

# A inserção da variável ambiental no planejamento turístico: por uma abordagem estratégica

Clara Carvalho de Lemos

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

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

Apesar de reconhecida a necessidade de se buscar formas de inserir a variável ambiental em ações de planejamento estratégico do turismo, a pesquisa sobre o tema ainda é limitada. Já existe

alguma experiência e prática internacional no que diz respeito à abordagem estratégica dos impactos ambientais do turismo, em especial no âmbito de políticas, planos e programas. No Brasil, entretanto, essa discussão ainda é recente, dado que o gerenciamento de impactos acontece em momentos tardios; ou seja, o estímulo ao turismo precede o planejamento, e o poder público, geralmente, concentra esforços em minimizar os impactos que o aumento do fluxo turístico causa em áreas naturais, desconsiderando outras consequências inevitáveis que essa atividade pode trazer para uma região, como a pressão sobre o arranjo territorial, a pressão sobre os recursos naturais e as reservas de água, o aumento da produção de resíduos, efluentes etc.

Apesar de alguns curtos períodos de estagnação e crises econômicas, o turismo ainda vive um período de crescimento contínuo e significativo. Tendo em vista, portanto, a necessidade de pesquisa em abordagens estratégicas na gestão dos impactos negativos da atividade, este estudo apresenta e discute algumas experiências identificadas e oferece alguns subsídios e reflexões para o tratamento dessas questões, especialmente no contexto brasileiro.

### **A variável ambiental no contexto do planejamento turístico**

São vários os fatores que influenciam a ocorrência de impactos ambientais negativos de atividades turísticas e a intensidade e frequência com que eles ocorrem. Esses impactos devem variar, principalmente, de acordo com (Cohen, 1978; OMT, 2003; Simpson e Wall, 1999):

- A intensidade do uso turístico: o volume de visitantes, o tempo de permanência no local e a concentração da utilização turística em locais e épocas específicos determinam a intensidade do uso turístico. A alta intensidade

de fluxo turístico poderá acarretar pressão sobre as áreas naturais e urbanas e os recursos a elas associados.

- Tipo de utilização ou de atividade turística: o tipo de atividade turística (atividades desenvolvidas e as facilidades requeridas) está diretamente relacionado aos impactos ocasionados. Algumas atividades são mais intensivas no uso de recursos naturais, emitem mais ruídos e resíduos e/ou demandam maior quantidade de facilidades (infraestrutura, suprimentos, mão de obra, matérias-primas etc.).
- Características da área de destino: os ambientes diferem em termos de fragilidade, sensibilidade e capacidade de recuperação. As características do meio ambiente, portanto, influenciam sua capacidade de absorver impactos. Algumas áreas são mais suscetíveis ao dano ambiental do que outras, e são as suas características naturais que devem condicionar sua capacidade de receber fluxos turísticos e infraestrutura associada.
- Gestão e contexto político: os impactos estão intimamente relacionados aos tipos de planejamento e estratégias de gestão associados à atividade turística. A maioria dos casos de impactos negativos da atividade ocorre em áreas em que há pouco controle, gerenciamento de má qualidade ou inexistente e um sistema legal falho.

Em um estudo realizado no Parque Nacional do Itatiaia, Serrano (1999) analisou o uso do local por turistas e visitantes e chamou a atenção para o fato de que o argumento do impacto turístico, que por vezes justifica a interdição de algum tipo de uso do local por visitantes, em geral, mascara a insuficiência ou a incompetência administrativa, pois os impactos inerentes da atividade turística em áreas naturais podem ser atenuados por uma

série de medidas de controle e gestão. Isso confirma a ideia de que são as estratégias de gerenciamento e os instrumentos de gestão utilizados que devem influenciar de modo mais significativo os níveis de impacto ocasionados pela atividade turística. São as estratégias de gestão que permitem o controle dos outros fatores causadores de impacto.

Para isso, nas últimas décadas, vários instrumentos de gestão e planejamento foram desenvolvidos, com especial referência ao uso turístico de áreas naturais, no sentido de resolver os conflitos e impactos do turismo (Boyd e Butler, 1996).

A capacidade de carga ou suporte é um desses instrumentos de gestão, já amplamente aplicado em estratégias de controle de fluxos turísticos em áreas naturais, especialmente a partir da década de 1990. Este instrumento é o resultado de uma apropriação do conceito utilizado na gestão de pastagens para determinar o número de animais que podem ser mantidos em certa área de pasto. No turismo, sua adoção consiste no cálculo de um número máximo de visitas por dia que uma área natural pode suportar (Cifuentes, 1992).

Fazendo uma análise sobre estudos e experiências de capacidade de carga em distintas partes do mundo, Pires (2005) identificou vários enfoques de abordagem desse conceito. De maneira geral, a aplicação desse instrumento está relacionada ao estabelecimento de um número máximo de usuários ou atividades permitidas em certa área ou na determinação dos níveis de degradação ecológica que possam ser considerados aceitáveis.

