



AValiação Ambiental Estratégica no Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR Nacional) do Ministério do Turismo

Ricardo de Sousa Mendes⁽¹⁾

Engenheiro agrônomo, pós-graduado em Direito Público pelas faculdades Projeção; MBA em Gestão Ambiental pelo IBEAS/Cândido Mendes e Mestre em Gestão de Solo e Água pela Universidade de Brasília. Engenheiro de carreira do Ministério do Turismo, no Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo, onde atua na área de planejamento turístico sustentável, elaboração de planos de desenvolvimento do turismo sustentável, avaliações ambientais estratégicas e outras avaliações ambientais.

Carlos Alberto Ferreira Rino

Engenheiro, Mestre Saneamento Ambiental, docente do IBEAS.

Endereço⁽¹⁾: Ministério do Turismo – Esplanada dos Ministérios Bloco U Sala 353, Brasília/DF. Fone: (61) 2023-7576. e-mail: ricardo.mendes@turismo.gov.br.

RESUMO

Definido como um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam consideradas no estágio inicial do processo de tomada de decisão, a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), configura-se em uma alternativa de consideração das implicações ambientais de políticas, planos e programas, ainda na fase de planejamento. O objetivo Geral do trabalho é estabelecer as bases conceituais que definirão a elaboração de Avaliações Ambientais Estratégicas para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional). O objetivo específico é propor um Termo de Referência a ser utilizado nas propostas de elaboração das AAE pelos Estados e Municípios participantes do Programa. A metodologia a ser adotada será a revisão bibliográfica nacional e internacional sobre Avaliação Ambiental Estratégica, bem como a análise dos documentos pertinentes ao programa Prodetur Nacional. A partir dos resultados desta pesquisa, pode-se concluir que: a) embora a Política e o Plano Nacional de Turismo proponham mecanismos para o desenvolvimento sustentável no setor turismo, nenhuma Avaliação Ambiental Estratégica foi formalmente integrada aos processos de definição da Política e do PNT. B) o escopo da AAE é impactado no sentido de que geralmente ela não tem sido elaborada concomitantemente aos PDITS, embora os mesmos contemplem o levantamento de dados ambientais que serão cruciais para a realização da AAE. Nestes casos, a AAE se aproxima bastante do modelo de avaliação de projetos; c) o tempo é impactado pelo fato de que a AAE é incluída como documento de preparação para o programa, e, portanto, condição “*sine qua non*” para a obtenção do crédito pelos mutuários; d) como não se trata de um instrumento comumente elaborado e instrumentalizado no País, não se sabe ao certo qual o custo das AAE; e) o modelo de AAE proposto não deve ser concebido como o simples ajuntamento das diversas AIA dos projetos componentes do programa, sob a pena de perder seu caráter estratégico.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação Ambiental Estratégica, Prodetur Nacional, Ministério do Turismo, Turismo Sustentável, AAE.

INTRODUÇÃO

A preocupação global com a qualidade do meio ambiente tem aumentado significativamente ao longo das últimas décadas. Praticamente todos os segmentos produtivos da sociedade buscam atingir o que se chama de “desenvolvimento sustentável”, a despeito das dificuldades de concretização prática deste conceito. É cada vez maior a quantidade de governos, sociedades, órgãos, organizações não governamentais, grupos e indivíduos expoentes que se dedicam, em algum grau, à “causa ambiental”. Fóruns mundiais discutem e tentam chegar a acordos que permitam a inclusão da dimensão ambiental na discussão de outros temas importantes, como política e economia.

Ocorreu nesse período uma rápida embora paradoxal evolução da política ambiental, conforme cita o Manual de Avaliação Ambiental Estratégica do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2002): de um lado, com o recrudescimento no questionamento sobre decisões tomadas à revelia das devidas considerações ambientais e, de outro, no desenvolvimento de mecanismos e instrumentos legais, aparatos técnicos e metodológicos e soluções operacionais para prevenir e resolver problemas críticos de degradação ambiental. Para COSTA (2005), grande parte do desapontamento deveu-se ao fato de não se ter encontrado resposta para muitos dos desafios levantados durante a Conferência das Nações Unidas para o Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (ECO 92), além de não se ter conseguido integrar, de forma clara e definitiva, as questões ambientais, econômicas e sociais, em busca do desenvolvimento sustentável.

Assim, temos um cenário bem singular no mundo atual. Enquanto as discussões apontam para um consenso global de que algo deve ser feito para salvaguardar os ativos ambientais para as próximas gerações, as ações práticas encontram-se a anos-luz destas discussões e a adoção de mecanismos efetivos de preservação anda a passos lentos. Neste contexto, surgem mecanismos que, ao invés de proporem apenas a reparação ou mitigação de impactos ambientais, sugerem que estes sejam incorporados e pensados proativamente, na fase de planejamento. Foi principalmente com este objetivo que surgiu e vem ganhando força a orientação para a realização da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

Definido como um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam incluídas e consideradas no estágio inicial do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais, a AAE configura-se em uma alternativa de consideração das implicações ambientais de políticas, planos e programas, ainda na fase de planejamento, ou seja, que os potenciais impactos sejam previamente considerados e, mais que isto, permitam uma retroalimentação do próprio processo de planejamento de tais instrumentos.

Quando se consideram as relações entre a atividade turística e o meio ambiente, seus impactos e efeitos no patrimônio natural e construído, assim como na sociedade, percebe-se que estas relações determinam a prosperidade da atividade turística e sua manutenção. O planejamento turístico precisa então ter um enfoque ambientalista, procurando assim assegurar que a sociedade garanta sua sobrevivência sem exceder a capacidade de seu meio ambiente, pois é deste que provêm os recursos e o contexto para a economia e o desenvolvimento social. Sua proteção e sua melhoria devem ser os principais objetivos de qualquer política de planejamento turístico.

No Brasil, o Ministério do Turismo (MTur), desde a sua criação, no ano de 2003, tem propagado a adoção de uma política de turismo que leve em consideração o desenvolvimento sustentável como um dos pilares para a adoção de mecanismos de fomento ao crescimento do turismo. Assim, a questão da sustentabilidade no turismo faz parte das discussões que permeiam a política de descentralização do MTur em suas diversas instâncias de governabilidade locais e regionais. Nesse cenário de regionalização da atividade turística, um dos programas do MTur é o Prodetur Nacional, que encontra-se em fase de finalização para a próxima rodada de investimentos em Pólos turísticos espalhados por todo o País, dando continuidade aos programas anteriores de mesmo nome.

O programa está sendo concebido dentro de uma lógica que procura aliar a melhoria da infraestrutura turística ao planejamento social e ambiental das ações. Isto é notado pela existência de requisitos de planejamento ambiental a serem seguidos pelos Estados e Municípios que façam parte do programa, tais como os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) e as AAE. A AAE pode ser até mesmo entendida como imprescindível para a proposição de políticas, planos e programas de desenvolvimento do turismo no Brasil, uma vez que os ativos naturais sobre os quais as atividades turísticas se desenvolvem no País carecem de proteção contra uma utilização desordenada que, em longo prazo, afete a sustentabilidade do modelo.

Em se tratando de políticas públicas, ou, como é o foco deste trabalho, de um programa de desenvolvimento que propõe o crescimento em bases sustentáveis, conclui-se que a AAE é fator preponderante para o alcance dos resultados propostos pelo Prodetur Nacional. Neste trabalho, será apresentada uma sucinta revisão bibliográfica sobre a relação entre turismo e meio ambiente e sobre Avaliação Ambiental Estratégica. Também será discutida a pertinência da aplicação da AAE no programa Prodetur Nacional, do MTur, procurando mostrar os desafios e peculiaridades do instrumento no caso do Prodetur Nacional, bem como propor um modelo de escopo mínimo para as AAE do programa.

OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICO

O objetivo Geral do trabalho é estabelecer as bases conceituais que definirão a elaboração de Avaliações Ambientais Estratégicas para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur Nacional). O objetivo específico é propor um Termo de Referência a ser utilizado nas propostas de elaboração das AAE pelos Estados e Municípios participantes do Programa.



METODOLOGIA

A metodologia a ser adotada será a revisão bibliográfica nacional e internacional sobre Avaliação Ambiental Estratégica, bem como a análise dos documentos pertinentes ao programa Prodetur Nacional, como o Regulamento Operacional do Programa (ROP) e dos marcos regulatórios ambientais do Ministério do Turismo e dos outros organismos financiadores do programa.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

TURISMO SUSTENTÁVEL

Para se falar em sustentabilidade no setor turismo, é preciso primeiro buscar uma definição plausível para o termo turismo sustentável. Uma boa definição foi proposta por CASSERATI (2009), para quem turismo sustentável é aquele (...) *“realizado e planejado de forma que contribua para a valorização das populações locais e sua cultura, promova ações que estimulem a conservação do meio ambiente natural e estimule o desenvolvimento sócio-econômico das comunidades envolvidas e proporcione ao turista uma experiência única”*.

Sendo uma das atividades socioeconômicas que mais cresce no mundo contemporâneo, em diversos países como Espanha, Itália e França, o poder público adota o turismo como uma estratégia de desenvolvimento (RUSCHMANN, 1997). Como conseqüência, esses países passaram a atuar de forma mais direta no planejamento e gestão do turismo, com o objetivo de aproveitar ao máximo o potencial de desenvolvimento do conjunto de atividades que compõem o setor.

Além do entendimento da necessidade de planejamento, ao longo dos últimos anos vem crescendo o argumento em função do imperativo do desenvolvimento sustentável. Apesar das críticas que envolvem a noção de desenvolvimento sustentável, há alguns aspectos em relação aos quais parece existir consenso, como afirmam BRAMWELL & LANE (1993), para quem quatro princípios básicos parecem cruciais para o conceito de sustentabilidade:

- 1) a idéia de planejamento holístico e a formulação de estratégias;
- 2) a importância de se manter processos ecológicos essenciais;
- 3) a necessidade de se proteger a herança cultural e a biodiversidade;
- 4) o requerimento chave: desenvolver de tal forma que a produtividade seja duradoura a longo prazo para as futuras gerações.

No caso do turismo estes princípios básicos somam-se a uma infinidade de outros fatores para a determinação do que é sustentabilidade no setor, já que trata-se de uma atividade complexa cujo planejamento requer um enfoque interdisciplinar. Embora tenha uma relação forte com diversos setores da economia, a atividade turística relaciona-se também com as dimensões social, cultural, política e ambiental (FARIA & AZEVEDO, 2004).

Nesse sentido, para que haja desenvolvimento, é imprescindível o planejamento para que o turismo ocorra de forma integrada às demais atividades existentes nos destinos, bem como aos vários setores de políticas públicas. Como afirma HALL (2001), o planejamento do turismo necessita do conhecimento de como funcionam os outros setores aos quais o turismo está ligado como um sistema, para que se possa ter maior possibilidade de caminhar em direção ao desenvolvimento sustentável. Alcançar um estado de equilíbrio que possa ser definido como turismo sustentável é um desafio que vai além do simples planejamento.

A base para a busca do desenvolvimento do turismo sustentável são as riquezas culturais, a diversidade biológica e a beleza cênica, que constituem os atrativos turísticos e que por sua vez criam uma demanda por visitação local e induzem a formação de uma cadeia de serviços e bens que caracterizam o turismo. Ou seja, as possibilidades de desenvolvimento local com base no turismo estão intimamente ligadas ao potencial dos recursos dos territórios envolvidos (FEITOSA, 2006).

Então, sustentabilidade no setor turismo parece significar, primariamente, a busca pela utilização racional, visando à preservação e até a melhoria dos recursos e atrativos, que culminem na perenização do turismo na região, sem a perda ou desvalorização dos ativos turísticos ao longo do tempo. Buscar a sustentabilidade do destino turístico significa obrigatoriamente estabelecer mecanismos claros e contínuos de gestão da sua qualidade, que inclui autenticidade cultural e respeito ao meio ambiente. Os destinos e empreendimentos turísticos que investem na sustentabilidade geram trabalho e renda para hoje e para as gerações futuras. No entanto, é imperativo planejar, implementar, agir e monitorar.

Assim, pode-se concluir que a sustentabilidade no turismo pode ser teoricamente entendida como a busca pela manutenção dos ativos turísticos ao longo do tempo, zelando pela perenização ou mesmo a melhoria do nível de qualidade dos atrativos, recursos e produtos que caracterizam o turismo em determinada região, sob os pontos de vista

econômico, social, cultural e ambiental. A partir desta definição de turismo sustentável, pode-se começar a discutir os processos, mecanismos e meios que podem ser utilizados para o alcance da sustentabilidade no turismo. Entre os quais, as avaliações ambientais estratégicas surgem como uma ferramenta promissora para a consideração dos impactos estratégicos potenciais da atividade turística, ainda na fase de planejamento.

IMPACTOS AMBIENTAIS DO TURISMO

A interação entre turismo e meio ambiente é indiscutível, uma vez que o último constitui a matéria-prima da atividade turística. O meio ambiente é a base sobre a qual se desenvolvem as atividades turísticas, constituindo-se em elemento fundamental do produto turístico. Geralmente, o meio ambiente não é considerado na fixação de preços para o produto, dentro de um sistema de mercado e, como tal, na maioria das vezes, é explorado além de sua capacidade de manutenção e resiliência. Buscar mecanismos para garantir a perenidade dos recursos ambientais significa nada menos que garantir a sobrevivência da atividade turística.

O acelerado crescimento do turismo nas últimas décadas contribuiu para que o processo de degradação ambiental aumentasse. RUSCHMANN (1997), já previa, através da análise de indicadores específicos, um crescimento contínuo da atividade, em cerca de 4% a 5% ao ano. A realidade mostrou-se ainda mais favorável ao turismo, que cresceu a taxas médias superiores a 7% no Brasil, até registrar quedas pontuais devido à crise mundial de 2008/2009. Mas as taxas voltaram a crescer rapidamente em diversos destinos mundiais (MTur, 2010).

Com tamanho crescimento, prevê-se que os impactos sobre o meio ambiente também se intensifiquem, já que se sabe que no momento em que a atividade turística acontece, o ambiente é quase inevitavelmente modificado. Os impactos ambientais advindos do turismo se dão devido às modificações e transformações que essa atividade ocasiona no meio natural. Como aponta, ainda, RUSCHMANN (1997), os impactos são resultados de um processo de interação complexo entre os turistas, as comunidades e os meios receptores e não de uma causa específica. A figura 1 mostra os principais impactos ligados ao turismo.

