanto, devem ser empregados no sentido de integrar esses procedimentos e técnicas setoriais com a AAE, a fim de identificar as melhores e novas formas de olhar estrategicamente para o desenvolvimento do turismo e suas consequências ambientais.

Além disso, porque a prática é crescente, os profissionais da AAE, os planejadores e tomadores de decisão precisam estar mais familiarizados com os processos de planejamento do turismo, incluindo a base, as questões e elementos centrais que podem influenciar e determinar a prática. Considerando que o planejamento do turismo deve ser mais bem entendido e analisado à luz dos processos e procedimentos de AAE, defende-se aqui o aprofundamento do debate sobre este tema, com o intuito de fornecer mais elementos práticos e teóricos para a aplicação da AAE em contextos de desenvolvimento do turismo.

6. Estrutura de AAE para o planejamento do turismo: consulta a especialistas e versão final.

6.1 Introdução

Conforme já apresentado, o aumento das experiências de aplicação da AAE para o setor do turismo nos últimos anos não foi acompanhado pelo desenvolvimento de orientações teóricas e específicas para a prática no setor. Além disso, porque a prática é crescente, os profissionais de AAE, planejadores e tomadores de decisão precisam ter uma visão e compreensão mais abrangente dos processos que envolvem o planejamento do turismo, incluindo sua estrutura e as principais questões e elementos que possam influenciar e reger a prática.

Considerando que o planejamento do turismo deve ser mais bem compreendido e analisado no que diz respeito aos processos de AAE, considerou-se necessário aprofundar o debate sobre este tema a fim de proporcionar mais elementos teóricos e práticos para a implementação da AAE em contextos de desenvolvimento do turismo no Brasil.

A pesquisa teórica e bibliográfica permitiu identificar alguns elementos que parecem desempenhar papéis específicos e relevantes na prática, tanto nos processos e procedimentos adotados quanto nos resultados da AAE. Esses elementos foram identificados e discutidos de maneira crítica, tendo como referência as principais linhas e desenvolvimentos teóricos recentes. Algumas suposições foram levantadas, a respeito da relevância e influência que esses elementos desempenhariam na prática.

Essas questões, no entanto, ao se basearem na teoria e análise da literatura, tendem a permanecer no campo das hipóteses, já que pouco foi discutido até o momento a respeito dos dois processos (AAE e planejamento do turismo) e seus desdobramentos práticos, os fatores críticos de sucesso, os procedimentos adotados e os resultados que essa prática ocasiona nas instituições, nos profissionais e no ambiente envolvidos.

Por essa razão, optou-se por aprofundar a discussão a respeito dos elementos previamente identificados na literatura e na análise documental por meio de consulta aos profissionais diretamente envolvidos com a prática. Esta etapa da pesquisa tem como objetivo, portanto, consultar especialistas diretamente envolvidos com experiências de aplicação da AAE no planejamento do turismo para, a partir dos seus subsídios e observações, analisar criticamente os elementos previamente identificados (confirmação ou rejeição da relevância dessas questões); identificar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades das experiências de AAE para o setor do turismo; e obter contribuições e subsídios teóricos e práticos para atualização e consolidação de uma estrutura de AAE (elementos e procedimentos gerais) para o turismo.

6.2 Os elementos e pressupostos da estrutura de AAE para planejamento do turismo.

O desenvolvimento de uma estrutura de AAE, juntamente com procedimentos e metodologias gerais para a sua implementação, tem sido foco de atenção de vários autores (SADLER, 2000; PARTIDÁRIO, 2000; NOBLE; STOREY, 2001; DALKMANN et al., 2004; FISCHER, 2006; LEE, 2006; GUNN; NOBLE, 2009), com o intuito de aprofundar o entendimento de como a AAE deve ser aplicada bem como estabelecer elementos gerais e específicos para a prática.

Embora necessária, esta tarefa é extremamente limitada pela necessidade de se compatibilizar procedimentos estruturados e geralmente acordados com a constante e já amplamente discutida ideia de se aplicar a AAE de forma mais flexível e adaptada ao contexto de planejamento em foco.

Partidário (2000) defende a ideia de que a AAE deve ser conceituada como uma estrutura de elementos centrais, progressivamente integrados aos processos e práticas de planejamento existentes. A estrutura desenvolvida pela autora é descritiva (elementos centrais de boas práticas) e prescritiva (uma maneira simples e eficiente de implementação da AAE).

A estrutura de Sadler (2001) oferece princípios gerais para aplicação da AAE, e estes princípios oferecem diretrizes a respeito do escopo, orientação e conteúdo adequados para os processos de AAE. O autor, no entanto, destaca que a estrutura não é definitiva e que outros princípios devem ser adicionados por teóricos e profissionais envolvidos com a AAE, de acordo com a evolução das experiências práticas.

Lee (2006) apresenta uma proposta de estrutura para aplicação de um instrumento de avaliação integrada de sustentabilidade baseada em três elementos fundamentais: o contexto da avaliação, o processo de avaliação e os métodos a serem utilizados.

O quadro 16 apresenta um panorama geral das principais pesquisas sobre o tema, destacando o entendimento dos autores no que diz respeito ao propósito, o escopo e as características gerais dessas estruturas previamente desenvolvidas.

Autores	Características das estruturas de AAE desenvolvidas (<i>SEA Framework</i>)
Partidário (2000)	<p>A autora defende a ideia de que a AAE deve ser conceituada como uma estrutura de elementos centrais, progressivamente integrados aos processos e práticas de planejamento existentes.</p> <p>A estrutura desenvolvida é descritiva (elementos centrais de boas práticas) e prescritiva (uma maneira simples e eficiente de implementação da AAE). Esses elementos estão agrupados em 5 temas centrais: estabelecimento de critérios de avaliação, mecanismos de comunicação, orientações para aprendizado contínuo e mecanismos de controle da qualidade. Cada elemento é também associado a algumas perguntas consideradas fundamentais para serem respondidas em processos de AAE.</p>
Sadler (2000)	<p>Estrutura com elementos descritivos (propósitos, benefícios, abordagens) e prescritivos (diretrizes e elementos centrais para boa prática).</p> <p>A estrutura de AAE desenvolvida pelo autor identifica e descreve questões-chave como objetivos, conceitos, princípios e elementos de boas práticas da AAE, extraídos a partir de pesquisa sobre lições da experiência internacional com a prática. De acordo com o autor, estes aspectos têm aplicação genérica, inclusive em diferentes sistemas de AAE. A proposta de estrutura não está voltada para questões específicas relacionadas a procedimentos, metodologias ou arranjos institucionais.</p>
Dalkmann et al. (2004)	<p>Estrutura baseada na identificação de alguns pressupostos teóricos acerca dos processos de tomada de decisão, centrados principalmente na ideia de que a AAE deve influenciar as prioridades e valores que governam a tomada de decisão. A proposta dos autores (<i>ANSEA approach</i>) inclui o desenvolvimento de conceitos, procedimentos e métodos de avaliação. A estrutura baseia-se na integração da dimensão ambiental ao processo decisório por meio da identificação de “janelas de decisão”. A estrutura fornece diretrizes para analisar e avaliar os processos de</p>

Autores	Características das estruturas de AAE desenvolvidas (<i>SEA Framework</i>)
	tomada de decisão em sete etapas: screening, scoping, identificação de critérios procedimentais, descrição funcional, identificação das janelas de decisão, avaliação das janelas de decisão, elaboração do relatório, revisão.
Fischer (2006)	O autor apresenta uma estrutura para avaliar a prática existente e servir como base para a elaboração de orientações específicas para diversos contextos do planejamento de transportes. É baseada nos sistemas de planejamento dos transportes dos países do norte da Europa e nas propostas de vários autores e documentos de orientação sobre o tema. A estrutura apresenta questões a serem consideradas na avaliação dos diferentes níveis de planejamento: políticas, planos; planos de corredores; e programas. O autor defende que a estrutura deve ser avaliada e analisada criticamente antes de ser aplicada, permitindo a sua adaptação a diferentes contextos.
Lee (2006)	As bases da estrutura são orientadas pela experiência profissional do autor e na análise da literatura sobre o assunto. Apresenta uma proposta de estrutura para aplicação de um instrumento de avaliação integrada de sustentabilidade baseada em três elementos fundamentais: a análise de contexto da avaliação, o processo de avaliação e a avaliação dos métodos a serem utilizados. O autor apresenta a base conceitual das diferentes fases propostas acompanhada por diretrizes e questões a serem observadas na prática.
Gunn e Noble (2009)	Os autores apresentam as bases conceituais e metodológicas de uma estrutura para aplicação da AAE no âmbito regional do contexto canadense. A estrutura foi baseada, fundamentalmente, em pesquisas já realizadas sobre AAE no contexto canadense, outras estruturas previamente desenvolvidas e apresentadas por outros autores internacionais, desenvolvimento teórico do assunto e a consulta a especialistas. A proposta é estruturada em princípios gerais, que são devidamente descritos. Além disso, esses princípios são inseridos no contexto das etapas de um processo de AAE. A estrutura tem ambas as características descritivas (os princípios e conceitos que norteiam a proposta) e prescritivas (como operacionalizar esses princípios dentro de um processo de etapas de aplicação da AAE).
Bao et al. (2009)	Os autores fazem uma análise das realizações e dos resultados da prática da AAE da China. São apresentados os requisitos legais e administrativos que requerem a aplicação do instrumento no país, juntamente com uma análise de casos práticos selecionados. A partir dessa análise (institucional, alcance de objetivos, resultados e impactos na realidade) os autores fazem propostas para aperfeiçoamento geral do sistema, na forma de diretrizes e sugestões práticas.

Quadro 15. Exemplos encontrados na literatura de propostas de estruturas para aplicação da AAE (*SEA Framework*).

Na opinião de Fischer (2006), para setores específicos, a proficuidade de uma estrutura geral e estruturada está relacionada ao fato de que ela pode ajudar a evitar grau considerável de variações na prática. Além disso, pode ser uma referência importante para profissionais envolvidos com a prática e oferece boas oportunidades e melhor contexto para comparar experiências.

Por outro lado, há a questão frequentemente revisitada da necessidade de se estabelecer procedimentos que sejam adaptáveis e flexíveis a diferentes contextos de planejamento. Porque a AAE se apóia significativamente no contexto político e de planejamento, a fim de ser efetivamente aplicada, entende-se como extremamente necessário que o processo de AAE deve estar envolvido com o seu contexto, adaptando-o e ajustando-o às diversas realidades institucionais, culturais e políticas (BINA, 2007).

Os conceitos de flexibilidade e adaptabilidade permanecem bastante controversos já que alguns autores já argumentaram que a real vantagem da AAE deve ser sua capacidade de mudar a forma como as decisões são tomadas (PARTIDÁRIO, 1996) e que ainda parece incerto em que medida e como os processos de elaboração de PPP devem realmente conduzir o processo de AAE (FISCHER, 2003). Entende-se que seja necessário, no entanto, identificar e compreender de maneira considerável o alcance e a abrangência dos processos de planejamento setorial, qual o real poder de influência dos planejadores sobre essas decisões setoriais (especialmente os setores mais complexos e essencialmente relacionados com o setor privado) e, portanto, a provável influência e benefícios que a AAE poderá trazer para esses processos.

Entende-se que se a AAE deve realmente influenciar o processo de planejamento, bem como as questões relacionadas ao escopo, o conteúdo e as alternativas dos PPPs a serem avaliados, o profissional envolvido na AAE devem ter amplo entendimento da medida da sua capacidade de influência e controle sobre as decisões.

Os casos identificados na literatura, e apresentados no quadro 16, mostram que, quando os autores lidam com propostas gerais (SADLER, 2000; PARTIDÁRIO, 2000; DALKMANN et al., 2004) estas tendem a ser mais genéricas, na forma de diretrizes e princípios norteadores mais facilmente adaptáveis a diferentes contextos. Quando se trata de desenvolver uma estrutura voltada para contextos específicos, em que algumas diretrizes ou até mesmo procedimentos já existem, os autores (BAO et al., 2009; GUNN; NOBLE, 2009) tendem a ser mais prescritivos na forma de aplicar procedimentos já existentes, oferecendo orientações específicas e metodológicas para a prática.

No presente trabalho, uma estrutura geral de AAE será proposta para o planejamento do turismo, baseada nas seguintes questões centrais:

- ✚ A estrutura geral deverá apresentar elementos conceituais e práticos para a implementação / aplicação de AAE para o planejamento do turismo.
- ✚ Ela é baseada nos elementos gerais e centrais que envolvem o planejamento do turismo e que foram identificados como relevantes para a prática da AAE.
- ✚ O desenvolvimento da estrutura é baseado na evolução teórica mais recente acerca do instrumento AAE.
- ✚ Porque se baseia numa pesquisa teórica e bibliográfica sobre a evolução recente tanto do tema planejamento do turismo quanto da avaliação ambiental estratégica, a estrutura geral apresenta vários elementos descritivos de ambos os processos; mas porque é focada na prática e em como a AAE deve ser adotada e adaptada em diferentes contextos, ela também fornece alguns elementos prescritivos, tendo como finalidade a sua aplicação.

Já que os procedimentos sugeridos são também baseados na consulta a especialistas da área, a proposta final apresenta uma análise de como diferentes contextos de planejamento do turismo podem incorporar e adaptar esse conjunto de procedimentos gerais de AAE e como os dois processos (AAE e planejamento) podem influenciar e agregar valor ao outro, possivelmente aumentando as conexões e os benefícios práticos.

Neste contexto, a flexibilidade e a adaptabilidade estão relacionadas às questões setoriais específicas (turismo) e como, de acordo com a literatura, esses problemas podem variar entre os diferentes contextos de planejamento. Considerando o desafio de se ponderar e integrar tanto as exigências de flexibilidade - composta por questões específicas setoriais e de contexto -, com os procedimentos gerais e estruturados de AAE – mais geral e comumente acordados na literatura internacional -, o desenvolvimento da estrutura de AAE é baseado nos seguintes pressupostos:

- ✚ As tentativas de se desenvolver uma estrutura de AAE ou procedimentos para setores específicos devem ser baseadas em processos de AAE comumente acordados na literatura internacional especializada;

- ✚ É possível identificar os possíveis benefícios que a AAE poderá agregar ao planejamento do turismo, de maneira a garantir uma melhor consideração das questões ambientais, bem como de que maneira a AAE deverá estruturar, influenciar e informar o planejamento do turismo;
- ✚ Os procedimentos identificados e sugeridos na estrutura terão que ser adaptados a diferentes contextos. Ao apresentar e identificar previamente as diferentes abordagens e tradições de planejamento do turismo, a estrutura conceitual deverá fornecer pressupostos e diretrizes gerais de como a adaptação poderá acontecer na prática bem como os possíveis benefícios que a AAE trará a esses diferentes contextos;
- ✚ Os diferentes elementos que compõem a estrutura desenvolvida são aqueles identificados como as principais questões que devem influenciar a prática da AAE, não apenas a abordagem a ser tomada, mas o seu alcance, as principais questões a serem consideradas no processo e os prováveis resultados práticos em termos de benefícios e limitações.

6.3 Metodologia

Para esta etapa da pesquisa foram utilizados alguns elementos de entrada para atualização e identificação de uma estrutura procedimental de AAE. Estes elementos são: a análise crítica da literatura (previamente realizada), a análise documental de alguns casos selecionados intencionalmente, e a opinião de especialistas envolvidos com a prática. A figura 13 ilustra esse conjunto de elementos utilizados e sua interação para identificação de uma estrutura de AAE. Em seguida, algumas etapas específicas da metodologia desta fase da pesquisa serão discutidas mais detalhadamente.

Figura 13. Ilustração simplificada dos elementos de entrada (*inputs*) para identificação de uma estrutura de AAE para o setor de turismo (*output*).

[1] Seleção da amostra (países e casos)

Dos 25 casos identificados, 15 ocorreram no contexto Europeu, ou seja, 60% dos casos, confirmando o significativo impacto da Diretiva Europeia no aumento da prática em geral, conforme ilustrado na figura 14. Tendo em vista essa representatividade significativa, e o fato de que boa parte dos casos restantes (8 AAEs) é resultado de experiências de investimento de bancos de desenvolvimento e programas das agências multilaterais, optou-se por concentrar o foco da pesquisa nos casos europeus. Além disso, o fato de parte da pesquisa ter sido conduzida durante estágio realizado pela pesquisadora na Universidade de Liverpool – Inglaterra, certamente influenciou a escolha, devido à facilidade de acesso às informações e aos especialistas selecionados.

Figura 14. Distribuição espacial de todos os casos identificados de AAE para planejamento do turismo.

Dentre os países europeus, alguns se destacam na prática, de acordo com ilustrado na figura 15. São eles: Itália e Reino Unido.

Figura 15. Casos de AAE/Turismo identificados na Europa.

A seleção dos países e dos casos a serem analisados foi feita tendo como preocupação a representatividade desses casos frente ao universo identificado, ou seja, os

25 casos apresentados na figura 14. Essa representatividade se refere à questão de saber se os países e casos selecionados são típicos e representativos do universo. Algumas questões, portanto, merecem ser destacadas no que se refere ao processo de seleção dos países analisados:

Representatividade

A Europa é, certamente, a maior referência atual em termos de aplicação da AAE no setor do turismo, já que boa parte dos casos identificados está naquele continente. Dentro desse universo, e mesmo considerando todos os casos identificados, Itália e Reino Unido se destacam dos demais, pois sozinhos representam 40% da experiência mundial. Por essa razão, pode-se afirmar que ambos são bastante representativos do que hoje se configura como a “experiência” nesse campo de atuação.

Subsídios para o contexto brasileiro

Havia uma preocupação inicial em buscar subsídios de países que compartilhavam o mínimo de características de contexto com a realidade brasileira, já que o intuito final da pesquisa é discutir a aplicação da AAE no Brasil. De acordo com esse critério, os países que se enquadrariam nessas características seriam Itália, Espanha e Portugal, que, segundo Newman e Thornley (1996) são países que, apesar de algumas diferenças, compartilham considerável estilo de desenvolvimento histórico, pensamento e prática legal e administrativa e ideologias, fazendo parte, portanto, do que os autores denominaram de família napoleônica.

Pelo exposto anteriormente, ou seja, considerando a representatividade dos casos e as possibilidades de obtenção de subsídios para o contexto brasileiro, optou-se por delimitar a pesquisa a especialistas envolvidos em experiências no **Reino Unido, Espanha, Portugal e Itália**.

A seleção total dos casos a serem analisados ocorreu de uma maneira mais dinâmica, de acordo com o decorrer das primeiras entrevistas e dos subsídios oferecidos pelos entrevistados. Acreditava-se que os primeiros entrevistados pudessem sugerir outras experiências em seus países, consideradas por eles como boa prática, e que eventualmente não fossem de conhecimento da pesquisadora.

Além disso, optou-se por incluir alguns casos de AAE aplicados aos planos de uso do solo em que o desenvolvimento do turismo era um forte “elemento” do contexto de planejamento. A inclusão e a ampliação do foco da pesquisa tiveram como intuito analisar de maneira mais detalhada a integração e consideração do turismo em outros planos mais abrangentes, já que essa opção é também uma abordagem muito frequente quando se trata de planejamento do turismo. Além disso, as experiências de AAE para planos de uso do solo são mais difundidas e já há mais experiência nesse campo.

Assim, chegou-se a um número final de 10 casos selecionados. Eles estão descritos de maneira geral no quadro 17.

AAE		Descrição Geral	Profissionais entrevistados
Reino Unido	AAE da Estratégia Espacial Regional do Sudoeste (Inglaterra) - <i>Regional Spatial Strategy for the South West</i> .	Processo conduzido pela entidade de planeamento regional, que reúne o processo de AAE e o <i>Sustainability Appraisal</i> , ambos requeridos por lei. A avaliação foi realizada por um grupo independente de consultores. O relatório final foi finalizado em Março de 2006. Algumas ações na área de turismo incluem: políticas para o turismo sustentável, gestão e investimentos em destinos turísticos, desenvolvimento de atrações turísticas de alto nível e qualidade.	Consultor AAE (Land Use Consultants) Profissional responsável pelo plano (South West Councils)
	AAE do Plano de Ação do Turismo de Lanarkshire (Escócia) - <i>Lanarkshire Tourism Action Plan</i> .	O processo foi conduzido pelas autoridades de <i>South</i> e <i>North Lanarkshire</i> . O relatório foi finalizado em dezembro de 2008. O plano tem um prazo de 6 anos e sua implementação envolve uma parceria entre autoridades locais, uma entidade nacional de caráter misto (<i>VisitScotland</i>) e empresários locais. O principal objetivo do plano é aumentar o volume o o valor do turismo na região (desenvolvimento de produtos, envolvimento de empresários e ações de <i>marketing</i> e promoção).	Consultor AAE (EnviroCentre Limited) Profissional responsável pelo plano (South Lanarkshire Council e Lanarkshire Tourism Marketing Partnership)
	AAE da Estratégia de Turismo da Costa Galesa (País de Gales) - <i>Welsh Coastal Tourism Strategy</i> .	A estratégia de turismo para a costa do país é resultado do Plano Espacial do País de Gales. O objetivo desta estratégia é oferecer orientações espaciais para a futura alocação de investimentos para apoio e desenvolvimento do turismo nas regiões costeiras do País de Gales. O documento de avaliação foi finalizado em janeiro de 2007.	Profissional responsável pelo plano (Welsh Assembly Government) Profissional responsável pelo plano (Visit Wales and Welsh Assembly Government) Consultor AAE (Hyder Consulting)
Espanha	AAE do Plano de Turismo Sustentável de Andaluzia - <i>Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía</i> . Plano de Ordenamento do território da Costa Noroeste da Província de Cádiz - <i>Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Noroeste de la provincia de Cádiz</i> .		----- -----
Itália	Plano Estratégico Regional para o turismo em Piemonte - <i>Plano Strategico Regionale per il turismo</i>	A necessidade de se realizar uma AAE neste caso surgiu do fato de que o plano estabelece contexto para o desenvolvimento de projetos futuros que irão requerer EIAs. O relatório foi finalizado em abril de 2008. O plano tem	Consultor AAE (Consultor Istituto di Ricerche Economiche)

AAE	Descrição Geral	Profissionais entrevistados
Portugal	<p>– Piemonte.</p> <p>Plano Territorial Regional da Lombardia – <i>Piano Territoriale Regionale della Lombardia</i>.</p> <p>Plano de desenvolvimento do turismo em Orobie Bergamasche – <i>Piano di Sviluppo Turistico delle Orobie Bergamasche</i>.</p> <p>Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.</p> <p>Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo.</p>	<p>Profissional responsável pelo plano (Regione Lombardia - D.G. Commercio, Turismo e Servizi)</p> <p>Profissional responsável pelo plano (Regione Lombardia - Direzione Turismo)</p> <p>Profissional responsável pelo processo de AAE (Provincia di Bergamo)</p> <p>Profissional responsável pelo plano (Comunità Montana Valle Seriana)</p> <p>Responsável pela elaboração do plano (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo)</p> <p>Consultor AAE (Instituto Superior Técnico de Lisboa)</p> <p>Consultor AAE (Instituto Superior Técnico de Lisboa)</p>

AAE	Descrição Geral	Profissionais entrevistados
	<p>suas normas estabelecem as orientações para o ordenamento do território regional. A AAE identifica três possíveis cenários de desenvolvimento da região, em que o turismo desempenha papéis bastante diversos (um cenário fortemente baseado na especialização da região na atividade do turismo, outro com o turismo baseado no contato com a natureza e valorização da cultura local, e o terceiro baseado na diversificação e na aposta no desenvolvimento de serviços de acolhimento para além do turismo.</p>	<p> Consultor na elaboração do plano (Bruno Soares Arquitectos)</p>

Quadro 16. Relação dos casos seleccionados para análise e os profissionais consultados durante a pesquisa.

[2] Elaboração do questionário

Um questionário com perguntas abertas e fechadas foi elaborado com o intuito de subsidiar a pesquisa junto aos profissionais envolvidos com experiências de AAE e turismo. A elaboração deste questionário foi baseada nas questões previamente identificadas no referencial teórico e nas suposições levantadas pela análise conceitual e documental feita previamente, ou seja, havia intenção de confirmar ou rejeitar a relevância dessas questões, tendo como base a opinião de especialistas envolvidos com a prática; bem como identificar pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades das experiências de AAE para o setor do turismo.

O quadro 18 lista os principais pontos tratados no questionário, apresentado na sua versão completa e original no apêndice A.

Pontos tratados no questionário	Descrição
Sobre o entrevistado	Características do seu envolvimento com a AAE.
Elaboração do plano	Bases para sua elaboração (motivações, responsabilidades, abordagem).
Processo de AAE	Bases para sua realização (motivações, responsabilidades, grau de satisfação, pontos fortes e fracos).
Benefícios da AAE	Percepção acerca dos benefícios, oportunidades e resultados positivos do processo de AAE. Identificação das ameaças ao processo e ao alcance de benefícios.
Questões relacionadas ao plano	Abordagens, escopo e abrangência, características gerais.
Percepção geral do entrevistado	Opinião geral acerca de questões relacionadas à AAE e ao planejamento do turismo.
Comentários adicionais	Momento livre para entrevistado discorrer sobre questões que achar relevante, indicação de outras experiências, perguntas específicas de cada caso.

Quadro 17. Descrição geral dos principais pontos tratados no questionário.

