

de operação e os inter-relacionamentos entre elas. Em toda essa análise, o conceito de relacionamento e a forma relacional pela qual todos “vemos” os problemas de planejamento turístico servirão como um importante caminho na busca de formas mais sustentáveis de turismo.

Questões e leitura adicional

Qual é a importância do conceito de industrialização parcial para o planejamento turístico? De que forma questões de escala afetam o planejamento turístico?

Por que a argumentação é um componente tão importante na política e no planejamento turístico?

Sobre a importância de compreender as dimensões teóricas do planejamento e da política, ver Pressman e Wildavsky (1973), Majone (1980a, 1980b; 1989), Fischer e Forester (1993) e Healey (1996, 1997). A importância de metáforas orgânicas e de sistemas no gerenciamento e planejamento é adequadamente abordada por Morgan (1986), enquanto Harvey (1995) oferece uma excelente introdução à análise dialética.

O processo integrado de planejamento turístico: lidando com a interdependência

O planejamento turístico muitas vezes é extremamente complexo, reproduzindo a observação de Peter Hall de que planejamento é “meramente um exemplo sutil do principal problema da sociedade” (1992, 249). Com essas palavras, Hall quis dizer que os problemas da sociedade contemporânea têm o hábito de se tornar “interligados”, ou seja, o que inicialmente era visto como um problema em uma esfera, como o desemprego, por exemplo, pode depois associar-se a outros interesses de política e planejamento como o ambiente. Tais “confusões” (Ackoff, 1974) também podem bem ser descritas como metaproblemas.

O planejamento turístico muitas vezes apresenta metaproblemas e há vários motivos para isso. O mais significativo é a natureza do turismo em si, de difícil definição, disseminado na economia e na sociedade e, normalmente, sem um órgão claro de controle. Em vez disso, o turismo tende a ultrapassar os limites desses órgãos. O planejamento turístico, porém, ainda é considerado importante porque seus efeitos são extremamente significativos e potencialmente duradouros. De fato, a preocupação de tornar o turismo sustentável – juntamente com todos os tipos de desenvolvimento – apresentou uma imposição ainda maior para a melhoria do planejamento turístico.

Como já afirmamos, abordagens de sistemas ao turismo podem fornecer valiosas oportunidades para a compreensão do setor e como conduzi-lo para uma ou outra direção. Essa abordagem de sistemas ao planejamento, em especial o que conscientemente se põe a identificar e articular diferentes conjuntos de opções de valores, apresenta muitas semelhanças com os avanços que ocorrem no planejamento público. Segundo Peter Hall: “O antigo planejamento preocupava-se em descrever detalhadamente a situação futura desejada em função de padrões de uso do solo; em vez disso, a nova abordagem [...] concentrou-se nos objetivos do plano e em formas alternativas de atingi-los, todos especificados por escrito e não em mapas detalhados” (P. Hall, 1992, 229). No novo planejamento “deu-se ênfase à observação de possíveis consequências de políticas alternativas, somente então avaliando-as em comparação com os obje-

Tabela 4.1 Elementos de uma abordagem sinérgica de planejamento turístico

Voltado para metas	Claro reconhecimento do papel do turismo na obtenção de metas comunitárias abrangentes.
Integrativo	Incluindo questões de planejamento turístico no planejamento tradicional para economia, conservação, parques, patrimônio, uso do solo e infra-estrutura.
Orientado para o mercado	Planejando com vistas ao desenvolvimento que atenda às necessidades pessoas podendo, assim, negociar com sucesso num mercado competitivo.
Orientado para recursos	Desenvolvendo benefícios que fundamentem os pontos positivos básicos ao mesmo tempo que protegem e aperfeiçoam os atributos e experiências dos sítios turísticos.
Consultivo	Com informações significativas sobre a comunidade para determinar o que é aceitável para a população local.
Sistemático	Recorrer ou realizar pesquisas para oferecer apoio conceitual ou provável para os planejadores. Em especial, recorrer à experiência de outros destinos turísticos.

tivos a fim de escolher as medidas preferidas; e, deve-se ressaltar, esse processo seria continuamente repetido à medida que o processo apresentasse divergências entre as intenções do planejador e a situação real do sistema” (P. Hall, 1992, 229). O atual paradigma do planejamento, muito influenciado pela cibernética e análise de sistema, enfatiza o padrão de: metas, informações contínuas, projeção e simulação de futuros alternativos, avaliação, escolha e monitoração contínuos. Muitos leitores estarão familiarizados com as seguintes etapas do processo de planejamento identificado por Anderson (1995).

- identificar problemas e opções;
- fixar metas, objetivos e prioridades;
- coletar e interpretar dados;
- preparar planos;
- esboçar programas para implementação do plano;
- avaliar impactos em potencial dos planos e programas de implementação;
- rever e adotar planos;
- rever e adotar programas de implementação de planos;
- administrar programas de implementação, monitorar seus impactos.

Modelos semelhantes foram aplicados a planejamento de turismo. O órgão de turismo do governo no sul da Austrália, Tourism South Australia, desenvolveu o mais integrado modelo de planejamento integrado já realizado por uma

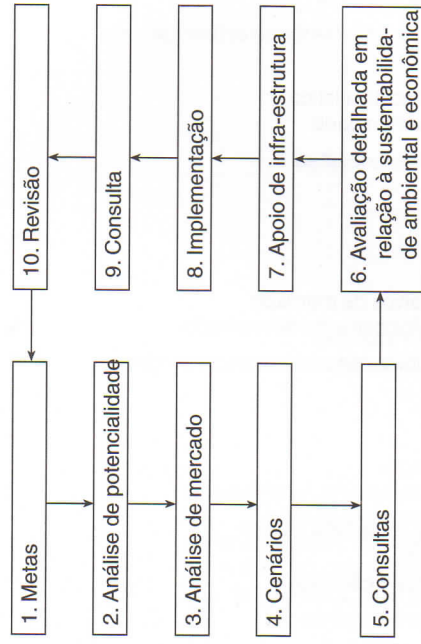


Figura 4.1 Um processo de planejamento turístico regional (Tourism South Australia, 1991).

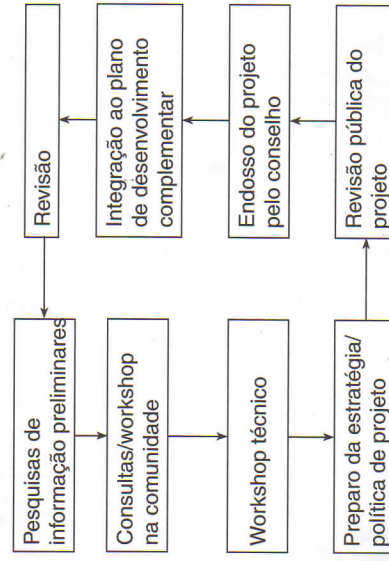


Figura 4.2 Um processo de planejamento turístico local (Tourism South Australia, 1991, 31).

autoridade governamental em turismo na Austrália, no início da década de 1990. A Tourism South Australia (1991, 28) observou que abordagens tradicionais em planejamento turístico, como já descrito, eram “limitadas porque ignoravam a pesquisa e a avaliação da demanda (necessidades e expectativas de mercado) e a oferta turística (utilização de recursos coerentes com as preferências da demanda e sustentabilidade ambiental)”. Afirmando, portanto, que o planejamento turístico deve integrar processos orientados para mercados e recursos a fim de proporcionar as experiências turísticas únicas e satisfatórias que diferenciam