As principais críticas referem-se ao fato de que estabelecer número de visitantes para áreas naturais é muito mais um conceito intuitivo do que científico e que a magnitude do impacto não é necessariamente condicionada pelo número de turistas. Wearing e Neil (2001) também são críticos desse método e garantem que a prática de limitar o número de visitantes é, muitas vezes, uma solução imprópria e simplista.

Exemplo disso é o estudo sobre efeitos provocados pelos passeios de barco (observação e nado com golfinhos) em Northland, na Nova Zelândia. Constantine et al. (2003) afirmam que parece não existir uma relação direta entre a magnitude do impacto e o número de barcos e banhistas, mas sim com o tempo de exposição desses animais a esses encontros, resultando em impactos cumulativos significativos. Os autores sugerem, portanto, que é preferível que todos os barcos interajam com os golfinhos em um mesmo período delimitado a distribuí-los em um período mais extenso.

Outros sistemas de gerenciamento e manejo de visitantes baseados em condições sociais e ambientais desejáveis representam uma reformulação do conceito de capacidade de carga, de forma a compensar e/ou suprir algumas de suas limitações.

Lindberg et al. (1997) defendem o argumento de que o foco do manejo das visitas a áreas naturais deve ser “quais são as condições desejáveis”, em vez de simplesmente estabelecer números máximos de visitantes. É essa visão de gestão, baseada no desenho de indicadores, cenários e monitoramento, que caracteriza os sistemas de manejo como o Limits of Acceptable Change (LAC), o Visitor Impact Management (VIM), o Visitor Experience Resource Protection (VERP), dentre outros.

Freixêdas-Vieira et al. (2000) mostram que esses métodos apresentam em comum o fato de se basearem em condições sociais e ambientais desejadas para o futuro, e, por meio do monitoramento da área, avalia-se se as ações de manejo estão produzindo os resultados esperados sem alterar outras características da experiência ou do ambiente.

Nota-se, portanto, uma evolução do manejo da visitação pública em áreas naturais, partindo do simples controle do número de pessoas, estabelecido pela capacidade de carga, a instrumentos que estabelecem padrões e condições ambientais de mudanças aceitáveis e o contínuo monitoramento dessas questões.

Identificados os impactos e suas causas, podem-se estabelecer estratégias de controle e redução de impactos, sejam elas a limitação do número de pessoas ou outras ações de manejo, como educação ambiental, mudanças nas regras para atividades desenvolvidas no interior da área, mudanças no traçado de trilhas, no zoneamento da área etc.

Existem ainda diversos mecanismos de planejamento e gerenciamento que costumam ser adotados no controle de fluxos turísticos em áreas naturais, como os sistemas de permissões e licenças de operação necessárias para o funcionamento de operadoras turísticas em determinadas áreas controladas; a aplicação de taxas de visitação, que tanto podem ser úteis para a manutenção e desenvolvimento da infraestrutura local como podem funcionar como reguladoras de demanda, reduzindo problemas de excesso de procura; e a definição de padrões de qualidade ambiental mínima.

Constata-se, porém, que, apesar de algumas diferenças de enfoque e metodologia, esses instrumentos têm em comum o fato de serem pouco aplicáveis a outras situações que não a visitação em áreas naturais protegidas. Pires (2005) já chamou atenção para isso ao afirmar que, quando se trata de considerar espaços de recreação e turismo não protegidos na forma de unidades de conservação, como praias, cidades, áreas rurais ou outros espaços com recursos naturais demandados para a mesma finalidade, esses modelos têm a sua aplicação altamente dificultada, senão inviabilizada.

Outro instrumento também conhecido e muito utilizado em vários países e com forte influência no desenvolvimento de atividades turísticas é o zoneamento. Sua principal interface com o turismo, mais uma vez, diz respeito fundamentalmente ao uso público de unidades de conservação.

Exemplo disso é o uso que se faz do zoneamento para o planejamento espacial da Grande Barreira de Corais, na Austrália, como forma de mediar conflitos de usos desse parque marinho de

aproximadamente 345.000 km<sup>2</sup>. O zoneamento divide o local em áreas de acordo com seus possíveis usos, como as áreas de pesquisas, navegação, pesca, mergulho, turismo, proteção de habitats, zona de amortecimento, área de preservação etc. (Day, 2002).

Em outros casos, fora de áreas naturais protegidas, o zoneamento está geralmente associado ao planejamento territorial do solo mediante o estabelecimento de zonas com diferentes tipos e intensidades de uso. Essa abordagem se aproxima do modelo de “zoneamento do uso do solo urbano” citado em Ranieri et al. (2005), em que o seu resultado origina um mapa com identificação de zonas e suas respectivas indicações de usos permitidos e proibidos. Os autores destacam o fato de que essa abordagem está presente na maioria das definições de zoneamento, apresentado como um instrumento com função de ordenamento territorial que tem o poder de intervir sobre o direito de propriedade e estabelecer limitações a esse direito.