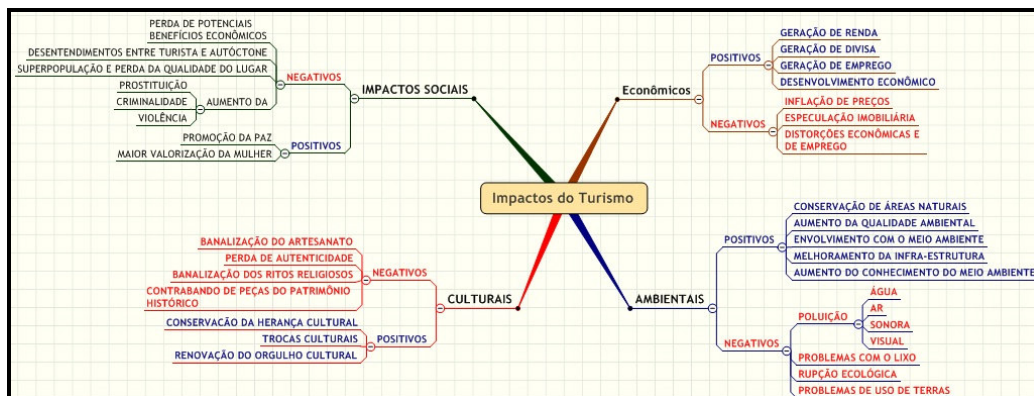


Figura 1 – Impactos potenciais do turismo (Fonte: PROJETUR, 2009).

O crescimento acelerado traz consigo a necessidade de aumentar e instalar a infraestrutura de equipamentos turísticos, como meios de hospedagem (hotéis, pousadas), saneamento básico, abastecimento de água, drenagem pluvial, urbanização de orlas, restaurantes, rede bancária, áreas para comércio, etc. Muitas vezes, a instalação dessa infraestrutura acontece de forma inadequada, mal planejada e sem considerar os seus efeitos cumulativos sobre o ambiente local. CRUZ (2000) nos relata ainda que:

"Os impactos do turismo em ambientes naturais estão associados tanto à colocação de infraestrutura nos territórios para que o turismo possa acontecer como com a circulação de pessoas que a prática turística promove nos lugares (...). Meios de hospedagem edificados em áreas não urbanizadas bem como outras infraestruturas a eles associadas podem representar riscos importantes de destabilização dos ecossistemas em que se inserem".

A infra-estrutura é um componente importante para o turismo, mas a estreita relação entre os projetos turísticos e a qualidade do meio ambiente aumenta a probabilidade de que ocorram impactos ambientais negativos, gerando degradação ao meio ambiente (BENI, 2001). FERREIRA (2009) destacou os principais impactos negativos dos projetos turísticos locais, conforme Quadro 1.

Quadro 1 – Principais impactos ambientais negativos de projetos turísticos (FERREIRA, 2009).

IMPACTOS AMBIENTAIS DO TURISMO

Aumento da geração de resíduos sólidos;
Aumento da demanda de energia elétrica;
Aumento do tráfego de veículos, com conseqüência redução da qualidade do ar;
Assoreamento da costa, devido às ações humanas, com destruições de corais;
Aumento da utilização e da necessidade de abastecimento de água potável;
Alteração sobre o estilo de vida das populações nativas;
Aumento sazonal de população com diversas implicações sobre a área afetada, sua infra-estrutura e sua população nativa;
Contaminação da água dos rios e mares, devido ao aumento de esgotos não tratados;
Degradação da flora e fauna local, devido aos desmatamentos, caça e pesca predatória;
Deslocamento e marginalização das populações locais;
Degradação da paisagem, devido à construção inadequadas de edifícios;
Necessidade de implantação de obras de infra-estrutura causadoras de impactos negativos, tais com: estradas, sistemas de drenagem, aterros com grande movimentação de terra.

Embora a legislação brasileira exija a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), contendo o respectivo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), para diversas tipologias de projeto (principalmente os de grande vulto), grande parte dos empreendimentos turísticos no País não carrega consigo a preocupação com a sustentabilidade, gerando muitos impactos ambientais que poderiam ser evitados se recebessem o devido tratamento ainda na fase de planejamento. RUSCHMANN (1997) informa que não existe no país uma metodologia específica para a avaliação de impactos ambientais do turismo, embora algumas iniciativas individuais tenham fornecido subsídios para melhorar os trabalhos na área, exigindo adequações específicas para os projetos de equipamentos em localidades turísticas em alguns Estados do Brasil, como São Paulo.

Os impactos negativos do turismo sobre o meio ambiente natural podem superar os impactos positivos causados pelo mesmo, caso não exista planejamento ou o mesmo seja mal feito. FERREIRA (2008) aponta impactos negativos potenciais como poluição sonora, lixo e resíduos sólidos, degradação de ecossistemas frágeis, perda da biodiversidade, compactação, contaminação e perda dos solos, supressão da cobertura vegetal, aceleração de processos erosivos, fuga da fauna nativa, entre outros, que podem ser resultados diretos do turismo.

É devido a esses impactos negativos que há a necessidade de cuidados com o crescimento desordenado da atividade turística, visto que resultados irreversíveis podem comprometer as áreas de visitação. É de suma importância que ocorram reflexões e discussões sobre os impactos oriundos da atividade turística sobre o patrimônio natural, apontando propostas para minimizar os impactos negativos e aperfeiçoar os impactos positivos. Também é importante esclarecer que o turismo não apenas traz impactos negativos, existem vantagens em se desenvolver a atividade. E é por este motivo que a atividade deve ser bem conduzida e planejada. Desta forma, são necessários estudos que busquem minimizar ao máximo a degradação ambiental das áreas receptoras das atividades turísticas.

Entretanto, não é apenas o meio ambiente natural que precisa ser protegido, mas também o que é feito pelo homem, o ambiente construído, urbano, o qual provê para a sociedade bens culturais e benefícios que vão desde uma bela paisagem até um local aprazível para viver e trabalhar. Para YOUELL (2008), há preocupações ambientais e sócio-econômicas muito significativas que interessam às cidades turísticas, em particular os problemas com tráfego, congestionamento, poluição, água tratada, resíduos sólidos, etc, que a curto ou médio prazo podem causar danos por terem ultrapassado a capacidade ambiental, o que certamente trará prejuízos para o turismo da região.

O meio ambiente provê recursos para a sociedade e para a economia, mas há limites em que extensão isto pode ocorrer sem causar danos intoleráveis para o ecossistema e para a qualidade de vida. Desta maneira, o planejamento de qualquer atividade precisa discutir sobre as capacidades do meio ambiente. Com o turismo, esse planejamento torna-se essencial à sobrevivência do produto ou destino turístico. Existem vários exemplos internacionais e mesmo nacionais de destinos que perderam valor de mercado devido à degradação ambiental.

Ainda segundo YOUELL (2002), um dos princípios básicos de desenvolvimento sustentável baseia-se no conceito fornecido pela economia, de que existe um recurso capital crítico que não deve ser reduzido caso o investidor queira mantê-lo. Em termos de recursos naturais, o 'capital crítico' incluiria aquele que deve ser mantido para gerações futuras, como os habitats protegidos, locais de especial interesse científico ou as cidades históricas, por exemplo. Assim, se este capital crítico for subtraído, a própria atividade econômica tende a extinguir-se (SWARBROOKE, 2000).

A despeito do vários tipos de risco citados, o desenvolvimento turístico oferece um potencial econômico-ambiental positivo, desde que seja planejado e gerido. Existem também muitos exemplos onde a relação turismo / meio ambiente foi bem sucedida, tendo a preservação ambiental até mesmo ganho um importante aliado. Existem exemplos

internacionais e nacionais bem sucedidos de exploração turística sustentável, que estão atrelados ao bom planejamento estratégico. Assim, torna-se de vital importância o desenvolvimento e a discussão de mecanismos de planejamento da atividade turística que ajudem a manter o equilíbrio ambiental nos destinos turísticos.

AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Conceitos

Uma forma simples de se definir a AAE é como a avaliação dos impactos ambientais de uma política, um plano ou um programa, embora esta definição seja considerada bastante vaga. Diversas têm sido as definições sugeridas para AAE, algumas associadas ao conceito de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de projetos, outras apoiadas no conceito de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável.

Segundo PARTIDÁRIO (2001), não se tem conseguido atingir os resultados esperados em termos de integração do ambiente com as questões sociais e econômicas, por isso torna-se cada vez mais necessário que esses mecanismos de integração sejam incorporados precocemente ao planejamento das diferentes atividades produtivas. É neste contexto que evoluiu o conceito de Avaliação Ambiental Estratégica. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2002), a expressão Avaliação Ambiental Estratégica corresponde à tradução direta da inglesa “Strategic Environmental Assessment”, designação genérica que se convencionou adotar para identificar o processo de avaliação ambiental de Políticas, Planos e Programas (PPP), conceitos estes demonstrados no Quadro 2.

Quadro 2 – Conceito de Política, Plano e Programa (SADLER E VERHEEN, 1996).

CONCEITOS DE POLÍTICA, PLANO E PROGRAMA

Política: linha de conduta geral ou direção que o governo está ou estará adotando, apoiada por juízos de valor que orientem seus processos de tomada de decisões.

Plano: estratégia composta de objetivos, alternativas e medidas, incluindo a definição de prioridades, elaborada para viabilizar a implementação de uma política.

Programa: agenda organizada de compromissos, propostas, instrumentos e atividades necessários para implementar uma política, podendo ou não estar integrada a um plano.

Na mesma obra, explica-se que tanto em inglês como em português a expressão não reúne o consenso dos profissionais da área de meio ambiente, em decorrência da diversidade de significados das expressões “meio ambiente” e “estratégia”, o que gera, na prática, distintas interpretações para AAE.

PARTIDÁRIO (1999), que tem se destacado com uma autoridade mundial no assunto, define a AAE como:

...“um procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade do meio ambiente e das conseqüências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento, incorporadas em iniciativas tais como a formulação de políticas, planos e programas (PPP), de modo a assegurar a integração efetiva dos aspectos biofísicos, econômicos, sociais e políticos, o mais cedo possível, aos processos públicos de planejamento e tomada de decisão”.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) propõe uma definição de AAE que procura conciliar a noção de procedimento sistemático, pró-ativo e participativo, decorrente dos princípios da avaliação de impacto ambiental, com a natureza contínua e estratégica dos processos decisórios a que se deve aplicar e, ainda, com a necessidade de se garantir uma perspectiva integradora das vertentes fundamentais de um processo de sustentabilidade (MMA, 2002).

De forma análoga, SADLER E VERHEEM (1996) definem a AAE como sendo

(...)“um processo sistemático para avaliar as conseqüências ambientais de uma política, plano ou programa, de forma a assegurar que elas sejam integralmente incluídas e apropriadamente consideradas no estágio inicial e apropriado do processo de tomada de decisão, juntamente com as considerações de ordem econômicas e sociais.”

Para CLARK (1994), de forma mais simples, AAE é entendida como um processo sistemático para avaliação de impactos ambientais de políticas, planos e programas e suas respectivas alternativas, visando assegurar que estas sejam consideradas e integradas na fase inicial do processo de tomada de decisões. Para isso se faz necessário preparar um relatório do resultado da avaliação e utilizá-lo no processo sustentável de tomada de decisões.

A AAE fundamenta-se nos princípios da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA/IEA, 1999), constituindo, porém, um novo instrumento de gestão ambiental, que está associado aos seguintes aspectos: (i) conceito ou visão de desenvolvimento sustentável nas políticas, planos e programas; (ii) natureza estratégica das decisões; (iii) natureza contínua do processo de decisão e (iv) valor opcional decorrente das múltiplas alternativas típicas de um processo estratégico.



A relação da AAE com a avaliação de impacto ambiental é, sem dúvida fundamental. Ambas provêm da mesma família de instrumentos de gestão ambiental e se complementam, na medida em que, na seqüência de planejamento, aos planos e programas sucedem os projetos necessários para sua implementação. A avaliação ambiental passa a constituir um processo seqüencial, que se denomina avaliação em cascata, em inglês, “Tiering Assessment” (MMA, 2002).

ROVERE et al. (2010) defende que, por pertencer à família da AIA, a AAE partilha dos seus princípios e fundamentos, com aspectos adicionais que caracterizam a sua aplicação: (i) visão da sustentabilidade do processo de desenvolvimento; (ii) natureza estratégica das decisões; (iii) natureza contínua do processo de decisão; e (iv) valor opcional em função da multiplicidade de alternativas que guarda o processo de tomada de decisão. O autor complementa, ainda, que, ao contrário do processo dos estudos de impacto ambiental (EIA) e da avaliação de impacto ambiental (AIA) em prática no Brasil, a adoção da AAE tem por objetivo fornecer subsídios aos tomadores de decisão a respeito de estratégias e informações atuais e projetadas sobre os efeitos ambientais em larga escala do uso de recursos ambientais (LIMA, 2007).

Essa ferramenta possibilita que tomadores de decisão possam antecipar possíveis efeitos sobre os ativos ambientais associados à implementação de PPP, que estudos ambientais específicos aplicados a projetos não especificam. A tabela 1 mostra as principais diferenças entre a AIA e a AAE.

Tabela 1 – Diferenças entre AIA e AAE.

Avaliação de Impacto Ambiental - AIA	Avaliação Ambiental Estratégica - AAE
Apresenta as mesmas características processuais independente do projeto	Avaliação flexível, com maiores variações em sua aplicação efetiva e potencial
Nível de precisão mais quantitativo	Nível de precisão mais qualitativo
Focado nos efeitos de empreendimentos isolados	Focado nos efeitos sinérgicos e cumulativos de Políticas, Planos e Programas
Escala local	Escala Regional
Medidas mitigadoras de natureza técnica	Aponta diretrizes para Políticas, Planos e Programas
Iniciado de forma tardia no processo de planejamento	Estágio inicial do processo de tomada de decisão
Foco no resultado	Foco nas estratégias

A AAE tem natureza política e de decisão, mais do que técnica. Deste modo, o contexto institucional em que se aplica é fundamental para a sua eficácia. Um dos princípios diretores essenciais da AAE é, portanto, a identificação do quadro de funções e responsabilidades das instituições envolvidas, assim como suas inter-relações, para que as avaliações ambientais das propostas de estratégia sejam conduzidas de forma efetiva.