Tabela 4.2 Etapas e resultados de um processo de planejamento regional de turismo no sul da Austrália

Etapa	Resultados
1 Metas De acordo com as filosofias de turismo e conservação do estado, determine as metas do processo	Clara definição de objetivos
2 Análise de potencialidade	Relato sobre potencial turístico e prioridade na comunidade
Examinar tendências de mercado abrangentes Analisar os atrativos turísticos da área, pontos fortes e fracos Realizar pesquisa sobre concorrência	Definir metas da comunidade Definir o papel existente e potencial do turismo na economia da área
3 Análise de mercado Analisar o mercado turístico – tendências, segmentos, características e necessidades, potencial de crescimento	Identificação de alvos de mercado Relato sobre posicionamento do mercado Identificação de importantes lacunas de produto
Identificar a compatibilidade entre forças de mercado e atrativos e recursos da área Definir posição de mercado	Esboço sobre futuro papel e caráter do turismo na área Relato de objetivos e estratégias
4 Cenários Identificar "valores primários" preelimináveis Identificar futuros cenários alternativos Examinar implicações de crescimento de turismo Selecionar cenário preferido Identificar restrições para alcançar cenário preferido	Definir objetivos e estratégias de turismo
6 Avaliação detalhada em relação à sustentabilidade ambiental e econômica	Rever objetivos e estratégias Identificação das características de áreas turísticas especificando tipos e escalas adequados de desenvolvimento e princípios de desenvolvimento e especificações de planejamento para unidades envolvidas
7 Apoio de infra-estrutura Identificar e detalhar infra-estrutura exigida para apoio do investimento e considerar necessidades dos visitantes Identificar e detalhar infra-estrutura necessária para administrar impacto gerado por visitantes Identificar e descrever oportunidades de interpretação de características de interesse do visitante	Prioridades de atividades de programa de infra-estrutura
8 Implementação Projetar mecanismo de implementação – programa de trabalho, responsabilidades organizacionais e pontualidade Identificar mudanças na legislação existente	Estratégia de implementação
9 Consultas Consultar junto a organizações importantes e a comunidade Esboço do Plano de Desenvolvimento Complementar, se necessário Revisões no plano turístico, se necessário	Documento conciso descrevendo etapas de 1 a 8
10 Revisão Monitorar e revisar procedimentos de implementação	Relatórios periódicos sobre implementação e recomendações para redefinições no plano

Fonte: Tourism South Australia (1991, 29).

produtos e destinos no mercado, criam atrativos de longo prazo e sustentam a base de recursos na qual produtos e destinos turísticos se baseiam. Segundo a Tourism South Australia (1991), tal abordagem dá condições para que se realize um processo "sinérgico" de planejamento turístico voltado para metas, integrativo, orientado para mercados e recursos, consultivo e sistemático (Tabela 4.1).

Apresentamos um processo de planejamento para turismo regional e local que utiliza uma abordagem sinérgica e integrada nas Figuras 4.1 e 4.2, e na Tabela 4.2. Tal processo pode não ser aplicável a todas as situações, e em vez disso, a sucessão de etapas indica "a lógica investigativa exigida para o planejamento turístico apropriado" (Tourism South Australia, 1990, 28). Os elementos-chave identificados na Tabela 4.2 são empregados assegurando que o processo de planejamento seja sistemático, indique com precisão as necessidades de várias partes interessadas no processo de planejamento e desenvolvimento turístico e incorpore a compreensão do mercado e da base de recursos turísticos. Esse processo de planejamento foi utilizado na preparação de planos regionais de turismo na Kangaroo Island (Tourism South Australia, 1991), na região de Clare-Burra (PPK Planning, 1993b) e Victor Harbour (PPK Planning, 1993a) no sul da Austrália. Embora o modelo tenha sido adotado, especialmente em relação à maneira pela qual procurou integrar questões de sustentabilidade ao processo de planejamento, sua eficiência foi limitada por acontecimentos em outros níveis. Uma mudança de governo no sul da Austrália representou a alteração das metas da Tourism South Australia, que passaram a se concentrar em divulgação a fim de aumentar o número de visitantes. Nesse novo cenário político, as metas de planejamento sustentável de longo prazo passaram a ser secundárias em relação ao aumento de turistas a curto prazo.

Essa situação não é incomum no que se refere a planejamento turístico. De fato, ela até pode ser a regra na esfera pública, diante da mudança de governos, políticas e arranjos institucionais em turismo. No entanto, tal situação também oferece uma valiosa lição para se compreender o planejamento turístico, visto que ilustra:

- a natureza de múltiplas escalas do turismo, em outras palavras, o que ocorre em um nível pode não ser compatível em outro. Além disso, mudanças na política se infiltrarão em todos os níveis do sistema de planejamento;
- as implicações de diferentes grupos de valores que afetam os cenários políticos e processos de planejamento;
- como os modelos e instrumentos de planejamento não atuam isolados das

pessoas que os desenvolvem e implementam. Pode-se dispor do melhor modelo de planejamento do mundo, mas, a menos que se tenha a capacidade de operá-lo, o que poderá envolver a discussão do caso com políticos e com as pessoas perante as quais se é responsável, ele terá pouco valor prático, embora ainda possa proporcionar um estímulo para mudança em outro lugar. Vencer argumentos políticos, como a sustentabilidade em si, pode levar algum tempo.

Como Cullingsworth (1997, 25) observou: "Planejamento é um processo para formular metas e chegar a um acordo sobre como elas serão atingidas e de que maneiras os problemas serão discutidos e solucionados". Examinaremos aqui vários aspectos do processo de planejamento e tópicos fundamentais que surgem na tentativa de colocar o planejamento e os planos em prática. O "ênfase em processos de planejamento e políticas de uso do solo, em vez da preocupação com os resultados dessas políticas, pode parecer irrelevante ou até obsessivo. Entretanto, ele é importante, pois os resultados das políticas são uma consequência de como ela é estruturada, organizada e implementada" (Evans, 1997, 5-6).

O processo político, de planejamento e tomada de decisões: o cenário

Conforme discutimos anteriormente, a elaboração de políticas públicas e o planejamento são, antes de tudo, atividades políticas. A política pública é influenciada por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais do governo e outras características do sistema político. Assim, a elaboração de políticas envolve ambientes econômicos, físicos, sociais e políticos em um processo de ação e reação ao longo do tempo (Barret e Fudge, 1981). Política e planejamento são, portanto, consequências do ambiente político, dos valores e ideologias, da distribuição de poder, das estruturas institucionais e de processos de tomada de decisão (Simeon, 1976; Hall e Jenkins, 1995; Elliot, 1997).

A análise política é um instrumento vital para se compreender a atuação do planejamento turístico e da política. Como se observa em Davis *et. al.* (1993, 16):

A política não é um fato comportamental independente e óbvio. A política adquire significado porque um observador percebe e interpreta um curso de ação em meio às confusões de um mundo complexo [Heelo, 1974, 4]. Se a política pública representa as opções (intencionais e não-intencionais) adotadas por uma sociedade, então a análise da política pública torna-se um método para desenredar essas decisões, para explorar os motivos pelos quais os problemas

surgem na agenda e como eles são solucionados. Assim sendo, a análise da política pública exige que nós “decifremos” (para usar outra frase apropriada de Hecló) essa interação de valores, interesses e recursos, especifiquemos como eles são moldados por arranjos organizacionais predominantes e exploremos a maneira pela qual a política pode intervir para confirmar ou descontrolar o resultado esperado.