Os autores constataram que no Brasil existe ampla gama de produtos (materializados na forma de mapas e relatórios a eles associados) aos quais foi atribuída a denominação de zoneamento ambiental ou qualquer outra semelhante, conforme o interesse da equipe ou instituição responsável por sua elaboração. Observando esses estudos, os autores concluíram que a maioria dos produtos de zoneamentos foi elaborada, normalmente, com boas intenções, mas desconsiderando a existência e a necessidade de articulação com os demais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente: licenciamento ambiental, avaliação de impactos ambientais, padrões de qualidade, sistemas de informações ambientais etc.

A avaliação de impacto ambiental, outro instrumento amplamente utilizado em várias partes do mundo, também apresenta importante interface com o turismo, pois cada vez mais se reconhece a sua importância como parte de avaliações de propostas de desenvolvimento turístico (Hunter, 1995).

Butler (1991 apud Hunter, 1995), contudo, já observava que, em muitas localidades, e por muitos anos, as avaliações de impacto de empreendimentos turísticos ocorriam, na maioria das vezes, de forma reativa, quando já haviam sido aprovados esses projetos.

Essa constatação não é exclusiva do setor de turismo e, como já afirmado, a realidade mostra que a avaliação de impacto ambiental nem sempre é capaz de garantir que as questões ambientais sejam incorporadas na concepção e elaboração de projetos e empreendimentos.

Morgan e Onorio (2000) ainda chamam a atenção para o fato de que os impactos cumulativos do turismo devem ser considerados, o que, geralmente, não acontece mediante a avaliação de impacto ambiental de projetos, que considera apenas os impactos diretos. Assim, torna-se evidente a necessidade de uma avaliação das políticas governamentais de incentivo ao turismo antes da aprovação de projetos específicos para determinadas localidades.

Por outro lado, é muito comum, especialmente no setor do turismo, que os representantes da iniciativa privada defendam a autorregulação, feita por intermédio de códigos de conduta, esquemas de certificação e credenciamento e regulamentos próprios, como método preventivo de conflitos entre a atividade e as questões ambientais.

Essa atitude ativa da indústria em relação aos seus conflitos ambientais é sempre a solução preferida pela própria indústria, em vez da submissão a regulamentações e outras medidas de controle por parte do Estado. A autorregulação, contudo, no que se refere a essas questões ambientais, nem sempre foi bem-sucedida em outros setores, como na mineração e na agricultura (Wearing e Neil, 2001). É necessário cautela nesses casos, já que a atuação do Estado pode ser decisiva para evitar que o desenvolvimento turístico implique prejuízos significativos à qualidade ambiental local.

Nem sempre a ponderação dos fatores ambientais e sociais é compromisso explícito de políticas de incentivo a grandes inves-



timentos, em que os fatores econômicos são mais considerados. Argumenta-se, portanto, que a inserção da variável ambiental no processo decisório estratégico é uma forma de dar um peso maior a essas questões no jogo da decisão política.

No turismo, essa necessidade ganha força, pois, em muitos destinos turísticos, a explosão de investimentos em obras e empreendimentos de grande porte – como hotéis, *resorts*, estradas e aeroportos – é resultado de políticas de atração e incentivo do poder público, em nome da criação de empregos e da entrada de divisas. Além disso, muitas das consequências negativas do turismo são resultados de impactos induzidos e sinérgicos. A necessidade de avaliações estratégicas, portanto, é indiscutível.

Por outro lado, Swarbrooke (2000) também destaca que, muitas vezes, é difícil perceber o que pode ser alcançado com o planejamento por parte do Estado na área de turismo, considerando que o setor público não possui nem é capaz de controlar muitos dos elementos-chave do produto turístico e, por essa razão, o conceito de parceria e colaboração cresceu em popularidade nos últimos anos.

Ao discutir o papel das redes de colaboração no turismo, Hall (2008) também destaca seus resultados positivos em algumas partes do mundo – a Nova Zelândia se destaca, pois em dez anos estabeleceu grande número de redes de colaboração para o desenvolvimento de produtos e roteiros gastronômicos ligados ao enoturismo – e chama a atenção para o papel dos governos, que atuam como incentivadores do processo de criação das ações de colaboração em várias das iniciativas existentes. Ou seja, mesmo em destinos turísticos nos quais a iniciativa privada imprime um papel forte de atuação no campo do planejamento, os governos ainda encontram motivos para atuarem como mediadores e coordenadores do desenvolvimento turístico. Os frequentes impactos e conflitos gerados pelo turismo também reforçam essa necessidade.

Além disso, Boyd e Butler (1996), ao analisarem os instrumentos de gestão mais utilizados para o controle turístico em áreas naturais, já assinalavam a necessidade da elaboração de diretrizes capazes de avaliar as oportunidades do turismo frente a outros possíveis usos dos recursos naturais, os quais levassem em consideração as necessidades das comunidades e a significância dos impactos ambientais e sociais do desenvolvimento turístico.

Da mesma forma, a Organização Mundial de Turismo (OMT, 2003) chama a atenção para a antecipação dos impactos do desenvolvimento como função essencial de um plano turístico e acentua que avaliar os impactos ambientais se tornou um padrão e, em muitos lugares, uma exigência do processo de planejamento.