No entanto, a concepção da AAE como um instrumento de caráter político e técnico que tem a ver com conceitos e não com atividades específicas em termos de concepções geográficas e tecnológicas, encontra dificuldades de implementação prática, como argumenta EGLER (2006). Este autor defende que é impossível discutir uma política, plano ou programa setorial sem ligá-los ao território onde serão implantados, e também ao contexto político e ideológico onde a política, o plano e o programa foram concebidos e aprovados. Ainda segundo o autor, o mesmo argumento é verdadeiro para a dimensão geográfica, uma vez que é impossível considerar o uso de um determinado território sem ponderar as atividades setoriais que serão desenvolvidas dentro (e também fora) de suas fronteiras.

Na verdade, têm-se linhas diferenciadas de abordagem do instrumento: um caminho em torno do conceito de avaliação de impacto ambiental de projetos (THERIVEL, et.al., 1992); outro com foco nas questões de gestão do meio ambiente e de sustentabilidade do desenvolvimento (SADLER E VERHEEM, 1996).

Tipos ou Modelos de AAE

Processualmente, e mesmo em termos de abordagem metodológica, os tipos de AAE aplicam-se em contextos diferentes quanto aos respectivos modelos institucionais e operacionais, variando conforme tratar-se de política, plano ou programa. Segundo o MMA (2002), a avaliação ambiental programática (Programmatic Environmental Assessment), por exemplo, tem sido usada, nos Estados Unidos, apenas para a avaliação ambiental de planos e programas. Esta é uma das razões pela qual, nos EUA, não se pode falar em prática de avaliação ambiental de políticas (PARTIDÁRIO & CLARK, 2000). Por outro lado, na Holanda, surgiram três abordagens distintas da AAE, a

saber: Teste Ambiental (E-Test) para o trato de avaliação de propostas de legislação; Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica, para planos e programas; e Análise Ambiental Estratégica, para programas de cooperação internacional, em contextos participativos.

A natureza diferencial dos tipos de AAE diz respeito ao amplo leque de decisões estratégicas que seus procedimentos podem vir a subsidiar, o que permite o surgimento de diferentes concepções sobre AAE. A prática de aplicação da AAE ainda é limitada, mas sua importância e o papel que pode desempenhar nos processos de desenvolvimento sustentável vêm sendo discutidos há alguns anos.

A necessidade da AAE parece ser cada vez mais reconhecida, embora falte encontrar os modelos que melhor se ajustem a cada processo de decisão e, assim, tornem eficaz a sua aplicação. Frequentemente, a AAE é vista como um instrumento único, pressupondo-se que sejam os mesmos os critérios, procedimentos e técnicas de avaliação a serem aplicados, quer se trate da avaliação de políticas, planos ou programas. Contudo, a prática tem demonstrado o contrário, tendo a AAE se revelado um instrumento bastante flexível.

Embora essa flexibilidade da AAE possa ser vista como um fator benéfico, do ponto de vista da adaptabilidade do instrumento em diferentes contextos, traz uma dificuldade prática de absorção e implementação prática pelos gestores, que estão habituados a pensar na inclusão da temática ambiental apenas em termos de check list de estudos ambientais a serem realizados como contrapartida à ação desenvolvimentista.

De fato, enquanto o processo de avaliação de impacto ambiental, dirigido ao licenciamento ambiental de projetos, apresenta aproximadamente as mesmas características, qualquer que seja a natureza do empreendimento, distinguindo-se apenas no conteúdo dos estudos de impacto ambiental, o processo de AAE, de acordo com o objeto de sua aplicação, assume distintas e variadas formas em termos tanto dos modelos institucionais em que opera como do seu conteúdo técnico (MMA, 2002).

No Quadro 3 sistematizam-se os tipos de AAE mais citados na literatura e para os quais é possível reunir um conjunto de estudos de caso (THERIVEL & PARTIDÁRIO, 1996, PARTIDÁRIO & CLARK, 2000). Contudo, uma análise mais detalhada de casos representativos permite concluir que o principal aspecto comum a esses tipos é a comunhão dos princípios de avaliação ambiental e, ainda, o fato de que todos são empregados em estágios de planejamento e decisão anteriores aos de avaliação de projetos.

Quadro 3 – Tipos ou Modelos de AAE e suas aplicações (MMA, 2002).

TIPOS OU MODELOS DE AAE

- Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) – termo genérico que identifica o processo de avaliação dos impactos ambientais de políticas, planos e programas (PPP);
- Avaliação de Impactos de Políticas (*Policy Impact Assessment*) – termo adotado no Canadá para particularizar o processo de avaliação de impacto ambiental de políticas;
- Teste Ambiental (*Environmental Test – E-test*) – utilizado na Holanda para avaliação de políticas (propostas de legislação), utilizando um procedimento específico baseado numa listagem, critérios de sustentabilidade;
- Avaliação Ambiental Regional (*Regional EA*) – tipo de AAE estabelecido pelo Banco Mundial para a avaliação das implicações ambientais e sociais de âmbito regional de propostas de desenvolvimento multisetorial, numa dada área geográfica e durante um período determinado;
- Avaliação Ambiental Setorial (*Sectoral EA*) – tipo de AAE estabelecido pelo Banco Mundial para a avaliação de políticas e de programas de investimento setoriais, envolvendo sub-projetos múltiplos (apóia também a integração de questões ambientais a planos de investimento de longo prazo);
- Supervisão Ambiental (*Environmental Overview*) – adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no processo de formulação de programas, para a identificação de oportunidades, impactos ambientais e sociais e a incorporação de medidas de mitigação na revisão de programas;
- Análise Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Analysis*) – abordagem utilizada pela Agência Internacional de Financiamento da Holanda para a avaliação de planos e programas, por meio de procedimento participativo;
- Avaliação de Impacto Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental Impact Assessment*) – termo utilizado na Holanda para a avaliação de planos e programas, seguindo-se os mesmos procedimentos da avaliação de impacto ambiental de projetos; e
- Avaliação Ambiental Programática (*Programmatic Environmental Assessment*) – tipo estabelecido nos Estados Unidos para a avaliação de grupos de projetos referidos a uma mesma área geográfica ou que guardam similaridades em termos de tecnologia e tipologia.

Embora não exista, ainda, nenhuma classificação internacionalmente reconhecida, têm sido propostos diversos modelos institucionais de AAE que distinguem as abordagens acima descritas. No Estudo Internacional de Eficácia da Avaliação de Impacto Ambiental, SADLER E VERHEEM (1996), identificam-se três destes modelos:

- Modelo equivalente de avaliação ambiental (“equivalent environmental appraisal model”), em que a avaliação de políticas e de planos é conduzida com o objetivo de identificar e levar em consideração os efeitos ambientais (como no Reino Unido);
- Modelo integrado de gestão ambiental (“integrated environmental management model”), em que a AAE é realizada como parte integrante de um amplo processo de formulação de políticas e planos (como na Nova Zelândia); e
- Modelo padrão de avaliação de impacto ambiental (standard EIA model), em que a avaliação ambiental de políticas, planos e programas segue o mesmo modelo do sistema de avaliação ambiental de projetos, com procedimentos técnicos e atividades semelhantes, mas com diferenças introduzidas pela natureza mais fluida dos requisitos para a tomada de decisão estratégica (como na Holanda e nos Estados Unidos da América).

Existem formas de avaliação ambiental que têm sido consideradas como um tipo de abordagem de AAE e que poderiam ser questionadas quanto à natureza estratégica da decisão a que se destinam. Outras vezes, consideram-se como AAE, simplesmente, iniciativas de melhores práticas de planejamento ambiental (ROVERE et al., 2007). Em qualquer dos casos, normalmente, não está em pauta a discussão sobre o conceito de desenvolvimento que se pretende promover, nem o equacionamento dos objetivos e das opções de uma decisão estratégica. A despeito das diferenças na concepção de AAE, é consenso entre diversos autores, que a AAE não se confunde com:

- A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) de grandes projetos, como os de rodovias, aeroportos ou barragens, que normalmente afetam uma dada área ou um local específico, envolvendo apenas um tipo de atividade;
- As políticas, planos ou programas de desenvolvimento integrado que, embora incorporem algumas questões ambientais em suas formulações, não tenham sido submetidos aos estágios operacionais de avaliação ambiental, em especial, à uma apreciação de alternativas baseada em critérios e objetivos ambientais, com vista à tomada de decisão; e

Os relatórios de qualidade ambiental ou as auditorias ambientais, cujos objetivos incluem o controle periódico ou a gestão de impactos ambientais das atividades humanas, mas que não possuem como objetivo específico informar previamente a decisão relativa aos prováveis impactos de alternativas de desenvolvimento.

PARTIDÁRIO (2000), apresenta uma interessante classificação dos modelos de AAE, à partir do fato de que os processos de AAE resultam, de um modo geral, de dois modelos de abordagem, o modelo de abordagem política, que se fundamenta no sistema de desenvolvimento e avaliação de decisões estratégicas (políticas, planos e programas) e o modelo de abordagem de projetos, que se apóia nos procedimentos de AIA de projetos.

A Figura 2 representa a relação destes dois modelos de abordagem. O modelo de abordagem política é visto como uma abordagem de cima para baixo (top-down), já que adota mecanismos mais abrangentes e estratégicos de formulação de políticas e instrumentos de planejamento, aplicando a esses os procedimentos de avaliação ambiental. O modelo de abordagem de projeto, conhecido como modelo de baixo para cima (bottom-up), recorre à experiência da avaliação de impacto ambiental de projetos, generalizando-a para a avaliação de decisões em níveis mais altos na hierarquia de planejamento (programas e planos).

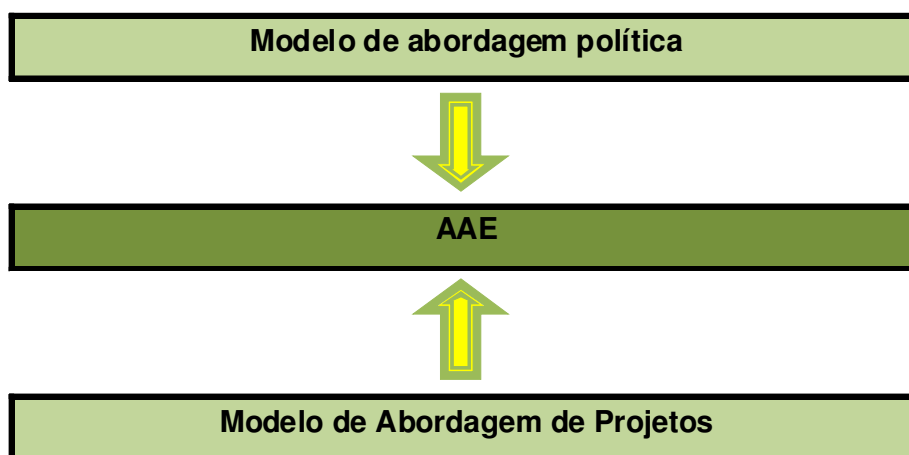


Figura 2 – Modelos de abordagem da AAE (PARTIDÁRIO, 2000).

Assim, enquanto o modelo de abordagem política confere à AAE uma natureza estratégica e contínua, permitindo que os procedimentos de AAE se integrem mais facilmente aos processos de decisão e às práticas de formulação de política e de planejamento, o modelo de abordagem de projeto transforma a AAE em instrumento de aplicação discreta, motivada pela existência de documentação sobre planos ou programas que facilite que se proceda à avaliação de suas consequências ambientais, segundo metodologias adequadas, passando seus resultados a subsidiar os processos de decisão, conforme as práticas de avaliação de impacto ambiental de projetos (COSTA, 2005).

Ambas as formas de abordagem, associadas em cada país às características dos processos de decisão sobre as políticas, os planos e os programas, determinam diferentes sistemas de AAE. A revisão da experiência internacional (PARTIDÁRIO, 1996; SADLER E VERHEEM, 1996; FULLER & SADLER, 1999) demonstra esta diferença. Assim, o modelo de abordagem de política é evidente em países com um forte sistema de planejamento e avaliação de políticas (por exemplo, o Reino Unido e a Dinamarca), ao passo que o modelo de abordagem de projeto tem sido aplicado justamente em países onde a avaliação de impacto ambiental de projetos está bem institucionalizada (por exemplo, a Holanda e os EUA). THERIVEL (1995) havia revisto os sistemas de AAE existentes e identificado os seguintes países e regiões como geradores de diferentes sistemas: Estados Unidos da América, Holanda, Nova Zelândia, Reino Unido e União Européia. Com efeito, são sistematicamente referenciados os mesmos países. No Brasil, o modelo de abordagem de projetos parece ser mais comum, justamente pelo fato de os mecanismos de AIA encontrarem-se bem institucionalizados no País, embora ainda seja cedo para tal afirmação, dado que tais discussões são consideradas recentes no Brasil.

Dada sua natureza, o processo de AAE segundo o modelo de abordagem de projetos dificilmente se aplicará à avaliação de políticas. Por outro lado, tem maiores probabilidades de implementação em curto prazo, à medida que utiliza mecanismos estabelecidos de avaliação ambiental e não encontra a resistência por parte dos profissionais de planejamento, que ainda demonstram ceticismo em relação à adoção de procedimentos sistemáticos e integrados de avaliação ambiental para esses níveis de decisão. Parece ser uma conclusão lógica estabelecer que o componente estratégico da AAE seja mais garantido quanto mais cedo for incorporado ao processo decisório. Assim, seria importante para o Brasil a adoção da AAE também na formulação de suas políticas e planos de desenvolvimento.

Requisitos da AAE

Para que a AAE possa ser eficaz, certo número de condições devem se fazer presentes, podendo elas serem entendidas como os princípios de boa prática da AAE, grande parte dos quais tendo se originado da boa prática da AIA. É fundamental que a aplicação da AAE ocorra sob uma estrutura política integrada e de sustentabilidade que, por sua vez, forneça um referencial para a avaliação. Isto é, não é recomendável que a AAE seja um instrumento separado, dissociado de um contexto mais amplo de sustentabilidade.

Os requisitos fundamentais para a boa prática de AAE resultam da análise da experiência internacional, que é recente, não se conhecendo, ainda, qual a formulação mais eficaz para determinadas atividades de AAE. Contudo, é cada vez mais claro que o processo de AAE deve se manter flexível, ajustando-se à natureza do processo de decisão característico do contexto em que se aplica, conforme seja política, plano ou programa.