A análise política é multidimensional quando examina a série de fatores que afetam a elaboração de políticas e o processo de planejamento. Há dois diferentes estágios e níveis de análise. Ham e Hill (1984, 17-18) observaram que

É provável que o número exato de níveis a serem investigados varie de acordo com a natureza da pesquisa sendo realizada, mas pode-se sugerir que, em geral, três níveis seja uma quantidade de acertada. Esses níveis são: primeiro, o nível micro da tomada de decisões dentro das organizações; segundo, a análise intermediária da formulação política (implementação); e terceiro, a macroanálise dos sistemas políticos incluindo o exame do papel do Estado. É a interação entre os níveis que é especialmente significativa e problemática.

O que geralmente é considerado “planejamento” em turismo refere-se aos dois primeiros níveis, sendo que as questões de “política” muitas vezes são destinadas ao nível macro. Como observamos anteriormente, porém, planejamento e política podem ser mais bem entendidos como um *continuum* ao longo dos três níveis. O grau de compreensão desses níveis e as interações entre eles não é especialmente significativo. Hall e Jenkins (1995, 96) afirmam que no nível macro há uma ignorância generalizada sobre arranjos institucionais e, especialmente, sobre o papel do Estado na política pública referente ao turismo. No nível médio, compreende-se pouco como e por que decisões são tomadas e medidas postas em prática, enquanto no nível micro não se compreende o relacionamento entre indivíduos, seus valores e interesses, e as organizações e o Estado. Embora se tenha feito muito progresso para compreender as várias operações desses níveis em diferentes partes do mundo, em termos gerais nosso grau de compreensão ainda é relativamente baixo.

Foi realizada uma tentativa de descrever o relacionamento entre os vários níveis no contexto de gerenciamento de patrimônio por Hall e McArthur (1998) (Figura 4.3). Embora o patrimônio tenha sido o foco do modelo, pode-se facilmente substituí-lo por “turismo”. Apesar de o modelo poder ajudar a comunicar a maneira pela qual se dá a interação entre os diferentes níveis de análise de política e planejamento, ele ainda não expressa adequadamente o conjunto de relacionamentos de política de turismo e planejamento que ocorrem em diferentes escalas. A Figura 4.4 procura ilustrar as diferentes dimensões de planejamento turístico que ocorrem em diferentes escalas – da local à internacional. É importante observar que os relacionamentos entre os vários componentes da

estrutura de política e planejamento ocorrem vertical e horizontalmente. O sistema de planejamento turístico, portanto, abrange uma série de interações constantes entre os vários componentes do sistema do individual ao global. É o analista que traça os limites no sistema ao tentar definir e gerenciar o problema de planejamento.

Ao examinarmos os diversos níveis de arranjos institucionais criados para gerenciar e planejar o turismo, podemos observar as implicações de diferentes escalas para o planejamento turístico. Organizações turísticas, por exemplo foram criadas no âmbito internacional, ou seja, a Organização Mundial de Turismo (OMT), no âmbito supranacional, como organizações de turismo da Comunidade Européia, e organizações de turismo nacional, regional e local (Tabela 4.3) (ver também Pearce, 1992).

A internacionalização de questões ambientais também revela os aspectos de múltiplas escalas dos arranjos institucionais que podem ser vistos na abundante legislação e regulamentação ambiental, da escala internacional (Agenda 21) até a local (regulamentações governamentais sobre locais e programas de planejamento). Há muito poucos acordos legais que lidam especificamente com turismo e meio ambiente. Em vez disso, o relacionamento entre esses dois fatores costuma ser administrado de acordo com uma lei ambiental e de planejamento. A Tabela 4.4 indica os vários níveis em que operam essas estruturas legais, a partir do âmbito internacional ao nacional e subnacional, usando o sudoeste da Ásia, Malásia e Cingapura como exemplos.

Diversas convenções internacionais atuam na região e variam de acordos internacionais sobre poluição causada por petróleo e a Lei do Mar, que é obviamente de grande importância para o turismo marítimo e a indústria de cruzeiros; da Convenção do Patrimônio Mundial, que serve para definir a lista do Patrimônio Mundial para locais do patrimônio cultural e histórico de importância universal, como Angkor Wat, no Camboja, que normalmente têm grande importância como atrações turísticas; e para provisões para a conservação da flora e fauna (por exemplo, a Convenção Ramsar, que controla o habitat de pássaros migratórios), que também podem servir como importantes atrações de ecoturismo.

Uma das mais interessantes leis internacionais ambientais regionais da região é o Acordo sobre Conservação da Natureza e Recursos Naturais assinado em Kuala Lumpur em 1985. Os signatários eram os então países-membros da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia. O princípio fundamental do Acordo é que os signatários

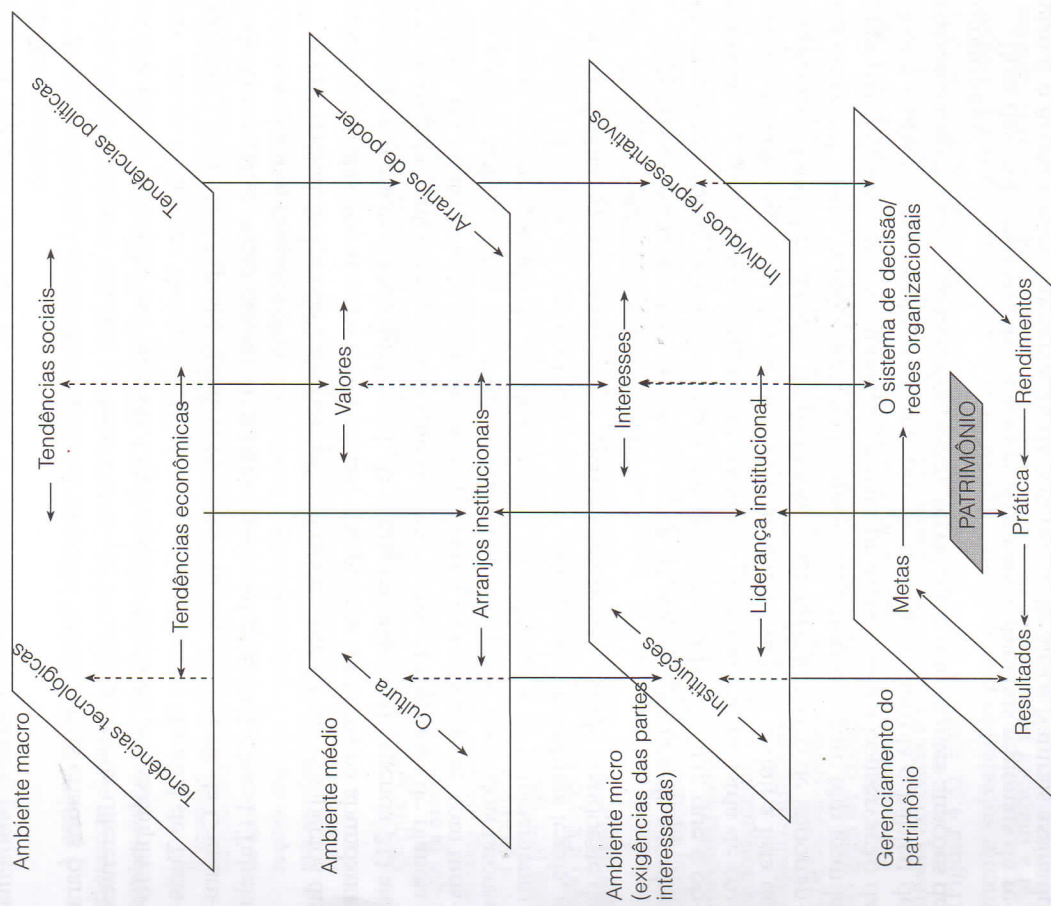


Figura 4.3 O ambiente do gerenciamento de patrimônio (segundo Hall e McArthur, 1998; Hall, 1994, e Hall e Jenkins, 1995)