Nesses casos, como destaca Dias, “o Estado, em todos os níveis, ainda é o único agente capaz de articular amplas forças da sociedade numa perspectiva de planejar um desenvolvimento identificado com a preservação do meio ambiente, socialmente justo e economicamente viável” (2003, p. 35).

Entende-se, portanto, que as iniciativas de gestão ambiental na atividade turística não podem estar restritas ao controle de fluxo em áreas naturais, a medidas compensatórias para os impactos causados pelo número excessivo de visitantes, ou à autorregulação por parte do setor, já que essas condições têm origem e são resultados de questões políticas e estratégicas que envolvem o planejamento.

Assim, o Estado tem importante papel a desempenhar, pois detém a responsabilidade total e coletiva de assegurar que os benefícios auferidos com o turismo, inclusive os financeiros, não sejam obtidos em detrimento das necessidades sociais, culturais e ambientais (Beni, 2003). Acredita-se, portanto, que uma abordagem mais estratégica para o planejamento ambiental do turismo seja necessária, no sentido de garantir a consideração de um espectro mais amplo de questões no processo decisório.

## **Avaliação ambiental estratégica: aspectos conceituais e sua aplicação no turismo**

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

Mais recentemente, o desafio de sua aplicação em níveis cada vez mais estratégicos, tendo como foco a variável ambiental, tem sido discutido com mais frequência na literatura, e a difusão da prática se mostra cada vez mais comum. Essa aplicação se coloca como um desafio em virtude da complexidade do ambiente de planejamento estratégico visto de uma perspectiva de avaliação. Nesses casos, é preciso lidar com o caráter multissetorial e amplo de muitos dos planos a serem avaliados, com uma gama mais complexa de impactos (indiretos, induzidos e cumulativos), bem como com a complexidade espacial e temporal da sua distribuição, com inúmeras conexões entre diferentes planos (horizontais e verticais) e os impactos que eles causam uns aos outros (Lee, 2006). Essas questões serão mais profundamente discutidas a seguir, à luz dos desenvolvimentos teóricos e práticos mais recentes acerca do tema.

A partir da década de 1980, a literatura especializada em avaliação de impacto ambiental passou a dedicar bastante atenção à necessidade de se fazer uma clara distinção entre a avaliação de

impacto ambiental de projetos e aquela aplicada para avaliar ações mais estratégicas de tomada de decisão (Fischer, 2007).

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

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

De maneira geral, a avaliação ambiental estratégica (AAE) é entendida como um processo sistemático (Fischer, 2007), que envolve a aplicação de diferentes métodos e técnicas para compreensão e consideração prévias de questões ambientais em determinado contexto político e institucional de planejamento. Seguindo padrões mínimos de procedimentos (Jessel, 2005) e uma série de etapas específicas (Jones et al., 2005), o processo deve culminar em diferentes graus de resultados diretos e indiretos, tais como influência direta sobre

a qualidade ambiental e sobre as decisões e atitudes em relação ao meio ambiente, conscientização e mudanças nos arranjos institucionais e departamentais e no conteúdo de políticas, planos e programas (Retief, 2007). Além disso, reconhece-se cada vez mais o papel da AAE no fortalecimento de processos estratégicos e da governança, bem como na construção de um ambiente de confiança e corresponsabilidade em decisões estratégicas (Fischer, 2007).

Verheem e Tonk (2000) apresentaram a avaliação ambiental estratégica como um instrumento de “um conceito e múltiplas formas”, ou seja, um instrumento que permite grande variedade de processos diferentes, com o intuito de alcançar os mesmos objetivos. Os autores acreditam que os procedimentos de AAE não podem funcionar como uma camisa de força, em que o planejamento deve ser forçado a se adequar.

Verificou-se alguma experiência e prática internacional no campo da AAE para políticas, planos e programas de turismo, além de considerável quantidade de estudos e pesquisas em outros setores e campos de atuação. Já existe também pesquisa considerável no que se refere a alguns princípios e melhores práticas de AAE; porém, o desafio de adaptá-los a realidades políticas e institucionais tão diversas ainda persiste (Lemos, 2007).

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

Destacaram-se, em outra ocasião (Lemos, 2007), alguns desafios para a inserção da AAE na gestão do turismo no Brasil, especialmente a necessidade de fortalecer ações de integração interinstitucional; identificar interfaces com outros instrumentos da

política ambiental; adaptar a AAE aos processos de planejamento e estruturas institucionais já existentes; integrar ações de planejamento com estratégias de educação ambiental; facilitar a abertura e a transparência do processo de planejamento, fortalecendo e aumentando os canais de participação pública no processo decisório; além de criar um sistema de referência ambiental estratégico, que possa nortear e condicionar o desenvolvimento turístico no país.