O questionário foi elaborado com o intuito de servir de base para uma entrevista, com liberdade suficiente para que o entrevistado pudesse intervir e acrescentar questões que achasse relevante. A condução de uma pesquisa deste tipo, em que o pesquisador nem

sempre está em contato direto com os entrevistados, impõe algumas limitações que devem ser apresentadas aqui.

Em função das distâncias entre os profissionais envolvidos, a maior parte do contato foi feita por meio da internet (endereço eletrônico e chamadas pelo *skype*). Em alguns casos foi possível a entrevista pessoal, em outros a entrevista foi realizada por chamada e em outras ocasiões, por preferência do entrevistado, o questionário foi enviado e respondido de maneira eletrônica.

Com o intuito de diminuir as limitações deste método de pesquisa, o questionário elaborado para realização das entrevistas foi desenvolvido de maneira semiestruturada, ou seja, com perguntas abertas e fechadas, permitindo que os profissionais contatados tivessem alguma liberdade para mencionar ou discutir outras questões que porventura não foram incluídas.

Nos casos em que esses profissionais preferiram responder as perguntas de maneira eletrônica, suas preferências foram atendidas, respeitando a disponibilidade e liberdade de cada um. Assim, a pesquisadora entrou em contato mais de uma vez com alguns dos participantes, para obter informações adicionais, confirmar questões que porventura não estavam claras ou esclarecer possíveis dúvidas.

É importante destacar que após a elaboração do questionário, quando se deu início às entrevistas, foi realizado um pré-teste, em que se solicitava, ao final da entrevista, a opinião do entrevistado acerca das perguntas elaboradas (clareza, pertinência, sugestões etc.). Os resultados dessas entrevistas de pré-teste também foram incluídos nos dados finais analisados.

[3] Coleta de dados

A coleta de dados envolveu o período de entrevistas e envio de questionários bem como o processo de análise documental dos casos selecionados. Para cada caso buscou-se o contato com, pelo menos, 3 profissionais ou interessados envolvidos em cada caso: representantes da equipe de avaliação ambiental estratégica, da elaboração do plano, e uma parte interessada, envolvida no processo de participação.

De acordo com os dados apresentados no quadro 17 pode-se identificar que os casos da Espanha não apresentaram nenhum retorno, de nenhuma parte contatada. Esses casos foram os mais difíceis devido à ausência de informações nos relatórios quanto à equipe e instituições envolvidas. Apesar de os relatórios espanhóis mencionarem a consulta à sociedade, não havia relação das contribuições, das organizações e/ou indivíduos que participaram da consulta. As tentativas de contato com as instituições se mostraram demasiadamente burocráticas e não houve interesse ou disponibilidade de participação na pesquisa.

Nos demais países a participação foi razoável, com pelo menos uma entrevista feita para cada caso. A maior dificuldade se mostrou na tentativa de obter contato e disponibilidade dos envolvidos no processo de consulta pública. Buscou-se o contato dessas instituições e indivíduos na tentativa de obter uma visão mais abrangente e menos parcial, mas não houve retorno. Alguns representantes dessas organizações da sociedade não se achavam em condições de contribuir. A representante da organização inglesa *“Sustainability South West”*, por exemplo, se disse pouco capaz de responder ao questionário, pois a sua participação no processo de consulta tinha como motivação pontos muito específicos de seus interesses. A questão da participação pública será discutida mais detalhadamente no decorrer da análise dos dados.

Um total de 39 indivíduos e organizações foi consultado por correspondência eletrônica e 16 aceitaram participar, seja na forma de entrevista, seja respondendo ao questionário. Havia uma preocupação em obter uma distribuição igualmente representativa das três categorias escolhidas (profissionais de AAE, elaboração do plano, e organizações consultadas), mas, de acordo com o exposto no quadro 17, esse retorno não foi equilibrado. Os profissionais de AAE representam o maior número de especialistas consultados.

Diz-se que na pesquisa qualitativa o problema de amostragem tem menos importância e relevância do que em pesquisas quantitativas, já que o principal objetivo da maioria das investigações qualitativas ou é para explorar ou descrever a diversidade em uma situação. A pesquisa qualitativa não faz qualquer tentativa de quantificar ou determinar a extensão desta diversidade (KUMAR, 2005). No caso desta pesquisa, apesar do caráter qualitativo da consulta, havia uma preocupação em conferir um equilíbrio na representatividade tanto dos países selecionados quanto das categorias de especialistas

participantes. Esse equilíbrio, no entanto, não foi totalmente alcançado. Os resultados apresentados, portanto, representam, principalmente, a visão dos profissionais de AAE sobre as questões levantadas pelo questionário. Algumas contribuições de profissionais envolvidos com o planejamento em si, no entanto, foram extremamente valiosas. Conclusões e confrontos em termos de ponto de vista puderam também ser feitos.

[4] Análise e interpretação dos dados

Os dados coletados foram sistematizados, interpretados e são apresentados à luz dos elementos teóricos discutidos, com o intuito de embasar a consolidação de uma estrutura procedimental para aplicação da AAE para o setor do turismo.

Primeiramente são discutidos pontos fortes, fracos, ameaças e oportunidades identificados na prática pelos especialistas consultados. Entende-se que essas questões podem ser úteis para a discussão do contexto brasileiro. Em seguida os pressupostos teóricos serão discutidos de maneira crítica, de acordo com os subsídios fornecidos pelas entrevistas.

Houve uma preocupação especial em responder e discutir os pressupostos levantados na primeira versão da estrutura, baseada na discussão conceitual e teórica. A interpretação desses dados, portanto, foi feita com o intuito de identificar um nexo lógico entre as respostas e opiniões levantadas e os pressupostos e perguntas desenvolvidos no capítulo 4 (referencial teórico). É importante ressaltar que não houve uma intenção de apresentar e discutir essas opiniões e dados de maneira absoluta, já que a prática nesse campo ainda é restrita a um pequeno número de países e casos. Os dados aqui apresentados são interpretados de maneira crítica e ponderada, pensando na possibilidade de discutí-los frente à realidade brasileira (próxima etapa da pesquisa).

A figura 16 ilustra o fluxo da análise dos dados e as questões centrais discutidas nesta etapa.

Figura 16. Ilustração do processo e do conteúdo da análise dos dados levantados.

6.4 Análise SWOT (*strengths, weaknesses, opportunities, threats*)

A cada especialista consultado foi requisitado que apontasse livremente pelo menos cinco pontos fortes e fracos da experiência da qual participou. Além disso, algumas perguntas no decorrer do questionário apontavam questões sobre as quais os consultados deveriam identificar se poderiam ser consideradas oportunidades ou ameaças em seus contextos de planejamento. Essas questões representavam os principais pontos levantados no corpo teórico deste trabalho.

Os quadros apresentados em seguida sintetizam as questões levantadas por esses especialistas consultados, em especial sua percepção a respeito dos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças (análise *SWOT*) de cada experiência analisada.

Sistematizadas dessa maneira, essas informações fornecem um importante e valioso retrato das questões que condicionam e influenciam o sucesso ou as falhas da experiência prática, segundo a percepção desses profissionais. Apesar de se reconhecer aqui que muitas dessas questões podem ter origem nos sistemas institucionais, de planejamento ou até mesmo culturais de cada contexto, entende-se que elas podem ser úteis para qualquer contexto que pretenda aplicar a AAE para o planejamento do turismo, pois

oferecem indicações das questões que precisam de atenção especial, bem como dos possíveis pontos comuns e recorrentes das práticas internacionais.

Esses quadros sintéticos são acompanhados posteriormente por uma análise geral das informações coletadas.

6.4.1 AAE do Plano Regional de Ordenamento do Território – Oeste e Vale do Tejo (Portugal).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Articulação (plano e avaliação), foco na governança (além de questões físicas) e transversalidade (diversos setores e entidades) nas diferentes etapas do PROT. Conscientização e aumento da percepção crítica, por parte de planeadores, sobre os benefícios e utilidade da AAE (aprendizado). Promoção da dimensão estratégica dos planos (percepção mais ampla de alternativas), o que permitiu uma reflexão mais ampla sobre o turismo e o território.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>Falta ainda a integração total do ambiente como fator de decisão. Falta de conhecimento acerca do que é realmente a AAE. Caráter muito teórico e abstrato de algumas questões e a dificuldade de definir formas de operacionalizar as medidas propostas e de prever resultados.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo.</p>	<p>Ameaças</p> <p>As instituições setoriais não têm preocupações/visões estratégicas. Pouca tradição e visão estratégica de planeamento. Os dispositivos legais limitam uma visão mais estratégica (abordagem de projeto). Resistência do setor privado a uma abordagem mais abrangente de planeamento e análise de alternativas do turismo. Fraco interesse e pouca participação. Falta de orientações e diretrizes específicas e setoriais.</p>

6.4.2 AAE do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (Portugal).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Minimização e compensação de efeitos negativos do plano. Compromisso e articulação entre os objetivos e a estratégia do PROT e as recomendações da AAE para o desenvolvimento de soluções sustentáveis para a região. O resultado final do plano (normativo) realmente refletiu as preocupações levantadas na AAE. Incentivo ao diálogo e interação entre diversos setores e entidades.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>Pouca experiência na prática da AAE.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo.</p>	<p>Ameaças</p> <p>As instituições de planeamento veem a AAE como um controle e não como um auxiliar. A participação ainda é um problema, inclusive por parte de entidades públicas e privadas interessadas. Lacunas de dados e informações necessárias. Resistência do setor privado a uma abordagem mais abrangente de planeamento e análise de alternativas do turismo. Pouco entendimento, por parte das instituições participantes, acerca das diversas opções e alternativas de desenvolvimento.</p>

6.4.3 AAE do Programa de Desenvolvimento do Turismo – Orobie Bergamasche (Itália).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	Pontos Fortes (Fortalezas) <p>Possibilidade de confronto, discussão e cooperação entre as diversas instituições interessadas.</p> <p>Foco nas ações possivelmente impactantes e sua relação com o território.</p> <p>Possibilidade de confronto e discussão de interesses públicos x privados.</p> <p>Reconhecimento e visão geral do território.</p> <p>Participação dos atores locais.</p>	Pontos Francos (Debilidades) <p>Experiência pioneira na região e, por isso, cercada de incertezas.</p> <p>Ações e intervenções (do programa) ainda pouco definidas e de caráter abstrato e, portanto, difícil de avaliar o impacto.</p> <p>Difícil coordenar tantas instituições participantes e interessadas.</p> <p>Dificuldade em estabelecer e operacionalizar o plano de monitoramento.</p>
Origem externa	Oportunidades <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo.</p> <p>Aplicação da AAE de forma bastante setorial, devido ao grau de formalidade de alguns planos, mas também de maneira integrada (planos de ordenamento territorial).</p>	Ameaças <p>Altos custos. A entidade responsável (de âmbito local) não recebe ajuda financeira do órgão regional.</p> <p>Segundo as leis, o plano só pode ser atualizado a cada 3 anos (o plano se torna uma “caixa fechada”), o que contrasta com as características dinâmicas evolutivas do território e do desenvolvimento do turismo.</p> <p>Baixo nível de formalidade e exigência de execução de planos e estratégias de turismo.</p> <p>A AAE é vista como um processo lento que atrasa a implantação do plano.</p>

6.4.4 AAE do Plano Estratégico do Turismo – Piemonte (Itália).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Difícil identificar pontos positivos sem a implantação do plano (ainda está em fase de aprovação). Os reais pontos fortes só poderão ser identificados ao longo da implantação do plano.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>Muitos conflitos de interesse e visões diferentes acerca do que é a AAE. É vista por muitos como um entrave e como uma necessidade por outros.</p> <p>O plano possui uma escala muito estratégica e a AAE acaba atuando como um instrumento mais de recomendações, não necessariamente executadas.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo.</p>	<p>Ameaças</p> <p>Faltam diretrizes e modelos a serem seguidos.</p> <p>Fragmentação do setor do turismo (as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo estão dispersas entre várias organizações e são tratadas por diversos planos e programas).</p> <p>O governo lida com uma gama limitada de questões relacionadas ao turismo.</p> <p>Resistência do setor privado a uma abordagem mais abrangente de planejamento.</p>

6.4.5 AAE da Estratégia para o turismo costeiro do País de Gales (Reino Unido).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Os objetivos e as ações estabelecidos no plano foram revisados e aperfeiçoados. Um plano de monitoramento foi proposto, com indicações das principais questões a serem acompanhadas durante a implantação do plano e suas ações. Melhor entendimento acerca das questões ambientais chave do plano e suas possíveis alternativas.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>É difícil garantir que as diretrizes do monitoramento sejam seguidas à risca. Muito focado somente em questões ambientais. Poderia ser mais integrado e considerar questões culturais e sociais. Trabalho é repetitivo e muito focado no cumprimento de procedimentos e diretrizes previstos na lei (<i>tick box exercises</i>). Altos custos.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo. Sustentabilidade é um tema central da política de desenvolvimento do País de Gales. Por essa razão, muitos dos procedimentos ou requisitos da AAE já são, de alguma forma, levados em consideração durante ações de planejamento.</p>	<p>Ameaças</p> <p>Público não se interessa por questões muito estratégicas. Havia mais interesse em discutir questões mais detalhadas e concretas. Prazos muito curtos.</p>

6.4.6 AAE do Plano de Ação para o Turismo de *Lanarkshire* (Reino Unido).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Integração entre as equipas (consultoria e planeadores) e disposição, por parte dos planeadores, em incorporar sugestões e recomendações da AAE.</p> <p>Ampliou a perspectiva do plano, para além de questões ambientais, incluindo também uma análise dos principais fatores de risco e vetores de mudança do turismo na região.</p> <p>A AAE forçou a equipa do plano a consultar especialistas que, em outra ocasião, não seriam ouvidos.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>A análise de risco e dos fatores de mudança não estava muito focada em questões ambientais.</p> <p>Impactos cumulativos poderiam ter sido melhor desenvolvidos.</p> <p>Os profissionais envolvidos na elaboração do plano não tinham nenhum tipo de formação na área ambiental (foco económico e setorial de planeamento).</p> <p>Há pouca experiência prática neste setor e faltam exemplos de boas práticas.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação escocesa requer aplicação da AAE para planos de turismo com potencial de causar impactos negativos significativos, independente do grau de formalidade do plano.</p>	<p>Ameaças</p> <p>É ainda percebido como um processo extremamente dispendioso de tempo</p> <p>Incertezas quanto ao monitoramento.</p> <p>Incertezas quanto aos requerimentos legais.</p> <p>Nem sempre parece claro se planos de turismo necessitam passar pelo processo de AAE.</p>

6.4.7 Avaliação de sustentabilidade da Estratégia Espacial da Região Sudoeste (Reino Unido).

	Apóia o alcance dos objetivos	Prejudicial ao alcance dos objetivos
Origem interna	<p>Pontos Fortes (Fortalezas)</p> <p>Inserção de preocupações relacionadas à sustentabilidade no plano e aumento da consciência acerca destas questões. Engajamento de políticos e tomadores de decisão no processo. Análise de alternativas e consideração e incorporação de recomendações. Aumento da transparência.</p>	<p>Pontos Francos (Debilidades)</p> <p>O processo ainda é visto como uma obrigação (atender à legislação). A AAE proporcionou somente pequenas mudanças no plano, nada muito substancial. Algumas das recomendações também não foram incorporadas. Percepção de que análises foram exageradamente detalhadas e minuciosas. O turismo não recebeu a mesma atenção do que outras questões consideradas mais relevantes como, por exemplo, planejamento habitacional.</p>
Origem externa	<p>Oportunidades</p> <p>Legislação requer aplicação da AAE para planos formais de turismo. Por ser um setor relevante na região, o turismo é, frequentemente, um elemento importante dos planos territoriais, que, por legislação, devem sempre ser sujeitos à avaliação de sustentabilidade.</p>	<p>Ameaças</p> <p>As recomendações técnicas nem sempre são adequadas ao ambiente altamente politizado de planejamento estratégico. O processo é visto como altamente dispendioso (tempo e recursos). Planejadores percebem a AAE como desnecessária (resultados poderiam ter sido atingidos por senso comum, sem necessidade de um processo formal).</p>

6.5 Síntese geral da análise SWOT

A seguir os dados relacionados à análise SWOT são apresentados e analisados de uma maneira geral, com o intuito de identificar tendências, padrões gerais e questões específicas de contexto no que diz respeito à aplicação da AAE.

Pontos Fortes

De uma maneira geral, pode-se afirmar que boa parte dos pontos fortes identificados nas experiências analisadas estão relacionados a benefícios de ordem instrumental e institucional, como por exemplo, o aumento do diálogo, cooperação e articulação entre instituições, planejadores e avaliadores. Nos planos territoriais a questão da transversalidade foi mais percebida, ou seja, a possibilidade de articulação e visão integrada do desenvolvimento de vários setores interrelacionados num mesmo território.

É frequente também a menção às oportunidades de aprendizado e conscientização dos atores e instituições envolvidos, ou seja, a AAE é vista como um meio para aumentar a sensibilização acerca de questões que antes não eram tratadas de maneira recorrente nesses processos. Além disso, o caráter inicial dessas experiências no campo da AAE resulta no fato de que profissionais estão realmente aprendendo na prática a aplicar o instrumento.

Os pontos fortes relacionados aos ganhos ambientais são percebidos por meio da identificação de medidas mitigadoras ou pela incorporação das recomendações feitas pela AAE. Destacou-se também a possibilidade de confronto e discussão de questões conflitantes de interesses públicos e privados. Alguns pontos fortes relacionados a experiências de participação também foram reconhecidos, embora com menor frequência.

Pontos Fracos

Um dos pontos fracos mais recorrentes diz respeito às incertezas, à falta de experiência e conhecimento sobre o que é realmente a AAE e qual o seu papel no processo. Outra questão bastante recorrente diz respeito às recomendações feitas pela AAE, nem sempre incorporadas à versão final do plano, e a dificuldade de garantir que as diretrizes de monitoramento estabelecidas no relatório de AAE sejam realmente executadas.

Essa percepção é resumida pelo consultor da AAE da Estratégia Espacial Regional do Sudoeste (Inglaterra): *“a AAE é vista como um obstáculo legal e o seu grau de influência sobre o conteúdo final dos planos é muito baixo, somente alterações marginais. Não se percebe mudanças fundamentais e as conclusões e recomendações nem sempre são levadas em consideração”*. Para Luigi Gaido, consultor do Plano Regional para o turismo em Piemonte, *“a AAE é acima de tudo um instrumento de recomendações muito pouco implementadas e incorporadas aos planos”*.

Merece destaque aqui a diversidade de percepções acerca do grau e peso adequado de consideração que a questão ambiental deve receber, frente a outras questões também analisadas como impactos econômicos e sociais. Enquanto na experiência do Plano de Turismo de Lanarkshire, percebeu-se como ponto fraco o pouco peso dado às questões ambientais; em Gales, o especialista consultado apontou como falha do processo a ausência de uma abordagem mais integrada, que levasse em consideração também questões sociais e econômicas.

Na Escócia, onde a prática *“in house”* é estimulada, ou seja, as próprias instituições responsáveis pelo plano devem conduzir a AAE sem o uso de consultores externos, o especialista consultado apontou como ponto fraco o fato de que *“a equipe de AAE foi composta fundamentalmente por especialistas em turismo e agentes de desenvolvimento econômico. O plano poderia ter sido melhorado através da inclusão de outros profissionais com atribuições mais orientadas para a questão ambiental”*.

Além disso, enquanto alguns perceberam a possibilidade de discussão e cooperação entre diversos atores e instituições como um ponto forte, houve também menção à dificuldade de lidar com essa diversidade de opiniões. Alguns especialistas relataram a dificuldade de conciliar a grande quantidade de pessoas e instituições envolvidas,

evidenciando a complexidade de se articular tantos interesses e opiniões por vezes conflitantes, especialmente em casos de planejamento territorial, onde a quantidade de setores e instituições interessados é grande. Para o especialista envolvido na AAE do Plano Regional Territorial da Lombardia, Itália, no caso em questão houve *“dificuldade em aprofundar de maneira específica e detalhada as muitas questões e setores envolvidos, incluindo o turismo”*.

Essa questão parece ser mais recorrente em experiências de planejamento territorial, como é o caso da Estratégia Espacial Regional do Sudoeste inglês, onde segundo ambos os especialistas consultados, o turismo não recebeu o mesmo grau de atenção e análise que outras questões consideradas mais relevantes em termos de desenvolvimento e impactos ambientais. Na opinião dos especialistas a análise do desenvolvimento do turismo na região foi realizada num nível muito alto de planejamento, portanto, de maneira muito geral e abstrata.

A dificuldade de lidar com incertezas e questões muito abstratas e estratégicas também foi mencionado. Conforme afirmou o especialista envolvido na elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo: *“Vejo como ponto fraco desta experiência o caráter muito teórico e abstrato de algumas questões e a dificuldade de definir formas de operacionalizar as medidas propostas e de prever resultados”*.

Por lidar com questões tão estratégicas e abstratas, os profissionais se queixam de que as exigências legais são por demais minuciosas e resultam num trabalho dispendioso, cansativo e, algumas vezes desnecessário. Essa percepção é mais comum entre os profissionais envolvidos na elaboração do plano, e por isso será discutida no item relacionado a ameaças.

Oportunidades

Com exceção da experiência do País de Gales (AAE da Estratégia de Turismo da Costa Galesa), todas as outras foram executadas por força de legislação que obriga a aplicação da AAE nesses casos. No caso de Gales, por não ser um plano requerido por lei (*statutory*) e com certo grau de formalidade, uma AAE não era necessária, mas a equipe

decidiu que a avaliação asseguraria que a implementação da estratégia trouxesse benefícios ambientais e que as potenciais implicações negativas seriam mitigadas.

Pode-se afirmar, portanto, que a legislação desses países tem sido a principal força responsável pelo aumento da prática, oferecendo oportunidades para o aprendizado e aperfeiçoamento dessas experiências e dos profissionais envolvidos.

Mesmo nos casos em que planos de turismo não são elaborados ou que, devido o seu baixo nível de formalidade, não sejam sujeitos a uma AAE, pode-se observar que as experiências de AAE para planos espaciais ou de ordenamento territorial tem oferecido oportunidades para considerações de questões importantes quanto ao desenvolvimento do turismo. Apesar de lidar com uma gama mais complexa de problemas, instituições e atores, essas experiências têm sido uma oportunidade, às vezes única, de ponderação e articulação de questões ambientais com o desenvolvimento e planejamento do turismo.

Principalmente nos casos do Reino Unido, parece haver uma percepção, por parte dos profissionais envolvidos na elaboração dos planos, de que a AAE não acrescenta nada de muito novo, pois a rotina dessas instituições já incorpora a consideração de algumas questões ambientais no planejamento, especialmente no caso Galês. Segundo o consultor em AAE da Estratégia de Turismo da Costa Galesa, boa parte do que é exigido pela AAE, já é realizado na rotina como uma boa prática de planejamento.

O que é aparentemente visto como algo negativo por parte de planejadores pode ser uma oportunidade para a prática em AAE e para os profissionais da área. É preciso, no entanto, que esses profissionais saibam incorporar o que já existe e acrescentar os princípios, diretrizes e procedimentos que um processo de AAE exige.

Ameaças

Escolheu-se incluir no item de “ameaças” boa parte das percepções e opiniões dos profissionais envolvidos com a elaboração dos planos, pois percebeu-se um conflito recorrente de visões entre esses profissionais e os responsáveis pela condução do processo de AAE. Boa parte das queixas destes últimos diz respeito à visão que planejadores têm da AAE, que percebem o processo como algo dispendioso e lento, no sentido de,

frequentemente, atrasar o que antes era feito em menor tempo e com menos profissionais envolvidos.

Percebeu-se claramente, portanto, as diferenças de opiniões entre os profissionais consultores em AAE e aqueles responsáveis pelo plano. Por exemplo, na opinião do especialista consultado na Direcção de Serviços de Ordenamento do Território do Alentejo, Portugal, *“a AAE ainda não é encarada pelos participantes do processo de planeamento como um auxiliar e uma mais valia”* (PROT-Alentejo). Ainda segundo a mesma especialista, por *“se tratar de um processo novo e pouco compreensível para as entidades que constituíam a comissão de acompanhamento do plano, resultou num fraco interesse pelo processo de AAE”* (PROT-Alentejo). Segundo um consultor da AAE do PROT-OVT, ainda *“falta conhecimento sobre o que é a AAE. Os planeadores a veem como um controle e não uma construção”*.

Por outro lado, percebe-se que entre os profissionais envolvidos na elaboração do plano, as questões apontadas são bastante recorrentes. Um dos responsáveis pelo Plano Regional Territorial da Lombardia queixa-se da AAE, pois segundo ele *“o processo tem uma duração excessivamente longa, os custos da consultoria foram muito elevados e o nível técnico dos consultores era muito “alto” para perceber eficazmente as problemáticas locais”*. Com uma visão semelhante, um profissional da organização responsável pela elaboração do Plano de Ação do Turismo de Lanarkshire afirmou que a AAE *“é um processo extremamente demorado, é muito complicado e exemplos de boas práticas são difíceis de ser identificados”*. Para um gestor em planeamento envolvido na Estratégia Regional Espacial do Sudoeste inglês, *“a AAE é um processo lento e moroso e consome muitos recursos (humanos e financeiros). Além disso, até certo ponto, aonde se chegou com esse processo poderia ter sido alcançado de uma maneira muito mais rápida, sem um processo formal de AAE”*.