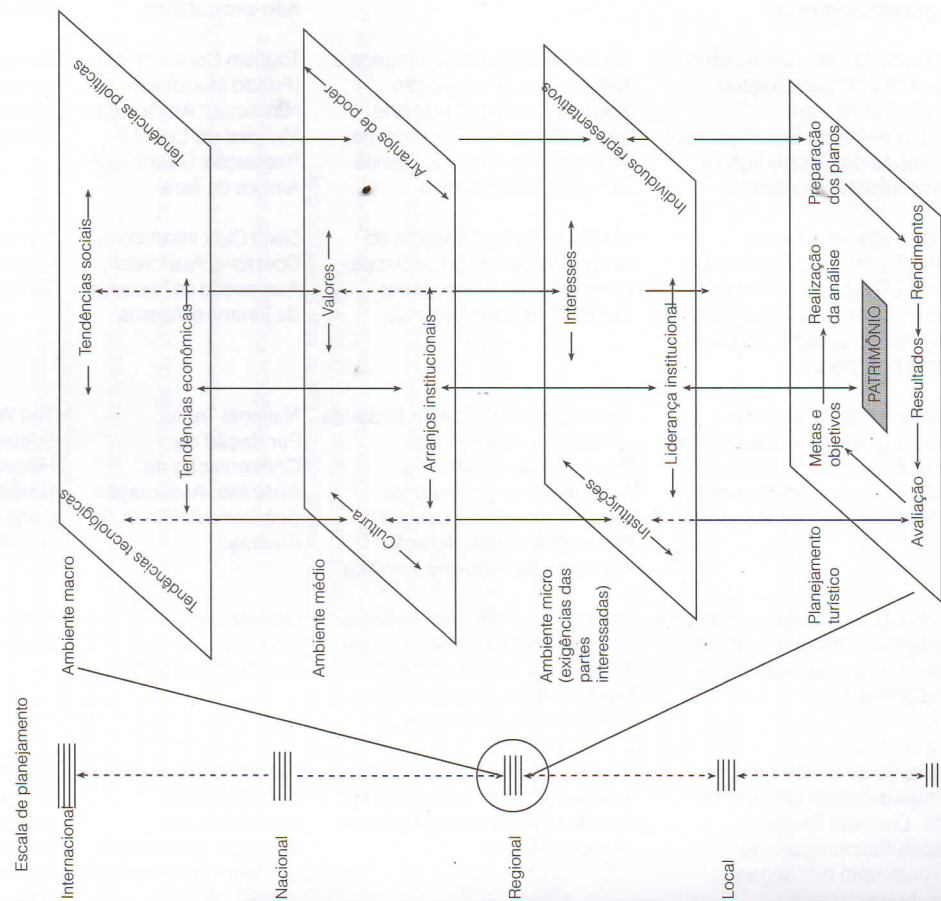


Figura 4.4 Fatores e dimensões do plano de turismo.

Tabela 4.4 Estrutura legal para turismo e meio ambiente no sul e sudeste da Ásia

1969	A. Convenções internacionais relativas a turismo e meio ambiente no sul e sudeste da Ásia Convenção internacional de responsabilidade civil por danos provocados por poluição por petróleo (Bruxelas)
1969	Convenção internacional sobre intervenção em águas internacionais em casos de danos provocados por poluição por petróleo (Bruxelas)
1971	Convenção nas Wetlands de importância internacional, especialmente como habitat de aves marinhas (Ramsar)
1972	Convenção sobre proteção do patrimônio cultural e natural mundial (Paris)
1972	Convenção sobre prevenção de poluição marinha por lançamento de lixo e outras matérias (Londres)
1973	Convenção de comércio internacional de espécies em extinção da fauna e flora selvagem (Washington)
1973	Convenção internacional para a prevenção da poluição por navios (Marpol) (Londres)
1978	Protocolo de 1978 relativo à Convenção internacional para prevenção de poluição por navios, 1973 (Londres)
1979	Convenção sobre a conservação de espécies migratórias de animais selvagens (Bonn)
1982	Convenção das Nações Unidas sobre a Lei do Mar (Montego Bay)
1985	Convenção para proteção da camada de ozônio (Viena)
1989	Convenção para controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito (Basileia)
1990	Convenção internacional sobre preparo, resposta e cooperação em caso de poluição por óleo (Londres)
1992	Convenção – quadro sobre alterações climáticas (Nova York)
1992	Convenção sobre diversidade biológica (Rio de Janeiro)
1985	B. Convenções internacionais regionais Acordo sobre conservação da natureza e recursos naturais (Kuala Lumpur) Participantes: Governo de Brunei, Governo da República da Indonésia, Governo da Malásia, Governo da República das Filipinas, Governo da República de Cingapura e Governo da Tailândia.
	C. Legislação e regulamentações nacionais Malásia Lei de Qualidade Ambiental, 1974 (127, Am.: A636) Lei de Pesca, 1985 (317) Lei de Desenvolvimento do Solo, 1991 (474, Am.: 474, 478, A818) Lei de Administração Florestal, 1984 (313, Am.: Pu(A) 82/86, A864) Lei de Parques Nacionais, 1980 (226, Am.: A571) Cingapura Lei de Parques Nacionais Lei de Parques e Árvores Lei de Preservação de Monumentos Lei de Invasão de Terras do Estado Lei de Autoridade de Novo Desenvolvimento Urbano Lei de Drenagem e Controle de Poluição da Água Lei de Pássaros e Animais Selvagens

[...] dentro da estrutura de suas próprias leis nacionais, prometem adotar individualmente ou, quando necessário e apropriado, por meio de ação conjunta, as medidas necessárias para manter os processos ecológicos essenciais e sistemas de suporte à vida, preservar a diversidade genética e assegurar a utilização sustentável dos recursos naturais sob sua jurisdição de acordo com princípios científicos e visando atingir a meta de desenvolvimento sustentável. [...] Para atingir esse fim eles devem elaborar estratégias de conservação nacionais e coordená-las dentro da estrutura de estratégia de conservação para a Região (Artigo 1).

O Acordo também se destinou a encorajar os signatários a separar áreas protegidas. Segundo o Artigo 13, deveriam ser criadas áreas protegidas (parques e reservas nacionais) com o propósito de salvaguardar:

- a) os processos biológicos e ecológicos essenciais ao funcionamento dos ecossistemas da região;
- b) amostras representativas de todos os tipos de ecossistemas da região;
- c) níveis populacionais satisfatórios para o maior número possível de espécies de fauna e flora pertencentes a esses ecossistemas;
- d) áreas de importância especial dado o seu interesse científico, educacional, estético ou cultural, além de levar em conta sua importância em particular como:
 - i. habitat natural de espécies da fauna e flora; espécies especialmente raras ou em vias de extinção ou endêmicas;
 - ii. zonas necessárias para a manutenção de estoques exploráveis de espécies economicamente importantes;
 - iii. grupos de material genético e sabido refúgio de espécies, em especial as em vias de extinção;
 - iv. locais de interesse ecológico, estético ou cultural;
 - v. fontes de referência para pesquisa científica;
 - vi. áreas de educação ambiental.