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

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

### **Turismo e AAE: uma análise da prática internacional**

Experiências chamadas de AAE têm ocorrido no âmbito do planejamento do turismo desde os anos 1990. A prática, porém, só se tornou mais difundida após a introdução da diretiva europeia (2001/42/CE), que trata da avaliação ambiental de planos de programas. Ela estabelece que todos os planos e programas de

turismo elaborados pelas autoridades nacionais, regionais e locais que são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e são exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, devem ser sujeitos à AAE. O setor do turismo na Europa é considerado o maior e mais bem estabelecido do mundo (UNWTO, 2010), e sua relevância em termos de potencial impacto no meio ambiente é reconhecido quando a diretiva inclui o turismo como um dos setores-chave que devem ser objeto de avaliação estratégica.

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

O uso da AAE para o planejamento turístico está aumentando em função das exigências legais que muitos países já possuem e, de maneira geral, em virtude dos apelos para que planejadores e tomadores de decisão olhem de forma mais estratégica para os efeitos negativos que o desenvolvimento turístico pode causar sobre o meio ambiente.

Tendo como foco, portanto, os planos e programas setoriais de turismo, uma pesquisa foi realizada a fim de obter um retrato da extensão da prática da AAE no planejamento turístico. Esta

busca foi realizada por meio de pesquisa bibliográfica, pesquisas em *sites* de busca e contato pessoal com profissionais e especialistas envolvidos com a prática da AAE. O quadro 1 relaciona alguns dos principais casos identificados no Brasil e no mundo, disponibilizados nos relatórios ambientais resultantes das avaliações. Além disso, três casos foram mencionados na literatura, dos quais, no entanto, não foi possível obter informações completas e necessárias: 1) a AAE das praias de Tofo, Barra, Rocha e Tofinho, em Moçambique (Dalal-Clayton e Sadler, 2005); 2) a AAE da vila turística de El Calafate, na Argentina (Lestingi, 2005); e 3) a AAE da política nacional de turismo da República Tcheca (Dalal-Clayton e Sadler, 2005).

### **Quadro 1:** relação dos casos de AAE aplicados a planos de turismo.

<b>País</b>	<b>Casos de AAE/Turismo</b>
Belarus	AAE do programa nacional de desenvolvimento do turismo.
Bolívia	Avaliação ambiental programática das atividades e facilidades do turismo de Cochabamba.
	AAE do polo Costa Norte.
	Avaliação ambiental programática do Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur) – Sul.
Brasil	AAE nos polos turísticos do estado do Rio de Janeiro (polo Litoral e polo Serra).
	AAE do Prodetur nacional no estado do Mato Grosso do Sul.
China	AAE do desenvolvimento do turismo na província de Guizhou.
República Tcheca	AAE do Programa Setorial Operacional da Indústria do Turismo e do Spa.
Equador	AAE do turismo costeiro.
Inglaterra	Avaliação de sustentabilidade da estratégia espacial regional do turismo do Sudeste da Inglaterra.



Ilhas Fiji	AAE do plano de desenvolvimento do turismo das Ilhas Fiji.
Honduras	AAE da estratégia de turismo.
	AAE do programa de desenvolvimento do turismo de Orobie Bergamasche.
	AAE do plano estratégico regional de turismo do Piemonte.
Itália	AAE do programa de desenvolvimento do turismo de Riviera del Garda.
	AAE do programa de desenvolvimento do turismo de Adamello.
	AAE da vila dos esportes de Muggiò.
México	AAE do setor do turismo.
Portugal	AAE do plano de pormenor de Cova do Lago.
	AAE do plano corporativo Visit Scotland 2007-10.
Escócia	AAE da estratégia de turismo e plano de ação de East Dunbartonshire.
	AAE do plano de ação do turismo de Lanarkshire.
Espanha	AAE do plano do turismo sustentável da Andalucía 2008-11.
	AAE do plano especial do complexo turístico de Umbría de La Serrata.
Tanzânia	AAE para o desenvolvimento do turismo no circuito turístico do Norte da Tanzânia.
Turquia	AAE piloto do plano de desenvolvimento do turismo de Oymapýnar.
País de Gales	AAE da estratégia de turismo da Costa Galesa (Welsh Coastal Tourism Strategy).

No Brasil, as experiências de AAE para o turismo estão ocorrendo no âmbito do Prodetur. Outros polos – além dos apresentados no quadro 1 – também foram requisitados a apresentar seus estudos de avaliação estratégica, aplicados aos Planos de Desenvolvimento Integrados do Turismo Sustentável (PDITS) e de acordo com o *Manual de planejamento e gestão socioambiental* do programa (Ministério do Turismo, 2009). Boa parte desses relatórios, no entanto, não está disponível para consulta.

É importante destacar também que o turismo é muitas vezes um “elemento” de muitos planos integrados ou mesmo setoriais, e

o grau de sua relevância, com frequência, depende sobremaneira da sua importância e de seu impacto na economia em foco. Em muitas AAEs aplicadas a planos territoriais, espaciais ou até mesmo de transportes, o turismo também vem sendo avaliado frente a outras possíveis opções de desenvolvimento.