Percebe-se, portanto, certo contraponto entre as questões percebidas por profissionais de AAE, preocupados com a falta de visão e entendimento por parte dos planeadores acerca do papel que esse instrumento deve desempenhar, e a percepção destes últimos de que a AAE é um processo burocrático e lento e que as recomendações feitas pelos “técnicos” nem sempre são satisfatórias ou justificam o investimento de tempo e recursos feitos.

Para o consultor da AAE do Plano Estratégico Regional para o turismo em Piemonte, Itália, as diferenças de ponto de vista acerca do papel da AAE são um dos principais pontos fracos daquele contexto, pois o instrumento acaba sendo *“visto de maneira muito ideológica: um freio insuportável para alguns e uma absoluta necessidade para outros”*.

Para um gestor de planejamento envolvido na Estratégia Regional Espacial do Sudoeste inglês, *“as recomendações técnicas da AAE nem sempre se encaixam com o processo de planejamento altamente politizado do nosso país”*.

Foi mencionado também que as instituições setoriais não têm visão estratégica. Muitos também veem o baixo nível de formalidade dos planos de turismo como uma ameaça à aplicação da AAE. Além disso, boa parte dos especialistas também acha que a fragmentação do setor do turismo é um problema para a prática da AAE.

As dificuldades com o processo de participação também é ponto comum em quase todas as experiências. No geral, percebe-se o pouco interesse por parte da sociedade em participar de discussões consideradas por demais estratégicas e abstratas.

Na experiência de AAE da região de Lombardia (Itália) a participação foi considerada parcial e pouco representativa. Houve problemas na identificação precisa das entidades, instituições e possíveis partes interessadas no processo e até desconfiança de alguns *stakeholders* sobre as possibilidades de uma real e significativa influência nos processos.

Segundo uma consultora na AAE da estratégia para o turismo na costa do País de Gales, esse problema ocorre porque o público não se interessa por questões demasiadamente estratégicas e abstratas. A especialista afirma que boa parte das contribuições reclamava da necessidade de maiores detalhes.

Para uma profissional da equipe responsável pela elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (Portugal), essa dificuldade se estendeu também às instituições consultadas, o que segundo a especialista *“é decorrente de se tratar de um processo novo e pouco compreensível para as entidades que constituíam a comissão de acompanhamento do plano, resultando num fraco interesse pelo processo de AAE”*.

Apesar dos pontos fracos e ameaças identificados pelos entrevistados, a avaliação e percepção geral do processo foi, na maior parte, satisfatória, conforme definido por quase 70% dos entrevistados e ilustrado na figura 17. É importante ressaltar que a única menção

ao resultado insatisfatório e as duas menções ao resultado “nem satisfatório nem insatisfatório” foram de profissionais envolvidos diretamente com a elaboração do plano, o que mais uma vez, destaca os possíveis conflitos e diferenças de visão entre estes e os profissionais responsáveis pela AAE.

Figura 17. Percepção geral dos entrevistados acerca do processo de AAE.

6.6 Discussão dos elementos centrais da estrutura

Após a análise dos dados levantados frente aos elementos setoriais da estrutura de AAE previamente desenvolvida, identificou-se a necessidade de atualização e revisão dessas questões, tendo em vista a opinião dos especialistas e as informações coletadas nos documentos consultados. Elementos da estrutura foram então reorganizados, excluídos ou acrescentados, de acordo com a relevância identificada para estas questões durante esta fase da pesquisa. A seguir, cada um desses pontos é apresentado e discutido.

Cada elemento da estrutura, portanto, é discutido a seguir, acompanhado por uma síntese das principais contribuições dos especialistas consultados, apresentada na forma de “subsídios para a prática”.

Apesar de haver a intenção de se oferecer uma estrutura com características procedimentais, observou-se, desde o início desta pesquisa, a necessidade de se discutir questões relacionadas ao sistema de planejamento e de AAE em geral. Entende-se que essas questões têm influência significativa sobre a prática, incluindo os métodos e procedimentos a serem adotados. Após uma apresentação e discussão geral dessas questões, elas serão também apresentadas frente aos procedimentos e etapas de uma AAE, a fim de oferecer subsídios e diretrizes ainda mais pragmáticos.

6.6.1 AAE no setor do turismo: bases para a sua aplicação

Tendo em vista a menor abrangência e número de experiências de AAE para planos e programas setoriais de turismo frente a outros setores, as bases que regem e influenciam a prática deste setor serão discutidas, no sentido de oferecer uma visão mais clara acerca dos pontos a serem observados em cada contexto. As questões que podem ter influência sobre a probabilidade de aplicação da AAE para o setor do turismo serão apresentadas e discutidas. Acredita-se que uma visão clara e um entendimento acerca dessas bases são necessários para compreender o poder de influência e alcance da AAE no sistema como um todo.

Status do turismo

Não há como negar a influência que o *status* do turismo (em termos econômicos, sociais e ambientais) ocasiona sobre a prática do planejamento e avaliação deste setor. Aparentemente óbvia, esta constatação traz algumas consequências sobre o alcance da AAE para este setor e deve ser entendida como um ponto de partida na compreensão do sistema geral.

Os países analisados representam há muitos anos uma fatia significativa do mercado de turismo europeu, o maior e mais maduro do mundo (UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2010). Apesar disso, com exceção da Escócia, não foram identificadas, nos países analisados, experiências de AAE para planos de turismo em escala nacional. Todos os casos de AAE para turismo, identificados nesses países, representam planos elaborados na escala regional ou local. Uma análise detalhada dos documentos também permitiu verificar que os planos de turismo em escala hierárquica maior são considerados e estabelecem contexto para a identificação de objetivos e estratégias na escala regional, mas não são sujeitos a uma AAE.

Apesar de influenciar a prática de uma maneira geral, portanto, o *status* do turismo é muito mais uma referência para identificar a necessidade de avaliação e monitoramento da atividade, do que uma condicionante com influência significativa. Outras questões de maior peso foram identificadas e serão discutidas a seguir.

O papel da legislação de AAE

Pode-se afirmar que, atualmente, os requisitos legais são a principal razão por trás das experiências de aplicação da AAE para o turismo nos países analisados. Por meio de seus requisitos, a Diretiva Europeia exige a aplicação da AAE para o turismo nos casos em que os planos elaborados pelas autoridades nacionais, regionais e locais que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e são exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, devem ser sujeitos à avaliação ambiental estratégica. Conforme ilustrado na figura 18, dos oito casos analisados, apenas um, no País de Gales, não havia sido executado por força da lei.

Apesar do protesto frequente, por parte dos profissionais envolvidos com a prática ouvidos por esta pesquisa, de que as exigências legais são por demais minuciosas e “engessam” o trabalho, são essas exigências as responsáveis atualmente por boa parte da prática identificada.

Figura 18. Influência da legislação como base para as práticas identificadas.

Grau de envolvimento do governo no planejamento e formalidade dos planos de turismo.

Ao serem questionados sobre a influência da falta de controle dos governos sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo como uma ameaça à prática da AAE neste setor, boa parte dos profissionais (10) entendeu que essa questão representa “provavelmente” ou “talvez” uma ameaça. Os demais entrevistados (seis) entendem que esta não é uma questão relevante (improvável ou altamente improvável), conforme ilustra a figura 19. Essa questão, portanto, parece ainda permanecer no campo das suposições não esclarecidas, ou dentro do conjunto de questões que estão sujeitas às características de contexto.

Figura 19. Percepção a respeito da falta de controle dos governos sobre o turismo como uma ameaça à AAE.

Enquanto 11 dos 16 entrevistados entendem que opções e alternativas de desenvolvimento do turismo devem ser avaliadas de maneira crítica e abrangente em todos os níveis estratégicos de tomada de decisão (nacional – regional – local), boa parte também reconhece que o baixo nível de formalidade dos planos de turismo se apresenta como uma ameaça a essa questão, conforme ilustram as figuras 20 e 21.

Figura 20. Opinião dos especialistas a respeito da necessidade de avaliação abrangente (todos os níveis).

Figura 21. Percepção a respeito do baixo nível de formalidade dos planos de turismo e sua ameaça à prática da AAE.

Além disso, todos os entrevistados discordam totalmente ou discordam em parte que o turismo é uma atividade muito local para ser considerada no planejamento regional e nacional (ver figura 22). O fato é que essas questões, apesar de reconhecidas como relevantes por boa parte dos entrevistados, se apresentam de maneira bastante diversa na realidade, já que o planejamento do turismo não encontra o mesmo espaço e forma de atuação nos diferentes níveis de planejamento, influenciando assim a abrangência da prática da AAE.

Figura 22. Opinião dos especialistas a respeito dos níveis de planejamento e a necessidade de consideração do turismo.

Nesses casos, o que se observa é que, pelo menos no âmbito nacional, apesar de reconhecida a sua importância e necessidade, não há indicações de que a AAE esteja sendo aplicada para o turismo nesses países. Essa constatação indica que a baixa formalidade dos planos de turismo no âmbito nacional, ou mesmo a ausência de planos e estratégias abrangentes para o setor, estejam diminuindo a possibilidade de influência da AAE no âmbito nacional.

É muito mais provável, portanto, que, no âmbito nacional, a AAE trate de questões relacionadas ao turismo no âmbito de outros planos e estratégias de planejamento mais abrangentes e formais, o que pode limitar seu poder de influência, a não ser que iniciativas

voluntárias sejam estimuladas e a AAE seja incorporada na rotina de instituições setoriais, como é o caso do turismo.

No âmbito da estratégia para o turismo costeiro de Gales, por exemplo, optou-se pela aplicação da AAE de maneira voluntária, já que se reconhecia, apesar de não ser um plano formal e requerido por lei (*statutory*), o potencial do plano em causar impactos e a importância da AAE como instrumento para minimizá-los. Esse caso representa uma exceção em que os limites da lei foram superados e o instrumento foi incorporado mais pelo seu próprio valor do que pela obrigação legal.

Subsídios para a prática:

- A AAE nem sempre será aplicada de maneira estritamente setorial. Em muitos casos, os planos integrados são a única oportunidade de se discutir questões de âmbito estratégico no setor do turismo, especialmente no âmbito nacional. Essa constatação pode limitar o poder de influência da AAE, pois restringe a discussão e análise de alternativas ao escopo e poder de influência dos planos. Além disso, a grande diversidade de questões e conflitos considerados em planos mais abrangentes pode diminuir o peso que alguns setores recebem, especialmente o turismo. A avaliação do desenvolvimento do turismo não deve ser restrita às oportunidades oferecidas pelos planos integrados (como é o caso dos planos territoriais). Deve-se estimular a busca por outras formas de discussão e planejamento abrangente deste setor.
- O estabelecimento de requisitos legais e formais que requerem ou estimulem a aplicação da AAE é o principal meio para garantir a incorporação da AAE como um instrumento de auxílio ao planejamento. Requisitos legais são frequentemente vistos como limitadores do processo, pois estabelecem prescrições e fórmulas que nem sempre são consenso. Apesar disso, são essas regras e diretrizes que estão hoje oferecendo oportunidade para que profissionais e planejadores aprendam, experimentem a prática a partir de referências comuns e entendam a aplicação e as possibilidades do instrumento.

- ✚ Além disso, para aumentar a prática e a influência da AAE no sistema como um todo, deve-se estimular sua adoção voluntária nas instituições setoriais, como parte da rotina do planejamento das organizações e a partir do reconhecimento de suas vantagens e benefícios.

6.6.2 Cenário institucional

O turismo é um setor fragmentado, conforme já discutido e apresentado anteriormente, e 10, dos 16 entrevistados, entendem que esse é um fator que talvez (2), provavelmente (4) ou de maneira altamente provável (4) pode se configurar como uma ameaça à prática da AAE. Além disso, 13 dos 16 entrevistados acreditam há possibilidades de que a resistência do setor privado a iniciativas de planejamento abrangente também sejam uma ameaça à prática da AAE (ver figuras 23 e 24).

Figura 23. Ameaças à AAE: percepção a respeito da fragmentação de setor do turismo.

Figura 24. Ameaças à AAE: percepção a respeito da resistência do setor privado a um planejamento abrangente.

Esses dados reforçam a necessidade de não só conhecer e mapear todo o quadro institucional que envolve este setor frequentemente fragmentado, mas incluir essas diversas instituições interessadas nas iniciativas de planejamento e avaliação do turismo. Sem esse esforço em prol da integração e envolvimento dessas instituições, corre-se o risco de limitar as questões que poderão ser tratadas nos planos e, conseqüentemente, na AAE. Além disso, a execução de muitas das recomendações e medidas mitigadoras feitas no âmbito dos relatórios de AAE dependem da iniciativa de outras instituições e envolvê-las no processo pode aumentar as chances de incorporação e implementação dessas questões.

No País de Gales, a fragmentação do setor do turismo é contornada por meio de uma iniciativa muito valorizada nesse país, que são as parcerias locais (*local partnerships*), organizações criadas para facilitar o compartilhamento de ações de planejamento, monitoramento e execução das estratégias de turismo. Essas organizações nem sempre dispõem de uma estrutura formal ou legal, mas estimulam o diálogo, a participação e a construção e incorporação de valores e visões comuns.

Subsídios para a prática:

- ✚ É preciso que se destaque a necessidade de identificação de todo o quadro institucional que está, de alguma forma, envolvido com o setor, sob pena de se incentivar e desenvolver políticas contraditórias e, conseqüentemente, realizar AAEs limitadas e com pouco poder de atuação e influência. O turismo é um setor fragmentado e por essa razão, é preciso que se identifique todo o quadro institucional (público, privado e terceiro setor) relacionado ao planejamento e execução das ações deste setor.
- ✚ A AAE pode ser um meio para estimular a criação de parcerias locais, regionais e nacionais que incorporem organizações da iniciativa privada e da sociedade na busca por objetivos comuns no setor e pelo compartilhamento de responsabilidades.

6.6.3 Papéis e responsabilidades

A questão dos papéis e responsabilidades assumidos pelos governos e demais atores responsáveis pelo planejamento e gestão do turismo foi discutida no referencial teórico, onde se argumentou que, entender as relações de responsabilidades que os governos assumem seria algo extremamente relevante quando se discute a aplicação da avaliação ambiental estratégica, em especial a maneira como os governos planejam e operam e o alcance e influência que a AAE teria em cada caso.

Na prática, os papéis e responsabilidades assumidos pelos governos responsáveis pela AAE parecem não ter tanta relevância quanto o escopo dos planos, as instituições envolvidas no processo e outras limitações de natureza procedimental. Por exemplo, mesmo em casos onde o poder público se coloca como menos executor das ações e mais como planejador e coordenador, com campo de atuação mais limitado, o que parece condicionar a abrangência dos planos e da própria AAE é a capacidade de incluir outras instituições interessadas no processo, como é o caso já aqui mencionado da Escócia e País de Gales.

Muitos planos de turismo têm escopo e abrangência limitados, o que também limita as possibilidades de influência da AAE, mas incluir outros atores com responsabilidades e papéis complementares pode aumentar as perspectivas, objetivos e questões a serem tratadas na AAE.

Essa questão, no entanto, não parece representar um consenso. Apesar de oito especialistas afirmarem que o nível de abrangência e escopo do plano (em se tratando de questões relacionadas ao turismo) influenciou (influência alta) a abrangência da análise de opções e alternativas para o desenvolvimento do turismo na AAE, seis acreditaram que essa influência foi bastante baixa (2) ou baixa (4), conforme ilustra a figura 26.

Em relação à abrangência com que os planos analisados tratam as questões relacionadas ao turismo, 10 dos profissionais contatados consideraram os planos abrangentes ou bastante abrangentes (ver figura 25), embora a análise documental tenha demonstrado outro resultado.

Figura 25. Percepção dos entrevistados acerca da abrangência dos planos

Figura 26. Percepção dos entrevistados acerca da influência do escopo dos planos sobre a análise de alternativas.

Todos os seis profissionais que achavam o plano bastante limitado ou limitado, se referiam a planos territoriais. São eles: o Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (Portugal), Lombardia e *South West*.

Os especialistas, portanto, se dividem entre achar que as limitações dessas experiências em se tratando de analisar alternativas e diferentes opções de desenvolvimento do turismo são de ordem procedimental ou uma consequência do nível de abrangência e escopo do plano. Dois entrevistados disseram não saber.

Na realidade, as possibilidades e oportunidades para análise e avaliação de opções e alternativas de desenvolvimento do turismo se mostraram muito mais complexas do que uma simples questão de papéis e responsabilidades governamentais. Alguns profissionais do Reino Unido argumentaram que naquela realidade as iniciativas de planejamento do turismo frequentemente se baseiam em parcerias público-privadas e que, portanto, essa questão da limitação do poder de influência dos governos não se aplica aos seus contextos de planejamento. Outros dois especialistas de Portugal argumentaram que as oportunidades para análise e avaliação de opções e alternativas dependem muito mais do escopo dos planos.

Uma análise documental mais detalhada foi conduzida com o intuito de se tentar esclarecer melhor a questão da relação entre: instituições envolvidas na elaboração dos planos, o escopo desses planos e as questões que foram tratadas nos relatórios de AAE, em especial as alternativas e opções avaliadas. Esses dados foram sintetizados no quadro 19.

Plano	Instituições diretamente envolvidas	Questões tratadas no plano	Alternativas e opções analisadas
AAE da Estratégia Espacial Regional do Sudoeste (Inglaterra) - <i>Regional Spatial Strategy for the South West.</i>	Não há evidências de que a elaboração da estratégia tenha sido baseada em parcerias. A entidade responsável é o órgão regional de planeamento (<i>South West Regional Assembly</i>) e a AAE foi realizada por uma equipe de consultores. Houve um processo de consulta em que os documentos relacionados ao plano e à AAE foram disponibilizados para apreciação pública.	Questões centrais: o turismo como atividade econômica da região, a sustentabilidade da atividade e os padrões espaciais. Características gerais e tipos de turismo a serem estimulados, padrões espaciais, características da oferta e localização. Diretrizes para desenvolvimento de planos de turismo pelos governos locais. Diretrizes para localização de novos projetos de turismo a serem estimulados e aprovados pelos governos locais. Padrões de mobilidade, construção, qualidade e escala dos projetos a serem estimulados/aprovados.	Não é feita uma análise ampla de alternativas e possibilidades de desenvolvimento do turismo. O texto da AAE sugere recomendações para minimizar impactos, mudanças no texto (inclusão de alguns valores), reforça a necessidade de estímulo a modos de transporte menos impactantes (acessibilidade sustentável, redução do uso do carro, estímulo a um menor número de viagens por períodos mais longos e dentro região). O plano já trazia uma forte ênfase na sustentabilidade do turismo na região.
AAE do Plano de Ação do Turismo de Lanarkshire (Escócia) - <i>Lanarkshire Tourism Action Plan.</i>	Lanarkshire Area Tourism Partnership, uma organização formada pela iniciativa privada, órgãos da administração pública local e organização nacional da "Visitscotland". O plano é financiado e baseado em "uma parceria forte e contínua entre os atores dos setores públicos, privados e voluntários atores da indústria do turismo de Lanarkshire".	Questões centrais: o turismo como atividade econômica. Foco em taxas de crescimento (número de turistas, visitas e gastos médios), maximizar a contribuição do turismo para a economia local, aumentar e melhorar a diversidade de produtos, identificação de mercados alvo, aumentar a parceria entre setores público, privado e terceiro setor na promoção e implementação das estratégias.	Análise de alternativas se concentrou na comparação entre cenários: adoção do novo plano x adoção do plano antigo x <i>business as usual</i> x nenhum plano. Alguns objetivos foram analisados detalhadamente para identificar seus efeitos sobre os objetivos de sustentabilidade da AAE. Medidas mitigadoras foram sugeridas. Nem todas as recomendações foram incorporadas pelo plano.
AAE da Estratégia de Turismo da Costa Galesa (País de Gales) - <i>Welsh</i>	A principal organização envolvida nesta iniciativa é a VisitWales, organização governamental responsável	Questões centrais: o turismo como atividade econômica da região, a sustentabilidade da atividade e os padrões espaciais. Identifica formas de aumentar os benefícios	É feita uma análise de compatibilidade entre os objetivos do plano e os objetivos de sustentabilidade identificados na AAE. O relatório identifica uma série de recomendações para mitigar ou evitar alguns impactos identificados,

Plano	Instituições diretamente envolvidas	Questões tratadas no plano	Alternativas e opções analisadas
<i>Coastal Tourism Strategy.</i>	pela elaboração de políticas de turismo no País. É sua responsabilidade também a implementação de boa parte das estratégias. A lista de recomendações vem acompanhada da identificação de responsabilidade institucional pela sua implementação.	econômicos, sociais e ambientais provenientes do turismo nas zonas costeiras, melhorar a qualidade da experiência do visitante, melhorar a qualidade dos serviços e produtos turísticos e diminuir a sazonalidade. Estabelece critérios para identificação de áreas prioritárias para construção de marinas (critérios para localização e aprovação de projetos desse tipo).	especialmente sobre aspectos relacionados a mobilidade sustentável, critérios para localização de marinas, critérios para melhorar a performance ambiental de empresas, educação dos visitantes e critérios para identificação de capacidade de carga em algumas regiões. Algumas das recomendações não foram incorporadas ao plano.
Plano Estratégico Regional para o turismo Piemonte - Piano Strategico Regionale per il turismo - Piemonte.	Se apóia em iniciativas de parcerias público-privadas para sua implementação. Não há evidências, no entanto, de que essas instituições tenham participado da elaboração das estratégias.	Questões centrais: o turismo como atividade econômica da região. Concentra-se em estabelecer formas de melhorar a oferta turística, a mobilidade, a qualidade e quantidade de produtos oferecidos no mercado, objetivos de crescimento da atividade, capacitação da mão de obra, ações de promoção, comercialização e marketing (segmentação, áreas e setores prioritários de desenvolvimento).	Análise de compatibilidade dos objetivos do plano com os objetivos de sustentabilidade identificados na AAE. É feita uma análise de cenários (cenário sem o plano, implementação do plano, implementação parcial do plano). As recomendações não parecem ter sido incorporadas ao plano.
Plano Territorial da Regional Lombardia - Piano Territoriale Regionale della Lombardia.	Se apóia em iniciativas de parcerias público-privadas para sua implementação. Não há evidências, no entanto, de que as demais instituições tenham participado da elaboração das estratégias.	Questões centrais: o turismo como atividade econômica da região, a sustentabilidade da atividade e os padrões espaciais. Há uma preocupação com a valorização do turismo como atividade econômica regional e seu potencial de contribuir para conservação dos recursos naturais. Há uma discussão sobre os tipos de turismo mais adequados para cada região, uma preocupação com a disseminação de valores de sustentabilidade no setor empresarial e criação de iniciativas de cooperação ("sistemi turistici").	É realizada uma avaliação de compatibilidade entre os objetivos do plano e os objetivos de sustentabilidade identificados na AAE. O relatório reconhece os potenciais impactos que as ações de estímulo ao turismo ocasionarão especialmente na infraestrutura e no sistema de transportes da região. O relatório indica algumas recomendações, mas não há uma análise abrangente e sistemática de alternativas e seus impactos.

Plano	Instituições diretamente envolvidas	Questões tratadas no plano	Alternativas e opções analisadas
Plano de desenvolvimento do turismo em Orobie Bergamasche – Piano di Sviluppo Turistico delle Orobie Bergamasche.	Resultado de uma iniciativa de caráter cooperativo. Foi elaborado por um grupo formado pelo órgão administrativo da Província e organizações da sociedade civil e da iniciativa privada. O órgão da província era o articulador das instituições envolvidas.	Questões centrais: o turismo como atividade econômica da região e padrões espaciais de desenvolvimento e mobilidade. Objetivo de atrair um maior fluxo de turistas para a região. Valorização e qualificação dos recursos, da infraestrutura e de produtos turísticos. Desenvolvimento de novos produtos, proteção e valorização de recursos ambientais e culturais, diminuição da sazonalidade e coordenação das ações de promoção e comercialização. Identificação de segmentos a serem estimulados e mercados potenciais.	Análise de alternativas não foi realizada. Foi realizada uma análise de coerência entre os objetivos do plano e os objetivos de outros PPPs relacionados, inclusive os que tratam de objetivos de proteção ambiental. Análise dos impactos (matriz de impactos) dos objetivos do plano em relação a alguns fatores ambientais. Cada projeto ou ação prevista pelo plano foi analisada em planilhas detalhadas (matriz de impactos, indicadores de monitoramento e medidas mitigadoras).
Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo.	O plano destaca a necessidade de se firmarem parcerias no âmbito do turismo na região para implementação do modelo proposto. A elaboração da estratégia, apesar das iniciativas de consulta e participação da sociedade, foi predominantemente liderada pelo órgão responsável pelo planeamento do território da região do Alentejo.	Questões centrais: O turismo como setor económico estratégico do Alentejo, a sustentabilidade da atividade e sua relação com o território e outras atividades económicas da região. Um dos principais objetivos estabelecidos pelo plano é o de implementar um modelo de turismo sustentável na região. Discussão a respeito dos modelos e segmentos de turismo para a região. Identificação de um modelo territorial para o turismo: 5 zonas com suas características, produtos e programas a serem estimulados. Identificação dos níveis máximos de intensidade turística de cada sub-região (número de leitos permitidos), critérios de qualidade ambiental e regras específicas para edificações turísticas.	O relatório de AAE não apresenta uma seção de análise de alternativas, mas uma análise de coerência dos objetivos e estratégias do plano com alguns fatores relevantes para a sustentabilidade da região. São feitas ponderações, no geral positivas, quanto aos modelos e objetivos propostos para o desenvolvimento do turismo na região.
Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste	Elaboração do plano é responsabilidade da Comissão de Coordenação e	Questões centrais: O turismo como vertente estratégica do desenvolvimento económico, sua relação com o território, os valores de	Análise de três cenários de desenvolvimento. Os potenciais efeitos esperados de cada um dos cenários foram avaliados de acordo com suas respectivas oportunidades e os riscos

Plano	Instituições diretamente envolvidas	Questões tratadas no plano	Alternativas e opções analisadas
e Vale do Tejo.	Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, órgão da administração pública. A elaboração da estratégia, apesar das iniciativas de consulta e participação da sociedade, foi predominantemente liderada por este órgão.	sustentabilidade e o fortalecimento das vocações e identidades territoriais. Discussão acerca das diferentes modalidades de turismo a serem incentivadas na região e o grau de dependência e especialização da região com o turismo como atividade económica. Definição das áreas de localização preferencial de equipamentos e serviços de apoio ao turismo e ao lazer. Espacialidade dos diferentes tipos de turismo, vocação das regiões e identificação do limiar da capacidade de alojamento.	para as questões ambientais e de sustentabilidade. Cenário 1 – alta especialização no turismo como atividade económica preponderante na região. Cenário 2 - Aposta na sustentabilidade ambiental e no enriquecimento da atratividade turística apoiando-se em valências ligadas à natureza e outras atividades tradicionais da região. Cenário 3 – Aposta no desenvolvimento de serviços de acolhimento para além do turismo. Mais ênfase no património histórico como atrativo turístico.