No contexto da política, deverão estar definidos os objetivos de desenvolvimento sustentável e as metas de qualidade ambiental a serem alcançadas (benchmarks), que servirão de referência para a avaliação. O caráter integrador da estrutura política é que assegura a relação substantiva e de resolução que a AAE deve manter com os mecanismos tradicionais de tomada de decisão. Deve-se também assegurar a transparência do processo de decisão, uma vez que, tal como a avaliação de impacto ambiental, a AAE é, acima de tudo, um processo público de avaliação.

PARTIDÁRIO (2006) defende um conjunto essencial de princípios diretores da AAE, referindo-se aos procedimentos, ou seja, à definição das formas, à seqüência das etapas e seus respectivos prazos, ao conteúdo e a outros aspectos operacionais da AAE, que devem ser adaptáveis aos processos correntes de planejamento e decisão. Segundo a autora, é mais útil integrar os referidos procedimentos a estes processos, introduzindo elementos de avaliação nos seus conteúdos estratégicos, do que submetê-los a outras rotinas processuais, diferentes e independentes, o que aumentaria ainda mais a complexidade da AAE. Os procedimentos devem abranger, no mínimo, as questões mostradas no Quadro 4.

Quadro 4 – Princípios Diretores da AAE (PARTIDÁRIO, 2006).

Quadro de Política
Estratégias de sustentabilidade
Objetivos definidos e respectivas metas, incorporados a planos de ação para o desenvolvimento sustentável
Relacionamento entre a AAE e os mecanismos de tomada de decisão
Critérios e mecanismos para avaliar significância dos impactos

II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

Sistemas abertos e verificáveis

Institucionais

Quadro institucional

Estrutura organizacional

Definição de responsabilidades e meios de verificação

Quadro de regulamentação, sempre que necessário

Procedimentais

Integração com o processo de desenvolvimento de políticas, planos e programas

Foco nos elementos de política/estratégia fundamentais

Definição do tipo de política, plano e programa a que se aplica a AAE

Definição de quando se deve aplicá-la

Foco nas questões fundamentais, por meio de perguntas corretas

Âmbito abrangente de intervenção

Âmbito compatível com a importância dos prováveis impactos

Identificação e comparação das opções igualmente válidas

Integração de fatores físicos, ecológicos, socioeconômicos, institucionais e políticos

Envolvimento público como elemento fundamental

Objetivos e termos de referência claramente definidos

Diretrizes claras que permitam a aplicação da AAE

Abordagens metodológicas simples

Relatórios sobre a avaliação e decisões acessíveis ao público

Monitoramento e acompanhamento da implementação das decisões avaliadas

Revisão independente do processo e dos relatórios de avaliação ambiental.

Um dos aspectos mais característicos da AAE, segundo o MMA (2002), é o fato de ser sua eficácia fortemente dependente do grau de adequação, adaptabilidade e flexibilidade dos procedimentos, em relação ao processo de decisão ao qual se aplica. Não existe, portanto, apenas uma forma de AAE, potencialmente, haverá tantas formas de AAE quantos os processos decisórios que a utilizem. Assim, identificam-se as seguintes condições para a boa prática da AAE (PARTIDÁRIO, 2006), descritas no Quadro 5.

Quadro 5 - Boas práticas de AAE (MMA, 2002).

- Referência a um contexto de política (política de sustentabilidade, seus objetivos e estratégias);
- Definição de um quadro de objetivos, critérios e padrões de qualidade:
 - para avaliar a necessidade e a justificativa da proposta de estratégia; e
 - para avaliar os efeitos ambientais (perdas/alterações).
- Sistemas de decisão abertos;
- Facilidade de adaptação ao processo de decisão;
- Integração (e coordenação) com o processo de formulação de políticas e de planejamento;
- Enfoque centrado nos processos e conceitos, e não em localização geográfica;
- Abordagens simples, flexíveis e interativas;
- Abordagem integrada no que diz respeito ao âmbito e interação dos fatores relevantes;
- Adoção de diretrizes orientadoras do processo e regulamentação mínima;
- Desenvolvimento de casos demonstrativos dos benefícios da aae - exemplos de boa e má prática;
- Facilidade, disponibilidade e acesso à informação;
- Disponibilidade de recursos;
- Processo participado, envolvendo as diferentes instituições interessadas e considerando as prioridades e preferências do público;
- Comprometimento do proponente com os resultados da aae;
- Contribuição para que sejam ultrapassados os preconceitos e alteradas as atitudes e as formas de decisão; e
- Estabelecimento de novas rotinas de tomada de decisão.

Acima de tudo, sugere-se que se ponha em prática a AAE, quer se comece pelas fases de concepção e formulação de uma política, de um plano ou de um programa, por suas fases de revisão, ou simplesmente pelo monitoramento de sua implementação. O que é indiscutível entre os profissionais que se dedicam à avaliação ambiental, no nível

internacional, é a premência da adoção de práticas que assegurem a integração dos princípios e do conceito geral de avaliação ambiental, o mais cedo possível, no processo decisório.

A AAE, embora considerada como um instrumento de política ambiental, só tem razão de ser se for incorporada pelos diversos setores de desenvolvimento do governo ao conteúdo das políticas, dos planos e dos programas setoriais. Ou seja, quando o nível de decisões estratégicas é ainda flexível, podendo incorporar os conceitos de sustentabilidade ambiental em sua definição.

Desse modo, recomenda-se a adoção de procedimentos adaptáveis e que considerem os princípios operacionais, o que significa estabelecer um sistema de avaliação ambiental que integre aos processos de formulação de política e planejamento, como os elementos essenciais da AAE demonstrados no Quadro 6.

Quadro 6 – Elementos essenciais da AAE (PARTIDÁRIO, 2000).

- Clara definição da estratégia da política, do plano ou do programa objeto de avaliação;
- Identificação do quadro de referência de sustentabilidade;
- Identificação dos objetivos a atingir com a política, o plano ou o programa;
- Definição das decisões estratégicas que devem ser avaliadas;
- Definição do conteúdo dos estudos de avaliação ambiental, ou seja, das questões mais significativas a serem investigadas, e da escala de abordagem;
- Definição e esclarecimento sobre as responsabilidades institucionais envolvidas;
- Estabelecimento dos requisitos legais mínimos (obrigatórios) e dos recomendados;
- Estabelecimento dos procedimentos formais ou informais de condução do processo de AAE, formulação e adoção de diretrizes de melhor prática;
- Identificação e definição do procedimento de envolvimento e participação público (formas de comunicação e papel da comunidade e das organizações não governamentais);
- Identificação e definição do procedimento de controle de qualidade do processo de AAE, o que inclui, eventualmente, revisão independente dos estudos e supervisão do desempenho das medidas e ações de implementação da decisão estratégica; e
- Esclarecimento de como os resultados da AAE irão contribuir e influir, de modo relevante, para a decisão estratégica.

Abrangência da AAE

Uma revisão da experiência internacional permitiu perceber que são diferentes os processos de avaliação dos impactos de uma política, um plano e um programa. Enquanto a avaliação ambiental de políticas requer abordagens mais rápidas e flexíveis, ajustadas à natureza incremental dos respectivos processos (muitas vezes quase informais), a avaliação ambiental de um plano exige, para ser eficaz, o ajuste dos procedimentos de AAE aos procedimentos de planejamento, garantindo que, em cada momento de decisão, sejam consideradas opções alternativas e apurados os seus efeitos, reintroduzindo no processo de planejamento o produto da avaliação COSTA (2005).

Conforme demonstrado por PARTIDÁRIO (2006), os modelos de AAE distinguem-se essencialmente ou por uma abordagem mais próxima da avaliação de políticas e planos, de forma mais ou menos integrada, ou por uma abordagem mais próxima da avaliação de impacto ambiental de projetos, com procedimentos que se lhe assemelham. O que é importante é que se identifiquem as oportunidades e restrições impostas pelos processos e sistemas de formulação de política e planejamento em vigor, em relação à sua adaptabilidade aos objetivos da AAE.

A AAE deve estabelecer vínculos entre as políticas setoriais e ambientais e promover a integração entre os diversos organismos da administração pública, para isso, é necessário sistematizar os dados e informações (ambientais, sócio-econômicas, geográficas, dentre outras) para que sirvam de base aos estudos desenvolvidos na AAE.

No âmbito de um programa, desde que se entenda um programa como o escalonamento temporal de investimentos e o cronograma de atividades que se implementarão por meio de projetos de desenvolvimento, a avaliação ambiental pode ser tratada como uma abordagem muito próxima da avaliação de impacto ambiental de projetos. Aqui é preciso esclarecer que a AAE não pode ser concebida como simples ajuntamento das diversas AIA dos projetos componentes do programa, sob a pena de perder seu caráter estratégico. No entanto, existem dificuldades práticas de se garantir o caráter estratégico nas AAE programáticas, os quais serão discutidos no último capítulo.

A AAE tem por objetivo contribuir para uma decisão ambientalmente compatível, buscando assegurar opções sustentáveis de desenvolvimento, melhorar as condições de avaliação de impacto ambiental de projetos, com ênfase na análise da cumulatividade de impactos, e promover uma decisão integrada no nível de PPP (AGRA FILHO, 2001). Essa decisão se dá no contexto de um quadro estruturante e de forma articulada com os processos de tomada de decisão do seu objeto de avaliação, isto é, políticos, planos ou programas (PARTIDÁRIO, 2003), conforme ilustrado na Figura 3.

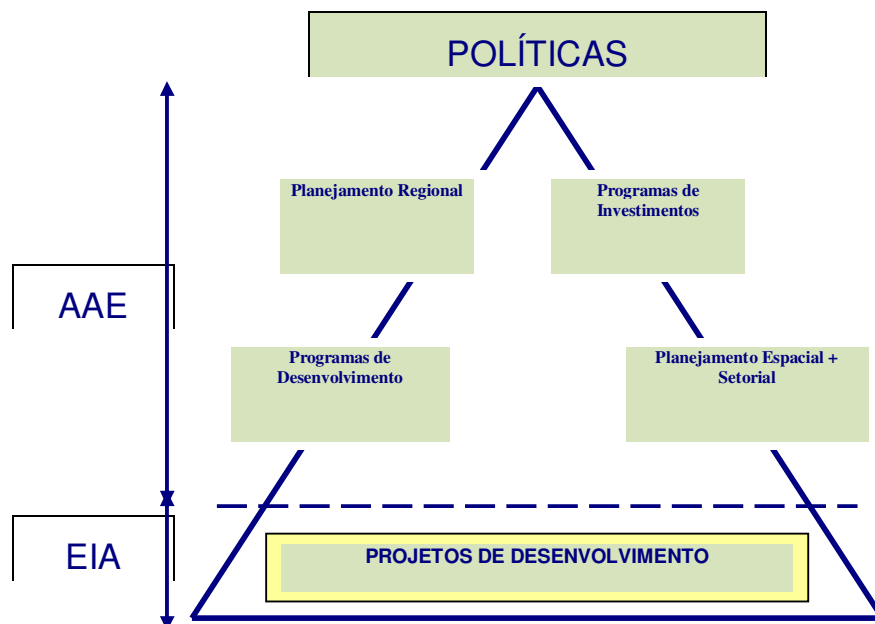


Figura 3 — Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Planos e Programas (Fonte: CLARK & PARTIDÁRIO, 2000).

Sendo a AAE um instrumento de natureza mais político-institucional do que técnica, a AAE está mais relacionada às questões de ciência política e social, aos valores sociais e humanos traduzidos em visões e aos objetivos de desenvolvimento sentidos pela comunidade, pelos decisores políticos e pelos outros agentes de desenvolvimento, do que a dados científicos exatos (PARTIDÁRIO, 2001).

Qualquer processo para definir e analisar os efeitos ambientais potenciais de PPP deve ser flexível, visto o potencial de impacto tender a variar de altamente especulativo a facilmente quantificável. Aqui reside o ponto de tensão, em se tratando das AAE de programas e a dificuldade de se diferenciar a AAE das AIA dos projetos. Entretanto, PARTIDÁRIO (2001), nos fornece valiosos parâmetros para verificar o nível de alcance estratégico da AAE, quando define que a caracterização da AAE como uma avaliação estratégica da variável ambiental se dá quando:

- a) o foco está centrado mais na estratégia do que no resultado;
- b) reconhece-se que o patamar de avaliação e de decisão tem abordagens mais estratégicas, conformando um processo de decisão mais flexível e incremental;
- c) tem-se por objetivo influenciar diretamente e incrementar o desempenho e os resultados da decisão estratégica; e
- d) funciona de forma articulada com a decisão estratégica, caracterizando-se como um indutor e facilitador.

Nesse contexto, nota-se que a AAE é um instrumento de política ambiental que trata das questões-chave do processo de tomada de decisão, buscando fornecer os adequados subsídios ao tomador de decisão. Para tal, mobiliza os atores-chave à identificação de problemas e à definição de soluções, além de definir alternativas à solução de conflitos de objetivos. Tal dinâmica permite que se identifique e que promova oportunidades e que resolva efeitos estratégicos negativos. A adoção desse instrumento permite que o processo de tomada de decisão seja apoiado com a informação ambiental necessária, no formato adequado e objetivo e no momento ajustado ao “timing” da decisão (MMA, 2002).

Resultados esperados da AAE

De acordo com PARTIDÁRIO (1999) e SACH (2001), os benefícios do uso da AAE podem ser resumidos em termos de:

- (a) Integração dos temas ambientais em processos estratégicos de tomada de decisão em torno das opções de desenvolvimento, auxiliando na decisão estratégica a prevenir problemas ambientais;
- (b) Identificação dos efeitos cumulativos e sinérgicos, bem como de questões que não podem ser identificadas ou abordadas na instância de projetos;

- (c) Transparência no processo de tomada de decisão;
- (d) Minimização de decisões equivocadas e avaliação de custo de oportunidade de investimentos;
- (e) Antecipação da previsão de impactos ambientais que poderão ocorrer em nível de projetos e orientação para o desenvolvimento de estudos de impacto ambiental;
- (f) Antecipação da consideração de políticas setoriais de questões ambientais;
- (g) Facilitação do encadeamento de ações ambientalmente estruturadas; e
- (h) Contribuição para um processo ambientalmente integrado e sustentável do desenvolvimento de políticas e de planejamento.