Além disso, os signatários comprometeram-se a criar planos de gerenciamento, áreas de proteção (onde adequado), realizar avaliações de impacto (Artigo 14), enquanto as áreas protegidas criadas em conformidade com o Acordo deveriam ser regulamentadas e gerenciadas de "forma que promovesse os objetivos para as quais foram criadas. As partes contratantes devem, sempre que possível, proibir atividades nas áreas protegidas que sejam inconsistentes com tais objetivos". Embora esse acordo regional seja importante e apresente uma valiosa declaração de intenções com respeito à atividade de conservação, ele ainda depende de uma legislação nacional e, talvez ainda mais importante, de um regime de implementação bem definido para que se torne efetivo.

Em termos nacionais, vários instrumentos legais podem afetar o relacionamento entre turismo e ambiente. Por exemplo, a Tabela 4.4 apresenta algumas das leis importantes da Malásia e Cingapura. O desenvolvimento turístico, entretanto, será influenciado por uma variedade extremamente ampla de leis e re-

gulamentações, em especial onde as organizações nacionais de turismo costumam ser responsáveis pela divulgação e marketing e não pelos impactos causados pelo turismo. Nações com estruturas federais, como a Malásia, também disporão de uma série de leis e regulamentações distritais e estaduais que afetarão o turismo, embora na maioria dos países as decisões tomadas no âmbito local na forma de concessões de desenvolvimento e planos locais também exercerão um efeito significativo sobre os impactos ambientais do desenvolvimento e das atividades turísticas (Hall e Page, 1999a).

Os arranjos institucionais em múltiplas escalas que cercam o turismo e o ambiente representam apenas um aspecto das dificuldades de planejamento nessa área. O mesmo padrão de arranjos institucionais em vários níveis e relacionamentos de política geralmente existirão em muitas outras áreas que afetam o turismo – como emprego, investimento, comércio, tributação, vistos e incentivos de desenvolvimento regionais, – somando-se à complexidade do ambiente em que ocorre o planejamento turístico.

Nesta seção discutimos alguns dos aspectos do cenário em que ocorre o planejamento. O ambiente da política e do planejamento turístico é considerado altamente complexo com múltiplos grupos de relacionamentos verticais e horizontais. Dentro desse contexto, os planejadores de turismo desenvolvem procedimentos e os planos deles resultantes. Depois de observar o cenário em que ocorre o planejamento, voltaremos às dificuldades de elaborar estratégias de planejamento nesse ambiente.

Planejamento estratégico em turismo

Como já observamos, o planejamento estratégico é considerado um componente essencial para o planejamento turístico sustentável. Uma "estratégia" é um meio para atingir um fim desejado. Porter (1980, xvi), que se concentrou no conceito de pensar competitivamente, declarou que "essencialmente, desenvolver uma estratégia competitiva é elaborar uma extensa fórmula de concorrência para a empresa, definir as suas metas e que políticas serão necessárias para cumpri-las". O planejamento estratégico é o processo pelo qual as organizações se adaptam eficientemente ao seu ambiente ao longo do tempo, integrando planejamento e gerenciamento em um único processo, e procuram lidar com questões como:

- onde estamos agora? – verificar (monitorar e avaliar);
- para onde queremos ir? – planejar;
- como chegaremos lá? – fazer (ação).

O plano estratégico é, portanto, o documento resultante de um processo de planejamento estratégico que serve para orientar futuros rumos, atividades, programas e ações. O resultado do processo de planejamento estratégico é o impacto que o processo exerce nas organizações, suas atividades e seu ambiente, inclusive nas várias partes interessadas. Tais impactos são então monitorados e avaliados por meio da seleção de indicadores apropriados como parte da contínua revisão e reajuste da organização ao seu ambiente. O planejamento estratégico, portanto, enfatiza o processo de melhoria contínua como o fundamento da atividade organizacional em que o planejamento estratégico é associado à tomada de decisões gerenciais e operacionais (Hall e McArthur, 1998), sendo que os três mecanismos-chave exigidos para atingir essa meta (Gluck *et al.*, 1980) são:

- uma estrutura de planejamento que ultrapasse as fronteiras organizacionais e se concentre em decisões estratégicas referente a partes interessadas e recursos;
- um processo de planejamento que estimule o raciocínio inovador e proporcione a capacidade de adaptação aos ambientes;
- um sistema de valores organizacionais que reforce o compromisso com a estratégia organizacional.

O planejamento estratégico tem feito parte do ramo desde o final da década de 1950 e início da de 1960, e o fato de estar “voltado para o processo e não para a produção de planos únicos” (P. Hall, 1992, 11) é um reflexo de influências mais significativas da teoria de sistemas no campo do planejamento. O planejamento estratégico e a metáfora da ecologia empresarial, da organização que reage e se adapta ao seu ambiente em um estado de constante interação, é a representação clássica de idéias da concepção de sistemas apresentada anteriormente. O planejamento estratégico é, portanto, um processo que conduz a resultados de planejamento específicos e a uma forma de pensar sobre o mundo. Como Ohmae (1983, 79) afirmou:

Delinear uma estratégia é simplesmente a extensão lógica dos processos normais de raciocínio de uma pessoa. É uma questão de filosofia de longo prazo, não de concepção para o curto prazo. Na verdade, ela representa a expressão da atitude em relação à vida, mas como ocorre com todas as atividades criativas, a arte do pensamento estratégico é praticada com maior sucesso quando são lembrados certos princípios operacionais e são evitadas certas armadilhas conscientemente.

Da mesma forma, segundo Primozic *et al.* (1991, 15):

O pensamento estratégico deve formar um ciclo contínuo que começa com a formulação da visão estratégica para a organização, prossegue criando estratégias que determinam como a visão pode ser usada para orientar os esforços da organização, prossegue com o desenvolvimento de táticas adequadas para implementar os planos estratégicos e leva à implantação e às etapas operacionais que todos os membros da organização devem executar na direção diária da empresa.

Embora talvez seja a melhor forma de se chegar ao pensamento sustentável, o planejamento estratégico em si não levará necessariamente a formas mais sustentáveis de turismo. Em vez disso, o planejamento estratégico pode muito bem ser um instrumento conceitual e prático importante que, considerando-se uma série de objetivos sustentáveis, pode ser mais adequado para realmente atingir os objetivos de turismo sustentável do que métodos de planejamento não estratégicos. Segundo Hall e McArthur (1998), há numerosas vantagens em se adotar uma abordagem estratégica para o gerenciamento do patrimônio:

- passa uma idéia de objetivo e fornece a base de critérios para a formulação de novos projetos;
- enfatiza a necessidade de definir objetivos de curto e longo prazo que possam acomodar circunstâncias em processo de mudança, como uma alteração no nível de provimento de fundos destinados ao turismo;
- indica claramente às partes interessadas o nível atual e de longo prazo exigido para programas de gerenciamento de turismo;
- proporciona a possível integração dos objetivos dos interessados a uma estratégia organizacional ou de programa, aumentando assim a probabilidade de sucesso;
- estimula uma maior receptividade estratégica às oportunidades no ambiente externo;
- pode criar um senso de participação e envolvimento nos processos de planejamento e resultados, conseqüentemente aumentando o desempenho e nível de apoio;
- pode tornar as organizações mais eficientes para atingir metas organizacionais ou do programa.