Quadro 18. Identificação das instituições envolvidas, escopo dos planos e análise de alternativas de cada caso.

A análise dessas informações permite destacar algumas observações acerca da análise de alternativas e opções de desenvolvimento do turismo. A primeira delas é que os papéis e responsabilidades assumidos pelos governos parecem não assumir uma função tão relevante quanto outras questões. Uma delas, citada por alguns especialistas, é a questão do escopo dos planos, ou seja, o grau de abrangência e profundidade com que as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo são tratadas nos planos. A outra é a capacidade de integração com outras instituições e órgãos interessados na gestão e planejamento da atividade, ou seja, a capacidade de integrar esses diferentes atores e aumentar, portanto, o poder de influência dos planos. A última questão, identificada principalmente por meio da análise documental, é de natureza procedimental, ou seja, a capacidade do instrumento AAE e seus profissionais envolvidos de identificar exatamente as questões que podem ser tratadas na análise de opções e alternativas e proceder esta análise propriamente dita.

Ao contrário da percepção dos especialistas envolvidos, a análise documental mostrou que os planos de ordenamento territorial (Portugal e Espanha) e espaciais (Inglaterra) não são instrumentos de planejamento tão limitados quando se trata de desenvolvimento do turismo. Em regiões com forte vocação para o setor, como é o caso das experiências analisadas, os planos territoriais e espaciais oferecem análises abrangentes das possibilidades de desenvolvimento do setor, em especial: as características, modalidades e segmentos que devem ser priorizados nas ações de estímulo e/ou aprovação de projetos, a escala e volume de desenvolvimento, a identificação de critérios e áreas preferenciais para localização de equipamentos e serviços, algumas regras específicas de edificação, os padrões espaciais e de mobilidade, o grau de especialização turística das diferentes regiões e sub-regiões, etc.

Em todas as quatro experiências de planos espaciais e de ordenamento territorial analisadas, ao se considerar o escopo desses planos, havia um amplo leque de possibilidades para análise de opções e alternativas. Os relatórios de AAE, no entanto, não refletem essa expectativa. Em ambos os planos territoriais portugueses analisados (Oeste e Vale do Tejo e Alentejo), por exemplo, é dada uma atenção especial à necessidade de se estabelecer os níveis adequados de intensidade turística nas diferentes zonas identificadas, ou seja, os limites que deverão embasar o futuro processo de licenciamento de hotéis e outros

empreendimentos relacionados. Apesar disso, os relatórios de AAE não oferecem subsídios para inserir variáveis ambientais nesses critérios.

No Alentejo a intensidade turística é calculada de acordo com as variáveis “população residente” e “área”. O relatório de AAE se limita a realizar uma análise de coerência dos objetivos gerais do plano com os fatores relevantes para a sustentabilidade da região. No Oeste e Vale do Tejo os critérios de especialização turística também são baseados em densidade (camas/hectare). O relatório de AAE, por sua vez, apresenta uma análise de cenários, mas sem entrar nos pormenores dos critérios das zonas de intensidade turística.

Uma das consultoras que participou da experiência do Oeste e Vale do Tejo, afirma que essa dificuldade em se analisar opções e alternativas se dá pelo *“carácter muito teórico e abstrato de algumas questões e a dificuldade de definir formas de operacionalizar as medidas propostas e de prever resultados”*, apesar da análise documental ter identificado oportunidades, inclusive mais concretas, para análise de opções e alternativas. Outra consultora da mesma experiência reconhece que essa é uma limitação procedimental e que *“embora obrigatória, a aplicação da AAE no setor do turismo (como em outros setores) ainda não consegue considerar opções alternativas e é considerada mais como uma avaliação de formas de minimização ou compensação”*.

As experiências de AAE da Lombardia (*Piano Territoriale Regionale della Lombardia*) e do Sudoeste inglês (*Regional Spatial Strategy for the South West*) também não recorrem a uma ampla análise de alternativas. Ambas sugerem algumas recomendações para minimização de impactos ou avaliam a compatibilidade de objetivos (plano x AAE).

Os planos setoriais variam bastante em termos de escopo e abrangência de questões com que lidam, mas geralmente apresentam um enfoque predominantemente econômico da atividade, como a busca pela atração de maiores fluxos de turistas e investimentos; a valorização, diversificação e qualificação dos recursos, da infraestrutura e de produtos turísticos; a diminuição da sazonalidade; a coordenação das ações de promoção e comercialização; a identificação de segmentos a serem estimulados e mercados potenciais etc.

Apesar do grande potencial de questões sujeitas à discussão e análise de alternativas, conforme descrito no quadro 16, essas análises em sua maioria se limitam a

avaliar a adoção do plano x a não adoção do plano (*business as usual* ou nenhum planejamento) e estabelecer recomendações para minimização de impactos.

Essas limitações procedimentais, especialmente no contexto italiano, parecem refletir uma ainda falta de conhecimento ou experiência no campo da AAE. Para um consultor em AAE do Plano estratégico para o turismo de Piemonte, o problema reside no fato de que *“o plano tem uma visão e escala de planejamento muito altas e dá apenas indicações e orientações muito estratégicas”*.

As responsáveis pela AAE do plano de desenvolvimento do turismo de Orobie Bergamasche têm opinião semelhante acerca das limitações do processo de análise de alternativas. Para uma das especialistas *“aplicar a AAE a um plano em que as intervenções não têm nenhum detalhe adequado (muitas vezes estas são ideias de projetos ou estudos de viabilidade de possíveis projetos futuros (não definitivos) tem um valor reduzido”*. Para outra especialista consultada a maior dificuldade se dá pelo fato de que *“intervenções e projetos são mal definidos nesses planos e, portanto, há grande dificuldade de avaliá-los em termos de impactos ambientais”* (Plano de turismo de Orobie Bergamasche).

Essas opiniões demonstram uma visão limitada da AAE, vista como instrumento de avaliação de impacto de propostas de projetos previamente identificados ou uma dificuldade em lidar com análise de alternativas menos concretas do que as propostas de projetos, claramente uma limitação procedimental.

O fato é que, independente da limitação da ação dos governos sobre as questões do turismo, ou seja, mesmo que seu papel seja limitado a uma função de coordenação, onde a iniciativa privada detém boa parte da execução das principais funções do setor, o que parece determinar mais o poder de influência da AAE é a capacidade de integrar as diversas instituições que compõem o setor, ou seja, superar o problema da fragmentação.

Embora alguns planos tenham escopo limitado, essas questões estão sendo se não superadas, pelo menos minimizadas, por meio de iniciativas de cooperação e integração. A AAE pode também ser o elo entre os diversos atores e instituições, na medida em que estimula e pressupõe a consideração de questões tratadas em outros níveis de hierarquia de planejamento. No caso do turismo, essas hierarquias também incluem as iniciativas de planejamento da iniciativa privada, por meio das organizações de classe ou de caráter misto.

Na Escócia, essa experiência vem sendo aplicada há alguns anos. Por exemplo, a organização “*Visit Scotland*” foi criada a partir de uma parceria público-privada e atualmente é a principal entidade nacional de turismo no País, que trata das ações de planejamento em *marketing* e promoção, incentivo à melhoria da oferta e dos serviços turísticos na Escócia e oferece conselhos e diretrizes para os ministérios e demais órgãos da administração pública em matéria de turismo.

A “*Visit Scotland*” não só elabora planos de turismo, no âmbito do seu campo de atuação, como submete esse plano à avaliação ambiental estratégica, e suas diretrizes estabelecem contexto e subsídios para planos de turismo no âmbito regional, como é o caso da AAE analisada aqui, do Plano de Turismo de *Lanarkshire*, que faz menção frequente aos objetivos e informações estabelecidos no plano nacional da “*Visit Scotland*”. Este, portanto, é um caso claro de integração do planejamento de governos e iniciativa privada e da incorporação, por ambos, do instrumento “avaliação ambiental estratégica”.

Além disso, existe claramente uma limitação procedimental dessas experiências ou uma visão diferente acerca do papel da AAE. Isto é, uma visão de que a AAE deve incentivar a incorporação de valores e objetivos ambientais e a compatibilização dos objetivos do plano com essas questões, mas não necessariamente por meio de uma ampla análise e avaliação de diferentes alternativas e opções de desenvolvimento. Com algumas variações em termos de peso e importância que se dá a cada uma dessas questões, foram identificados três diferentes tipos de papel principal que se deu a AAE em cada um dos casos analisados. São eles:

- ✚ A AAE incentivou a incorporação de valores e objetivos ambientais e de sustentabilidade nos planos avaliados (mudanças no texto original, incentivo à adoção de objetivos e valores como “mobilidade sustentável”, “padrões sustentáveis de construção”, “incentivo a viagens mais curtas”, “reduzir emissões de gases do efeito estufa”, “incentivar consumo por produtos locais” etc.).
- ✚ A AAE ofereceu oportunidades para mitigar efeitos negativos no ambiente decorrentes da execução do plano (incluir critérios ambientais para financiamento de projetos, incentivar o acesso a informações ambientais para conscientização dos

visitantes, incentivar a adesão a programas de certificação ambiental por parte dos empresários etc.)

- ✚ A AAE apresentou diferentes alternativas e cursos de ação (boa parte das alternativas analisadas se limita a comparar a adoção do plano com o cenário “*business as usual*” ou nenhum plano).

Subsídios para a prática:

- ✚ Em alguns contextos e níveis de planejamento, governos podem envolver-se de maneira limitada. Essa questão, no entanto, não deve limitar o poder de influência da AAE. Responsabilidades e papéis a respeito do planejamento do turismo estão dispersos entre diversos atores e esta questão traz à tona a necessidade de, não só incluir a AAE em ações de planejamento de organizações de caráter privado, mas também incentivar ações de planejamento conjuntas, por meio de parcerias e organizações mistas, com compartilhamento de responsabilidades não só na elaboração das estratégias, mas também na sua execução e implantação.
- ✚ Deve-se também buscar a integração dessas ações de planejamento setorial com outros planos integrados. Essas estratégias setoriais devem alimentar outros planos integrados e serem influenciadas por estes também. Em muitos casos é difícil estabelecer uma hierarquia rígida e unidirecional, já que ambos podem oferecer subsídios ao outro.
- ✚ Cada experiência deve considerar e avaliar seu posicionamento em relação ao sistema como um todo (que questões serão consideradas e qual o escopo do plano) e seu papel frente às diferentes escalas de planejamento. Deve-se identificar e destacar as questões que foram deixadas de fora do escopo e precisam ser revisitadas em outros níveis de planejamento, e estabelecer contexto para os demais níveis de planejamento e instituições.
- ✚ Além de oferecer oportunidades para incorporação de objetivos ambientais e de sustentabilidade, e de minimizar ou evitar impactos negativos significativos, a AAE precisa superar as limitações procedimentais que envolvem a ampla identificação e

análise de alternativas e opções de desenvolvimento do turismo, em consonância com o escopo dos planos e as instituições envolvidas no processo.

6.6.4 Abordagens e paradigmas de planejamento

Bem mais complexa, atualmente, é a tarefa de se identificar as diferentes abordagens de planejamento. Ao se considerar as instituições de onde essas iniciativas de planejamento surgiram (órgãos de planejamento territorial, econômico, do turismo) e a escala em que são aplicadas (regional ou local), pode-se ter uma ideia inicial da possível visão geral com que essas instituições se relacionam e lidam com o desenvolvimento do turismo. Essa ideia inicial, no entanto, é facilmente contestada ao se analisar os documentos desses planos e relatórios de AAE e a opinião dos profissionais envolvidos.

Essas questões estão bem mais integradas do que se imaginava anteriormente. Por exemplo, mesmo os planos com forte abordagem econômica, como são os casos do Plano Estratégico de Turismo do Piemonte ou o Plano de Ação para o Turismo de *Lanarkshire*, também incorporam objetivos e questões relacionadas à sustentabilidade, ao desenvolvimento espacial do setor e, com menor grau e destaque, à participação da sociedade.

Além disso, os planos espaciais e de ordenamento territorial, conforme já discutido anteriormente, também estão, de alguma forma e com diferentes intensidades, alargando suas perspectivas e escopo de atuação. Todos os casos analisados vão além da análise espacial da atividade. Muitos discutem questões relacionadas ao papel do turismo nas diferentes zonas e regiões, os tipos e modalidades de turismo a ser incentivados, a intensidade do desenvolvimento, a preocupação com a disseminação de valores de sustentabilidade no setor empresarial, a relação com outras atividades econômicas, em especial a agricultura, etc.

Existe um grande potencial para explorar essas opções, o que, frequentemente, no entanto, não ocorre. No caso dos planos espaciais essa limitação pode também ser causada pelo fato identificado por alguns especialistas: a grande diversidade de questões tratadas

nos planos espaciais, a dificuldade de analisá-las de maneira integrada e com o mesmo peso de atenção, e o fato de que algumas questões realmente merecem mais atenção pelo fato de incorrerem questões ambientais mais significativas.

O fato é que os diferentes padrões de planejamento do turismo mudam e evoluem de acordo com as demandas e interesses da sociedade, as mudanças de valores de uma comunidade e uma sociedade, e o próprio contexto sócio-econômico e ambiental no qual o planejamento ocorre. Todos os casos analisados aqui (os planos e seus relatórios de AAE), em diferentes graus, apresentam uma visão de desenvolvimento do turismo influenciada e baseada em valores ambientais e de sustentabilidade. Apesar de algumas limitações em termos procedimentais e metodológicos, percebe-se nesses documentos uma incorporação de termos, objetivos e perspectivas que refletem a incorporação de um valor ambiental ou de sustentabilidade.

A opinião dos especialistas consultados também reflete isso, pois entendem que a AAE proporcionou totalmente (43,75%) ou em parte (31,25% discordam em parte e 25% concordam em parte) a possibilidade de consideração sistemática do meio ambiente em questões estratégicas de turismo (ver figura 27). Os especialistas também concordam em parte (68,75%) ou totalmente (12,5%) que a AAE proporcionou a consideração de uma ampla variedade de impactos e suas alternativas, conforme ilustrado na figura 28.

Figura 27. Percepção dos entrevistados acerca dos benefícios da AAE: consideração sistemática do meio ambiente.

Figura 28. Percepção dos entrevistados acerca dos benefícios da AAE: consideração de ampla variedade de alternativas.

É claro que nem sempre os resultados de uma avaliação são incorporados aos planos, e alguns dos entrevistados mencionaram essa limitação do processo. A consideração de uma ampla variedade de alternativas, portanto, nem sempre implicará na escolha das melhores opções em termos ambientais, mas certamente contribui para tornar essas questões públicas e estimula a discussão em torno de pontos conflitantes, baseado em evidências e informações públicas.

Duas questões, no entanto, são difíceis de se identificar. Uma delas é o grau de influência que essas experiências e esses documentos terão na realidade, ou seja, o impacto que elas causarão na manutenção ou melhoria da qualidade ambiental. A outra é identificar exatamente o poder e grau de influência que a AAE teve nesse resultado, já que, conforme alguns entrevistados afirmaram, boa parte do que a AAE trouxe para o processo de planejamento já era considerado na rotina dessas instituições (especialmente no contexto do Reino Unido), com menos rigor procedimental e mais naturalmente integrado à prática.

Subsídios para a prática:

- ✚ As diferentes abordagens, paradigmas e visões do turismo apresentadas previamente não representam necessariamente um reflexo da realidade, já que visões mistas e integradas são mais comumente difundidas atualmente. O desafio é superar a incorporação de termos e objetivos ambientais e de sustentabilidade para além da questão do discurso e da elaboração de documentos de intenção.
- ✚ Além de incentivar a incorporação de valores e objetivos ambientais e de sustentabilidade, a AAE deve oferecer oportunidades reais de discutir opções, alternativas e diferentes cursos de ação. Esse parece ser o elo mais fraco entre os relatórios de AAE e os planos. Os relatórios de AAE têm dispensado muito mais atenção em identificar objetivos de sustentabilidade e medidas mitigadoras do que em oferecer opções e alternativas que possam causar impactos significativos nos cursos de ação dos planos analisados.

6.7 Proposta de estrutura geral para aplicação da AAE no setor do turismo.

A estrutura previamente desenvolvida no capítulo que trata do referencial teórico deste trabalho serviu como base para as entrevistas conduzidas nesta etapa da pesquisa. Seus pressupostos e hipóteses foram discutidos frente às contribuições feitas pelos especialistas envolvidos com experiências de AAE em contextos de planejamento do turismo.

Tendo como base essas contribuições e as análises críticas realizadas ao longo desta etapa da pesquisa, a estrutura previamente desenvolvida foi revista e atualizada. Os elementos serão aqui apresentados na forma de 3 quadros principais. O primeiro deles (quadro 20) se refere ao instrumento AAE e as questões identificadas como centrais e essenciais para a discussão e implementação da AAE em contextos de planejamento. Essas questões são: o conceito, os processos e os resultados associados ao instrumento. Entende-se que essas questões precisam ser discutidas e esclarecidas em qualquer contexto onde se pretende aplicar a AAE.

Em seguida os princípios gerais relacionados ao setor aqui discutido e analisados são apresentados no quadro 21. Esses princípios sintetizam as questões e diretrizes gerais a serem observadas num sistema de planejamento onde se pretende aplicar a AAE para o planejamento do turismo, em especial, no que se refere às bases para aplicação da AAE, o cenário institucional, as questões-chave e o escopo dos planos e sua relação com o instrumento.

Por último, o quadro 22 oferece uma estrutura de questões setoriais a serem tratadas em procedimentos de AAE, no sentido de auxiliar o foco nas questões que realmente podem fazer a diferença na busca por alternativas e opções de desenvolvimento do turismo.

CONCEITO	
Propósito	<p>Quais as razões para institucionalização da AAE?</p> <p>Os órgãos e instituições não possuem rotina/métodos para garantir a inserção da variável ambiental em suas decisões? É preciso reforçar/aperfeiçoar métodos já existentes de avaliação das instituições? É preciso padronizar os métodos de avaliação para estimular e facilitar o controle por parte de outros órgãos, instituições e sociedade?</p> <p>É preciso oferecer diretrizes gerais para que as instituições desenvolvam seus próprios métodos e rotinas de avaliação? É preciso aumentar, diminuir ou manter o grau de discricionariedade das instituições nas decisões a respeito da necessidade e dos métodos de avaliação ambiental de suas ações de planejamento?</p>
Papel	<p>Que função ela irá desempenhar no sistema?</p> <p>Facilitar x Advogar (integração da variável ambiental)</p> <p>Os avaliadores são facilitadores e negociadores (integração completa com o planejamento) ou somente proveem informações e evidências relacionadas às melhores alternativas e cursos de ação (integração parcial)?</p>
Abordagem	<p>Abordagem do EIA x Abordagem estratégica. Abordagem Ambiental x Integrada. Considerar o peso de questões como: negociação, mediação, aprendizado, informações, evidências.</p> <p>Foco na <i>baseline</i> (cenários, avaliação de alternativas) x Foco em objetivos (situação desejável, objetivos e indicadores)</p> <p><i>In house</i> x Instituições independentes</p>
PROCESSOS	
Procedimentos mínimos	Que etapas e procedimentos mínimos devem ser seguidos?
Questões setoriais	Ver quadros 21 e 22.
Princípios e critérios	<p>Quais os princípios gerais que devem acompanhar os processos de avaliação ambiental estratégica?</p> <p>Questões relacionadas à participação e envolvimento da sociedade, integração dos processos, formas de divulgação das informações e documentos, formas de incorporação dos resultados da AAE, papel e responsabilidade das instituições, prazos etc.</p>
Escala e escopo	Deve-se ajustar o escopo e o nível de detalhamento das informações do processo de AAE ao escopo (setorial, integrado, que questões serão tratadas e quais serão deixadas de fora) e à escala territorial (nacional, regional, local) e temporal do plano em questão. Nem todas as questões, no entanto, devem ser tratadas com o mesmo grau de detalhamento, dependendo da relevância das questões tratadas.
RESULTADOS	
Tomada de decisão e conteúdo dos PPPs	<p>Deve-se oferecer evidências claras das contribuições da AAE ao processo de planejamento e seu impacto no conteúdo dos PPPs, inclusive no que diz respeito às contribuições provenientes da participação pública.</p> <p>Deve-se estimular a participação e o controle da sociedade como forma de garantir e estimular a incorporação das recomendações da AAE nos planos avaliados.</p>
Participantes	<p>A AAE deve ser capaz de aumentar e melhorar o diálogo, cooperação e articulação entre instituições, planejadores e avaliadores.</p> <p>Deve-se valorizar e incentivar formas de aprendizado e conscientização dos atores e instituições envolvidos.</p> <p>A AAE deve ser capaz de aumentar a sensibilização acerca de questões que antes não eram tratadas de maneira recorrente nas instituições de planejamento.</p>
Funcionamento das instituições	A AAE será parte da rotina das instituições, incorporando métodos e procedimentos já adotados e oferecendo possibilidades práticas para auxiliar o processo de

	planejamento.
Qualidade ambiental	A AAE oferecerá cenários das situações ideais de qualidade ambiental que se busca para uma região/setor, bem como meios para alcançar e monitorar essas condições desejáveis.

Quadro 19. Avaliação ambiental estratégica: conceitos, procedimentos e resultados.

QUESTÕES SETORIAIS – TURISMO	
Bases para a aplicação da AAE:	
<ul style="list-style-type: none"> - O estabelecimento de requisitos legais e formais que requerem ou estimulem a aplicação da AAE é o principal meio para garantir a incorporação do instrumento e da variável ambiental no planejamento do turismo. - Se os requisitos legais se restringem a planos formais e submetidos à apreciação legislativa, o turismo será mais frequentemente avaliado no âmbito dos planos mais abrangentes (orçamentários, econômicos, de ordenamento do solo etc.), o que pode diminuir o poder de influência da AAE e as questões sobre as quais ela poderá incidir. - Apesar de necessária e importante, a avaliação do desenvolvimento do turismo não deve ser restrita às oportunidades oferecidas pelos planos integrados (como é o caso dos planos territoriais). Requisitos e diretrizes devem estimular a adoção voluntária da AAE como rotina nas instituições setoriais, especialmente aquelas com baixo nível de formalidade de suas ações. 	
Cenário institucional:	
<ul style="list-style-type: none"> - O turismo é um setor fragmentado e por essa razão, é preciso que se identifique todo o quadro institucional (público, privado e terceiro setor) relacionado ao planejamento e execução das ações deste setor. - Deve-se incentivar a adoção da AAE em ações de planejamento de organizações de caráter privado, mas também incentivar ações de planejamento conjuntas, por meio de parcerias e organizações mistas, com compartilhamento de responsabilidades não só na elaboração das estratégias, mas também na sua execução e implantação. 	
Questões-chave e escopo dos planos:	
<ul style="list-style-type: none"> - Deve-se buscar a integração das ações de planejamento setorial com outros planos integrados. As estratégias setoriais devem alimentar outros planos integrados e serem influenciadas por estes também. - Cada experiência deve considerar e avaliar seu posicionamento em relação ao sistema como um todo (que questões serão consideradas e qual o escopo do plano) e seu papel frente às diferentes escalas de planejamento. Deve-se identificar e destacar as questões que foram deixadas de fora do escopo e precisam ser revisitadas em outros níveis de planejamento, e estabelecer contexto para os demais níveis de planejamento e instituições. - A AAE deve oferecer oportunidades reais de discutir opções, alternativas e diferentes cursos de ação, bem como influenciar todo o sistema de planejamento do turismo, oferecendo oportunidades para uma avaliação integrada e abrangente. As principais funções que uma AAE deve ser capaz de influenciar no setor do turismo são: objetivos e características gerais do turismo, gestão da oferta e gestão da demanda (ver quadro 22). 	

Quadro 20. Princípios gerais e setoriais: AAE e planejamento do turismo.