Por outro lado, é essencial que a AAE seja reconhecida e adotada pelo poder público como ferramenta inerente aos processos de decisão associados à sua aplicação. Para tal, faz-se necessário a definição e implantação de processos de capacitação e de intercâmbio de experiências sobre a aplicação do instrumento. Procedimentos, métodos, mecanismos de identificação e de participação de atores sociais relevantes, bem como de apresentação e acompanhamento dos resultados de aplicação da AAE, que precisam estar definidos e estruturados. Critérios e planejamento para a sua aplicação são essenciais para que a eficácia do instrumento não seja comprometida.

No Brasil, após o estudo de diversos casos de aplicação da Avaliação Ambiental Estratégica no cenário internacional e discussões a nível nacional promovidas pelo MMA, foram definidas algumas diretrizes de aplicação da AAE, bem como seus objetivos e benefícios. Um dos consensos a que se chegou é que a AAE deve ser aplicada a planos e programas governamentais de desenvolvimento como energia, transportes, tendo sido considerado também o setor de turismo como prioritário (ROVERE et al., 2007).

A experiência internacional no setor de turismo tem dois exemplos mais recentes. A AAE realizada pela WWF para o Plano de Desenvolvimento Turístico de FIJI (WWF, 2003) e a realizada pelo Banco Mundial: AAE da Estratégia de Turismo para a Costa Norte das Ilhas Bay e do Vale de Copán, em Honduras (BIRD, 2004). Os dois casos mostram como as estratégias para a incorporação da preocupação ambiental podem ser integradas ao planejamento de forma integrada e não departamentalizada.

O MINISTÉRIO DO TURISMO

Histórico

No Brasil, desde a década de 1950, a prática do planejamento é utilizada pelo estado como forma de criar e implementar políticas públicas. Conforme NUNES (1997), o planejamento era pautado pela racionalidade e funcionalidade, que constituíam a base teórica para legitimar a atuação intervencionista do estado na sociedade. Entretanto, havia um isolamento das instituições do planejamento, através do isolamento burocrático, o que limitava o efeito de tais políticas. Uma das principais limitações dessa estratégia de planejamento consistia no fato de que organizações intermediárias e instâncias legítimas da sociedade civil era deixadas de fora do planejamento.

No caso específico das políticas públicas de turismo, SACHS (1994) argumenta que o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) foi um exemplo de órgão público isolado no contexto da formulação de políticas estratégicas. Como consequência, as políticas e ações criadas sob a coordenação desse órgão tiveram pouco sucesso em relação à estruturação da atividade turística nos estados e municípios brasileiros.

O planejamento centralizado não conseguiu abarcar a complexidade de fatores que o turismo envolve. Pois, além de não prever dentro do seu processo de planejamento os fatores aleatórios, como a coesão política em torno do projeto, a participação dos membros da coletividade, as descontinuidades governamentais e o compromisso político, também reduziu a atividade turística a seu aspecto econômico, e pouca importância deu a seus efeitos sociais, culturais e, principalmente, ambientais do turismo (ENDRES, 2002).

Com o início da transição do regime militar para a democracia, os instrumentos de planejamento do estado sofreram lenta modificação, passando a desenvolver um papel mais efetivo e mais próximo das demandas sociais dos lugares alvo das políticas públicas. A partir de então, é atribuído ao setor do turismo o caráter de fenômeno, na medida em que suas ações se refletem de forma ampla no âmbito da sociedade, por meio de consequências sociais, culturais, ecológicas e econômicas (RUSCHMANN, 2003).

Como consequência dessas mudanças, e como resultado da rápida expansão do setor do turismo no Brasil, o estado passa a enfrentar o desafio de fomentar o planejamento do turismo nos níveis municipal, estadual e federal, passando a instrumentar-se para enfrentar esse desafio. Há, a partir desse momento, a compreensão de que o turismo precisa ser planejado (DIAS, 2003). Com a solidificação democrática do País, as políticas de desenvolvimento turístico passaram a incorporar paulatinamente a necessidade de planejamento a partir da base, ou seja, dos atores locais, que operam e vivem o turismo nos locais onde ele ocorre. Com isso cresceu a idéia de descentralização da política de turismo, através do tratamento regionalizado do mesmo.



II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

O Ministério do Turismo, criado em 2003 a partir da Lei nº. 10.683, de 28 de maio de 2003, desde a sua institucionalização trabalha baseando-se na proposta de um modelo de gestão pública descentralizada e participativa, integrando as diversas instâncias da gestão pública e da iniciativa privada, por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade turística do País.

O modelo de gestão descentralizada e compartilhada vem fomentando a consolidação de uma rede em prol do Turismo em todo o território nacional, envolvendo o poder público nas três esferas de governo, a iniciativa privada e o terceiro setor. Esse modelo, iniciado em 2003, foi regulamentado com a aprovação da Política Nacional do Turismo (Lei nº 11.771/2008), que instituiu o Sistema Nacional de Turismo. Este sistema é formado por um núcleo estratégico de âmbito nacional composto pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo – CNT e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo – Fornatur, e por uma rede de gestão descentralizada composta pelas Instâncias de Governança Macrorregionais, os Órgãos Estaduais de Turismo, os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, as Instâncias de Governança Regionais, os Órgãos Municipais de Turismo e os Colegiados Municipais de Turismo.

Entendida como uma estratégia necessária para implementar a Política e o Plano Nacional de Turismo, a gestão descentralizada tem permitido somar esforços, recursos e reunir talentos em favor da atividade turística, envolvendo, direta e indiretamente, instituições públicas e privadas, vinculadas ao setor em todo o País. Não obstante os resultados e avanços decorrentes da descentralização e da participação propostas, ainda são necessários esforços para promover a integração entre as diferentes esferas de governo e entre os setores público e privado. Do ponto de vista dos processos de gestão, compartilhar e alinhar ações repercutem positivamente no planejamento, na articulação e na avaliação dos resultados almejados.

Política Nacional do Turismo

A Lei nº 11.771/2008 dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, no desenvolvimento e no estímulo ao setor turístico; revoga leis e decretos anteriores referentes ao tema e dá outras providências. A Lei estabelece normas sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, no desenvolvimento e no estímulo ao setor turístico e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

A Lei considera como turismo as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras. Define que cabe ao Ministério do Turismo estabelecer a Política Nacional de Turismo, planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística, bem como promover e divulgar institucionalmente o turismo em âmbito nacional e internacional. O poder público atuará, mediante apoio técnico, logístico e financeiro, na consolidação do turismo como importante fator de desenvolvimento sustentável, de distribuição de renda, de geração de emprego e de conservação do patrimônio natural, cultural e turístico brasileiro.

O objetivo, segundo o texto da lei, é fazer do turismo, que já está tendo expansão expressiva no País, "uma forma de movimentação econômica" capaz de gerar mais empregos, renda e receitas públicas, propiciando desenvolvimento econômico e social, com foco para a exploração da diversidade cultural brasileira e a preocupação com a preservação da biodiversidade. O MTur, como órgão central do Sistema Nacional de Turismo, continua com a parceria do Embratur (Instituto Brasileiro de Turismo), Conselho Nacional de Turismo, Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, fóruns e órgãos e conselhos estaduais do setor e outras instâncias regionais e locais.

A Política Nacional do Turismo visa estimular a criação, consolidação e difusão dos produtos e destinos turísticos, visando atrair turistas nacionais e estrangeiros, especialmente para regiões que têm grande potencial e menor desenvolvimento econômico e social. Além de focar a exploração turística onde existem belezas naturais e atrativos de natureza cultural, propõe o desenvolvimento de programas estratégicos de captação e apoio à realização de feiras e exposições de negócios, viagens de incentivo, congressos e a participação dos setores afins em eventos nacionais e internacionais.

Com relação à sustentabilidade ambiental, a lei enfatiza o cuidado que a atividade turística deve ter em relação à conservação ambiental e à preservação da identidade cultural das comunidades e populações tradicionais onde ocorrer o desenvolvimento da atividade.

Plano Nacional de Turismo

O Plano Nacional de Turismo - PNT 2007/2010 - Uma Viagem de Inclusão é um instrumento de planejamento e gestão que pretende colocar o turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no País. O

Plano é fruto do consenso de todos os segmentos turísticos envolvidos no objetivo comum de transformar a atividade em um importante mecanismo de melhoria do Brasil e fazer do turismo um importante indutor da inclusão social. O PNT 2007/2010 avança na perspectiva de expansão e fortalecimento do mercado interno, com especial ênfase na função social do turismo. Mas é também um compromisso de continuidade das ações já desenvolvidas pelo Ministério do Turismo e pela Embratur no sentido de consolidar o Brasil com o um dos principais destinos turísticos mundiais. Além de ser uma garantia de que as ações iniciadas pelo governo federal terão continuidade.

Mais do que uma carta de intenções, é um instrumento de ação estratégica, bem delineada nos seus macroprogramas e nas metas para os próximos quatro anos. O Plano Nacional de Turismo realiza o compromisso de apresentar ao País, de forma consolidada e sistemática, a Política Nacional de Turismo, de forma descentralizada, conforme mostra as Fig. 4 e 5.

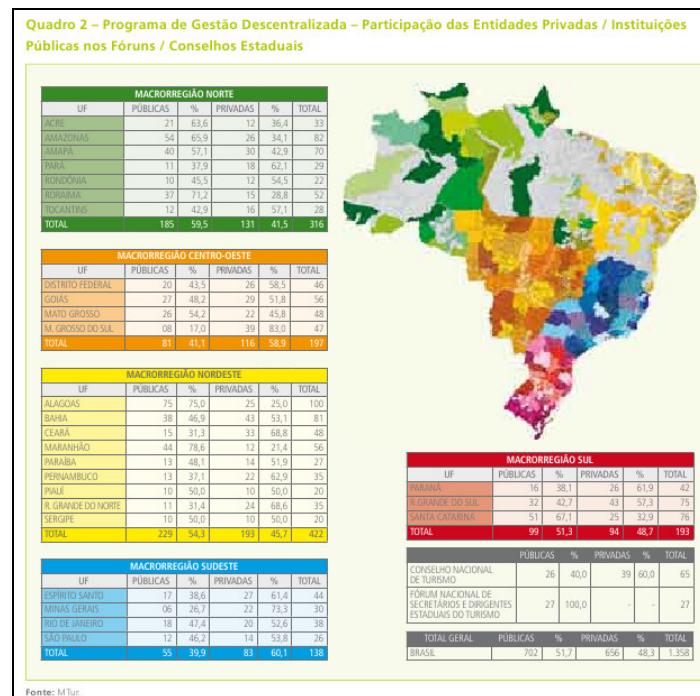


Figura 4 – Gestão descentralizada do MTur, de acordo com o PNT.

Fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de desenvolvimento regional, assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior são algumas das ações que fazem do Plano Nacional do Turismo 2007/2010 um importante indutor do desenvolvimento e da inclusão social.

O modelo de desenvolvimento proposto contempla e harmoniza a força e o crescimento do mercado com a distribuição de renda e a redução das desigualdades, integrando soluções nos campos econômico, social, político, cultural e ambiental. Esse projeto traduz uma expectativa de resultados que vá além do lucro e da valorização do negócio simplesmente e priorize o bem-estar social. É o turismo deve construir caminhos para que possa ser, efetivamente, um direito de todos, independentemente de condição social, política, religiosa, cultural e sexual, respeitando as diferenças, sob a perspectiva da valorização do ser humano e de seu ambiente.

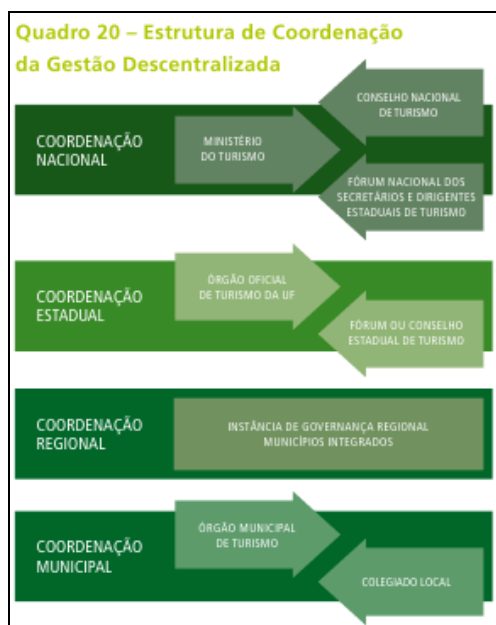


Figura 5 – Estrutura de coordenação descentralizada do MTur (Fonte: PNT 2007/2010)

As metas, macroprogramas e programas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 têm como referência os princípios orientadores expressos na visão e nos objetivos gerais e específicos apresentados a seguir. A visão do Plano Nacional de Turismo é que o turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas, conforme mostra a Fig. 6.



Figura 6 – Classificação dos Macroprogramas e Programas do MTur (Fonte: PNT 2007/2010).

O PNT tem como objetivos gerais:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;

- Promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros e
- Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.

O Programa de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur Nacional

O Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), criado pelo Governo Federal no âmbito do Ministério do Turismo (MTur), tem por objetivo o financiamento de programas regionais para a captação de recursos junto a agências internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Andina de Fomento (CAF).

O primeiro desses programas foi o Prodetur Nordeste I, um programa que hoje é reconhecido como divisor de águas do turismo na região Nordeste do Brasil e que já se encontra em sua segunda fase (Prodetur NE II). A região Sul do País teve sua própria versão do Prodetur, o Prodetur Sul, que envolvia, além dos três Estados da Região Sul, o Estado de Mato Grosso do Sul. Embora não tenha alcançado o mesmo êxito verificado no Nordeste, o Prodetur Sul foi importante no sentido de preparação da região para a organização das políticas de turismo a serem implementadas.

Na região Norte do Brasil, o MMA promoveu o Programa de Ecoturismo (Proecotur), como uma fase de estudos e levantamentos preliminares, visando o estabelecimento de um marco legal e institucional para o desenvolvimento do turismo na Amazônia legal.

Todos estes programas estão sendo sucedidos pelo Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur Nacional – que engloba os citados programas e estende-se às outras regiões brasileiras. Orientados pela Política Nacional de Turismo e pelo Plano Nacional de Turismo 2007-2011, o programa é concebido para atender às especificidades de cada uma das regiões do País, já que trata-se de um programa de regionalização, conforme definido na Política Nacional de Turismo.