Além disso, o planejamento estratégico sempre está focado na organização. Mesmo no caso do planejamento de destinos, uma organização ainda será responsável pelo desenvolvimento, avaliação e implementação do plano. Naturalmente, a dificuldade da organização de turismo voltada para destinos está em distinguir entre seu próprio plano estratégico e o do destino pelo qual é responsável, pois são dois aspectos distintos. Infelizmente, o plano de destino muitas vezes é igualado ao primeiro.

A Figura 5 apresenta um modelo de processo de planejamento turístico estratégico que identifica componentes-chave que, por sua vez, corresponderão a alguns dos componentes de um documento de planejamento formal. O processo é rodeado pelo ambiente no qual o planejamento e o gerenciamento turístico atuam, o que inclui, portanto, fatores como arranjos institucionais, cultura institucional, valores e atitudes das partes interessadas, assim como tendências econômicas, sociais, políticas mais gerais. Tais fatores são extremamente importantes. Planos estratégicos de turismo do setor público serão desenvolvidos e redigidos de acordo com os poderes legislativos e regulamentadores e estruturas organizacionais da(s) organização(ões) implementadora(s), cenários políticos mais amplos e, em alguns casos, diretrizes ministeriais. Como Hall e McArthur (1998) observaram, porém, pode também ocorrer que, uma vez que o processo de planejamento esteja em andamento, metas e objetivos tenham sido formulados, e o processo avaliado, os arranjos institucionais, incluindo legislação e estruturas organizacionais, sejam reconhecidos como inadequadas para se atingir determinados objetivos e metas. Para ser eficiente, o processo de planejamento estratégico também deve estar integrado ao desenvolvimento de valores e estruturas organizacionais e, no entanto, em termos de destino, tais medidas podem dar a impressão de que as partes interessadas não estão devidamente incluídas no processo. Nessas situações, o processo de planejamento estratégico é tão importante quanto seus resultados, isto é, o plano. Quando se dispõe de um processo de planejamento abrangente no qual os responsáveis pela implementação do plano são os mesmos que ajudaram a formulá-lo, a probabilidade de haver um senso de "propriedade" em relação a ele e, portanto, uma implementação eficaz será extremamente aumentada (Heath e Wall, 1992; Hall e McArthur, 1996, 1998).

Geralmente há uma série de razões para que se inicie um processo de planejamento estratégico (Hall e McArthur, 1998), incluindo:

- Exigências das partes interessadas – a exigência para a realização de um plano, o setor turístico, grupos conservacionistas ou o governo.
- Necessidade percebida – a falta de informações apropriadas a partir das quais tomar decisões ou uma estrutura adequada com que implementar exigências legais podem fazer surgir a necessidade de novas abordagens de gerenciamento e planejamento. Esse fator tem-se tornado extremamente importante com respeito à necessidade de criar novos arranjos, estruturas e estratégias com as quais se possa desenvolver um turismo sustentável.

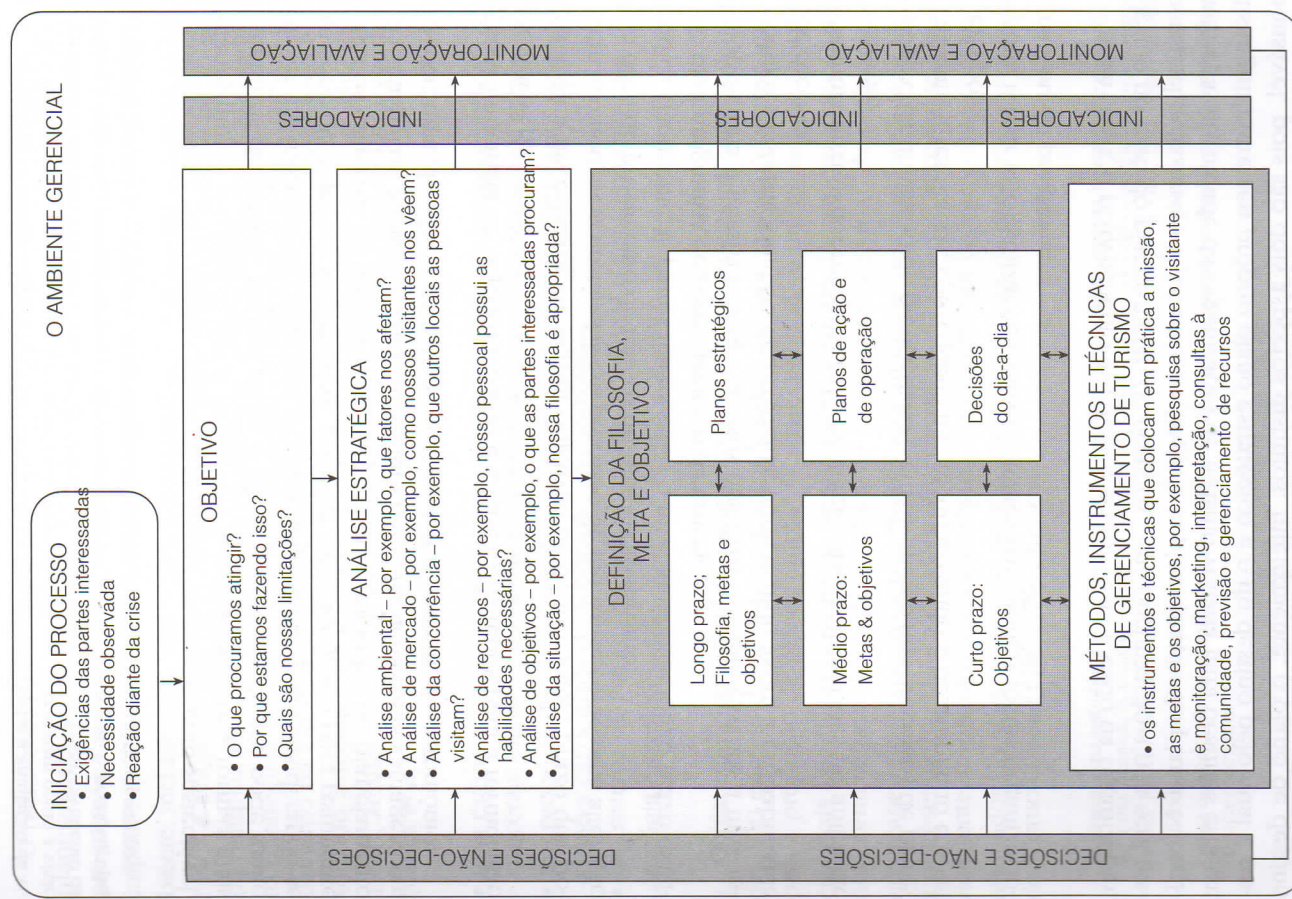


Figura 4.5 Processo de planejamento turístico e estratégico (segundo Hall e McArthur, 1998).

- Reação diante da crise – a realização de exercícios de planejamento estratégico muitas vezes é resultado de uma crise no sentido de que o sistema de gerenciamento e planejamento não conseguiram se adaptar a aspectos do gerenciamento ambiental, por exemplo, fracasso em conservar um sítio do patrimônio ou um rápido declínio no número de visitantes.
- Adaptação, inovação e difusão de idéias – indivíduos dentro de uma organização podem estimular processos de planejamento estratégico como parte da difusão de idéias dentro dos órgãos de gerenciamento e planejamento turístico e entre eles.