FOCO DO PLANEJAMENTO	QUESTÕES A SEREM TRATADAS NA AAE
Objetivos e características gerais	
Regras e orientações gerais para o desenvolvimento do turismo. Valores e visões (o papel do turismo na economia, sua relação com outros setores, a relação entre governos, iniciativa privada e terceiro setor) Estratégia geral, macro-objetivos e metas	O papel do turismo no contexto geral. O que se pretende alcançar em termos de turismo e metas ambientais? Quais os valores e objetivos de sustentabilidade associados?
Oferta	
Identificação e desenvolvimento de segmentos, modalidades e produtos a serem estimulados. Facilitação e promoção de investimentos (estratégias de mobilidade, comercialização, infraestrutura, facilitação do desenvolvimento). Padrões de desenvolvimento, características e modelos espaciais (volume, intensidade, escala e a distribuição espacial). Critérios locacionais e zoneamento Características e regras de construção/operação de produtos, equipamentos e infraestrutura.	Quais os padrões de qualidade ambiental que se pretende manter/alcançar e quais são as vantagens e desvantagens ambientais das diferentes modalidades e segmentos de turismo? Qual o grau de compatibilidade desses segmentos com os objetivos de sustentabilidade almejados? Quais os critérios para definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento do turismo? Quais são as áreas que precisam ser protegidas para manter/ atingir as condições ambientais desejadas? Investidores e setor privado – Regras gerais, origem e perfil.
Demanda	
Estímulo ao crescimento do turismo Metas de crescimento Promoção, comercialização e marketing Identificação de mercados (composição e características da demanda).	Qual é o grau de desenvolvimento do turismo que a área pode suportar, a fim de alcançar / manter as condições ambientais desejadas? Níveis de sazonalidade: estadias curtas e mais frequentes x estadias longas e menos frequentes. Quais os perfis de turistas que se busca atrair? Qual a relação desses perfis com os objetivos de sustentabilidade (seus impactos sobre os hábitos de consumo, os padrões de mobilidade, as características culturais)? Identificação das características, perfil e origem dos turistas.

Quadro 21. Questões setoriais a serem tratadas na AAE para planejamento do turismo.

7. Cenários de aplicação da estrutura de AAE para planejamento do turismo no Brasil.

7.1 Introdução

O Brasil vem passando por mudanças políticas, institucionais e econômicas significativas na última década. Já se argumentou, inclusive, que devido ao fato de o Estado e a democracia no Brasil serem hoje mais fortes e alcançarem setores mais amplos da sociedade, a gama de desafios aos quais as suas instituições têm de responder se tornou significativamente maior e mais complexa (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010a). Dentre esses desafios, o de ampliar o sistema de avaliação de impacto ambiental, para além das iniciativas pontuais de projetos, é certamente um dos que vem sendo cobrado não somente por demandas internas, mas também por parte de instituições internacionais de crédito e investimento, em especial, na forma de promoção de eventos sobre o tema, ações de capacitação e como parte dos requisitos para aprovação de projetos de investimentos (PELLIN et al., 2011).

Nos últimos anos, a taxa de crescimento do PIB brasileiro se manteve superior à média mundial e o período recente tem sido marcado pelo aumento expressivo do investimento, por parte do governo, da iniciativa privada e das instituições multilaterais. O país cresceu e os desafios e problemas também surgem e ganham grande proporção (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010a). O cenário atual apresenta uma série de emergências em termos estruturais e de investimentos e essas mudanças não ocorrem à revelia de efeitos significativos sobre o ambiente e sobre o próprio sistema de planejamento e gestão ambiental.

As instituições públicas de planejamento são mais cobradas a apresentar respostas sobre as consequências de suas ações, e a AAE é apresentada como instrumento a oferecer essas respostas (SADLER, 2000), coisa que o EIA não conseguiu de maneira integral nos últimos anos.

No Brasil, diversas experiências chamadas de avaliação ambiental estratégica já foram realizadas, tanto no âmbito setorial como em ações de planejamento mais integradas e nos diferentes níveis da administração pública. As demandas e bases para este tipo de prática são várias, mas, principalmente, resultados de questões conflitantes; limitações e críticas quanto à capacidade de resposta dos estudos de impacto ambiental de projetos; e pressões externas de instituições multilaterais (OLIVEIRA, 2008; TEIXEIRA, 2008; SÁNCHEZ; SILVA-SÁNCHEZ, 2008).

Apesar do considerável aumento de experiências práticas denominadas de AAE no Brasil nos últimos anos, algumas limitações e problemas de ordem institucional, procedimental e metodológico já foram identificados por vários autores (OLIVEIRA, 2008; SÁNCHEZ; SILVA-SÁNCHEZ, 2008; PELLIN et al., 2011).

Entende-se que, se a AAE for aplicada sem um cuidadoso respaldo conceitual e sem apropriação por parte dos tomadores de decisão, poderá não resultar nos benefícios esperados. Além disso, já se argumentou que a informalidade da prática existente no Brasil é muito mais um recurso político adotado em alguns poucos casos potencialmente conflitantes do que uma exigência feita a todos indistintamente. (OLIVEIRA, 2008).

Essa prática *ad hoc*, ou seja, aquela que ocorre para satisfazer exigências e demandas específicas, sem uma referência comum, ocasiona algumas consequências. Apesar de permitir liberdade de moldar o instrumento e o processo de avaliação às situações e necessidades que se apresentam, pode por vezes levar ao descrédito do termo, em que a AAE pode se referir às mais diferenciadas práticas possíveis com diferentes graus e natureza de resultados e soluções, muitas nem sempre satisfatórias.

No Brasil, portanto, a evolução no sistema de avaliação de impacto para incorporação de formas estratégicas de avaliação não tem sido resultado de uma progressão sequencial de desenvolvimento metodológico e institucional, mas sim uma série de respostas *ad hoc* para as deficiências da avaliação de impacto de projetos e de demandas impostas por instituições internacionais. Essas respostas, portanto, carecem de um entendimento profundo acerca do instrumento, o seu papel complementar frente aos outros instrumentos e seu valor no auxílio ao planejamento e à tomada de decisão.

Apesar de algumas iniciativas pontuais propostas pelo Ministério do Meio Ambiente ou originárias de encontros acadêmicos, o debate sobre o tema ainda não se mostrou consistente, amplo e integrado, que permitisse a discussão acerca da sua possível necessidade e conseqüentemente o seu papel dentro do sistema institucional. Da mesma forma, o desenvolvimento de diretrizes metodológicas e de um sistema legal caminham a passos lentos. Enquanto isso, a prática aumenta de maneira significativa, mas com faces tão diversas quanto desconectadas de um referencial consistente e minimamente acordado.

A estrutura desenvolvida pelo presente trabalho busca, portanto, fornecer diretrizes gerais para aplicação da AAE no setor do turismo. Ao analisar as possibilidades de sua aplicação no contexto brasileiro, a estrutura conceitual e procedimental ganha uma forma mais concreta e voltada para uma realidade específica. Assim, pretende-se oferecer uma base para implementação de uma estrutura de apoio ao planejamento estratégico no contexto nacional brasileiro. Para tanto, será realizada uma discussão mais aprofundada acerca dos princípios fundamentais da estrutura com o intuito de oferecer orientações para a sua aplicação no contexto brasileiro.

Optou-se por concentrar essa análise no âmbito federal da administração pública brasileira, apesar de a estrutura desenvolvida reconhecer a necessidade de uma cobertura e aplicação ampla do instrumento, que garanta um sistema integrado de planejamento e avaliação.

7.2 Objetivos e metodologia

O questionamento central que envolve esta fase da pesquisa se refere à possível adequação e inserção da proposta de estrutura de AAE desenvolvida previamente no contexto do planejamento no âmbito federal brasileiro.

Para tanto, o contexto federal de planejamento do turismo no Brasil é analisado frente à estrutura geral previamente desenvolvida, com o intuito de oferecer base

conceitual e metodológica para a prática, identificar subsídios e recomendações práticas para aplicação da AAE bem como os possíveis desafios e oportunidades.

Esta etapa do trabalho foi baseada fundamentalmente na análise documental e bibliográfica acerca do sistema federal brasileiro de planejamento do turismo, em especial as instituições e instrumentos envolvidos. Este cenário foi então confrontado com a proposta desenvolvida previamente no capítulo 6, resultando em uma análise crítica das possibilidades práticas de sua inserção no contexto analisado.

7.3 Resultados e discussão

7.3.1 A prática atual: planejamento e avaliação no âmbito nacional

Para analisar as possibilidades de aplicação da AAE no planejamento setorial nacional, é preciso entender o arranjo institucional atual, as práticas existentes dentro do cenário de planejamento, os instrumentos e principais atores. Apresenta-se, portanto, uma visão deste contexto, tendo como foco principal o Ministério do Turismo (Mtur) e seus órgãos associados, o Plano Nacional de Turismo (PNT), o Plano Plurianual (PPA) e as práticas de avaliação já realizadas ou em curso.

O Ministério do turismo e seus órgãos associados

A participação do governo brasileiro no planejamento do turismo se torna significativa somente a partir de 1966, com a criação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e a evolução do *status* do setor do turismo junto à administração pública decorre de um gradativo processo de crescimento do turismo como atividade econômica e das perspectivas otimistas de desenvolvimento do setor em âmbito internacional (SOLHA, 2004).

O Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, definiu a primeira Política Nacional de Turismo no Brasil e criou o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, os órgãos públicos responsáveis pela coordenação e execução da política e que formavam o então Sistema Oficial de Turismo (BRASIL, 1966; CRUZ, 2001). Desde então, diferentes arranjos legais e institucionais assentavam as atribuições do planejamento do turismo sob instituições como a EMBRATUR e outros Ministérios.

A primeira Política Nacional de Turismo colocava o governo federal como agente central na coordenação de todos os programas oficiais de turismo, incluindo aqueles mais relacionados à iniciativa privada. A lei esteve em vigor até 1991. Até então, os assuntos relativos ao turismo eram fundamentalmente tratados no âmbito do Ministério da Indústria e do Comércio, período em que a fragmentação dos diversos atores e segmentos do setor era marcante. Esse período também foi marcado pelas discussões acerca da necessidade de reestruturação do Sistema Oficial de Turismo, em que se criticava a atuação do Conselho Nacional de Turismo e da EMBRATUR (SOLHA, 2004).

Na década de 1990 havia um intenso debate acerca do papel e da postura do Estado brasileiro frente ao planejamento do setor, em que ganhavam coros as propostas para que o governo se tornasse mais eficiente e competitivo por meio da coordenação das ações e que ao setor privado caberia a função de executar e torná-las efetivas. Apesar da percepção de que esse foi um período de gestão e planejamento do setor muito centralizado no âmbito federal (SOLHA, 2004), foi durante a década de 1990 que o governo federal criou o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que marcou o início da descentralização de algumas atividades de planejamento, marcadamente por meio da conscientização e incentivo acerca dos benefícios do desenvolvimento deste setor.

O planejamento do turismo permaneceu dentro do campo de atuação da EMBRATUR e do Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo até 1999, quando se criou o então Ministério dos Esportes e Turismo.

Em 2003 o governo federal criou o Ministério do Turismo, atualmente com a missão de *“desenvolver o turismo como uma atividade econômica sustentável, com papel relevante na geração de empregos e divisas, proporcionando a inclusão social. O Ministério do Turismo inova na condução de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico”*. Desde então, a atuação da EMBRATUR está

concentrada na *“promoção, no marketing e no apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior”* (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

Desde setembro de 2008 está em vigor no país a lei nº 11.771, que trata da Política Nacional de Turismo (BRASIL, 2008a), define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor e disciplina a prestação de serviços, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos. A política estabelece também a estrutura do Sistema Nacional de Turismo, composto pelos seguintes órgãos e entidades:

- ✚ Ministério do Turismo;
- ✚ EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo;
- ✚ Conselho Nacional de Turismo; e o
- ✚ Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo.

Essa estrutura atual aproxima, por meio do Conselho e do Fórum Nacional, o Ministério do Turismo a representantes dos Estados, da sociedade e da iniciativa privada. Tanto o Conselho Nacional de Turismo quanto o Fórum Nacional de Secretários são órgãos que expressam a descentralização na gestão e os canais de participação da sociedade junto ao Ministério. Ambos assessoram o ministro de Estado na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades derivados.

O Fórum é um colegiado formado pelos Secretários de Estado de Turismo e/ou dirigentes de Órgãos Estaduais de Turismo que se reúnem para deliberar sobre os temas relevantes do turismo. Sua função é a de sistematizar e apresentar as demandas municipais e estaduais junto ao Ministério (BRASIL, 2007).

Já o Conselho Nacional de Turismo é formado por representantes do governo federal e dos diversos segmentos do turismo – empresas privadas, entidades de classe, organizações da sociedade - e é atualmente integrado por 71 conselheiros de instituições públicas (26) e entidades privadas do setor em âmbito nacional (44). É formado por câmaras temáticas, por exemplo, a Câmara de financiamento e investimento, que tem como objetivo *“identificar as dificuldades dos empreendedores brasileiros e estrangeiros na execução dos seus projetos de investimentos e propor ações que os estimulem a identificar, elaborar e*

cadastrar projetos para captação de investimentos e grupos de consumo no Brasil e no exterior” (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

A política nacional também estabelece que podem integrar o Sistema Nacional de Turismo os fóruns e conselhos estaduais de turismo, os órgãos estaduais de turismo; e as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais. O Ministério do Turismo é o órgão central do Sistema Nacional de Turismo, e, no âmbito de sua atuação, coordena os programas de desenvolvimento do turismo, em interação com os demais integrantes.

Atualmente o MTur dispõe de duas secretarias em sua estrutura organizacional, considerados órgãos finalísticos, juntamente com a Embratur. As duas secretarias elaboram e executam as principais ações de planejamento do órgão, conforme ilustrado na figura 29. São elas a Secretaria Nacional de Políticas do Turismo e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo.

Figura 29. Estrutura organizacional do Ministério do Turismo
Fonte: Ministério do Turismo (2011).

A Secretaria Nacional de Políticas de Turismo auxilia na formulação, na elaboração e no monitoramento da Política Nacional de Turismo, de acordo com as diretrizes propostas e os subsídios fornecidos pelo Conselho Nacional de Turismo. Além de monitorar e avaliar a execução dessa política, implementa o modelo de gestão descentralizada do turismo nas suas dimensões gerencial e territorial, alinhando as ações do MTur com o Conselho Nacional

de Turismo (CNT), o Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (FORNATUR) e os Fóruns/Conselhos Estaduais de Turismo. É de sua responsabilidade também a realização dos estudos e pesquisas, as ações de planejamento e avaliação, estruturação e articulação das ações, relações internacionais e promoção interna (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

A Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo subsidia a formulação dos planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento e ao fortalecimento do turismo nacional. Também estabelece e acompanha os programas de desenvolvimento regional de turismo e a promoção do apoio técnico, institucional e financeiro necessário ao fortalecimento da execução e da participação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios nesses programas. Realiza também ações de apoio à infraestrutura, investimentos e financiamentos, qualificação, certificação e regionalização do desenvolvimento turístico (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

Atualmente, o Ministério do Turismo adota o discurso da gestão descentralizada, ou seja, um modelo institucional de gestão compartilhada entre o Governo Federal, os governos estaduais e municipais, setor privado e as organizações representativas da sociedade civil (BRASIL, 2007). As políticas de municipalização do turismo, do início da década de 1990, e de regionalização do turismo, do começo da década de 2000, marcaram o início dessas tentativas de descentralização e de parceria com as estâncias locais e regionais e com as entidades representativas da sociedade e da iniciativa privada.

A estrutura atual da gestão nacional do turismo brasileiro demonstra o aumento do *status* do setor nos últimos anos, na medida em que a ele é dedicado um Ministério exclusivo. Além disso, destaca-se a existência dos canais de participação e influência nas políticas por parte de entidades privadas diretamente interessadas e dos demais órgãos da administração pública, inclusive de âmbito local. O aumento do *status* do setor do turismo no governo federal também se reflete no crescimento do orçamento do Ministério do Turismo em relação ao PIB. Conforme ilustra a figura 30, o orçamento do Mtur cresceu nos últimos anos, saltando de 0,01% para 0,1% do PIB em 2010, valor bem superior ao de países desenvolvidos como Inglaterra e Austrália, que destinam em média 0,06% do seu PIB à gestão nacional do turismo (BRASIL, 2006).

Figura 30. Evolução do orçamento do Ministério do Turismo em relação ao PIB brasileiro, de 2006 a 2010.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011); Senado Federal (2011).

Há que se destacar o papel central do Ministério do Turismo como articulador e condutor da política de turismo no Brasil. Apesar dos recentes esforços de descentralização na concepção e execução de estratégias, e da adoção de canais que possibilitem um diálogo com esferas locais e regionais, o MTur detem a força propulsora fundamental na gestão, promoção, articulação e financiamento do setor no País. Boa parte dos Estados, inclusive, ainda depende fortemente dos recursos (técnicos, políticos e financeiros) do Ministério do Turismo para viabilizarem suas estratégias de gestão e planejamento e a execução de projetos essenciais à viabilidade do setor.

Conforme destacou o estudo do (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010b), esse protagonismo do governo federal no planejamento e financiamento das políticas setoriais no Brasil não poderia ser diferente, considerando o alto grau de concentração fiscal – 70% da carga tributária brasileira é arrecadada pelo governo federal. Isso faz do governo federal um grande transferidor de recursos, boa parte dos quais estão atrelados às suas estratégias e programas.

A Política e o Plano Nacional de Turismo

Em um grande número de países, em especial os países desenvolvidos - onde a iniciativa privada possui uma força significativa - os planos e estratégias de turismo no âmbito nacional apresentam baixo ou nenhum tipo de formalidade legal, ou seja, não são instituídos por força de lei e nem possuem obrigatoriedade de execução. Em muitos casos, representam uma carta de intenções sem valor legal, mas que estabelecem contexto e guiam a ação do governo e da iniciativa privada no setor, envolvendo programas e projetos de estímulo, apoio e gestão da atividade.

Em se tratando de política de turismo, entendida aqui como o enquadramento legislativo, a criação de agências e órgãos especializados, as regras gerais para o planejamento, as responsabilidades e as formas fazê-lo (PAGE, 2005), o contexto brasileiro dispõe atualmente de uma lei (Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008) que estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico.

Segundo a Política Nacional de Turismo, cabe ao Ministério do Turismo planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional (BRASIL, 2008a)

Além disso, a Política Nacional estabelece a responsabilidade do Mtur na elaboração do Plano Nacional de Turismo, reconhecendo também a necessidade de inclusão dos segmentos públicos e privados interessados, inclusive o Conselho Nacional de Turismo, na sua elaboração. O PNT, apesar de requerido por lei, não é submetido à apreciação do legislativo, mas deve ser aprovado pelo Presidente da República (BRASIL, 2008a).

Dentre algumas atribuições, como a de estabelecer uma política de crédito e estímulo para o setor, o PNT deve garantir *“a proteção do meio ambiente, da biodiversidade e do patrimônio cultural de interesse turístico”* bem como *“a atenuação de passivos socioambientais eventualmente provocados pela atividade turística”*. Além disso, a lei determina que o PNT tenha suas metas e programas revistos a cada 4 (quatro) anos, ***“em consonância com o plano plurianual*** (grifou-se), *ou quando necessário, observado o interesse público, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço*

do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo” (BRASIL, 2008a).

É importante destacar também, que, apesar de não ser submetido à aprovação no legislativo, o PNT reflete e incorpora as contribuições do trabalho desenvolvido pela Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) do Senado Federal e da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, as duas principais comissões permanentes do Congresso Nacional que tratam do tema do turismo.

O último plano elaborado pelo Mtur, que ainda está em vigor, é o *Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão*. É este, atualmente, o principal documento de referência que sistematiza as proposições da política setorial nacional e norteia as ações do Ministério do Turismo.

As metas e macro-programas estabelecidos pelo Plano Nacional de Turismo 2007/2010 estabelecem claramente a prioridade pelo crescimento econômico (aproveitar o contexto interno favorável e contribuir para o crescimento do PIB) e pela inclusão social. Há uma forte ênfase no estímulo ao mercado interno e à acessibilidade a um maior número de brasileiros ao mercado do turismo.

O governo, por meio do PNT, se coloca claramente como o indutor do desenvolvimento do turismo nacional e principal provedor das políticas voltadas para a qualificação da mão-de-obra, geração de emprego e renda, sistematização e disseminação da informação sobre o setor, apoio à comercialização e promoção do turismo interno e internacional, fortalecimento da aviação nacional e a integração dos diversos modais de transporte do País, estruturação de roteiros, segmentos e produtos turísticos, provimento de infraestrutura, atração de investimentos, fortalecimento e controle do sistema de normatização, regulação e fiscalização do setor, financiamento e fomento à iniciativa privada.

O PNT, portanto, estabelece um campo de atuação e influência significativamente amplo em diversas áreas, incorporando papéis e responsabilidades abrangentes ao Ministério do Turismo. Apesar de muitas dessas iniciativas serem executadas em âmbito regional ou local, as estratégias são articuladas no âmbito nacional e é de lá que saem grande parte dos recursos técnicos e financeiros para concretização dessas ações. O plano

compreende 4 principais metas e 8 macroprogramas, subdivididos ainda em 23 programas. A figura 31 mostra um panorama geral do escopo do PNT 2007-2010.

A variável ambiental passa ao largo e de maneira conceitual, ou seja, se usa o discurso e alguns termos, mas concretamente não há vínculo entre esses “valores” e as metas e programas estabelecidos. Em um dos programas do PNT (1.1 – *Programa de Implementação e Descentralização da Política Nacional de Turismo*) se reconhece a necessidade do desenvolvimento de uma Agenda Ambiental para o Turismo, que deve orientar as políticas públicas do setor no que se refere à sustentabilidade ambiental. Este reconhecimento sinaliza uma intenção futura de incorporação da variável ambiental, mas que atualmente ainda não foi institucionalizada e ainda não há indicações concretas de que sua construção esteja em curso.

Figura 31. Metas e macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010.
Fonte: Brasil (2007)

O Plano Plurianual

Na década de 1980, devido à grande instabilidade econômica, inflação e elevado endividamento externo, o planejamento no Brasil baseava-se essencialmente em decisões reativas e de curto prazo, e os problemas econômicos constituíam as principais prioridades do governo.

Após aprovação da Constituição de 1988, no início da década de 1990, o País deu um passo significativo no que diz respeito à institucionalização do planejamento nacional, com a elaboração do primeiro Plano Plurianual (1991-1995), concebido como um relatório de acompanhamento para subsidiar o planejamento físico e financeiro a ser discutido e aprovado pelo Congresso Nacional (CARGNIN, 2007). O primeiro PPA teve um foco de curto prazo, sem objetivos globais e de longo prazo. Na visão de Cargnin (2007) era uma “peça de ficção”, destinada a cumprir uma exigência constitucional. Predominava a lógica orçamentária e o plano estava desconectado de um processo de planejamento integrado e permanente.

Durante a década de 1990, o Governo Federal ganhou experiência e reforçou a sua capacidade de integrar planejamento, orçamento e gestão dos recursos públicos com uma visão de médio e longo prazo. O PPA 1996-1999 inovou ao introduzir referências espaciais para o desenvolvimento e investimentos, os chamados Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, com uma ênfase fundamentalmente voltada para desenvolvimento econômico, a execução de projetos estruturantes e o programa Brasil em ação. Foram realizados investimentos significativos em infraestrutura com o intuito de superar os obstáculos ao crescimento do País (BRASIL, 2002).

As discussões que orientaram a elaboração do PPA 2000-2003 foram marcadas pela busca por novas metodologias para elaboração do plano e muito se falava na necessidade de priorizar o foco na gestão de resultados. Para isso, as ações foram organizadas sob a forma de programas, com objetivos e metas claramente definidos e acompanhados da figura de um gerente, responsável pela execução e resultados. Além disso, estabeleceu-se a obrigatoriedade da avaliação e monitoramento das metas e resultados (BRASIL, 2002).

Desde o PPA 2000-2003 trabalha-se com a “Orientação Estratégica” como o mais alto nível de visão estratégica governamental, aquela que dá o tom e as diretrizes centrais a serem seguidas pelos Ministérios, que por sua vez são responsáveis pela identificação dos objetivos e programas setoriais. Esta orientação estratégica, no entanto, acaba refletindo essencialmente o programa de governo em curso.

O modelo atual (PPA 2008-2011) é orientado por dois níveis: um denominado “dimensão estratégica”, que compreende basicamente os objetivos do programa de governo e aqueles setoriais, proveniente dos Ministérios; e o nível tático-operacional que compreende o conjunto de programas e ações, conforme ilustrado na figura 32.

Figura 32. Estrutura do PPA 2008-2011
Fonte: Brasil (2008b)

A gestão do PPA é coordenada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ainda tem uma forte perspectiva econômica e de planejamento orçamentário, mas houve tentativas recentes de inserir uma abordagem mais sistemática, integrada e conectada a uma lógica territorial de planejamento (BRASIL, 2008c).

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo sistema de planejamento e orçamento. Cabe ao Presidente da República enviar ao

Congresso Nacional as três principais peças de planejamento estratégico e orçamentário do âmbito federal:

- o Plano Plurianual (PPA);
- as Diretrizes Orçamentárias;
- os Orçamentos Anuais.