### **Subsídios para a AAE aplicada ao turismo**

A análise de experiências de aplicação da AAE para planos de turismo no Brasil e no mundo pode oferecer importantes subsídios em termos de procedimentos, abordagens e metodologias adotados, dos resultados possíveis de serem alcançados e dos principais desafios e limitações que envolvem a prática. Considerando os relatórios identificados, analisados e discutidos (Lemos et al., 2012), apresenta-se aqui uma síntese dos principais subsídios relacionados à aplicação da AAE para o setor de turismo. Esses subsídios sintetizam os desafios e as diretrizes gerais a serem observadas num sistema de elaboração de ações e procedimentos em que se pretende aplicar a AAE para o planejamento do turismo, em especial no que se refere às bases para aplicação da AAE, ao cenário institucional, às questões-chave e ao escopo dos planos e sua relação com o instrumento.

#### *Bases para a aplicação da AAE*

A maioria das experiências de AAE para o turismo ocorrem em situações muito pontuais e isoladas, já que boa parte dos planos de turismo não é, necessariamente, elaborada de maneira regular ou sob bases formais. A aplicação da AAE ao planejamento do turismo geralmente ocorre quando os planos e programas a serem avaliados possuem certo grau de formalidade e de base legal, ou quando são requeridos por instituições multilaterais de investimento como parte do processo de aprovação de empréstimos de recursos.

O estabelecimento de requisitos legais e formais que exijam ou estimulem a aplicação da AAE, portanto, é o principal meio para garantir a incorporação do instrumento e da variável ambiental no planejamento do turismo.

Requisitos legais são frequentemente vistos como limitadores do processo, pois estabelecem prescrições e fórmulas que nem sempre são consenso. Apesar disso, são essas regras e diretrizes que estão hoje oferecendo oportunidade para que profissionais e planejadores aprendam, experimentem a prática a partir de referências comuns e entendam a aplicação e as possibilidades do instrumento.

Apesar de necessária e importante, a avaliação do desenvolvimento do turismo não deve ser restrita às oportunidades oferecidas pelos planos integrados (como é o caso dos planos territoriais). Requisitos e diretrizes devem estimular a adoção voluntária da AAE como rotina nas instituições setoriais, especialmente aquelas com baixo nível de formalidade de suas ações.

### *Cenário institucional*

O turismo é um setor fragmentado e, por isso, é preciso que se identifique todo o quadro institucional (público, privado e terceiro setor) relacionado ao planejamento e à execução das ações desse setor.

A AAE pode ser um meio para estimular a criação de parcerias locais, regionais e nacionais que incorporem organizações da iniciativa privada e da sociedade na busca por objetivos comuns no setor e pelo compartilhamento de responsabilidades.

### *Impacto da AAE sobre o conteúdo dos planos analisados*

Deve-se buscar a integração das ações de planejamento setorial com outros planos integrados (territoriais, espaciais etc.). As

estratégias setoriais devem alimentar outros planos integrados e serem influenciadas por estes também.

Além de incentivar a incorporação de valores e objetivos ambientais e de sustentabilidade, a AAE deve oferecer oportunidades reais de discutir opções, alternativas e diferentes cursos de ação. Esse parece ser o elo mais fraco entre os relatórios de AAE e os planos. Esses relatórios têm dispensado muito mais atenção em identificar objetivos de sustentabilidade e medidas mitigadoras do que em oferecer opções e alternativas que possam causar impactos significativos nos cursos de ação dos planos analisados.

As principais funções que uma AAE deve ser capaz de influenciar no setor do turismo são: objetivos e características gerais do turismo, gestão da oferta e gestão da demanda.

Além disso, o quadro 2 oferece uma estrutura com questões setoriais a serem tratadas em procedimentos de AAE, no sentido de auxiliar o foco nas questões que realmente podem fazer a diferença na busca por alternativas e opções de desenvolvimento do turismo.

### Quadro 2: questões setoriais a serem tratadas na AAE para planejamento do turismo.

Foco do planejamento	Questões a serem tratadas na AAE
Objetivos e características gerais	
Regras e orientações gerais para o desenvolvimento do turismo.	O papel do turismo no contexto geral.
Valores e visões (o papel do turismo na economia, sua relação com outros setores, a relação entre governos, iniciativa privada e terceiro setor).	O que se pretende alcançar em termos de turismo e metas ambientais? Quais os valores e objetivos de sustentabilidade associados?
Estratégia geral, macro-objetivos e metas.	

Oferta	
Identificação e desenvolvimento de segmentos, modalidades e produtos a serem estimulados.	Quais os padrões de qualidade ambiental que se pretende manter ou alcançar e quais são as vantagens e desvantagens ambientais das diferentes modalidades e segmentos de turismo? Qual o grau de compatibilidade desses segmentos com os objetivos de sustentabilidade almejados?
Facilitação e promoção de investimentos (estratégias de mobilidade, comercialização, infraestrutura, facilitação do desenvolvimento).	Quais os critérios para definição de áreas prioritárias para o desenvolvimento do turismo? Quais são as áreas que precisam ser protegidas para manter ou atingir as condições ambientais desejadas?
Padrões de desenvolvimento, características e modelos espaciais (volume, intensidade, escala e a distribuição espacial).	Investidores e setor privado – regras gerais, origem e perfil.
Critérios locacionais e zoneamento.	
Características e regras de construção ou operação de produtos, equipamentos e infraestrutura.	
Demanda	
	Qual é o grau de desenvolvimento do turismo que a área pode suportar, a fim de alcançar ou manter as condições ambientais desejadas?
Estímulo ao crescimento do turismo.	Níveis de sazonalidade: estadias curtas e mais frequentes <i>versus</i> estadias longas e menos frequentes.
Metas de crescimento.	Quais os perfis de turistas que se busca atrair? Qual a relação desses perfis com os objetivos de sustentabilidade (seus impactos sobre os hábitos de consumo, os padrões de mobilidade, as características culturais)?
Promoção, comercialização e <i>marketing</i>	Identificação das características, perfil e origem dos turistas.
Identificação de mercados (composição e características da demanda).	