O objetivo principal do Prodetur Nacional é gerar condições que facilitem a consecução das metas do Plano Nacional de Turismo, sendo os objetivos específicos: contribuir para aumentar a capacidade de competição dos destinos turísticos brasileiros; e consolidar a política turística nacional, por meio de gestão pública descentralizada, participativa e em cooperação com os diferentes níveis da Administração Pública (federal, estadual e municipal).

Para a consecução destas metas, os mutuários podem contar com o aporte financeiro de recursos federais, através do MTur e também pela contratação de empréstimos de agências internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ou a Corporação Andina de Fomento (CAF). O apoio do BID ao Prodetur Nacional se dá por meio de uma linha de crédito condicionado para investimento, cujo objetivo é fomentar um modelo de desenvolvimento turístico à partir do qual os investimentos dos governos estaduais e municipais respondam tanto às especificidades próprias como a uma visão integral do turismo no Brasil, tal qual preconiza o Plano Nacional de Turismo.

A CAF disponibiliza linhas de crédito para o desenvolvimento de infraestrutura turística nos estados e municípios mutuários. A CAF apóia fortemente o desenvolvimento da infra-estrutura física indispensável para atender às necessidades básicas e respaldar o processo de integração e de competitividade internacional da região, direcionado especialmente para as áreas de rodovia, energia, telecomunicações e integração fluvial latino-americana. No que diz respeito à sustentabilidade, a CAF possui como missão institucional promover o desenvolvimento sustentável e a integração regional e por isso gera estratégias específicas e programas e iniciativas concretas através do desenvolvimento de esquemas inovadores de financiamento que contribuem com o aumento do investimento em meio ambiente. Essas linhas de crédito são acessíveis a partir do Prodetur Nacional.

Podem qualificar-se como mutuários do programa os estados, os municípios (com mais de um milhão de habitantes) e as entidades de personalidade jurídica própria que integrem a administração turística pública de âmbito federal, estadual ou municipal. Para alcançar seus objetivos, o Programa Prodetur Nacional apoiará o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico organizados em cinco componentes descritos em seu Regulamento Operacional (ROP) e sistematizados a seguir:

- a) **Estratégia do Produto Turístico:** tem como objeto os atrativos – naturais e culturais, tangíveis e intangíveis – que originam e motivam o deslocamento de uma pessoa a um lugar determinado, incluindo neste contexto os serviços e equipamentos necessários para satisfazer as motivações da viagem, possibilitar o consumo e estimular a economia local / regional. As atividades deste componente se concentram na recuperação e valorização de atrativos turísticos capazes de promover, qualificar e consolidar a competitividade dos lugares, nos diversos destinos do turismo, com suas especificidades e características. A estratégia de produtos turísticos admite ainda as ações de planejamento e outros, capazes de motivar investimentos privados destinados a melhorar a competitividade dos lugares, em segmentos ou nichos.



- b) **Infraestrutura e Serviços Básicos:** este componente procura integrar os lugares / regiões turísticas, onde existirão os investimentos em produtos turísticos, com intervenções necessárias para promover a acessibilidade e, no lugar, satisfazer as necessidades do saneamento ambiental – água, esgotamento e tratamento sanitário, energia elétrica, comunicações, segurança e saúde. Uma parte destes investimentos participa de contextos urbanos e arranjos espaciais como componentes do produto turístico, como as arquiteturas que, abrigando infraestruturas colaboram na composição do cenário turístico ou da paisagem regional. Incluem-se neste conjunto as análises relativas à elegibilidade e avaliação das ações de acessibilidade.
- c) **Estratégia da Comercialização:** é o componente que contempla ações que objetivam dar a conhecer e fortalecer a imagem dos destinos turísticos, identificando todo o seu patrimônio de atratividade e o caráter e singularidades dos lugares, buscando ampliar a eficiência dos meios de divulgação e comercialização adequados, bem como identificando nichos nas demandas existentes.
- d) **Fortalecimento Institucional:** são os mecanismos de gestão turística, necessariamente compartilhados entre os níveis de coordenação no âmbito federal, estadual e municipal / local, com a participação do setor privado, através de suas representações associativas. O componente admite que, além das ações institucionais de gestão a serem criadas ou aprimoradas, deverá atender as necessidades de reestruturação dos processos de gerenciamento e gestão, inclusive desenvolvimento de software, capacitação, assistência técnica e equipamentos.
- e) **Gestão Ambiental:** é o componente que estabelecerá critérios sobre a proteção dos recursos naturais e culturais, que se constituem na base da atividade turística e, portanto, admitindo a requalificação e preparo destes ambientes para a visitação, resguardado os seus aspectos de integridade fundamentais. As ações previstas englobam o conjunto de regiões que possuem atrativos naturais e as Unidades de Conservação da natureza presentes nessas regiões. Ainda se inscrevem neste componente, os sistemas de gestão ambiental, manejos e demais estudos específicos, licenciamentos e as diretrizes de salvaguardas ambientais dos financiadores, incluindo a avaliação de categorias ambientais das ações programadas, inclusive a própria Avaliação Ambiental Estratégica do programa.

É a utilização contextualizada dos componentes descritos, desdobrados em ações devidamente especializadas sobre destinos e regiões turísticas selecionadas, agrupadas em Pólos Turísticos, que deverão compor o Prodetur Nacional. Estas ações têm como objetivo elencar o desenvolvimento de bases sustentáveis – e iniciais – que permitam distinguir cenários orientados para a sustentabilidade, de curto e médio prazo, principalmente. Estes objetivos são buscados tanto nos Planos de Desenvolvimento Integrados do Turismo Sustentável (PDITS), que buscam o planejamento do turismo na área, como nas Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE), avaliando ações, impactos, prioridades e tomadas de decisões estratégicas.

Como a proposta de desenvolvimento do turismo pelo programa pressupõe a busca de sustentabilidade, aplicam-se a esta proposta todas as políticas nacionais de proteção e salvaguarda ambiental, bem como as políticas relativas ao meio ambiente adotadas pelos organismos financiadores.

No caso do BID, essas políticas admitem salvaguardas, validadas pelo banco a partir de 2006, com os seguintes propósitos: (a) potencializar a geração dos benefícios do desenvolvimento, a longo prazo, por meio de resultados e metas de sustentabilidade ambiental, aplicadas em todas as operações e atividades do Banco, por meio do conhecimento e do fortalecimento da capacidade de gestão; (b) assegurar que todas as operações e atividades sejam ambientalmente sustentáveis e (c) incentivar a responsabilidade ambiental corporativa, no próprio BID.

As diretrizes desta política, voltados para os conceitos de transversalidade e internalização da dimensão ambiental em todos os projetos, são adotados desde o princípio de criação do programa até à concepção da estratégia de seu desenvolvimento.

As diretrizes de salvaguardas ambientais compreendem enfoques objetivos e eficientes, específicas para consultas, supervisões e cumprimento dos requisitos e propostas originárias dos PDITS e das AAE, envolvendo a proteção de habitats naturais, sítios arqueológicos, patrimônios culturais, manejos, prevenção e controles de poluição, que passam a orientar uma classificação das operações.

A classificação das ações deverá se referenciar pelo documento Manual de Planejamento e Gestão Socioambiental do Prodetur Nacional (2009), que referencia essas políticas ambientais e apresenta também algumas recomendações voltadas para os PDITS, Avaliações Ambientais Estratégicas e obras de infraestrutura turística.

IMPACTOS AMBIENTAIS DO PRODETUR

Como mostrado anteriormente, existiram versões anteriores do Prodetur (Prodetur I; Prodetur Nordeste II e Prodetur Sul) que sofreram avaliações ambientais após a sua execução. A avaliação dos resultados do Prodetur I pelo BNB indicou a ocorrência de alguns problemas de execução que tiveram reflexos na qualidade das obras e no alcance dos impactos sociais e sobre o meio ambiente. Os resultados variaram dependendo do estado e do tipo de projeto.

As obras de transporte viário e de saneamento concentram um maior número de problemas e de queixas apresentadas pelas comunidades afetadas e as ONG. A maioria dos problemas citados foram os seguintes fatores (BID, 2002):

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

O Prodetur/NE II alterou o enfoque do programa, de conjuntos de investimentos isolados para um planejamento integrado de áreas ou pólos de turismo, com a participação de grupos de municípios contíguos e com um compromisso para desenvolver a capacidade local de gerenciar o turismo para o benefício da população local.

A análise preliminar do BNB com relação ao Prodetur NE II alertava para a possibilidade de ocorrerem impactos negativos de curto e longo prazos, se o planejamento para turismo não fosse adequado e participativo; se não fossem executados projetos de desenvolvimento institucional e se o dimensionamento e desenho das obras não fossem adequados e/ou se não fossem considerados os aspectos ambientais e sociais no desenvolvimento dos projetos. Os impactos negativos potenciais mais importantes citados foram:

Quadro 7 - Impactos negativos potenciais mais importantes do Prodetur NE II (BID, 2002).

- *Marginalização de populações locais* por falta de acesso aos benefícios econômicos do turismo, com aumento de criminalidade e prostituição. Para mitigar a possibilidade deste impacto, o programa incluiu um componente de capacitação profissional para a população existente com a meta de melhorar sua capacidade e aumentar suas oportunidades de emprego no setor turístico. Além disso, o processo de planejamento para turismo nos pólos passou a ser participativo com envolvimento das comunidades e suas lideranças, além de uma representatividade equilibrada da sociedade civil, por meio dos Conselhos de Turismo.
- *Aumento do influxo de migração* por pessoas procurando trabalho com aumento das demandas para serviços urbanos. Como solução, foi apoiada a implantação dos Planos Diretores Municipais, e o planejamento adequado para os serviços de saneamento e resíduos sólidos, para tentar aliviar os problemas de demanda.
- *Desenvolvimento desordenado ou escala de turismo não apropriada para a área.* Procurou-se mitigar estes problemas com o processo de planejamento instituído pelos PDITS, a implantação de Planos Diretores Municipais, a implantação de zoneamento territorial e programas de ordenamento da faixa das rodovias, e com os programas de fortalecimento dos municípios, tanto nas áreas fiscal e administrativa, como de gestão turística e de seus ativos naturais e culturais.
- *Aumento da pressão sobre meio ambiente natural*, com degradação ou destruição de ecossistemas frágeis, tais como manguezais, a mata Atlântica, caatinga, cerrado, restinga, lagoas e lacunas, e dunas. O risco maior residia nas áreas não protegidas pela lei, ou menos protegidas, como as Áreas de Proteção Ambiental (APA). Para evitar ou minimizar este impacto negativo, apoiou-se a implantação dos Planos Diretores Municipais e dos Planos de Manejo das UC, bem como campanhas de conscientização ambiental.
- *Impactos decorrentes da implantação das obras*, especialmente rodovias, saneamento, aeroportos, urbanização, e centros de disposição final de resíduos sólidos, que poderiam causar impactos negativos ambientais (erosão, sedimentação, ruído, destruição de habitat, desmatamento) e sociais (distúrbios durante a construção e a possibilidade de reassentamento – não identificada nos projetos da amostra, mas possível no Programa). Para tentar mitigar os impactos, o programa estabeleceu procedimentos para assegurar: a consideração da viabilidade ambiental/social no desenvolvimento dos projetos; a identificação de medidas



- mitigadoras e projetos de proteção e restauração ambiental; a elaboração de planos ambientais e projetos executivos ambientais; a incorporação dos custos nos orçamentos e especificações de licitação; e a supervisão adequada das obras, os quais estão detalhados no Regulamento Operacional do Programa.
- *A operação das obras*, particularmente as estações de tratamento e estações elevatórias de água potável e esgoto; centros de disposição de resíduos sólidos, e aeroportos, que poderiam causar impactos negativos sociais (ruído, odores, etc.). Para evitar estes impactos, o programa estabeleceu critérios para a localização das instalações e a exigência que os projetos deverão respeitar os Planos Diretores Municipais.

BASTOS (2010) lembra que, apesar do aumento do movimento turístico e das melhorias no desempenho econômico da região de abrangência do programa, foram identificados impactos ambientais negativos associados à primeira fase do Programa, alguns deles durante a execução de obras de infra-estrutura e outros após a sua conclusão. De acordo com o BID (apud LIMA, 2007), as estratégias turísticas dos Estados não foram capazes de identificar os pontos-chave que deveriam ser trabalhados para assegurar o desenvolvimento sustentado da atividade.

As conclusões e lições aprendidas com a análise dos resultados da primeira fase resultaram em demandas adicionais por parte do BID para futuros programas, o que inclui a Fase II do PRODETUR. O Banco exigiu que fosse estabelecida ‘uma linha de base e respectiva metodologia para avaliar a evolução dos aspectos sociais, ambientais, institucionais, econômicos e turísticos das áreas a serem beneficiadas’ (BASTOS, 2010).

O documento recomendou ainda a realização de uma AAE para o Prodetur/NE II, visando o estabelecimento de estratégias e de bases para a tomada de decisão sobre programas, ações e investimentos públicos, na região Nordeste, tendo em vista o desenvolvimento do turismo de forma ambientalmente sustentável. Esta recomendação foi acatada em parte, com a realização de uma AAE que abrangeu três Estados participantes do programa, Ceará, Piauí e Maranhão (chamados de Costa Norte – CN).

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

Segundo BASTOS (2010), o uso da AAE como instrumento facilitador do processo de planejamento setorial e de tomada de decisão se deu em conformidade com o seu processo de introdução no planejamento de políticas setoriais e de desenvolvimento pelo Governo Federal. O MTur buscou uma metodologia que permitisse a adoção desse instrumento em seu processo de planejamento setorial, de forma a possibilitar a adoção de uma estratégia de desenvolvimento turístico sustentável, a partir da integração de pólos turísticos estaduais e adotou a CN como região pioneira. Para o autor, o entendimento era de que a integração do turismo seria mais ampla do que a integração física e envolveria questões relativas às relações entre os empresários e à sinergia entre os três destinos principais: Jericoacoara, Delta do Parnaíba e Lençóis Maranhenses.

A AAE-CN fez uso da metodologia de cenários como instrumento de suporte às análises prospectivas, o que permitiu apontar as conseqüências prováveis de diferentes alternativas de desenvolvimento para o setor de turismo na CN, fornecendo, assim, subsídios para as decisões em torno do desenvolvimento integrado do turismo naquela região (ROVERE, 2007).