O PPA estabelece as prioridades de investimento, os programas, objetivos e a estimativa de gastos no período de 4 anos. A proposta do executivo é composta pelo texto da lei e diversos anexos, e deve ser encaminhada ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de mandato presidencial, devendo vigorar por quatro anos (SENADO FEDERAL, 2011b).

Nas comissões do Congresso Nacional, abre-se prazo para a apresentação de emendas ao projeto de plano plurianual, com vistas a inserir, suprimir, substituir ou modificar dispositivos constantes do projeto (SENADO FEDERAL, 2011b). Dessa forma, além da visão estratégica do governo e dos objetivos setoriais dos Ministérios, os parlamentares também exercem força e influência significativa sobre os projetos e investimentos a serem incluídos ou suprimidos do plano. A figura 33 ilustra de maneira simplificada o processo de elaboração do PPA.

Figura 33. Ilustração simplificada do processo de elaboração do PPA.

Além do PPA a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA) também orientam, estabelecem limites e diretrizes para o planejamento e os gastos governamentais.

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) orienta a elaboração e execução do orçamento anual, ou seja, estabelece as prioridades para alocação de recursos e sintoniza o orçamento anual com o PPA. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (SENADO FEDERAL, 2011).

Uma vez aprovada pelo legislativo, a LDO oferece diretrizes para elaboração da proposta orçamentária. O governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. A lei orçamentária disciplina todas as ações do governo federal e nenhuma despesa pública pode ser executada sem que esteja prevista no orçamento.

No caso do orçamento anual, emendas podem ser apresentadas pelos parlamentares desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Os três instrumentos, portanto, são articulados e elaborados de maneira integrada, estabelecendo contexto aos demais, conforme ilustra, de maneira simplificada, a figura 34.

Figura 34. Relação entre PPA, LDO e LOA.

Enquanto o PPA estabelece objetivos, metas e sistematiza programas, resultados da estratégia de governo, dos objetivos setoriais e das demandas parlamentares, a lei orçamentária anual autoriza o que realmente poderá ser executado no horizonte anual, de acordo com a estimativa de receitas.

A relação entre PPA e objetivos setoriais é bastante clara, de acordo com os dados levantados no atual Plano Nacional de Turismo 2007/2010 e no Plano Plurianual em vigor, 2008/2011. Para o setor do turismo, o PPA vigente apresenta dois programas finalísticos² e um programa de apoio às políticas públicas³. Os três programas são de responsabilidade do Ministério do Turismo. São eles:

- ✚ Gestão da Política de Turismo (Programa de Apoio às Políticas Públicas nº 1001)
- ✚ Brasil: Destino Turístico Internacional (Programa Finalístico nº 1163)
- ✚ Turismo social no Brasil: uma viagem de inclusão (Programa Finalístico nº 1166)

Estes três programas reúnem um total de 75 projetos, atividades e operações especiais, e que representam uma previsão de investimento total no setor de pouco mais de R\$11 bilhões. Ambos projetos e atividades são ações estabelecidas para alcançar o objetivo do programa, mas o primeiro envolve um conjunto de operações limitadas no tempo e das quais resulta um produto, por exemplo, a *“Implantação de Centros de Informações Turísticas”* (projeto 5701) ou a *“Implantação de Terminal de Passageiros no Porto de Paranaguá – PR”* (projeto 7H62). As atividades envolvem um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, por exemplo, o *“Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados”*, ou a *“Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação”*. Já as operações especiais não resultam em produto e não geram a prestação direta de bens ou serviços, por exemplo a *“Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais”*.

A análise desses 75 projetos e atividades previstos no PPA 2008/2011 frente ao PNT 2007/2010 permitiu localizá-los dentro dos 8 macro-programas do PNT, ou seja, confirmando a consonância do PPA com os objetivos setoriais do PNT. A figura 35 ilustra a distribuição dos projetos e atividades do PPA dentro dos macro-programas do PNT.

² Programas finalísticos são aqueles que estabelecem bens e serviços diretos à sociedade e geram resultados passíveis de aferição por indicadores.

³ Programas de apoio às políticas são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

Fonte: Brasil (2008b).

Figura 35. Número de projetos e atividades de turismo previstos no PPA e no PNT.
Elaborado a partir de: Brasil (2007; 2008d)

Esses dados mostram que boa parte dos projetos previstos está alocada nos macroprogramas Infraestrutura pública (16 projetos e atividades), Promoção e apoio à comercialização (12 projetos e atividades) e Regionalização do turismo (10 projetos e atividades). Além disso, um total de 16 atividades e operações especiais não se enquadravam diretamente no escopo dos macro-programas do PNT e 3 projetos foram incluídos nos programas de turismo do PPA, mas estão sob responsabilidade de outros Ministérios (Ministério do Meio Ambiente, Ministério dos Transportes e Ministério da Integração Nacional), o que demonstra a convergência de ações entre esses órgãos.

Esses dados demonstram claramente a consonância e a relação de integração entre os dois planos (PNT-PPA), apesar da ênfase significativa dada a alguns macro-programas em detrimento de outros, o que não é explicitamente uma diretriz do PNT, mas que pode ser resultado da influência da visão estratégica de governo e das forças políticas do Congresso Nacional, por meio das emendas parlamentares. Os programas de turismo previstos no PPA, portanto, apresentam um forte caráter econômico e desenvolvimentista, especialmente no que diz respeito aos investimentos em infraestrutura e promoção e apoio à comercialização.

O único projeto previsto nos programas de turismo do PPA que trata explicitamente da gestão ambiental no setor denomina-se “*Desenvolvimento da Sustentabilidade Ambiental no Turismo*”, projeto nº 8990, que, no entanto, tem o MMA como seu órgão executor.

Avaliação: práticas atuais

Os estudos denominados de avaliação ambiental estratégica para o setor do turismo no Brasil cresceram significativamente nos últimos anos.

O primeiro desse tipo de que se tem notícia foi finalizado em outubro de 2004. Tratava-se de um estudo denominado “Avaliação e gestão ambiental e social programática”, encomendado para o Programa de Desenvolvimento do Turismo na região Sul do Brasil (Prodetur Sul), resultado de uma iniciativa do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Ministério do Turismo (PRODETUR SUL, 2004). O BID e o Mtur reconheciam a necessidade de se avaliar os possíveis impactos decorrentes das ações previstas nos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) dos estados beneficiados pelo investimento.

Os investimentos do Prodetur no nordeste também resultaram em estudos de avaliação de impactos ambientais e sociais, mas com caráter ainda mais reativo, pois ocorriam em momentos posteriores à execução dos projetos financiados.

Após a finalização da primeira fase do Prodetur I no nordeste, e como parte do reconhecimento das limitações e problemas resultantes desses projetos de investimentos, tanto o BID quanto o Banco do Nordeste entendiam a necessidade de aprofundar os estudos de avaliação de impactos ambientais na fase seguinte do programa.

Em julho de 2007 foi apresentando um estudo piloto, exigido por meio de um Termo de Convênio, de “avaliação ambiental estratégica” do Pólo Costa Norte, um conjunto de municípios dos estados do Ceará, Piauí e Maranhão (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007).

Atualmente, o Prodetur é um programa nacional que já conta com a adesão de 20 estados, totalizando mais de U\$ 870 milhões em investimentos no setor. Esses investimentos são viabilizados por meio do aporte de recursos financeiros internacionais do

Banco Interamericano de Desenvolvimento. A execução e a operacionalização do programa são de responsabilidade do Mtur (faz parte do macro-programa de regionalização do turismo, previsto no PNT) e conta com a participação do BID. O foco principal desses investimentos são as ações de infraestrutura e desenvolvimento da capacidade de gestão das instituições locais e regionais.

A unidade básica de planejamento e investimento é o pólo de turismo, áreas prioritárias selecionadas pelos governos estaduais ou municipais onde ocorrerão os investimentos do Prodetur. Em maio de 2011, o Mtur contava com 16 propostas de pólos de turismo aprovadas. Cada pólo deve desenvolver um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS, o principal instrumento que irá orientar a execução dos investimentos (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2011).

Os PDITS devem basicamente estabelecer os objetivos específicos e as metas de desenvolvimento turístico da região e as ações prioritárias a serem levadas a efeito. Cada plano também precisa identificar as medidas de proteção dos recursos ambientais e as ações de controle e monitoramento (PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, 2008).

Além disso, para cada um desses 16 pólos aprovados, o Ministério do Turismo requer a elaboração de um estudo de avaliação ambiental estratégica, que “poderá ser realizada como parte do PDITS ou como estudo separado com o objetivo de analisar os impactos possíveis causados pela implantação do Programa em cada pólo” (BRASIL, 2011a)

Em dezembro de 2009 iniciou-se o processo de elaboração da chamada AAE dos pólos de turismo nos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Piauí, Sergipe e no município de Fortaleza. No final de 2008 divulgou-se que a AAE dos pólos do estado do Rio de Janeiro também já havia sido iniciada. A previsão é que os estudos sejam finalizados entre maio e outubro de 2011 (BRASIL, 2011b).

Os PDITS são instrumentos importantes na medida em que identificam as principais necessidades em termos de investimentos setoriais nas unidades de planejamento, ou seja, os pólos de turismo. Eles definem as prioridades de alocação dos investimentos de acordo com a vocação turística da área e suas necessidades, mas o escopo do Prodetur já é estabelecido previamente. O foco das ações de investimento é nas ações de infraestrutura

(saneamento, transportes, urbanização), conservação do patrimônio, gestão dos aspectos sócio-ambientais e fortalecimento da capacidade institucional (PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO, 2008).

Se por um lado esses estímulos externos trazem um avanço sobre certos temas como a consideração de impactos mais abrangentes, por outro já se chamou atenção para algumas limitações desses programas de investimentos de instituições multilaterais. Em particular, surgem preocupações sobre o nível de interferência aceitável dessas instituições em assuntos que deveriam ser amadurecidos internamente com o intuito de se alcançar consensos. No caso da AAE, Pellin et al. (2011) entendem que essa interferência tem contribuído pouco no desenvolvimento de modelos próprios, que considerem as características, demandas, experiências, forças e limitações do país.

Os autores também já argumentaram que o modelo de AAE recomendado por essas agências, inclusive o BID, ter características muito pouco estratégicas, já que é utilizado em etapas posteriores ao processo decisório. No caso do Prodetur, os PDITS já são consequências de decisões tomadas muito anteriormente, constituindo basicamente o conjunto dos projetos e ações prioritários a serem executados em cada pólo. Além disso, as diretrizes do programa recomendam que a AAE pode ser realizada durante a elaboração do PDITS ou como um estudo separado, ou seja, sem a necessária integração com este plano.

A figura 36 ilustra de maneira simplificada as instituições envolvidas no Prodetur e o momento de elaboração da chamada AAE dos planos de desenvolvimento do turismo.

Figura 36. Esquema ilustrativo e simplificado das entidades envolvidas no Prodetur Nacional.
Fonte: Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (2008)

Outra iniciativa de aplicação da AAE que surgiu no âmbito do planejamento federal é o Estudo da Dimensão Territorial, que teve o intuito de subsidiar o planejamento no âmbito nacional, em especial o Plano Plurianual 2008-2011. O estudo é resultado de uma parceria entre a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos – CGEE.

A ideia básica desta iniciativa é a de inserir a questão territorial no processo decisório estratégico de planejamento. O estudo é composto por 8 módulos e um deles diz respeito à Avaliação da Sustentabilidade da Carteira de Investimentos, entendida como um processo simplificado de avaliação ambiental estratégica, com foco na análise de sustentabilidade das regiões de referência (BRASIL, 2008c).

O método utilizado baseia-se em um sistema de indicadores contruído para comparar dois cenários principais: a carteira de investimentos preliminar (o PPA 2008-2011

e o PAC) com uma futura carteira de investimentos, que envolve o horizonte temporal de 2008 a 2027 e seus impactos sobre as macroregiões identificadas.

O estudo é fundamentalmente um exercício de teste de uma metodologia desenvolvida no âmbito do Ministério do Planejamento, que oferece uma visão geral das possíveis dificuldades e limitações que um processo de AAE poderia ter ao ser aplicado à elaboração do PPA. Para Cargnin (2007) estudos como esse representam uma evolução do processo de planejamento do PPA, para além de um instrumento orçamentário, a exemplo do que ocorreu na elaboração dos Planos 1996-1999 e 2003-2007, quando se iniciou o processo de análise do território nacional como unidade de planejamento, a partir dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Algumas limitações do poder de influência dessa avaliação, no entanto, podem ser apontadas.

Não foi conduzido um processo de discussão e consulta pública. Nem mesmo uma participação institucional de outros órgãos do governo. Além disso, não houve uma integração entre os dois processos (avaliação e elaboração do PPA). Na prática, o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2008-2011 não incorporou os avanços propostos no estudo, apenas mencionando a inclusão da dimensão territorial e da valorização do território. O projeto de lei final do PPA 2008-2011, portanto, não apresentou a intenção ou a forma como os resultados deste estudo poderiam ser incorporados à realidade (CARGNIN, 2007), e não há evidências de que essa metodologia ou parte de seus resultados serão incorporados na concepção do próximo PPA.

Oliveira (2007) também critica o fato de que essa visão regional e territorial de desenvolvimento e planejamento foi discutida sem que as potencialidades e suscetibilidades ambientais do território nacional fossem consideradas. Não há, portanto, uma visão ou referência institucional sobre a sustentabilidade claramente estabelecida, ou seja, o que se espera para o Brasil em termos de “futuro sustentável”. Assim, a avaliação se torna um exercício de comparação entre dois cenários baseado na análise de alguns indicadores sobre os quais não se tem uma ideia clara de onde se pretende chegar.

O próprio estudo também reconhece a dificuldade de se trabalhar com o cenário futuro de um plano fundamentalmente relacionado a metas de gastos e investimentos.

A proposta apresentada pelo Ministério do Planejamento entende e defende a avaliação ambiental estratégica como um instrumento a ser apropriado e executado pelos próprios planejadores e instituições responsáveis por essas ações. Foi de sua autoria o método de avaliação de sustentabilidade aplicado no PPA e o Ministério se coloca como o propagador deste método entre os demais órgãos da administração pública envolvidos na elaboração do PPA. Essa intenção de propagação do método, no entanto, não parece ter sido concretizada e as discussões permaneceram restritas ao Ministério do Planejamento.

Neste caso, chama atenção a falta de articulação com os outros órgãos claramente relacionados a essas iniciativas, como é o caso do Ministério da Integração, que também desenvolve iniciativas de desenvolvimento regional e planejamento territorial, e o Ministério do Meio Ambiente (CARGNIN, 2007; OLIVEIRA, 2007), que tem estimulado discussões sobre a aplicação da avaliação ambiental estratégica, mas sem integração e articulação com as iniciativas do Ministério do Planejamento.

Além disso, a falta de integração entre os processos (elaboração dos programas do PPA e avaliação dos seus impactos) traz em si o grande risco de transformar esses estudos em documentos de gaveta. Mesmo que haja boa intenção por parte do Ministério do Planejamento, considerando a sua função relevante como coordenador do processo de elaboração do PPA, parece claro que as partes principais que formam o corpo do PPA, ou seja, os programas, são elaboradas e discutidas muito antes da elaboração do PPA em si. Esses programas têm origem no planejamento setorial dos Ministérios.

Isso significa que qualquer tentativa de influenciar de maneira significativa o planejamento e concepção desses programas - as peças principais do PPA - no sentido de incorporarem a variável ambiental, deve ocorrer nos momentos iniciais do planejamento, ou seja, dentro dos Ministérios.

Aplicar um estudo de avaliação estratégica - seja ela com foco ambiental ou na sustentabilidade -, ao PPA pode oferecer oportunidades de avaliação de alternativas em termos de identificação de prioridades de investimentos, ou seja, o peso que se dará aos diferentes programas e metas estabelecidos, a prioridade sequencial e sua distribuição espacial; mas oferece muito pouca oportunidade para lidar de maneira mais aprofundada com a natureza dessas alternativas, as diferentes opções e possibilidades de se atingir os

objetivos estratégicos postos para o País. Estas são questões que necessariamente devem ser discutidas no âmbito da elaboração dos programas.

7.3.2 A estrutura de AAE frente ao cenário brasileiro

A seguir os principais pontos da estrutura de AAE, desenvolvida no capítulo 6 do presente trabalho, serão discutidos frente ao cenário brasileiro descrito anteriormente, com vistas à sua possível aplicação no cenário brasileiro.

AAE: Propósito

Os programas do PPA brasileiro refletem sobremaneira a visão estratégica de governo, os objetivos setoriais dos Ministérios e as forças políticas do Congresso Nacional. Os programas de turismo analisados possuem, portanto, uma forte ênfase desenvolvimentista e de apelo social.

Entende-se que, a aplicação de um instrumento como a AAE nesse contexto deve garantir a inserção de valores ambientais de maneira transversal, ou seja, atravessando todas as políticas setoriais. Acredita-se que assim seja possível tornar o debate acerca do desempenho ambiental dessas políticas mais amplo, garantindo, inclusive, a possibilidade de influência da sociedade nessas discussões, além das forças de governo e do Congresso Nacional.

A institucionalização da AAE no cenário do planejamento nacional brasileiro garantiria que os Ministérios e demais órgãos setoriais trabalhassem em maior sintonia em torno de objetivos, visões e valores ambientais comuns. Esse compartilhamento de uma agenda mínima facilitaria a maior integração setorial, podendo diminuir o grau de conflitos e contradições, questões recorrentes no planejamento muito setorializado.

Essas discussões precisam preceder o desenvolvimento ou imposição de metodologias, já que o exemplo da avaliação de sustentabilidade do PPA mostrou que, por si

só, uma avaliação de impactos não garante que seus resultados sejam realmente incorporados à realidade. A AAE precisa estimular o desenvolvimento e compartilhamento de objetivos e valores ambientais comuns, e que coloque essas questões em pé de igualdade com as outras prioridades impostas pelas forças políticas.

Além disso, a maior integração e sintonia entre as políticas e planos setoriais fortaleceria o papel do PPA, atualmente uma peça compiladora de programas setoriais e distribuidora de recursos. O exemplo do Ministério do Turismo revela que os programas derivados do Plano Nacional de Turismo possuem um forte viés econômico, social e orçamentário e não há inserção sistemática da variável ambiental na rotina do planejamento.

É preciso aumentar a capacidade dessas instituições de discutir e avaliar suas ações em termos ambientais. Além de criar e difundir métodos, é preciso garantir a apropriação do instrumento e o reconhecimento de que avaliar essas questões seja realmente necessário e importante. A capacidade interna dos Ministérios deve ser estimulada, e deve-se buscar garantir a avaliação ambiental estratégica como um processo de rotina e menos como um objetivo burocrático.

AAE: Papel

A AAE deve trazer algo de novo para o modo como as decisões são tomadas e como os objetivos e estratégias são discutidos e construídos. O caso do PPA mostrou que, sem integração e apropriação do instrumento por parte dos tomadores de decisão, as chances de influência são poucas. A AAE deve ser parte da rotina e deve ser apropriada pelos gestores e planejadores das instituições.

Já se usa de maneira eventual o discurso da sustentabilidade, mas isso não parece influenciar de maneira concreta os planos e programas setoriais, pelo menos no que diz respeito ao caso analisado do PNT e seus programas. A AAE deve ser capaz de inserir algo de novo e com poder suficiente de realmente influenciar a maneira como os planos e programas são elaborados.

Por outro lado, modelos muito rígidos e sistemáticos podem ser vistos como um excesso de burocracia e controle. Por exemplo, o MMA certamente deve ter um papel protagonista na difusão do instrumento, oferecendo diretrizes, padrões, objetivos e liderando a discussão sobre a agenda ambiental mínima, porém sem exagerar no controle. É preciso que haja uma discussão mais abrangente sobre o papel da AAE, pois a imposição de um modelo rígido pode minar a sua incorporação como instrumento de auxílio à tomada de decisão.

É preciso discutir a função da AAE em termos de discricionariedade das instituições no alcance de padrões ambientais mínimos de suas políticas, ou seja, se a AAE deve garantir um desempenho mínimo ou se o seu papel seria mais no sentido de incentivar as instituições a prestar contas sobre seus objetivos setoriais, frente a essa agenda ambiental. Essas questões certamente precisam ser alvo de amplas discussões.

AAE: Abordagem

A abordagem de AAE a ser adotada irá certamente depender das duas questões discutidas anteriormente, ou seja, o propósito e o papel que se dá à AAE. O Brasil possui experiência expressiva no campo do EIA de projetos, a ponto de muitos desses estudos um pouco mais abrangentes serem denominados de AAE atualmente. Ou seja, no Brasil, as tentativas de aplicação da AAE são realizadas com a mesma lógica dos EIAs de projeto, conforme mostrou o caso do Prodetur Nacional. Isso significa, portanto, que os estudos chamados de AAE não consideram questões e alternativas estratégicas de fato.

A adoção de uma abordagem estratégica, com forte ênfase na negociação e mediação e menor peso na informação e evidências, pode ser adequada e acomodada mais facilmente à rotina das instituições, mas em ambientes altamente sensíveis a influências políticas não garante resultados favoráveis à questão ambiental, especialmente em situações em que não há objetivos ambientais mínimos a partir dos quais as políticas serão confrontadas. Assim, corre-se o risco de resumir o processo de AAE a um embate de forças políticas sem bases efetivamente ambientais.

A prática também demonstra que iniciativas com abordagem integrada estão sendo estimuladas, vide o modelo desenvolvido pelo Ministério do Planejamento. A grande limitação dessa abordagem é que ela não parece garantir o aumento do *status* das questões ambientais no processo decisório, especialmente num cenário em que as forças políticas e a visão de governo são altamente defensoras de modelos desenvolvimentistas.

O Brasil precisa buscar e discutir uma abordagem que equilibre essas questões de contexto e, mesmo que haja certa liberdade por parte das instituições e Ministérios em adotar diferentes abordagens, o MMA deve garantir que valores e referências comuns sejam tratados nesses estudos, de modo a garantir a comparação em termos do alcance de objetivos ambientais ou de sustentabilidade e a contribuição desses planos para o alcance do cenário desejável.

AAE: Procedimentos mínimos

A literatura frequentemente se refere a etapas mínimas a serem seguidas em processos de AAE, muitas das quais são semelhantes às aquelas adotadas em estudos de impacto de projetos. Essas etapas, no entanto, ganham peso e atenção diferentes em cada caso por várias razões. A natureza e o escopo dos planos a ser analisados, o propósito da AAE, a abordagem a ser utilizada e a escala do estudo.

O PNT segue uma estrutura tradicional, claramente adaptável a um esquema de etapas tradicional de AAE. Apresenta-se aqui uma proposta de integração entre essas etapas já apresentadas na figura 5 (capítulo 4) e o modelo do PNT analisado (2007/2010) para destacar as questões que poderiam ter sido tratadas no caso da aplicação da AAE.

O quadro 23 descreve uma proposta procedimental mínima, que certamente precisa ser revisada em vista das questões expostas anteriormente, notadamente a abordagem de AAE que se escolhe adotar. Ela contém, no entanto, as questões básicas a serem consideradas num processo de AAE. O peso e a relevância dessas etapas, bem como as técnicas utilizadas, as referências, o grau de abertura à participação, dependem de questões institucionais a serem previamente desenvolvidas e discutidas.