## Considerações finais

A aplicação do instrumento AAE tem sido frequentemente defendida por estar associada a uma série de benefícios relacionados à incorporação da variável ambiental no planejamento e na tomada de decisão estratégicos. No setor do turis-

mo, a aplicação da AAE como instrumento de auxílio ao planejamento setorial ainda ocorre de maneira pouco significativa quando comparada a outros setores, como transporte, uso do solo ou energia. Apesar disso, a prática é crescente, especialmente no Brasil, onde as agências multilaterais de investimento requerem relatórios que prestem contas acerca da consideração de questões ambientais no processo decisório de investimentos para o turismo.

O que algumas pesquisas mais recentes demonstram é que os benefícios da aplicação da AAE não se apresentam de maneira uniforme e recorrente. Além disso, as próprias expectativas que se colocam sobre o instrumento são bastante variadas. No setor do turismo, essa constatação também não é diferente.

Os subsídios propostos aqui sintetizam as principais recomendações para aplicação da AAE no setor do turismo, especialmente as questões relacionadas às bases para sua aplicação, ou seja, os requisitos legais e o sistema de condições, exigências e diretrizes que irão influenciar o alcance e a abrangência dessa aplicação para o setor do turismo. Sintetizam também o cenário institucional, ou seja, as relações entre os atores (público, privado e terceiro setor), os instrumentos e as instituições e a maneira como essa integração ocorre na realidade. Por fim, reúnem as questões-chave e o escopo dos planos que tratam do planejamento do turismo, ou seja, o grau de abrangência desses planos, as principais questões com as quais a AAE deverá lidar, as oportunidades de influenciar diferentes opções e cursos de ação, a integração com outros planos relacionados, a sua posição em relação ao restante do sistema e o seu papel frente às diferentes escalas de planejamento.

## Referências

- BENI, Mário Carlos. “A política de turismo”. In TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (org.). *Turismo. Como aprender, como ensinar*. 3 ed. São Paulo: Senac, 2003, v. 1, pp. 177-202.
- BINA, Olivia. “A critical review of the dominant lines of argumentation on the need for strategic environmental assessment”. *Environmental Impact Assessment Review*, Gattikon, Suíça, out. 2007, v. 27, n. 7, pp. 585- 606.
- BOYD, Stephen W. e BUTLER, Richard W. “Managing ecotourism: an opportunity spectrum approach”. *Tourism Management*, Londres, dez. 1996, v. 17, n. 8, pp. 557-66.
- BUTLER, Richard W. “Tourism, environment, and sustainable development”. *Environmental Conservation*, Cambridge, 1997, v. 18, n. 3, pp. 201-9.
- CIFUENTES, Miguel A. “Determinación de capacidad de carga turística en áreas protegidas”. In CATIE. *Programa de manejo integrado de recursos naturales*. Série técnica. Informe Técnico n. 194, 1992, 28 p.
- COHEN, Erik. “The Impact of tourism on the physical environment”. *Annals of Tourism Research*, Nova York, 1978, v. 5, n. 2, pp. 215-37.
- CONSTANTINE, Rochelle et al. “Effects of tourism on behavioural ecology of bottlenose dolphins of northeastern New Zealand”. *DOC Science Internal Series*, Wellington, dez. 2003, n. 153.
- DALAL-CLAYTON, Barry e SADLER, Barry. *Strategic environmental assessment: A sourcebook and reference guide to international experience*. Londres: Earthscan/ OECD/ UNEP/ IIED, 2005, 504 p.
- DAY, John C. “Zoning-lessons from the Great Barrier Reef Marine Park”. *Ocean & Coastal Management*, Barking, 2002, v. 45, n. 2-3, pp. 139-56.
- DIAS, Reinaldo. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2003.
- D’IETEREN, E. “Integrer l’environnement dans les processus de developpement touristique: quelle contribution de l’évaluation environnementale strategique a la valorization touristique des territoires?”. *Anais do Colloque international: Developpement Territorial et Touri stique Durable*. Bogotá: Universidad Libre de Bruselas/ Universidad Externado de Colombia/ Universidad del Atlantico, 2006, pp. 1-20.
- FISCHER, Thomas B. *Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach*. Reino Unido/ Estados Unidos da América: Earthscan, 2007, 218 p.
- FREIXÊDAS-VIEIRA, Valéria Maradei et al. “Impactos do uso público: um guia de campo para utilização do método”. *Anais do II Congresso Brasileiro de*