A AAE-CN não atendeu plenamente aos critérios de desempenho, e cumpriu apenas parcialmente suas funções, ao mesmo tempo em que o contexto não se mostrou favorável à sua aplicação. Por um lado, entende-se que ela foi eficaz, uma vez que atendeu parcialmente aos critérios de desempenho e cumpriu, na medida do possível, suas funções de informação e de mudança de atitudes. Por outro, não foi capaz de promover mudanças nas rotinas de planejamento e tomada de decisão e não há registros oficiais de que seus resultados tenham contribuído efetivamente para a elaboração de outras PPP (BASTOS, 2010).

O Prodetur Sul teve como propósito o desenvolvimento sustentável da atividade turística nos estados de Santa Catarina, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul. O objetivo principal do programa era promover o planejamento integrado da atividade turística, a melhoria da infra-estrutura e o desenvolvimento institucional dos municípios. As ações a serem financiadas no âmbito do programa foram identificadas e consolidadas nos PDITS dos estados beneficiados.

Tendo em vista que as possíveis conseqüências socioambientais da implementação do programa decorrentes das ações definidas nos PDITS, bem como outros impactos decorrentes de atividades humanas que pudessem ser induzidas pelo desenvolvimento turístico nas áreas prioritárias, o BID e o Ministério do Turismo tomaram a iniciativa de conduzir um processo de avaliação ambiental estratégica do Programa, sob a forma de avaliação ambiental programática.

Tal processo envolveu a avaliação socioambiental dos PDITS dos quatro estados contemplados no Programa, com o objetivo principal de antecipar a identificação dos impactos ambientais e sociais estratégicos, propondo as medidas destinadas a preveni-los e controlá-los, e estabelecer os respectivos meios de verificação e as diretrizes de acompanhamento da implementação. Os possíveis impactos estratégicos da implementação do programa, levantados à época pela avaliação programáticas foram os mostrados na Tabela 2.

Tabela 2 – Impactos estratégicos potenciais do Prodetur Sul.

Impactos Negativos	Fatores Causais	Principais Ações Preventivas	Meios de Verificação
Degradação da qualidade ambiental urbana e da qualidade de vida	Crescimento desordenado das cidades	Planos diretores municipais Projetos de infra-estrutura Fortalecimento institucional	Relatórios semestrais de progresso elaborados pelas UCE Relatórios anuais de Acompanhamento dos Impactos Estratégicos elaborados por consultoria independente
Pressão sobre os recursos naturais e atrativos às atividades turísticas.	Ocupação inadequada de áreas frágeis; atividade turística desordenada.	Estudos de capacidade de carga Sistema de Manejo de visitação Criação e Planos de manejo e normas de uso público de UCN	
Pressão sobre a infraestrutura urbana e de saneamento básico.	Aumentos de fluxos turísticos e de população residente.	Fortalecimento institucional Projetos de melhoria de infra-estrutura urbana e saneamento básico Planos diretores municipais	
Aumento do custo de vida e de taxas de desemprego para comunidades locais.	Elevação dos preços de bens de consumo regular, demanda de mão-de-obra sazonal	Plano de marketing Ações de incentivo fiscal Capacitação do setor privado Diversificação de produtos para o turismo	
Perda de valores culturais.	Desrespeito à cultura local e descaracterização da paisagem urbana.	Planos diretores municipais (normas de edificação) Capacitação profissional Sensibilização das comunidades	

MECANISMOS DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL DO PRODETUR NACIONAL

Manual de Planejamento e Gestão Socioambiental

O Manual de Gestão Socioambiental (MTur, 2009) é um documento que procura identificar as implicações socioambientais dos projetos financiados pelo Prodetur Nacional e explicitar as diretrizes técnicas e exigências legais que devem ser cumpridas para assegurar sua viabilidade, frente à legislação ambiental brasileira e ao organismos financiadores do programa. Dirige-se às entidades públicas e agentes de desenvolvimento turístico dos estados e municípios beneficiados, servindo de guia para os trabalhos dos gerentes e responsáveis das unidades executoras do Programa quando da elaboração dos PDITS e das Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE), bem como das diferentes fases de planejamento (concepção, desenho e avaliação ambiental), execução e operação dos projetos realizados sob a linha de crédito do Prodetur Nacional.

A elaboração dos PDITS aparece em capítulo próprio, que focaliza a caracterização detalhada da situação ambiental das áreas consideradas como pólo turístico e dos ativos ambientais e UC, utilizados como atrativo para a atividade turística. Considera ainda a avaliação dos impactos ambientais estratégicos das diretrizes do plano e do conjunto de projetos que vier a contemplar, de modo a antecipar prováveis riscos ambientais advindos do desenvolvimento turístico planejado, como a degradação dos espaços urbanos e dos recursos naturais comprometidos com outros usos, e de conflitos com outros planos e programas de desenvolvimento.

Recebe destaque neste capítulo a elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica, por ser instrumento importante para o conhecimento da realidade socioeconômica e ambiental dos Pólos turísticos e para a proposição de cenários de desenvolvimento sustentáveis. É apresentado o conceito de AAE adotado no âmbito do programa, bem com as principais diretrizes a serem seguidas quando da elaboração das mesmas, visando a sua concepção como instrumentos valiosos na tomada de decisão na política ambiental e como os PDITS e a implantação do programa poderão afetar a realidade socioeconômica e ambiental regional.



No caso dos projetos de infraestrutura, o MPGS apresenta o quadro legal e institucional de controle ambiental e promove orientação quanto às diretrizes socioambientais mínimas a serem seguidas na concepção de cada um deles e as licenças e autorizações a serem requeridas junto aos órgãos competentes, em suas distintas fases de implementação. Encaminha o leitor para os anexos do Regulamento Operacional que contêm o detalhamento dessas diretrizes e os termos de referência para os estudos ambientais a serem desenvolvidos, nos quais são também indicadas as medidas de controle ambiental dos impactos, que deverão ser adotadas para que se assegure a devida proteção do meio ambiente e, quando couber, se potencializem os benefícios sociais.

Para os demais planos, estudos e ações de gestão ambiental, o MPGS apresenta os respectivos princípios metodológicos para orientar sua elaboração, remetendo o leitor para os anexos do Regulamento Operacional (ROP) referentes aos conteúdos mínimos e termos de referência dos respectivos estudos ambientais.

Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) é um instrumento de planejamento do turismo em uma área geográfica selecionada (pólo turístico), que tem por objetivo principal orientar o crescimento do setor em bases sustentáveis, em curto, médio e longo prazo, estabelecendo as bases para a definição de ações, as prioridades, e a tomada de decisão. Deve, portanto, constituir o instrumento técnico de gestão, coordenação e condução das decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico. As justificativas relativas à seleção dos pólos; a formulação de objetivos, os diagnósticos da área, as estratégias de desenvolvimento turístico, o plano de ações e a seleção de projetos e procedimentos relativos ao Prodetur estão contidos no PDITS.

Os PDITS apresentam, ainda, uma visão integrada da realidade do pólo turístico sob os aspectos relacionados à cadeia produtiva do turismo (produto e mercado) e à gestão do turismo, além daqueles relacionados aos âmbitos social, econômico e ambiental, e à infra-estrutura e serviços básicos (saneamento básico, energia elétrica, comunicação, acessos e transportes).

O PDITS propõe objetivos, metas e diretrizes para o desenvolvimento da atividade turística, visando à melhoria da qualidade de vida das populações residentes na área selecionada, que resultem em um documento com informações necessárias à caracterização da situação atual, identificando seus problemas e oportunidades e definindo estratégias e ações, a partir dos seguintes princípios:

- Planejamento estratégico voltado ao mercado turístico: Definição de produtos e mercados para concentração de esforços, identificando-se os pontos fracos e fortes, as oportunidades e as ameaças e analisando-se as medidas necessárias para a correção de rumo e a busca por maior competitividade; os investimentos devem consolidar a posição da área turística no mercado turístico, atendendo aos requerimentos dos segmentos de demanda meta e levando em conta a necessidade de diferenciação de destinos competidores.
- Desenvolvimento sustentável: atendimento aos turistas e benefícios dos residentes, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida, mediante a geração de emprego e renda e a proteção dos recursos naturais e culturais; provisão de infra-estrutura e melhoria dos espaços urbanos disponíveis e utilizáveis; prevenção e controle dos impactos estratégicos (oportunidades e riscos ambientais) decorrentes do desenvolvimento turístico.
- Planejamento participativo: com representantes dos setores público e privado, que intervenham ou possam ser afetados pelo turismo, incluindo as organizações sociais;
- Planejamento integrado: definição das ações necessárias para melhorar a competitividade da área como destino turístico em um único plano, independentemente dos responsáveis pela execução dessas ações e das fontes de financiamento.

As diretrizes que orientam a elaboração dos PDITS derivam-se da boa prática de planejamento setorial de base regional, das políticas e salvaguardas ambientais e sociais e das instruções de preparação dos documentos e execução dos programas Prodetur.

Os critérios de utilização dos recursos naturais pela atividade turística e as ações propostas nos PDITS devem ainda se enquadrar nas diretrizes e disposições da legislação ambiental vigente no País e no estado em que se desenvolvem. O aproveitamento de Unidades de Conservação (UC) de uso controlado para o turismo deve considerar os princípios e as regras gerais de conservação e gestão que rege o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); o planejamento e a execução de obras de infra-estrutura e demais atividades devem seguir os regulamentos pertinentes ao licenciamento e à fiscalização.

Em linhas gerais, e tendo como referência informações às análises dos processos ambientais na área turística a ser considerada no plano, a elaboração dos PDITS deve dar atenção aos seguintes aspectos:

- Visão socioambiental integrada, considerando os componentes físicos, bióticos, econômicos, sociais e culturais dos sistemas ambientais, nas áreas turísticas selecionadas;
- Situação de qualidade e medidas de proteção dos recursos ambientais e ecossistemas, e dos recursos socioculturais que servirão de base para a atividade turística (qualidade ambiental das UC e análise da capacidade institucional e do desempenho das respectivas estruturas de gestão);
- Caracterização e avaliação da infra-estrutura urbana, em termos de seus serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e gestão de resíduos sólidos), transporte, habitação e outros serviços, especialmente da infra-estrutura de apoio às atividades turísticas;
- Identificação e medidas de solução dos potenciais conflitos com outros setores da economia pelo uso dos recursos ambientais de base para o turismo;
- Identificação e avaliação dos impactos estratégicos do plano, em termos das potencialidades e riscos socioambientais do modelo de desenvolvimento turístico que for adotado;
- Descrição em detalhe do modelo de gestão institucional de turismo, incluindo o respectivo programa de gestão ambiental, que deve compreender as medidas de controle dos impactos socioambientais e os indicadores de acompanhamento da implementação do plano.

A Unidade de Coordenação de Projetos (UCP) de cada estado ou município é responsável pela elaboração dos PDITS (ou sua contratação), promovendo as medidas necessárias para envolver o setor empresarial turístico, outras instituições cujas funções e decisões afetem direta ou indiretamente o desenvolvimento do turismo e as comunidades afetadas. Deve-se assegurar a participação de representantes dessas entidades e da sociedade nas diferentes fases de elaboração do plano, de modo a facilitar a comunicação e a troca de informação, o consenso sobre os objetivos do plano e o estabelecimento dos compromissos entre as partes.

AValiação Ambiental Estratégica no Âmbito do Prodetur Nacional

Modelo Proposto

Para se propor um modelo de AAE que possa realmente contribuir para a incorporação do planejamento ambiental nas propostas individuais de desenvolvimento contidas nos PDITS dos diferentes Pólos turísticos do Prodetur Nacional, é preciso levar em consideração algumas peculiaridades que dizem respeito ao escopo e ao tempo de execução da fase de planejamento do programa.

Primeiro, o PDITS, embora com a alcunha de Plano, não corresponde à definição de Plano adotada neste trabalho e na lei. Assim, pode-se entender ou compatibilizar o PDITS ao programa Prodetur Nacional nos Estados. Essa diferenciação é importante, uma vez que os PDITS são a “expressão” dos diferentes programas regionais que são chamados de “Prodetur Nacional”, os quais estão ligados estrategicamente ao Plano Nacional de Turismo (este sim, um “plano” conforme definido conceitualmente), que por sua vez, está ligado a uma Política Nacional de Turismo.

É de se notar que, embora a Política e o Plano Nacional de Turismo proponham mecanismos para o desenvolvimento sustentável no setor turismo (principalmente o PNT), nenhuma Avaliação Ambiental Estratégica foi formalmente integrada aos processos de definição da Política e do PNT. Assim, até o momento, não há que se falar em AAE nem da política nem do plano de turismo. Dado que estes já estão definidos e institucionalizados, resta, no momento, a adoção da AAE no nível do programa (Prodetur Nacional).

Segundo, a operacionalização do Prodetur Nacional se dá pela apresentação de propostas individuais dos estados e municípios que preenchem os requisitos (já listados anteriormente). Cada mutuário apresenta sua própria carta consulta, seu próprio PDITS e, no contexto atual, sua própria AAE. A introdução da variável ambiental na estratégia das diferentes propostas se dá ao nível das exigências feitas pelo MTur para garantir a padronização do programa, entre as quais, a observação dos mecanismos de planejamento, salvaguardas ambientais, prevenção e mitigação de impactos ambientais descritos no ROP e no MGSA.

Terceiro, a fase de preparação das propostas e dos respectivos mecanismos de planejamento do programa (carta-consulta, regulamento operacional, PDITS, AAE e outros) está estritamente ligada aos ciclos orçamentários anuais, uma vez que quase sempre dependem de recursos federais para sua elaboração, o que gera pressões tanto no escopo quanto no tempo de preparação destes documentos, inclusive a AAE.

O escopo da AAE é impactado no sentido de que geralmente ela não tem sido elaborada concomitantemente aos PDITS, embora os mesmos contemplem o levantamento de dados ambientais que serão cruciais para a realização da

II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

AAE. A AAE começa a ser elaborada quando os PDITS estão sendo preparados, geralmente por meio de equipes contratadas exclusivamente para isto (portanto, diferentes dos PDITS), o que gera variações no escopo das AAE, conforme seja o grau de desenvolvimento em que se encontra o PDITS. Em alguns casos, quando a AAE é feita paralelamente ao PDITS, nota-se um grau elevado de permuta de dados e retroalimentação de ambos. Em outros casos, tal troca é diminuída, uma vez que os PDITS já se encontram em estágio avançado da elaboração. Nestes casos, a AAE se aproxima bastante do modelo de projetos.