Etapas do Plano Nacional de Turismo	Etapas da Avaliação Ambiental Estratégica	Principais contribuições da AAE
Diretrizes gerais para o desenvolvimento do turismo. Relação do turismo com o programa de governo. Definição da equipe, cronograma e formas de participação das demais entidades (Conselho, Fórum, demais entidades representativas).	<p>As referências da AAE</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sincronizar prazos e cronogramas. Identificar janelas de decisão com vistas à integração. 2. Oportunidades de integração com outras hierarquias de planejamento (outras políticas setoriais e integradas que estabelecem contexto para o plano, referências estratégicas e ambientais). 3. Identificação de todas as partes institucionais envolvidas no processo (os órgãos, conselhos e entidades que participam diretamente da elaboração do plano). 4. Identificação do público interessado e das formas de participação. 5. Desenvolvimento do termo de referência da AAE (detalhar etapas, responsabilidades, prazos e principais referências). <p>Scoping (Escopo)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as principais questões-chave (ambientais e de sustentabilidade) que envolvem o plano. Detalhar as questões sobre as quais o plano exerce influência e aquelas que podem influenciar o seu desempenho. 2. Identificar as fronteiras e escalas espaciais e temporais, e resolução adequada dos dados. 3. Identificar objetivos, referências, indicadores ambientais e de sustentabilidade (se possível, com respectivas metas e limites) com relação direta e indireta às questões-chave do plano. Onde se pretende chegar e quais os limites aceitáveis de mudança e impactos. 4. Identificar outros objetivos setoriais relacionados (outros PPPs). <p>Identificação da visão, objetivos gerais e específicos do PNT.</p>	<p>Ao sincronizar e integrar ambos os processos desde as fases iniciais, a AAE oferece oportunidade para que as questões ambientais sejam tratadas de maneira pró-ativa, evitando o desperdício de tempo e recursos na resolução de conflitos futuros, o que atualmente só ocorre no momento de elaboração e execução de projetos. A AAE deve estimular a maior sistematização do processo de planejamento e fortalecer a governança.</p> <p>Atualmente o PNT possui uma visão estritamente econômica e com certo apelo social, refletindo principalmente o plano de governo. Ao oferecer referências ambientais mínimas, a AAE pode, no mínimo, garantir que essas questões sejam consideradas e ponderadas durante a fase de identificação dos objetivos do plano e, em uma situação ideal, garantir a sua incorporação.</p> <p>Já existem canais de participação na estrutura do Mtur e no processo de elaboração do PNT. A AAE pode oferecer oportunidades para ampliar e sistematizar esse processo de uma maneira mais transparente e garantir que as instituições e atores que participam desse canal sejam estimulados a pensar os objetivos e metas</p>
CONSULTA		

Etapas do Plano Nacional de Turismo	Etapas da Avaliação Ambiental Estratégica	Principais contribuições da AAE
		do plano sob a perspectiva das suas possíveis consequências ao ambiente, bem como estimular a incorporação dessas questões em suas áreas de atuação (iniciativa privada, outros níveis administrativos do setor público e o terceiro setor).
<p>Diagnóstico:</p> <p>resultado do turismo nos últimos anos. Identificação dos desafios para o desenvolvimento do setor.</p> <p>Estudos e Análise da Base Ambiental</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Analisar o estado atual do ambiente, dentro do escopo do plano (linha de base e cenário tendencial). 2. Identificar fatores naturais, humanos e institucionais relacionados ao cenário tendencial, com ênfase no setor do turismo (foco nas relações de causa e efeito). 		Os estudos e pesquisas que embasam a elaboração do PNT apresentam uma ampla gama de informações acerca da evolução econômica do turismo nacional e das tendências futuras. Com a AAE esses estudos devem integrar essas questões com informações ambientais, oferecendo oportunidade para análise crítica acerca da contribuição do turismo no cenário ambiental brasileiro (impactos positivos e negativos).
<p>Identificar alternativas (macro-programas) para o alcance dos objetivos. </p>	<p>Descrição e Análise de cenários e alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar as possíveis alternativas e opções estratégicas ou modos de atuar. 2. Construir os cenários de cada alternativa considerando o cenário tendencial, os objetivos e referências ambientais e a influência externa de outras políticas, ações e estratégias relacionadas. 	As alternativas a serem analisadas serão discutidas sob a perspectiva de seus impactos positivos e negativos frente ao cenário ambiental de referência, ou a agenda ambiental mínima, bem como sua influência, sinergia e conflitos frente às outras políticas setoriais.
<p>Escolher alternativas e opções preferenciais. </p>	<p>Avaliação de impactos das alternativas</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar os impactos individuais das diferentes opções e estratégias. 2. Focar nas questões-chave e analisar seu comportamento (melhorar, piorar, nenhuma influência, magnitude e significância do impacto, questões cumulativas) frente ao cenário tendencial e aquele de referência (onde se pretende chegar). 3. Identificar as melhores opções e alternativas. 	
	Descrição das medidas de mitigação e monitoramento	As medidas de mitigação e fortalecimento

Etapas do Plano Nacional de Turismo	Etapas da Avaliação Ambiental Estratégica	Principais contribuições da AAE
<p>Detalhar metas e programas</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar medidas para melhorar e fortalecer o desempenho ambiental do plano (“<i>enhancement</i>”) frente aos objetivos e visão ambientais para o setor e para o País. 2. Identificar as medidas para evitar, mitigar e compensar os impactos negativos associados ao plano. 3. Estabelecer um plano de monitoramento (indicadores, metas e responsabilidades institucionais) e garantir formas de comunicação e disponibilização dos dados. 	<p>do desempenho ambiental do plano oferecem subsídios para a atuação tanto do Mtur quanto dos demais níveis da administração pública que executam ações decorrentes do plano. O plano de monitoramento pode ser integrado às demais ações de pesquisa e produção e disseminação de informações que o Mtur já realiza, mas com perfil fundamentalmente econômico. Essas informações irão embasar o acompanhamento do desempenho do plano e sua contribuição para a agenda ambiental nacional.</p>
<p>Decisão e divulgação do plano</p>	<p>Relatório / Documentação</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir ampla divulgação da primeira versão do relatório e permitir formas de comentar e influenciar possíveis mudanças no relatório em seu conteúdo final. 2. Garantir que o relatório contenha a história do processo, seus responsáveis, a descrição completa da metodologia, dos passos e dos resultados da avaliação. 	<p>O relatório ambiental deve documentar a história da elaboração do plano e sua avaliação ambiental, as formas de participação e contribuição da sociedade, as responsabilidades institucionais, as alternativas analisadas e sua contribuição para o alcance de objetivos e metas ambientais.</p>
<p>CONSULTA</p> <p>Versão Final</p>	<p>Versão Final</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantir que todos os comentários e formas de participação pública ocorridos no decorrer do processo estejam documentados e que foram devidamente considerados (garantir uma resposta às questões apresentadas). 	<p>A AAE deve garantir que questões ambientais sejam consideradas no processo de tomada de decisão e que o grau de adequação e alcance de objetivos ambientais mínimos seja devidamente documentado. A divulgação do relatório de AAE traz mais transparência para o processo de planejamento nacional e</p>

Etapas do Plano Nacional de Turismo	Principais contribuições da AAE
Etapas da Avaliação Ambiental Estratégica	permite o aumento do controle por parte da sociedade.

Quadro 22. Integração entre o Plano Nacional de Turismo e a avaliação ambiental estratégica.

AAE: Questões setoriais (Turismo)***Bases para a aplicação da AAE:***

Os Ministérios devem ser estimulados a iniciar o processo de inserção da variável ambiental em suas rotinas setoriais de planejamento e de tomada de decisão. Apesar disso, acredita-se que só a institucionalização formal do instrumento é capaz de garantir a sua aplicação de maneira abrangente e capaz de influenciar o sistema como um todo. A AAE deve ser aplicada a todas as políticas, planos e programas com potencial de causar impactos negativos, especialmente aqueles que estabelecem contexto para a elaboração do PPA.

Apesar de não ser sujeito à apreciação legislativa, o PNT é requerido por lei e deve ser revisado a cada 4 anos. Além disso, são os seus objetivos e estratégias que oferecem as bases para os programas de turismo do PPA. Por essa razão, deve ser passível de AAE.

A avaliação dos programas de turismo, em conjunto com outros programas setoriais e intersetoriais no âmbito do PPA, é relevante no sentido de possibilitar uma visão geral e integrada do desenvolvimento, bem como a identificação de prioridades e o impacto das diferentes opções no território. Mas a avaliação setorial, no âmbito do planejamento do Ministério, é essencial para garantir uma análise mais aprofundada das diferentes alternativas e possibilidades de desenvolvimento da atividade.

Cenário institucional:

O quadro institucional existente indica uma forte concentração em termos de planejamento, financiamento e articulação do setor no Mtur, ou seja, na esfera federal, apesar das ações e tentativas de descentralização. Por essa razão, entende-se que os esforços de participação devem ser incrementados, no sentido de garantir a inclusão de representantes dos estados, das entidades de classe e da iniciativa privada no processo de AAE. Essa participação deve ter como foco a contribuição dessas organizações bem como a apropriação dos resultados da AAE no campo de atuação dessas entidades.

O Brasil não possui uma organização de caráter misto ou totalmente privado que lida diretamente com questões estratégicas de planejamento do turismo, como é o caso de muitos países desenvolvidos. A iniciativa privada e as entidades de classe, no entanto, se veem representadas no Conselho de Turismo e este deve ser incluído nos processos de avaliação do PNT. Elas devem ser estimuladas a contribuir com as discussões, bem como incorporar em suas ações os subsídios oferecidos pela AAE.

Questões-chave e escopo dos planos:

O Plano Nacional de Turismo tem uma cobertura ampla e abrangente em termos de escopo e influência territorial. Ele estabelece contexto para execução de diversos programas de âmbito local, regional e nacional. Por essa razão, deve-se buscar a integração de suas ações com os planos estaduais e possivelmente municipais. O plano deve estabelecer diretrizes para incorporação de valores ambientais no desdobramento de suas ações, por exemplo, nos planos de regionalização do turismo, nos planos de desenvolvimento integrado do turismo sustentável etc.

Deve-se buscar, nos processos de AAE no âmbito do Mtur, identificar que questões ficaram de fora da AAE e precisam ser consideradas ou avaliadas de maneira mais detalhada no momento da integração do plano de turismo com outros planos relacionados (elaboração do PPA) ou no momento de sua execução nos demais níveis da administração pública (estados e municípios).

Além disso, os programas de turismo também perpassam outras políticas e planos setoriais, especialmente aqueles do setor de transporte, integração nacional, e do meio ambiente. Essas estratégias setoriais devem ser discutidas e desenvolvidas de maneira integrada (o valor ambiental como ponto de convergência). Na AAE essa etapa é importante e propicia uma abordagem transversal de vários planos e temas, dentre eles o ambiental.

AAE: Princípios e critérios

Os princípios e critérios da AAE devem ser discutidos e acordados amplamente, para garantir que, independente da metodologia, da abrangência e de tipo de ação estratégica sendo avaliada, os processos de AAE compartilhem critérios mínimos de qualidade.

É preciso que critérios mínimos sejam estabelecidos para garantir a participação e o envolvimento da sociedade, a integração dos processos, formas de divulgação das informações e documentos, formas de incorporação dos resultados da AAE, papel e responsabilidade das instituições, prazos etc.

AAE: Escala e escopo

O Plano Nacional de Turismo tem escala nacional e um horizonte temporal de 4 anos, mas trata de questões tão diversas quanto abrangentes, estabelecendo contexto para elaboração de projetos e previsão de investimentos.

As diversas questões tratadas pelo plano, no entanto, não são desenvolvidas com o mesmo grau de detalhamento. Os macro-programas de regionalização, promoção e infraestrutura são aqueles aos quais se dedica maior atenção. É preciso, portanto, ajustar o escopo e o nível de detalhamento das informações do processo de AAE ao grau de relevância dessas questões frente à base ambiental e às demais escalas (nacional, regional e local). Por essa razão, a primeira fase da AAE deve ser dedicada a uma análise detalhada do grau de detalhamento com que esses diferentes tópicos serão tratados.

AAE: Resultados

Ações de controle de qualidade, sejam elas formais ou informais, internas ou externas, devem ter como foco não só os procedimentos e os processos, mas principalmente em termos de análise de resultados e impactos do instrumento na realidade em que é

aplicado. É preciso garantir que AAE seja capaz de oferecer evidências claras das suas contribuições ao processo de planejamento e seu impacto no conteúdo dos PPPs, inclusive no que diz respeito às contribuições provenientes da participação pública, no aumento e aperfeiçoamento do diálogo, cooperação e articulação entre instituições, planejadores e avaliadores, bem como a sensibilização acerca de questões que antes não eram tratadas de maneira recorrente nas instituições de planejamento. A AAE deve aperfeiçoar a rotina de planejamento das instituições, auxiliando o processo de planejamento e deve causar impactos positivos na qualidade ambiental do desenvolvimento do setor do turismo e do País.

7.4 Discussões

A análise do contexto brasileiro de planejamento do turismo no âmbito federal mostrou que uma significativa evolução vem ocorrendo em termos de aumento do status do turismo na estrutura institucional e política do setor, especialmente com a criação do Ministério do Turismo, a aprovação da Política Nacional de Turismo, o aumento da participação do orçamento do Mtur em relação ao PIB, as ações de descentralização e abertura à participação de entidades da iniciativa privada e de representantes dos estados e municípios na elaboração das estratégias nacionais do setor.

O Plano Nacional de Turismo, no entanto, apresenta uma visão e escopo fundamentalmente desenvolvimentista e com apelo econômico e social, mas falha ao não garantir a incorporação de valores e objetivos ambientais, uma questão que ainda não foi institucionalizada ou sistematizada de maneira satisfatória no sistema de planejamento brasileiro. Além disso, a incorporação dos programas de turismo ao PPA também segue uma lógica voltada para o desenvolvimento econômico e distribuição de recursos, sendo também muito influenciada por forças políticas (visão estratégica do governo e emendas parlamentares).

A estrutura de AAE desenvolvida mostrou-se bastante profícua para analisar este cenário, pois levantou uma série de questões a serem discutidas a respeito do

aperfeiçoamento do sistema de planejamento por meio da avaliação ambiental estratégica. Acredita-se que a adoção dessas recomendações possa aumentar a compreensão dos planejadores a respeito das consequências ambientais de suas decisões, pode aumentar a contribuição das políticas setoriais de turismo para questões relacionadas à sustentabilidade e à qualidade ambiental bem como diminuir seus efeitos negativos.

7.5 Considerações finais

Os principais subsídios e recomendações identificados durante a análise crítica do cenário brasileiro são as seguintes:

- ✚ O PPA se consolidou como um instrumento de planejamento governamental estratégico de grande relevância. O atual sistema de planejamento, no entanto, ainda apresenta muitas limitações, especialmente no que diz respeito às tentativas de aplicação de uma avaliação de sustentabilidade. Entende-se que, para ser capaz de realmente influenciar de maneira pró-ativa a construção de políticas, planos e programas que incorporem a variável ambiental, a AAE precisa ser aplicada em momentos anteriores à elaboração do PPA, ou seja, no momento do planejamento setorial.
- ✚ As atuais práticas de “AAE” no setor do turismo brasileiro não ocorrem no momento adequado e tratam basicamente de questões muito pouco estratégicas. Elas são executadas para satisfazer exigências do BID dentro de um contexto de investimento onde decisões já foram tomadas e há pouco espaço para discutir diferentes opções e alternativas.
- ✚ A institucionalização da AAE no cenário do planejamento nacional brasileiro deve oferecer oportunidades para que os Ministérios e demais órgãos setoriais trabalhem em maior sintonia em torno de objetivos, visões e valores ambientais comuns. É preciso, portanto, aplicar esforços na discussão e elaboração de uma agenda

ambiental, com o intuito de facilitar o processo de avaliação estratégica, a maior integração setorial, a minimização de conflitos e contradições do planejamento setorializado.

- ✚ O Brasil precisa discutir a adoção de uma abordagem de AAE que equilibre as questões de contexto de planejamento nacional, evitando transformar o instrumento em algo extremamente burocrático, mas com princípios e diretrizes mínimos.
- ✚ Algumas questões-chave e etapas mínimas foram sugeridas com o intuito de oferecer diretrizes para aplicação da AAE ao PNT. Acredita-se que essas questões podem oferecer oportunidades para aperfeiçoar o desempenho ambiental do plano.

8. Conclusões

Para proceder ao alcance dos objetivos deste trabalho, três etapas fundamentais foram seguidas.

A primeira dessas etapas foi o levantamento teórico, que ofereceu os conceitos, hipóteses e princípios centrais para a condução desta pesquisa. Uma primeira versão de uma estrutura de AAE foi esboçada, levando em consideração as principais linhas teóricas identificadas e discutidas. No campo da AAE identificou-se a necessidade de oferecer uma referência para aplicação do instrumento que fosse além das questões procedimentais, tendo em vista o elevado grau de adaptação e flexibilização ao qual o instrumento tem sido submetido. Apesar de alguns princípios gerais serem recorrentes, percebeu-se que os resultados e impactos da AAE, as abordagens utilizadas e as expectativas e necessidades em torno da sua aplicação variam significativamente de acordo com características de contexto. A discussão dessas questões parece ser fator fundamental para garantir que a AAE ofereça possibilidades reais de agregar valor à maneira como as decisões são tomadas.

Para o setor do turismo, a literatura ofereceu um grande número de elementos teóricos que embasaram a construção das hipóteses que foram discutidas na análise documental e na consulta aos especialistas envolvidos com experiências de AAE para o turismo, a segunda etapa da pesquisa.

A segunda etapa, portanto, buscou o aprofundamento das discussões acerca do turismo na prática da AAE e a maneira como as questões setoriais são percebidas pelos profissionais envolvidos com a prática. Essa fase foi importante e necessária pois permitiu revisar os princípios centrais da estrutura, incorporando às recomendações e às indicações procedimentais e conceituais da proposta as questões levantadas por profissionais e especialistas no assunto. Aqui, a questão da generalização foi um desafio, pois a prática ainda é restrita a um pequeno número de países, que também apresentam poucos casos finalizados. Pode-se afirmar, no entanto, que os dados levantados são representativos do que hoje existe em termos de prática de AAE para o planejamento do turismo.

A aplicação do instrumento AAE tem sido frequentemente defendida por estar associada a uma série de benefícios relacionados à incorporação da variável ambiental no planejamento e tomada de decisão estratégicos. No setor do turismo, a aplicação da AAE como instrumento de auxílio ao planejamento setorial ainda ocorre de maneira pouco significativa, quando comparada a outros setores como o de transporte, uso do solo, energia. Os resultados desta pesquisa mostram que, esta limitação da prática se deve, principalmente, ao fato de que os requisitos legais que requerem a aplicação da AAE, na maior parte dos casos, se referem a ações de planejamento com certo grau de formalidade, ou seja, ações de planejamento requeridas por lei, o que nem sempre é o caso dos planos de turismo. As políticas, planos e programas de turismo se apresentam mais como cartas de intenções do que como documentos mandatórios, requeridos por lei. Por essa razão, a influência da AAE no setor do turismo se dá, mais frequentemente, em ações de planejamento integrado, principalmente de planejamento espacial e de uso do solo, um dos setores ao qual a AAE tem sido amplamente aplicada.

Esta constatação, no entanto, chama a atenção para o fato de que nem sempre os planos integrados lidam com o planejamento da atividade do turismo de maneira abrangente, o que também limita o poder de influência da AAE. Por essa razão, defende-se que, nas situações em que o turismo é um setor relevante e com grande potencial de impactos, a aplicação da AAE não deve se restringir a ações de planejamento formais. Deve-se, portanto, incentivar a incorporação do instrumento de maneira integrada e abrangente, aumentando as possibilidades de influência no sistema de planejamento como um todo, inclusive nas ações que envolvem o planejamento privado ou misto, tão comum no setor do turismo.

Além disso, a análise da prática da AAE para o planejamento do turismo demonstrou que os benefícios esperados, aparentemente, ainda não foram alcançados de forma significativa; considerando a extensão das deficiências e limitações, em termos de procedimentos, encontradas na análise documental.

O que algumas pesquisas mais recentes demonstram é que os benefícios da aplicação da AAE não se apresentam de maneira uniforme e recorrente. Além disso, as próprias expectativas que se colocam sobre o instrumento são bastante variadas. No setor do turismo esta constatação também não é diferente. A consulta aos especialistas

envolvidos com a prática mostrou a variedade de desafios que ainda existem e a necessidade de se buscar formas de aplicação da AAE que realmente causem impacto e influência no planejamento, na tomada de decisão e na realidade em que se pretende atuar. Os resultados reais da disseminação crescente deste instrumento ainda estão para serem percebidos, ou seja, ainda não se tem uma ideia muito clara a respeito do seu impacto. A pesquisa mostrou, no entanto, que apesar de boa parte dos profissionais envolvidos com a prática reconhecerem as limitações e dificuldades da prática da AAE para o setor do turismo, a maioria se mostrou satisfeita com as experiências.

A análise da prática, no entanto, também revelou a dificuldade das experiências em oferecer oportunidades reais de discutir opções, alternativas e cursos de ação para o desenvolvimento do turismo.

Por essa razão, defendeu-se, nesta pesquisa, uma proposta de AAE que vai além de uma referência procedimental, tendo em vista a influência que algumas questões de contexto exercem sobre as expectativas que se colocam para o instrumento e os diferentes resultados e impactos que ele ocasiona na realidade.

A proposta final sintetiza os principais subsídios e recomendações para aplicação da AAE no setor do turismo, em especial as questões relacionadas ao conceito associado à AAE, os processos estabelecidos e os resultados esperados, ou seja, o impacto que se espera que o instrumento cause na realidade. Além disso, os principais elementos setoriais relevantes para a prática são: as bases para aplicação da AAE, ou seja, os requisitos legais e o sistema de condições, exigências e diretrizes que irão influenciar o alcance e a abrangência da aplicação da AAE para o setor do turismo; o cenário institucional, ou seja, as relações entre os atores (público, privado e terceiro setor), os instrumentos e as instituições e a maneira como essa integração ocorre na realidade; e por fim, as questões-chave e o escopo dos planos que tratam do planejamento do turismo, ou seja, o grau de abrangência desses planos, as principais questões com as quais a AAE deverá lidar, as oportunidades de influenciar diferentes opções e cursos de ação, a integração com outros planos relacionados, a sua posição em relação ao restante do sistema e o seu papel frente às diferentes escalas de planejamento.

A terceira e última etapa da pesquisa discutiu os elementos da estrutura de AAE para o planejamento do turismo frente ao contexto nacional brasileiro, em especial a estrutura institucional de planejamento do turismo, as instituições, os instrumentos e principais atores deste processo.

A estrutura de AAE desenvolvida mostrou-se bastante profícua para analisar este cenário e ofereceu possibilidades de discussão acerca do aperfeiçoamento do sistema de planejamento por meio da avaliação ambiental estratégica. Acredita-se que a adoção das recomendações oferecidas pode aumentar a compreensão dos planejadores a respeito das consequências ambientais de suas decisões bem como aumentar a contribuição das políticas setoriais de turismo para questões relacionadas à sustentabilidade e à qualidade ambiental.

É preciso, no entanto, que pesquisas futuras analisem a percepção de planejadores e profissionais das instituições identificadas acerca dessas questões e recomendações, bem como os resultados e impactos que as atuais práticas de avaliação estratégica estão ocasionando nas instituições, nos profissionais envolvidos, nas decisões, no conteúdo e objetivos das políticas, planos e programas e na qualidade ambiental.

Além disso, apesar desta pesquisa ter oferecido recomendações acerca da inserção da AAE no cenário institucional brasileiro, essa discussão certamente não foi exaustiva, considerando a complexidade do assunto. É preciso mais pesquisa para aprofundar o entendimento acerca da organização das instituições de planejamento no Brasil, os instrumentos utilizados, a conformação dos processos decisórios, a divisão de competências e a relação entre elas, a relação das políticas setoriais com os planos de desenvolvimento integrados e de financiamento, os resultados efetivamente alcançados com a prática já em curso e as possibilidades de execução do monitoramento e de ações de retro alimentação dos ciclos de planejamento e avaliação.

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, E. R. Evolution and status: where is planning-evaluation today and how did it get here? In: ALEXANDER, E. R. (Ed.). **Evaluation in planning: evolution and prospects**. Brookfield: Ashgate Publishing Company, 2006. p.3-16.

ALTERMAN, R.; MACRAE, D. Planning and policy analysis. Converging or diverging trends? **Journal of the American Planning Association**, v. 49, n. 2, p. 200-215, 1983.

ARCHIBUGI, F. **Planning theory: from the political debate to the methodological reconstruction**. Milano: Springer-Verlag Italia, 2008.

ARTS, J.; TOMLINSON, P.; VOOGD, H. EIA and SEA tiering: the missing link? In: Conference on International experience and perspectives in SEA, 2005, Prague. **Proceedings...** Prague: International Association of Impact Assessment, 2005. p.1-8.

BANFIELD, E. C. Ends and means in planning. **International Social Science Journal**, v. XI, n. 3, 1959.

BAO, C.-K. et al. Designing a management framework for strategic environmental assessment of urban plans in China. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 11, n. 4, p. 451-470, 2009.

BINA, O. A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 7, p. 585-606, 2007.

BONDE, J.; CHERP, A. Quality review package for strategic environmental assessments of land-use plans. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 2, p. 99-110, 2000.

BRASIL. Decreto-Lei Nº 55, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 nov. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0055.htm>. Acesso em 09 fev. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília, DF: MP, 2002. 86 p.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil: 2007/2010**. Brasília, DF, 2006. 128p.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010**: uma viagem de inclusão. Brasília, DF, 2007. 83p.

BRASIL. Lei Nº 11.771, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2008a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11771.htm>. Acesso em: 03 fev. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Modelo de Gestão do PPA 2008 - 2011**. Brasília, DF, 2008b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Volume VII - Avaliação de sustentabilidade da carteira de investimentos. Brasília, DF, 2008c. 250p.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. 2008d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 04 fev. 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. BID. **Manual de planejamento e gestão socioambiental**. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. **Portal da Transparência do Governo Federal**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2011b.

CALIFORNIA NATURAL RESOURCES AGENCY. **The California Environmental Quality Act**. Disponível em: <<http://www.ceres.ca.gov/ceqa/guidelines/>>. Acesso em: 18 fev. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei e Outras Proposições**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=134963>. Acesso em: 13 fev. 2011.

CANADIAN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT AGENCY. **The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals**. Disponível em: <http://www.ceaa.gc.ca/Content/B/3/1/B3186435-E3D0-4671-8F23-2042A82D3F8F/Cabinet_Directive_on_Environmental_Assessment_of_Policy_Plan_and_Program_Proposals.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2011.

CARGNIN, A. P. A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro : avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais. I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul-Americana e Gestão do Território, 2007, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS/POSGEA, 2007. p.1-30.

CHARLTON, C.; ESSEX, S. The involvement of district councils in tourism in England and Wales. **Geoforum**, v. 27, n. 2, p. 175-192, 1996.

COOPER, C. et al. **Tourism: principles and practice**. 3rd ed. Financial Times; Prentice Hall, 2005.

COSTA, C. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. **International Journal of Tourism Research**, v. 3, n. 6, p. 425-441, 2001.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. Thousand Oaks; London; Greater Kailash I: Sage Publications, 2009.

CROAL, P. et al. A decision-maker's tool for sustainability-centred strategic environmental assessment. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 12, n. 1, p. 1-27, 2010.