- Unidades de Conservação*. Campo Grande: Rede Nacional de Pró-Unidades de Conservação, 2000, pp. 296-305.
- GLASSON, John et al. "Introduction to environmental impact assessment: principles and procedures". *Process, practice and prospects*. 2 ed. Londres / Filadélfia: UCL Press, 1999, 496 p.
- HALL, Colin Michael. *Tourism planning: policies, processes and relationships*. 2 ed. Londres: Pearson, 2008, 320 p.
- e PAGE, Stephen. "The geography of tourism and recreation". *Environment, place and space*. 3 ed. Londres / Nova York: Routledge, 2006, 456 p.
- HUNTER, C. "Environmental impact assessment and tourism development". In HUNTER, C. e GREEN, H. *Tourism and the environment: a sustainable relationship?* Londres: Routledge, 1995, pp. 121-68.
- JESSEL, Beate. "Methodological Approaches to SEA within the decision-making process". In SCHMIDT, Michael et al. (orgs.). *Implementing strategic environmental assessment*. Berlim: 2005, pp. 365-83.
- JONES, Carys et al. *Strategic environmental assessment and land use planning: an international evaluation*. Londres: Earthscan, 2005, 320 p.
- LEE, Norman. "Bridging the gap between theory and practice in integrated assessment". *Environmental Impact Assessment Review*, Gattikon, Suíça, jan. 2006, v. 26, n. 1, pp. 57-78.
- LEMOES, Clara Carvalho. *Avaliação ambiental estratégica como instrumento de planejamento do turismo* (dissertação). USP, 2007.
- et al. "Strategic environmental assessment in tourism planning: extent of application and quality of documentation". *Environmental Impact Assessment Review*, Gattikon, Suíça, jul. 2002, v. 35, pp. 1-10.
- LESTINGI Patricio. "Una herramienta necesaria para la planificación de la ciudad". *Evaluación ambiental estratégica: Plan Estratégico Buenos Aires 2010*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.
- LINDBERG, Kreg et al. "Rethinking carrying capacity". *Annals of Tourism Research*, Nova York, 1997, v. 24, n. 2, pp. 461-5.
- MORGAN, R. K. e ONORIO, K. R. "SEA of the Neiafu master plan, VaVa'u, Tonga". In PARTIDÁRIO, M. R. e CLARK, R. (orgs.). *Perspectives on strategic environmental assessment*. Boca Raton: Lewis, 2000, pp. 197-213.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). *Turismo internacional: uma perspectiva global*. Trad. Roberto Cataldo Costa. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003, 254 p.
- PIRES, Paulo Santos. "Capacidade de carga' como paradigma de gestão dos impactos da recreação e do turismo em áreas naturais". *Turismo em Análise*, São Paulo, mai. 2005, v. 16, n. 1, pp. 5-28.



- RANIERI, Victor E. L. et al. “O zoneamento ambiental como instrumento de política e gestão ambiental”. In ESPÍNDOLA, E. V. G. e WENDLAND, E. (orgs.). *PPGSEA: trajetórias e perspectivas de um curso multidisciplinar*. São Carlos: RiMa, 2005, pp. 109-36.
- RETIEF, Francois. “A performance evaluation of strategic environmental assessment (SEA) processes within the South African context”. *Environmental Impact Assessment Review*, Gattikon, Suíça, jan. 2007, v. 27, n. 1, pp. 84-100.
- et al. “The emperor’s new clothes – reflections on strategic environmental assessment (SEA) practice in South Africa”. *Environmental Impact Assessment Review*, Gattikon, Suíça, out. 2008, v. 28, n. 7, pp. 504-14.
- SERRANO, Célia Maria Toledo. “A vida e os parques: proteção ambiental, turismo e conflitos de legitimidade em unidades de conservação”. In ——— e BRUHNS, Heloisa Turini (orgs.). *Viagens à natureza: turismo, cultura e ambiente*. 5 ed. Campinas: Papirus, 1999, 150 p.
- SIMPSON, Patty e WALL, Geoffrey. “Consequences of resort development: a comparative study”. *Tourism Management*, Londres, 1999, v. 20, n. 3, pp. 283-96.
- SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental*. Trad. Margarete Dias Pulido. São Paulo: Aleph, 2000, v. 1, 160 p.
- UNITED NATIONS WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). *Tourism highlights*, 2010. Disponível em <http://www.unwto.org/facts/eng/highlights.htm>. Acesso em 17 nov. 2010.
- VERHEEM, R. A. A. e TONK, J. A. M. N. “Strategic environmental assessment: one concept, multiple forms”. *Impact Assessment and Project Appraisal*, Guildford, Surrey, set. 2000, v. 18, n. 3, pp. 177-82.
- WEARING, Stephen e NEIL, John. *Ecoturismo: impactos, potencialidades e possibilidades*. Barueri: Manole, 2001, 256 p.