Como indica a Figura 5, o processo de planejamento estratégico é estruturado hierarquicamente a partir da visão ou da filosofia, por meio de metas, objetivos e instruções para ações. Cada nível estende-se até o outro em termos de detalhes, orientação e habilidades a serem atingidas. A estrutura hierárquica também reflete as várias camadas ou escalas do sistema de planejamento nos quais os problemas são “solucionados”. Como McLoughlin (1969, 105) declarou a respeito do planejamento físico no ambiente urbano:

A natureza hierárquica e ramificada das opções e alternativas faz com que decisões em níveis inferiores requeiram opções por parte dos superiores para serem esclarecidas. Muitas vezes constata-se que uma proposta específica de reforma de uma fileira de casas e lojas antigas não pode ser resolvida sem se considerar a questão do futuro alinhamento e largura da rua que, por si só, não pode ser decidida até que o sistema de acesso e circulação daquela área (e, assim, talvez de toda a cidade) seja decidido; isso, por sua vez, obriga a que se dê atenção aos padrões de uso do solo que o sistema de transportes deve atender.

Depois de colocado em prática, o planejamento estratégico também deve ser interativo, ou seja, os sistemas de planejamento devem poder mudar e adaptar-se a forças internas e externas com que interagem, isto é, eles *aprendem* a ser eficientes em termos do conjunto mais apropriado de metas, objetivos, ações, indicadores, arranjos institucionais e práticas. À medida que o ambiente muda, o mesmo ocorre com o sistema de planejamento e os componentes dentro dele.

A Figura 4.5 ilustra as dimensões do processo de paradigmas de planejamento atuais que observamos no início desta seção. Embora costumemos falar sobre “etapas” do processo de planejamento, e assim as representamos por escrito em livros como este, devemos sempre nos lembrar de que o processo nunca é totalmente linear (isto é, “A leva a B que leva a C que leva a D e retorna a A). Há *feedback*, ajuste e mudança constante entre todos os componentes do processo; às vezes, esse processo é formal, isto é, quando novos arranjos legislativos são criados a fim de atingir metas e objetivos de um plano, mas mul-

tas vezes tal acomodação ocorre informalmente durante o processo, ou seja, os objetivos surgem após um período de negociação nos bastidores entre partes interessadas quanto ao que é aceitável e necessário. De fato, uma das maiores frustrações ao se ler sobre planejamento é, muitas vezes, deparar com a frase “definir objetivos” ou algo parecido, como se se tratasse de um processo perfeitamente racional e auto-explicativo. Na realidade, porém, costuma haver toda uma série de – muitas vezes frenéticas – interações entre várias partes interessadas e interesses em relação à definição de objetivos, porque tal processo determina a direção do planejamento em andamento, define quais são seus problemas, como eles poderiam ser solucionados e quem é responsável (ver Santer e Leisen, 1999). É importante notar que, ao se informar com clareza os propósitos do planejamento, torna-se possível afirmar

- o que a organização está procurando atingir;
- por que a organização está se encarregando do processo de planejamento;
- quais são as limitações do processo.

Onde queremos chegar?

O primeiro passo a ser dado nos processos de planejamento estratégico é identificar os propósitos que o planejador pretende alcançar, ordená-los de acordo com sua importância e considerar até que ponto eles são conciliáveis uns com os outros. Como Peter Hall declarou, “a menos que os objetivos sejam explícitos, não se pode ter certeza de que eles são partilhados pelas pessoas para quem foram planejados; tampouco é possível racionalmente preferir um plano a outro” (1992, 233).

A formulação da missão, das metas e dos objetivos é, portanto, um componente crítico do planejamento turístico estratégico. A missão ou filosofia, as metas, os objetivos e alvos de uma organização são altamente interdependentes (Byars, 1984). A formulação da filosofia e o desenvolvimento das metas e objetivos devem ser conduzidos lado a lado com a análise estratégica e a visão, isto é, uma demonstração do que estamos tentando alcançar. Como Heath e Wall (1992, 63) observaram a respeito de marketing turístico estratégico, estratégias de gerenciamento “originam-se e refletem as etapas de análise ambiental, de análise de recursos e de formulação de metas. A menos que [...] tenham sido estabelecidas metas a serem realizadas, não há sentido na formulação estratégica”.

A filosofia descreve o que a organização pretende realizar a longo prazo. Metas geralmente enfatizam as intenções de longo alcance da organização e

não costumam ser quantificadas; elas são abstratas e tendem a expressar áreas de preocupação organizacional. Os objetivos são metas mensuráveis capazes de serem transformadas em ações e que possuem um enfoque mais específico quanto a magnitude, tempo e responsabilidade e que são consideradas realizáveis num prazo específico. Objetivos, portanto, também envolvem um elemento de competição por recursos limitados. Alvos representam programas específicos em que os critérios de desempenho são definidos de acordo com datas-alvo (P. Hall, 1992; Heath e Wall, 1992). A seleção de metas, objetivos e alvos também é importante no caso do turismo sustentável, pois levam à escolha de indicadores pelos quais se pode avaliar o sucesso do cumprimento dos objetivos e, portanto, da meta geral de sustentabilidade.

Não é fácil, porém, selecionar metas, objetivos, alvos e indicadores. O problema surge quando se procura integrar programas individuais a um plano coerente. Isso ocorre não só em termos do conteúdo do documento de planejamento, mas também com respeito a estruturas organizacionais e valores adotados pelos responsáveis pela formulação e implementação das estratégias de planejamento. De fato, como notamos anteriormente, o processo em si, pelo qual os diferentes grupos, indivíduos e partes interessadas se reúnem para apresentar diversas opções e possibilidades, é tão importante quanto a futura conformação do plano. Comunicação e envolvimento nos processos de planejamento podem levar à participação de qualquer plano, conduzindo, assim, a maiores possibilidades de sucesso na implementação. Isso se torna extremamente importante em planejamento turístico, pois em termos de destino é a soma de todos os componentes que forma o produto do destino que, consequentemente, inclui a comunidade local, e não apenas os membros da organização que o divulgam ou mesmo os integrantes da indústria do turismo. Tal situação indica que uma das tarefas-chave de qualquer planejador da área de turismo é buscar o envolvimento e a colaboração das várias partes interessadas no processo de planejamento turístico fora do contexto da organização em que trabalham.

"A tarefa da harmonização é a essência do trabalho do [...] planejador" (P. Hall, 1992, 10). Essa tarefa, entretanto, ajuda a explicar por que o planejamento turístico é tão difícil no que se refere à quantidade de informações e experiência exigidas e "a necessidade de estruturar e depois analisar diferentes objetivos" (P. Hall, 1992, 10) que podem ser buscados pelos diferentes grupos e partes interessadas que integram o processo de planejamento – embora devamos observar que não é necessário haver um relacionamento entre a escala e o custo de um programa de planejamento e a complexidade dos objetivos que o fundamentam (P. Hall, 1992).