CRUZ, R. C. A. **Introdução à geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

DALAL-CLAYTON, B.; SADLER, B. **Strategic environmental assessment: A sourcebook and reference guide to international experience**. London: Earthscan; OECD; UNEP; IIED, 2005.

DALKMANN, H.; HERRERA, R. J.; BONGARDT, D. Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 24, n. 4, p. 385-402, 2004.

DEPARTMENT OF SUSTAINABILITY ENVIRONMENT WATER POPULATION AND COMMUNITIES. **The Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999**. Disponível em: <<http://www.environment.gov.au/epbc/assessments/strategic.html>>. Acesso em: 10 fev. 2011.

DONNELLY, A.; PRENDERGAST, T.; HANUSCH, M. Examining quality of environmental objectives, targets and indicators in environmental reports prepared for strategic environmental assessment. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 10, n. 4, p. 381-401, 2008.

DROR, Y. The planning process: a facet design. In: FALUDI, A. (Ed.). **A reader in planning theory**. Oxford: Pergamon Press, 1973. p.323-343.

DUSIK, J. et al. **Benefits of a Strategic Environmental Assessment**. REC, UNDP, 2003. Disponível em: <http://europeandcis.undp.org/home/show/62B6F19C-F203-1EE9-B747F5CFD2FCBD43>. Acesso em 15 abr. 2009.

D'IETEREN, E. Integrer l'environnement dans les processus de developpement touristique: quelle contribution de l'evaluation environnementale strategique a la valorisation

touristique des territoires? Colloque international: Developpement Territorial et Touristique Durable, 2006, Bogotá. **Anais...** Bogotá: Universidad Libre de Bruselas; Universidad Externado de Colombia; Universidad del Atlántico, 2006. p.1-20.

EDGEELL, D.; ALLEN, M. D.; SWANSON, J.; SMITH, G. **Tourism policy and planning**: yesterday, today and tomorrow. Oxford; Burlington: Butterworth Heinemann; Elsevier, 2008.

ELLING, B. Integration of strategic environmental assessment into regional spatial planning. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 3, p. 233-243, 2000.

ELLIOT, J. **Tourism**: politics and public sector management. London: Routledge, 1997.

ESTEVES, A. O. **Avaliação Ambiental Estratégica e o Plano de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**. 2010. 101f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

EUROPEAN COMMISSION. **Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC)**. Kongens Lyngby, 2009.

EUROPEAN COMMISSION ENVIRONMENT. **SEA Directive**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:EN:PDF>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

FAYOS-SOLÁ, E. Tourism policy: a midsummer night's dream? **Tourism Management**, v. 17, n. 6, p. 405-412, 1996.

FISCHER, T. B. Strategic environmental assessment in post-modern times. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 23, n. 2, p. 155-170, 2003.

FISCHER, T. B. Current SEA practice in England. In: SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. (Eds.); **Implementing Strategic Environmental Assessment**. v. 2. Berlin: Springer, 2005. p.83-98.

FISCHER, T. B. Strategic environmental assessment and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 24, n. 3, p. 183-197, 2006.

FISCHER, T. B. Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, n. 1, p. 62-69, 2010.

FISCHER, T. B. Benefits arising from SEA application—a comparative review of North West England, Noord-Holland, and Brandenburg-Berlin. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 19, n. 2, p. 143-173, 1999.

FISCHER, T. B. **Theory and practice of strategic environmental assessment**: towards a more systematic approach. UK; USA: Earthscan, 2007.

FISCHER, T. B.; GAZZOLA, P. SEA effectiveness criteria—equally valid in all countries? The case of Italy. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 4, p. 396-409, 2006.

FISCHER, T. B.; WOOD, C.; JONES, C. Policy, plan, and programme environmental assessment in England, the Netherlands, and Germany: practice and prospects. **Environment and Planning B: Planning and Design**, v. 29, n. 2, p. 159-172, 2002.

FRIEDMANN, J. Planning theory revisited. **European Planning Studies**, v. 6, n. 3, p. 245-253, 1998.

FRY, C. et al. **Analysis of baseline data requirements for the SEA Directive** - Final Report. South West Region, 2002.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 7-70, 2001.

GAZZOLA, P. What appears to make SEA effective in different planning systems. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 10, n. 1, p. 1-24, 2008.

GLASSON, J.; GOSLING, J. SEA and regional planning? Overcoming the institutional constraints: some lessons from the EU. **European Environment**, v. 11, n. 2, p. 89-102, 2001.

GLASSON, J.; THERIVEL, R.; CHADWICK, A. **Introduction to Environmental Impact Assessment**: Principles and Procedures, Process, Practice and Prospects. 2nd ed. London; Philadelphia: UCL Press, 1999.

GOELDNER, C. R.; RITCHIE, J. R. B. **Tourism**: principles, practices, philosophies. 10th ed. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc, 2006.

GUNN, C. A.; VAR, T. **Tourism planning**: basics, concepts, cases. New York; London: Routledge, 2002.

GUNN, J. H.; NOBLE, B. F. A conceptual basis and methodological framework for regional strategic environmental assessment (R-SEA). **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 27, n. 4, p. 258-270, 2009.

GUNN, J.; NOBLE, B. F. Conceptual and methodological challenges to integrating SEA and cumulative effects assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 31, n. 2, p. 154-160, 2011.

HALL, C. M. **Tourism planning**: policies, processes and relationships. 2nd ed. Pearson, 2008.

HALL, C. M.; PAGE, S. **The geography of tourism and recreation**. Environment, place and space. 3rd ed. London; New York: Routledge, 2006.

HILDING-RYDEVIK, T.; BJARNADÓTTIR, H. Context awareness and sensitivity in SEA implementation. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 7, p. 666-684, 2007.

HOLLOWAY, J. C. **The business of tourism**. 7th ed. Harlow: Financial Times; Prentice Hall, 2006.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sistema de contas nacionais**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Compl_CNT.zip>. Acesso em: 10 mar. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Brasil em 4 décadas**. Rio de Janeiro, 2010a. 100p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, DF, 2010b. 210 p.

INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. **SEA performance criteria**. Special Publication Series No. 1. Disponível em: <<http://www.iaia.org/modx/assets/files/sp1.pdf>>. Acesso em: 18/2/2009.

JACKSON, T.; ILLSLEY, B. Strategic environmental assessment as a tool of environmental governance: Scotland's extension of the European Union SEA Directive. **Journal of Environmental Planning and Management**, v. 49, n. 3, p. 361-383, 2006.

JESSEL, B. Methodological Approaches to SEA within the decision-making process. In: SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. (Eds.). **Implementing strategic environmental assessment**. Berlin: Springer, 2005. p.365-383.

JILIBERTO HERRERA, R. Strategic environmental assessment: the need to transform the environmental assessment paradigms. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 09, n. 02, p. 211-234, 2007.

JIRICKA, A.; PRÖBSTL, U. SEA in local land use planning — first experience in the Alpine States. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 28, n. 4-5, p. 328 - 337, 2008.

JONES, C. et al. **Strategic environmental assessment and land use planning**: an international evaluation. London: Earthscan, 2005.

JOÃO, E. A research agenda for data and scale issues in strategic environmental assessment (SEA). **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 5, p. 479 - 491, 2007.

KUMAR, R. **Research methodology: a step-by-step guide for beginners**. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 2005.

LEE, N. Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 1, p. 57-78, 2006.

LEMONS, C. C. D. **Avaliação ambiental estratégica como instrumento de planejamento do turismo**. 2007. 185f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

LESTINGI, P. **Evaluación ambiental estratégica: Plan Estratégico** Buenos Aires 2010. Disponível em: <http://www.metropolitana.org.ar/archivo/prensa/informes_especiales/eae.pdf>. Acesso em: 19/11/2010.

MARSDEN, S. **Strategic environmental assessment in international and European law: A practitioner's guide**. London: Earthscan, 2008.

MCLAUCHLAN, A.; JOÃO, E. **An independent body to oversee strategic environmental assessment in Scotland: bureaucratic burden or efficient accountable administration? - A preliminary report**. Glasgow, 2005.

MCNEILL, P.; CHAPMAN, S. **Research Methods**. 3rd ed. Routledge, 2005.

MEADOWCROFT, J. Planning for sustainable development: what can be learned from the critics? In: KENNY, M.; MEADOWCROFT, J. (Eds.). **Planning sustainability**. London; New York: Routledge, 1999. p.12-38.

MEMON, A. SEA of Plan Objectives and Policies to Promote Sustainability in New Zealand. In: SCHMIDT, M.; JOÃO, E.; ALBRECHT, E. (Eds.). **Implementing strategic environmental assessment**. Berlin: Springer, 2005. p. 269-287.

MILL, R. C.; MORRISON, A. M. **The tourism system: an introductory text**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1985.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Disponível em: <<http://institucional.turismo.gov.br/mintur/parser/imprensa/noticias/item.cfm?id=ACC8C81B-B8C6%2097FF4C73CB1DC777904>>. Acesso em: 14 set. 2006.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Avaliação Ambiental Estratégica da Costa Norte**. Brasília, DF, 2007.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>. Acesso em 24 fev. 2011

MINTZBERG, H. Rethinking strategic planning part I: pitfalls and fallacies. **Long Range Planning**, v. 27, n. 3, p. 12-21, 1994.

MORRISON-SAUNDERS, A.; FISCHER, T. B. What is wrong with EIA and SEA anyway? A sceptic's perspective on sustainability assessment. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 8, n. 1, p. 19-39, 2006.

MOWFORTH, M.; MUNT, I. **Tourism and sustainability**: development and new tourism in the Third World. 2nd ed. Routledge, 2003.

NETO, F. F. **Avaliação ambiental estratégica para planos de uso e ocupação do solo**: um estudo sobre o Plano Diretor Municipal. 2010. 103f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

NEWMAN, P.; THORNLEY, A. **Urban Planning in Europe**: International competition, national systems and planning projects. London; New York: Routledge, 1996.

NOBLE, B. Promise and dismay: The state of strategic environmental assessment systems and practices in Canada. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 29, n. 1, p. 66-75, 2009.

NOBLE, B. F. Auditing strategic environmental assessment practice in Canada. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 5, n. 2, p. 127-147, 2003.

NOBLE, B. F.; STOREY, K. Towards a structured approach to strategic environmental assessment. **Journal of Environmental Assessment Policy and Management**, v. 3, n. 4, p. 483-508, 2001.

OLIVEIRA, I. S. D. **Alternativas para a implementação da avaliação ambiental estratégica no Brasil**. 2008. 186f. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2008.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas : diferentes visões e práticas. **Revista da Administração Pública**, v. 40, n. 1, p. 273-287, 2006.

OWENS, S.; RAYNER, T.; BINA, O. New agendas for appraisal: reflections on theory, practice, and research. **Environment and Planning A**, v. 36, n. 11, p. 1943-1959, 2004.

PAGE, S. J. **Transport and tourism**. 2nd ed. Harlow: Pearson Education, 2005.

PARTIDÁRIO, M. R. Strategic environmental assessment: key issues emerging from recent practice. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 16, n. 1, p. 31-55, 1996.

PARTIDÁRIO, M. R. Elements of an SEA framework— improving the added-value of SEA. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 20, n. 6, p. 647-663, 2000.

PARTIDÁRIO, M. R. **Guia de boas práticas para avaliação ambiental estratégica**: orientações metodológicas. Amadora: Agência Portuguesa do Ambiente, 2007.

PELLIN, A. et al. Avaliação Ambiental Estratégica no Brasil: considerações a respeito do papel das agências multilaterais de desenvolvimento. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 16, n. 1, p. 27-36, 2011.

PIZELLA, D. G. **As contribuições da avaliação ambiental estratégica de plantas geneticamente modificadas no Brasil**. 2010. 243f. Tese (Doutorado em Ciências) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

PRODETUR SUL. **Relatório de avaliação e gestão ambiental e social programática**. 2004. Disponível em: <
http://www2.sol.sc.gov.br/html/downloads/Avaliacao_Ambiental_Consolidada.zip>. Acesso em: 20 mar. 2011.

PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO. **Prodetur Nacional**: Regulamento Operacional. Brasília, DF, 2008.

RETIEF, F. A performance evaluation of strategic environmental assessment (SEA) processes within the South African context. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 1, p. 84-100, 2007.

RETIEF, F.; JONES, C; JAY, S. The emperor's new clothes — Reflections on strategic environmental assessment (SEA) practice in South Africa. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 28, n. 7, p. 504-514, 2008.

RIBEIRO, J. C. J. **Indicadores ambientais**: avaliando a política de meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Semad, 2006.

RUNHAAR, H.; DRIESSEN, P. P. J. What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 25, n. 1, p. 2-14, 2007.

SADLER, B. A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice. In: DUSIK, J. (Ed.). INTERNATIONAL WORKSHOP ON PUBLIC PARTICIPATION AND HEALTH ASPECTS IN STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT. **Proceedings...** Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, 2000. p.11-24.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação ambiental estratégica e sua aplicação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.iea.usp.br/iea/aaeartigo.pdf>>. Acesso em: 9/12/2008.

SÁNCHEZ, L. E.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Tiering strategic environmental assessment and project environmental impact assessment in highway planning in São Paulo, Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 28, n. 7, p. 515-522, 2008.

SANTOS, R. F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de Textos, 2007.

SANTOS, S. M. **A avaliação ambiental estratégica e o plano nacional de energia**: um estudo das potenciais contribuições. 2009. 98f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil**. Disponível em: <<http://www8.senado.gov.br/businessobjects/enterprise115/desktoplaunch/InfoView/main/headerPlus.do?objId=8107>>. Acesso em: 10 mai. 2011a.

SENADO FEDERAL. **Plano Plurianual**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao:PL>. Acesso em: 10 fev. 2011b.

SHEATE, W. R.; BYRON, H. J.; SMITH, S. P. Implementing the SEA Directive: sectoral challenges and opportunities for the UK and EU. **European Environment**, v. 14, n. 2, p. 73-93, 2004.

SHEATE, W. R. et al. Integrating the environment into strategic decision-making: conceptualizing policy SEA. **European Environment**, v. 13, n. 1, p. 1-18, 2003.

SHONE, M.; MEMON, P. A. Tourism, public policy and regional development: a turn from neo-liberalism to the new regionalism. **Local Economy**, v. 23, n. 4, p. 290-304, 2008.

SMIT, J.; RADE, N. L. Rational and Non-Rational Planning. **Long Range Planning**, v. 13, p. 87-101, 1980.

SOLHA, K. T. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil**. 2004. 168f. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

STOEGLEHNER, G.; WEGERER, G. The SEA-Directive and the SEA-Protocol adopted to spatial planning—similarities and differences. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 6, p. 586-599, 2006.

STOEGLEHNER, GERNOT. Enhancing SEA effectiveness: lessons learnt from Austrian experiences in spatial planning. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 28, n. 3, p. 217-231, 2010.

TAO, T.; TAN, Z.; HE, X. Integrating environment into land-use planning through strategic environmental assessment in China: Towards legal frameworks and operational procedures. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, n. 3, p. 243 - 265, 2007.

TEIXEIRA, I. M. V. **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**. 2008. 288f. Tese (Doutorado em Ciências em Planejamento Energético) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

THE NATIONAL ARCHIEVES. **The Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations** 2004. Disponível em: <<http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2004/1633/contents/made>>. Acesso em: 11/2/2011.

THEOPHILOU, V.; BOND, A.; CASHMORE, M. Application of the SEA Directive to EU structural funds: Perspectives on effectiveness. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, n. 2, p. 136-144, 2010.

THERIVEL, R. Strategic environmental assessment of development plans in Great Britain. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 18, n. 1, p. 39-57, 1998.

THERIVEL, R; WALSH, F. The strategic environmental assessment directive in the UK: 1 year onwards. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 26, n. 7, p. 663-675, 2006.

THERIVEL, R. **Strategic environmental assessment in action**. London: Earthscan, 2004.

THERIVEL, R. et al. Sustainability-focused impact assessment: english experiences. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 27, n. 2, p. 155-168, 2009.

THISSEN, W. A. H. Criteria for evaluation of SEA. In: Partidário, M. R.; Clark, R. (Eds.). **Perspectives on Strategic Environmental Assessment**. New York: Lewis Publishers, 2000. p.113-127.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas : uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista da Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, 2008.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE. **Protocol on Strategic Environmental Assessment**. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf>>. Acesso em: 24/9/2010.

UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION. **Tourism Highlights 2010**. Disponível em: <<http://www.unwto.org/facts/eng/highlights.htm>>. Acesso em: 17/11/2010.

VAN BUUREN, A.; NOOTEBOOM, S. The success of SEA in the Dutch planning practice. How formal assessments can contribute to collaborative governance. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 30, n. 2, p. 127-135, 2010.

VERHEEM, R. A. A.; TONK, J. A. M. N. Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms. **Impact Assessment and Project Appraisal**, v. 18, n. 3, p. 177-182, 2000.

WEAVER, D. B. **Sustainable tourism**: theory and practice. Oxford; Burlington: Elsevier Ltd, 2008.

Data da entrevista:
Nome do Plano ou Programa:
Nível de planejamento:
Data de realização da AAE:
País/Região/Cidade:
Nome do entrevistado:
Instituição:
Endereço:
Telefone:

Sobre o entrevistado

Há quanto tempo aproximadamente você está diretamente envolvido com experiências de avaliação ambiental estratégica?

Você já participou aproximadamente de quantas AAEs?

Elaboração do plano ou programa

- 1) Qual é o estatuto jurídico do plano ou programa? Existem disposições legais que exigem a elaboração do plano ou programa? Se não, qual foi a principal razão para elaboração do plano ou programa?

- 2) Qual é a instituição responsável pela elaboração do plano ou programa?

- 3) O plano/programa possui uma abordagem setorial ou integrada?

O processo de AAE

- 1) Qual a principal razão para realização de uma AAE neste contexto?

- 2) Qual a instituição responsável pela realização da AAE?

3) Como você definiria de maneira geral o processo de AAE?

- ☐ Bastante satisfatório
- ☐ Satisfatório
- ☐ Nem satisfatório nem insatisfatório
- ☐ Insatisfatório
- ☐ Bastante insatisfatório
- ☐ Não sei

Por favor, identifique 5 elementos que você percebe como resultados positivos (pontos fortes) da experiência de AAE.

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)

Por favor, identifique 5 elementos que você percebe como debilidades (pontos fracos) da experiência de AAE .

- 1)
- 2)
- 3)
- 4)
- 5)

Potenciais benefícios da AAE

Por favor, considere as seguintes afirmações e classifique-as de acordo com sua percepção sobre a ocorrência de benefícios associados à AAE nesta experiência.

a) O processo de AAE proporcionou a consideração sistemática do meio ambiente em questões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento do turismo na região.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte

☐ Concordo totalmente

☐ Não sei

b) A AAE resultou em um processo de tomada de decisão integrado e focalizado em questões-chave.

☐ Discordo totalmente

☐ Discordo em parte

☐ Concordo em parte

☐ Concordo totalmente

☐ Não sei

c) A AAE ofereceu oportunidades para consideração de uma ampla variedade de impactos relacionados ao desenvolvimento do turismo e suas alternativas.

☐ Discordo totalmente

☐ Discordo em parte

☐ Concordo em parte

☐ Concordo totalmente

☐ Não sei

d) A AAE terá uma influência significativa na configuração dos projetos futuros de desenvolvimento do turismo.

☐ Discordo totalmente

☐ Discordo em parte

☐ Concordo em parte

☐ Concordo totalmente

☐ Não sei

e) A AAE promoveu um amplo e transparente processo de consulta e participação da sociedade.

☐ Discordo totalmente

☐ Discordo em parte

☐ Concordo em parte

☐ Concordo totalmente

☐ Não sei

Por favor, indique quais dos elementos a seguir constituem uma ameaça em termos de aplicação da AAE para o turismo no seu contexto de planejamento (0 = bastante improvável, 1 = improvável 2 = talvez, 3 = provavelmente, 4 = altamente provável):

- a) Fragmentação do setor do turismo (as questões relacionadas ao desenvolvimento do turismo estão dispersas entre várias organizações e são tratadas por diversos planos e programas).

0 1 2 3 4

- b) Falta de controle sobre as questões relacionadas ao desenvolvimento turístico (o governo lida com uma gama limitada de questões relacionadas ao turismo).

0 1 2 3 4

- c) A resistência do setor privado a uma abordagem mais abrangente de planejamento e análise de alternativas do turismo.

0 1 2 3 4

- d) Pouco apoio/participação social.

0 1 2 3 4

- e) Falta de orientações e diretrizes específicas e setoriais (AAE para o planejamento do turismo).

0 1 2 3 4

- f) Falta de uma estratégia / objetivos de desenvolvimento sustentável.

0 1 2 3 4

- g) Baixo nível de formalidade e exigência de execução de planos e estratégias de turismo.

0 1 2 3 4

- h) Outros, por favor explique.

Questões relacionadas ao plano em foco (nome do plano)

O plano tratou de uma ampla gama e variedade de questões relacionadas ao turismo, incluindo uma estratégia específica para o seu desenvolvimento, com o intuito de influenciar fortemente tanto a demanda quanto a oferta do setor do turismo.

- ☐ Não
- ☐ Até certo ponto
- ☐ Sim
- ☐ Não sei

O plano só lida com uma gama limitada de questões relacionadas ao turismo, principalmente visões gerais e objetivos conceituais e qualitativos em que o setor privado deverá operar e executar.

- ☐ Não
- ☐ Até certo ponto
- ☐ Sim
- ☐ Não sei

O plano tem um alto nível de formalidade e obrigatoriedade de execução, e estabelece uma série de disposições legais e normativas para o desenvolvimento do turismo.

- ☐ Não
- ☐ Até certo ponto
- ☐ Sim
- ☐ Não sei

O plano está associado a um orçamento, que inclui o apoio financeiro para a provisão de infra-estrutura e ações pró-ativas para o desenvolvimento de equipamentos turísticos.

- ☐ Não

☐ Até certo ponto

☐ Sim

☐ Não sei

O plano é focado no desenvolvimento de estratégias de marketing e promoção para o desenvolvimento do turismo.

☐ Não

☐ Até certo ponto

☐ Sim

☐ Não sei

Se você pudesse classificar o plano em termos do nível de abrangência com que trata questões relacionadas ao turismo, tendo em conta as seguintes categorias, qual você escolheria?

☐ Bastante abrangente

☐ Abrangente

☐ Limitado

☐ Bastante limitado

☐ Não sei

Até que ponto você acha que o nível de abrangência e escopo do plano (em se tratando de questões relacionadas ao turismo) influenciou a própria abrangência da análise de opções e alternativas para o desenvolvimento do turismo?

☐ Influência bastante alta

☐ Alta influência

☐ Baixa influência

☐ Influência bastante baixa

☐ Nenhum tipo de influência

☐ Não sei

De que maneira o plano incorpora os elementos descritos abaixo em seus objetivos:

Crescimento econômico (potencial do turismo para criar empregos, aumentar a renda e atrair investimentos):

- ☐ É amplamente considerado
- ☐ É considerado até certo ponto
- ☐ Consideração bastante limitada
- ☐ Não é considerado
- ☐ Não sei

Questões físicas / espaciais (identificação de padrões espaciais para o desenvolvimento do turismo, estabelecimento de regras gerais para concessão de licenças e permissões, definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento e conservação):

- ☐ É amplamente considerado
- ☐ É considerado até certo ponto
- ☐ Consideração bastante limitada
- ☐ Não é considerado
- ☐ Não sei

Participação da comunidade local (fortalecimento do controle da comunidade local sobre as decisões, incentivos a abordagem de planejamento do turismo participativa – *bottom-up*):

- ☐ É amplamente considerado
- ☐ É considerado até certo ponto
- ☐ Consideração bastante limitada
- ☐ Não é considerado
- ☐ Não sei

Questões relacionadas à sustentabilidade (preocupação central com a sustentabilidade do setor do turismo e seus eventuais impactos negativos):

- ☐ É amplamente considerado
- ☐ É considerado até certo ponto
- ☐ Consideração bastante limitada
- ☐ Não é considerado
- ☐ Não sei

Sua postura em relação a algumas afirmações.

Por favor, considere as seguintes afirmações e classifique-as de acordo com seu nível de concordância.

Opções e alternativas de desenvolvimento do turismo devem ser avaliadas de maneira crítica e abrangente em todos os níveis estratégicos de tomada de decisão (nacional – regional – local).

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

A atividade turística é muito local para ser considerada no âmbito de planejamento regional ou nacional.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

A atividade turística deve ser gerida por uma organização coordenada por ambos setores, público e privado, considerando também as demandas da sociedade.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

O plano de ordenamento do território é o instrumento formal mais adequado para lidar com questões de gestão e planejamento do turismo.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

As opções e alternativas de desenvolvimento do turismo devem ser consideradas juntamente com outras opções de ocupação territorial.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

Uma ampla estratégia para o desenvolvimento de turismo deve estar inserida nos planos de ordenamento territorial.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte

- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

Muitos profissionais envolvidos com a AAE não conhecem o suficiente sobre o setor do turismo.

- ☐ Discordo totalmente
- ☐ Discordo em parte
- ☐ Concordo em parte
- ☐ Concordo totalmente
- ☐ Não sei

Você tem algum comentário adicional sobre a aplicação da AAE para o setor do turismo?

Existe alguma outra experiência de aplicação da AAE para o setor do turismo em seu país que você recomendaria como uma boa prática?