Já o tempo é impactado pelo fato de que a AAE é incluída como documento de preparação para o programa, e, portanto, condição “sine qua non” para a obtenção do crédito pelos mutuários. Assim, existe pressão para que a AAE seja feita, algumas vezes, em prazos mais exíguos do que o desejado. É importante ressaltar, porém, que a maioria das AAE em andamento tiveram o prazo inicial de 6 meses para serem executadas, o que é considerado suficiente para a elaboração do instrumento.

Também a variável custo é importante no contexto de definição da AAE. Como não se trata de um instrumento comumente elaborado no País, não se sabe ao certo qual o custo das AAE. Além disso, é difícil determinar um custo médio, sendo que as propostas individuais dos participantes do programa diferem muito entre si. Mas como as AAE são financiadas com recursos públicos federais, são orçadas com base em parâmetros pré-definidos de levantamento de custos, o que acaba levando à adoção de valores parecidos, embora sejam propostas de níveis muito diferentes.

Propor um “modelo” de AAE parece ser um contra-senso, quando se leva em consideração a natureza fluida do instrumento, já relatado nos capítulos anteriores. No entanto, conforme explicitado nas peculiaridades relatadas, a não adoção de parâmetros pré-definidos para as AAE do Prodetur Nacional levaria a uma variabilidade enorme no escopo, tempo e custo das avaliações, o que terminaria, provavelmente, por eliminar a oportunidade da adoção do instrumento pelo programa.

É importante lembrar que, no âmbito de um programa, PARTIDÁRIO (2007) prevê que a AAE pode ser tratada como uma abordagem muito próxima da avaliação de impacto ambiental de projetos. No entanto, o modelo proposto não é e não deve ser concebido como o simples ajuntamento das diversas AIA dos projetos componentes do programa, sob a pena de perder seu caráter estratégico. É interessante estabelecer mecanismos de diálogo entre a AAE e os PDITS, no sentido de que ambos se relacionem, retroalimentando-se e incorporando o quanto for possível as variáveis ambientais no planejamento do programa. O Termo de Referência para a elaboração da AAE no âmbito do Prodetur Nacional (anexo I), detalha a visão recomendada para as AAE do programa.

Resultados Esperados

Os seguintes resultados são esperados da adoção da AAE no planejamento das propostas individuais do Prodetur Nacional:

- Obter uma visão ambiental abrangente e, ao mesmo tempo específica para focar as ações e programas necessários sob a ótica do turismo, para órgãos federais, estaduais e municipais envolvidos, além do empresariado regional e das comunidades.
- Assegurar antecipadamente o entendimento das questões ambientais envolvidas para a implementação de programas e ações e, assim, a previsão de impactos ambientais que poderão ocorrer, no âmbito do Prodetur Nacional.
- Contribuir para um processo ambientalmente integrado e sustentável de desenvolvimento do planejamento do turismo nas regiões turísticas do Brasil.
- Estabelecer um melhor contexto para a avaliação de impactos sinérgicos e cumulativos.
- Subsidiar a seleção e priorização de ações e investimentos a serem empreendidos nos níveis federal, estadual e municipal, associados à viabilização do desenvolvimento da atividade turística ambientalmente sustentável e ao desenvolvimento socioeconômico de áreas/pólos nacionais de turismo, tendo em vista a criação de empregos e a geração de renda.
- Assegurar sistemas de decisão abertos, com abordagens simples, flexíveis e interativas, podendo auxiliar os trabalhos dos Conselhos de Turismo e de Meio Ambiente, com ênfase na iniciativa privada interessada, quanto ao aproveitamento de atrativos locais/regionais, com ênfase na forma e procedimentos pelos quais seus empreendimentos devem ser conduzidos;
- Facilitar um encadeamento e uma implementação de programas e ações ambientalmente.

- Facilitar a disponibilidade e o acesso às informações sobre prioridades e seleção de investimentos públicos e/ou privados, que constituam efetivamente oportunidades regionais associadas ao desenvolvimento do turismo sustentável para os diversos públicos alvos ou comunidades que possam estar envolvidos de alguma forma no processo, cabendo destacar os casos das comunidades tradicionais e étnicas (indígenas), entre outros grupos de interesse.
- Propiciar orientação ao poder público nos âmbitos federal, estadual e municipal para os necessários ajustes nos respectivos marcos legais e institucionais.

CONCLUSÕES

A partir dos resultados desta pesquisa, pode-se concluir que:

- É imprescindível que o planejamento turístico incorpore a dimensão ambiental para que se possa falar em sustentabilidade no turismo, pois os impactos negativos do turismo sobre o meio ambiente natural podem superar os impactos positivos causados pelo mesmo, caso não exista planejamento ou o mesmo seja mal feito.
- Embora a legislação brasileira exija a Avaliação de Impactos Ambientais (AIA), contendo o respectivo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA), para diversas tipologias de projeto (principalmente os de grande vulto), grande parte dos empreendimentos turísticos no País não carrega consigo a preocupação com a sustentabilidade, gerando muitos impactos ambientais que poderiam ser evitados se recebessem o devido tratamento ainda na fase de planejamento.
- Com relação aos modelos de abordagem da AAE, no Brasil, o modelo de abordagem de projetos parece ser mais comum, pelo fato de os mecanismos de AIA encontrarem-se bem institucionalizados no País, embora ainda seja cedo para tal afirmação, dado que tais discussões são consideradas recentes no Brasil.
- Embora a Política e o Plano Nacional de Turismo proponham mecanismos para o desenvolvimento sustentável no setor turismo, nenhuma Avaliação Ambiental Estratégica foi formalmente integrada aos processos de definição da Política e do PNT. Assim, até o momento, não há que se falar em AAE nem da política nem do plano de turismo. Dado que estes já estão definidos e institucionalizados, resta, no momento, a adoção da AAE no nível do programa (Prodetur Nacional).
- Existem diversas peculiaridades que se interpõem à adoção eficaz da AAE no Prodetur Nacional, com relação a escopo, tempo e custos.
- O escopo da AAE é impactado no sentido de que geralmente ela não tem sido elaborada concomitantemente aos PDITS, embora os mesmos contemplem o levantamento de dados ambientais que serão cruciais para a realização da AAE. Em alguns casos, quando a AAE é feita paralelamente ao PDITS, nota-se um grau elevado de permuta de dados e retroalimentação de ambos. Em outros casos, tal troca é diminuída, uma vez que os PDITS já se encontram em estágio avançado da elaboração. Nestes casos, a AAE se aproxima bastante do modelo de avaliação de projetos.
- O tempo é impactado pelo fato de que a AAE é incluída como documento de preparação para o programa, e, portanto, condição “sine qua non” para a obtenção do crédito pelos mutuários. Assim, existe pressão para que a AAE seja feita, algumas vezes, em prazos mais exíguos do que o desejado.
- Como não se trata de um instrumento comumente elaborado e instrumentalizado no País, não se sabe ao certo qual o custo das AAE. Além disso, é difícil determinar um custo médio, sendo que as propostas individuais dos participantes do programa diferem muito entre si.
- Propor um “modelo” de AAE parece ser um contra-senso. No entanto, a não adoção de parâmetros pré-definidos para as AAE do Prodetur Nacional levaria a uma variabilidade enorme no escopo, tempo e custo das avaliações, o que terminaria, provavelmente, por eliminar a oportunidade da adoção do instrumento pelo programa.
- O modelo de AAE proposto não deve ser concebido como o simples ajuntamento das diversas AIA dos projetos componentes do programa, sob a pena de perder seu caráter estratégico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRA FILHO, S. S., 2001, *Avaliação Ambiental Estratégica: Uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento*. Tese de D. Sc., IE, UNICAMP, Campinas, SP, Brasil.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID), 2002, *PRODETUR/NE II: Relatório de Avaliação dos Impactos Ambientais e Sociais*, BR-0323.

BASTOS, D.N. A avaliação ambiental estratégica como subsídio para o planejamento do setor de turismo no Brasil: uma análise do caso da Costa Norte. Programa de Planejamento Energético, COPPE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2010.



- BENI, Mário Carlos. Análise estrutural do turismo. 6. ed. São Paulo: SENAC, 2001.
- BIRD. A Framework for Sustainable Tourism Development in Honduras: Strategic Environmental Assessment of the Tourism Strategy for the North Coast, Bay Islands, and Copán Valley, BIRD, 2004.
- BRAMWELL, W. and LANE, B. Sustainable Tourism: An Evolving Global Approach *Journal of Sustainable Tourism* 1 (1) 1-5. 1993.
- CLARK, B. O processo de AIA: conceitos básicos. In: PARTIDÁRIO, M. R., JESUS, J. de. Avaliação do impacto ambiental: conceitos, procedimentos e aplicações. Lisboa:CEPGA, 1994. p. 03-24.CEPGA, 1994. p. 03-24.
- COSTA, S.D., *O uso da Avaliação Ambiental Estratégica para definição de políticas portuárias: o caso do Porto de Santos/SP*. Universidade de Brasília: Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2005.
- CRUZ, R. C., 2000, *Política de Turismo e Território*. São Paulo, Editora Contexto.
- DIAS, Reinaldo. Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.
- EGLER, P. C. G., 2001, "Perspectivas de uso no Brasil do processo de Avaliação Ambiental Estratégica". In: *Educação e Meio Ambiente*.
- ENDRES, A.V. O planejamento como instrumento de condução política do Estado: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. *Veredas - Revista Científica De Turismo* Ano I N° 1: Universidade Federal da Paraíba, 2002.
- FARIA, C.; AZEVEDO, L.M.N. Para compreender o planejamento ambiental: organizadoras Sueli Corrêa de Faria e Lícia Maria Nunes de Azevedo. Brasília: Universa, 2004.107p.
- FEITOSA, A.M.V. *As perspectivas do turismo no desenvolvimento sustentável*. Artigo eletrônico disponível em <http://www.projetur.com.br/>. Acesso em 22/09/2009.
- FERREIRA, A.F.P. Impactos do turismo sobre o meio ambiente. Artigo eletrônico publicado 2/11/2008. Disponível em <http://www.webartigos.com>.
- FULLER, K., & SADLER, B. (1999). EC Guidance on cumulative effects assessment. *Environmental Assessment* , pp. 33-35.
- HALL, C. Michel. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo Contexto.)
- LA ROVERE, E., BASTOS, D. Silva, H. V. O. et al. "Avaliação AmbientalEstratégica no Turismo". In: Philippi Jr. A., Ruschmann, D. (eds), *Gestão Ambiental e Sustentabilidade no Turismo*, 1a ed, capítulo 10, São Paulo, Editora Manole, 2010.
- LABORATÓRIO INTERDISCIPLINAR DE MEIO AMBIENTE (LIMA) -COPPE/UFRJ, 2007, *Avaliação Ambiental Estratégica da Região Costa Norte*. Rio de Janeiro.
- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, Decreto nº 4.340 de 22 de agosto de 2002, Lei nº 11.132, de 4 de julho de 2006, e Decreto nº 5.566, de 26 de outubro de 2005*. Disponível em www.planalto.gov.br.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA), 2002, *Avaliação Ambiental Estratégica*. Brasília, Secretaria de Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 1997.
- PARTIDÁRIO, M. 2006. "Conceitos, evolução e perspectivas da Avaliação Ambiental Estratégica". In: *Seminário de Especialistas em Avaliação Ambiental Estratégica na América Latina e na Formulação e Gestão de Políticas*. Santiago do Chile, Chile. 27 pp.
- PARTIDÁRIO, M. *Guia de boas práticas para Avaliação Ambiental Estratégica: orientações metodológicas*. Agência Portuguesa do Ambiente, Amadora, Portugal. 2007.
- PARTIDÁRIO, M. R. & CLARK, R. Perspectives on Strategic Environmental Assessment. Lewis Publishers: London, 2000.

- PARTIDÁRIO, M. R. Strategic Environmental Assessment - principles and potential. In: PETTS, Judith (Ed.), Handbook on Environmental Impact Assessment, Blackwell: London, 1999 p. 60-73.
- PARTIDÁRIO, M., 1996, "Strategic Environmental Assessment: key issues emerging from recent practice", *Environmental Impact Assessment Review*, vol. 16, pp. 31-55.
- PARTIDÁRIO, M.R. – Seminário sobre AAE: Melhorar a Tomada de Decisão – Manual de Apoio, Lisboa, 2001, 82 p.
- PARTIDÁRIO, M.R. Avaliação Ambiental Estratégica. Workshop sobre Avaliação Ambiental Estratégica, promovido pelo Banco Mundial, Fortaleza, 2003.
- RUSCHMANN, Dóris. Turismo e Planejamento Sustentável. 10ª ed. Campinas, SP:Papirus Editora, 2003.
- RUSCHMANN, Doris. Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente. Campinas, SP: Papirus, 1997. (Coleção turismo).
- RUSCHMANN, Doris.Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente.7º. ed. Campinas, SP : Papirus, 2003.199 p.RUSCHMANN, Doris.Turismo e Planejamento Sustentável: a proteção do meio ambiente.10. ed. Campinas, SP : Papirus, 2003.199 p.
- SACH, K. Síntese dos Debates realizados por ocasião do Workshop "SEA in the Cooperation with Developing and Transition countries", Berlim, Alemanha, 2001
- SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel, (org.).Para pensar o desenvolvimento sustentável. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 29-56.
- SADLER,B AND VERHEEM,R. *Strategic Environmental Assessment – status, challenge and future directions*, Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and The Environment, Netherlands, 1996.
- SADLER,B AND VERHEEM,R. *Strategic Environmental Assessment – status, challenge and future directions*, Hague, Ministry of Housing, Spatial Planning and The Environment, Netherlands, 1996.
- SWARBROOKE, John. Turismo Sustentável: meio ambiente e economia. 2. ed. São Paulo: Aleph, 2000. v. 2.
- THERIVEL, R. 1995. *Environmental Appraisal of Development Plans 1992-1995*, Working Paper No. 160, Oxford: School of Planning, Oxford Brookes University.
- THERIVEL, R. Et al., 1992, *Strategic Environmental Assessment*. London, Earthscan Publications Ltd.
- THÉRIVEL, R., PARTIDÁRIO, M., 1996, *The Practice of Strategic Environmental Assessment*, London, Earthscan Publications Ltd.
- WWF. *A Strategic Environmental Assessment of Fiji's Tourism Development Plan*, WWF, may 2003.
- YOUPELL, R., *Turismo uma Introdução*. Editora Contexto, 2002.
- _____, 2007, *Plano Nacional de Turismo 2007/2010*. Brasília.