Abordagens integradas para o planejamento turístico, portanto, não vêm de cima para baixo, quando as metas em cada nível da organização (ou área espacial) são determinadas com base nas metas do próximo nível mais elevado" (Heath e Wall, 1992, 69), ou de baixo para cima, quando as metas de unidades individuais são agregadas para se transformar no plano estratégico. Em vez disso, o planejamento turístico estratégico é uma abordagem *interativa* ou *colaborativa* que requer a participação e interação entre os vários níveis da organização ou unidade do governo e entre a organização responsável e as partes interessadas no processo de planejamento (Hall e McArthur, 1998).

Como chegar lá? – O problema da coordenação

Encontrar soluções criativas em um mundo de crescente interdependência exige prever problemas a partir de um ponto de vista que não o nosso. Precisamos redesenhar nossos processos de tomada de decisões e incluir as diferentes partes interessadas na questão. A descoberta de soluções criativas e viáveis para esses problemas exige novas estratégias para gerenciar a interdependência (Gray, 1989, xviii).

A falta de autoridades individuais responsáveis pelo desenvolvimento turístico tem mostrado que as autoridades locais e o setor privado muitas vezes ficaram confusos diante do processo de desenvolvimento e planejamento turístico. Além disso, a variada estrutura do setor tem causado extrema dificuldade na coordenação dos vários elementos do processo de planejamento. Paradoxalmente, talvez, é a própria natureza do setor que torna o planejamento tão importante. Como Gunn (1977, 85) observou, dado o crescimento fragmentado da indústria do turismo "o planejamento global do sistema turístico como um todo está há muito ultrapassado [...] não há política, filosofia ou poder de coordenação que concilie as várias partes do turismo e assegure seu funcionamento harmonioso continuado".

A necessidade de coordenação tornou-se um dos grandes truismos da política e do planejamento turístico (Hall, 1994). Lickorish *et al.* (1991, vi): "Há uma grave falha na máquina do governo que lida com o turismo em coordenação e cooperação com operadores estatais ou privados. As políticas do governo ou a sua ausência indicam uma obsolescência na administração pública dedicada ao turismo [...]. A disposição política está freqüentemente em falta". Será preciso perguntar por quê?

"Coordenação" em geral se refere ao problema de relacionar unidades ou decisões de modo que se adaptem umas às outras, não apresentem propósitos desencontrados e atuem de formas-razoavelmente consistentes e coerentes"

ração é “caracterizada por trocas informais e tentativas de criar reciprocidade na ausência de normas” (Mulford e Rogers, 1982, 13). Muitas vezes, a questão de desenvolver abordagens comuns para solucionar problemas de política e planejamento turístico, tais como o metaproblema de sustentabilidade, é identificada em termos organizacionais, como a criação de novas abordagens ou a designação de novas responsabilidades nas abordagens organizacionais antigas. Tal reação, entretanto, não soluciona por si só o problema de reunir várias partes interessadas e interesses. Em vez disso, ao reconhecer o grau de interdependência existente no sistema turístico, será possível “que interesses isolados e partidários descubram um interesse público ou comum” (Friedmann, 1973, 350).

A colaboração é um importante meio de promover o bem coletivo das partes interessadas em turismo. A colaboração é essencialmente um processo emergente e não uma condição definida de organização (ver Tabela 4.6) (Gray, 1989; Wood e Gray, 1991). Segundo Gray (1989, 15):

Normalmente, as colaborações avançam de ‘sistemas suborganizados’ nos quais partes interessadas individuais agem independentemente, quando agem, em relação ao problema [...] para relacionamentos mais rigidamente organizados caracterizados por tomadas de decisão combinadas entre as partes interessadas,

em que estas são definidas como “todos os indivíduos, grupos ou organizações diretamente influenciados por ações tomadas por terceiros para solucionar o problema” (Gray, 1989, 5). Em condições de interdependência, há uma ampla e, portanto, muitas vezes controversa série de interesses associados com qualquer problema em particular. Dependendo da escala de análise e da questão que é examinada, o número de partes interessadas que uma organização deve discutir pode ser extremamente grande. Em termos de acordos com partes interessadas, por exemplo, o Serviço Florestal dos Estados Unidos criou mais de 12 mil acordos com outros órgãos em todas as escalas do governo, universidades e faculdades, comunidades e organizações rurais, e outros grupos externos de interesse (Ungar, 1994). Só no estado de Vermont, o Serviço Florestal fechou acordos transacionados com a Abenaki Nation, a Catamount Trail Association, a Nature Conservancy, o Lyndon State College, a University of Vermont, a Vermont Association of Snow Travelers, a Ecotourism Society, o Green Mountain Club, a Tree Talk, Inc., o Vermont Department of Forests, Parks and Recreation, o Vermont Department of Fish and Wildlife, a Division of Water Quality, a County Sheriffs, e a Youth Conservation Corps, e várias outras (Ungar, 1994). É lógico que muitas partes interessadas dificultam a obtenção de resultados satisfatórios, mas, se grupos com reivindicações legítimas forem excluídos ou ignorados, a qualidade e o grau de

(Spann, 1979, 411). A coordenação em turismo ocorre horizontalmente, por exemplo, entre diferentes órgãos governamentais que podem ser responsáveis por várias atividades de turismo relacionadas no mesmo nível de governo (isto é, parques nacionais, divulgação de turismo, transporte), e verticalmente, por exemplo, entre diferentes níveis de governo (local, regional, estadual e nacional) dentro de um sistema administrativo e político. A definição de Spann abrangendo dois diferentes tipos de coordenação: a administrativa e a política. Pode-se dizer que ocorre a necessidade de coordenação administrativa quando houve um acordo entre as partes sobre metas, objetivos e políticas que têm de ser coordenados, mas o mecanismo de coordenação é questionável ou há inconsistências na implementação. A necessidade de coordenação política surge quando há conflito quanto aos objetivos políticos que precisam ser coordenados e implementados. Às vezes é difícil distinguir os dois tipos de coordenação, visto que coordenação quase sempre implica dominação de uma política ou decisão em relação às demais. Além disso, talvez a necessidade de coordenação torne-se essencial apenas quando não esteja ocorrendo. Quase toda atividade de coordenação acontece de forma bastante livre, que não requer um arranjo formal. Além disso, um conflito também pode ser produtivo para a formulação de novas idéias ou estratégias para lidar com problemas (Hall, 1998). A coordenação, porém, é uma atividade política e, por esse motivo, pode se tornar extremamente difícil, em especial quando – como ocorre na indústria do turismo – há um grande número de participantes envolvidos no processo de tomada de decisão. Segundo Edgell (1990, 7) observou, “não há outro setor na economia associado a tantos e diferentes tipos de produtos e serviços como o turístico”.

Numa abordagem colaborativa ou interativa para o planejamento turístico, a ênfase é dada ao planejamento *com* em vez de *para* as partes interessadas. A abordagem reforça a complexa natureza dos destinos do turismo ao reconhecer que opiniões, pontos de vistas e recomendações de partes interessadas externas são tão legítimos quanto os do planejador, ou o “especialista”, ou os da indústria. Essa abordagem pode muito bem consumir mais tempo do que uma abordagem “de cima para baixo”, mas os resultados desse processo terão mais probabilidade de serem implementados porque as partes interessadas terão maior grau de participação no plano e no processo. Além disso, esse processo pode muito bem criar maior cooperação ou colaboração entre os vários interessados no apoio às metas e objetivos das organizações de turismo e também criar uma base para reagir mais eficientemente em relação às mudanças (Hall e McArthur, 1996, 1998).

A coordenação refere-se a relacionamentos institucionalizados formais entre redes de organizações existentes, interesses e/ou indivíduos, enquanto a coope-