

## Sistemas de planejamento turístico: teoria, concepção e exorcismo

A teoria possibilita uma auto-reflexão profissional e intelectual. Ela tenta compreender aspectos aparentemente contraditórios e não relacionados do desenvolvimento urbano e cria um sistema racional pelo qual se pode comparar e avaliar os méritos de diferentes conceitos e estratégias de planejamento. Ela também possibilita aos planejadores traduzir seus problemas específicos para uma linguagem de teoria social mais geral de modo que o planejamento possa trocar idéias com outras disciplinas (Campbell e Fainstein, 1996, 3).

O conceito de um sistema é uma ferramenta analítica muito poderosa. Em seu estágio mais simples, um sistema é um todo integrado cujas propriedades essenciais surgem dos relacionamentos entre as partes constituintes. A concepção de sistemas trata, portanto, da compreensão de um fenômeno no contexto de um todo mais amplo (Capra, 1997). Os sistemas e sua concepção exerceram forte influência em campos de estudo como a biologia, ecologia e física, com destaque nessas áreas algumas das primeiras idéias sobre sistemas foram desenvolvidas no início do século xx por meio da engenharia, construção de edifícios, sociologia, geografia, planejamento e, claro, estudos turísticos.

Este capítulo visa a oferecer uma breve descrição da natureza dos sistemas e de sua concepção. Nele examinamos como algumas das idéias de sistemas foram aplicadas ao turismo e buscamos compreender o complexo ambiente em que o turismo ocorre e qual sua influência. Finalmente, descrevemos a forma do sistema de planejamento turístico adotado por este livro e alguns dos vários elementos a ele pertencentes. Trataremos de problemas essenciais que incluem conceitos de escala, de pontos de vista e de relacionamentos.

### Planejamento e política como teoria

O planejamento e a política pública representam um problema como núcleo de pesquisas dada a sua inerente complexidade, "especificamente devido à natureza temporal do processo, à multiplicidade de participantes e de prováveis políticas, e à natureza incerta dos efeitos teóricos" (Greenberg *et al.*, 1998, 1532). Como foi escrito por Lynden *et al.* (1969, 156-157):

râneo para o desenvolvimento sustentável, enquanto vários colaboradores de Hall e Lew (1998) descrevem uma ampla série de pontos de vista geográficos sobre o mesmo tema. Debates sobre a abordagem estratégica para o gerenciamento da comunidade e de visitantes podem ser encontrados em Hall e McArthur (1998), assim como detalhes sobre as técnicas para incorporar valores das partes interessadas ao processo de planejamento.



De modo geral, estaremos partindo de um princípio profissional realista se afirmarmos que uma decisão pública é uma combinação de vários fatores contribuintes – atitudes públicas entre eles – integrados a uma rede de interações sociais. O caminho percorrido pela interação rapidamente mostra uma estrutura constante e imutável; em vez disso, ele se desenvolve, evolui e muda sua forma ao longo do tempo. Uma das principais razões pelas quais o processo de política pública sempre pareceu ser um mistério para várias pessoas é essa fluidez, essa recusa em permanecer nos limites das estruturas institucionais destinadas a lidar com questões públicas.

Essa situação altamente complexa e volátil deu origem a um amplo e diversificado conjunto de abordagens teóricas para o estudo do planejamento e da política, embora muitas delas não tenham sido totalmente esclarecidas no contexto do turismo (Hall e Jenkins, 1995). O estudo da política e do planejamento tornou-se um campo interdisciplinar; contudo, “a popularização desse campo não gerou grande coesão teórica [...], as interpretações [...] podem divergir bastante, dependendo dos antecedentes do analista” (Jenkins, 1978, ix). Da mesma forma, Campbell e Fainstein (1996, 2) observaram que “a qualidade amorfa da teoria do planejamento indica que os profissionais a desconSIDERAM totalmente”.

Existem diferentes modelos para interpretar os mesmos eventos, conduzindo, em muitos casos, a diferentes conclusões (Rakoff e Schaefer, 1970; Allison, 1971; Fagence, 1979). No entanto, essa situação, embora frustrante para muitos estudiosos de planejamento e turismo que desejam ver “soluções” claras, reflete a importância de se compreender os ângulos dos quais se pode observar os problemas de planejamento. Valores e interesses diferentes de indivíduos envolvidos no processo de planejamento darão origem a diferentes interpretações do problema de planejamento e, portanto, de soluções. Além disso, tal situação reflete o inter-relacionamento entre planejamento, política e teoria.

Um dos princípios básicos deste livro é que planos e políticas envolvem teorias. Planejamento e elaboração de políticas refletem suposições sobre a maneira pela qual as pessoas, organizações e, em alguns casos, o ambiente agirão considerando uma decisão ou conjunto de decisões por parte das autoridades competentes. Pressman e Wildavsky (1973, xv) afirmaram:

Quer declarado explicitamente ou não, políticas apontam para uma cadeia de causas entre condições iniciais e consequências futuras. Se X, então Y. As políticas tornam-se programas quando, por ação das autoridades competentes, são criadas as condições iniciais, e X passa a existir. Os programas tornam as teorias operacionais formando o primeiro elo na cadeia causal que liga ações a objetivos. Tendo X, agimos para obter Y.

Da mesma forma, Majone (1980a, 178) afirmou que “as políticas podem ser encaradas como teorias resultantes de dois pontos de vista diversos mas relacionados”. Primeiro, “elas podem ser vistas como a reconstrução racional de

uma seqüência complexa de eventos realizada por um analista”. Segundo, “elas podem ser vistas do ponto de vista das ações, conferindo-lhes estabilidade e coerência interna” (Majone, 1980a, 178). Mais recentemente, Campbell e Fainstein (1996, 2) observaram: “Em seu trabalho diário, os planejadores podem confiar mais na intuição do que na teoria explícita; no entanto, essa intuição pode, na verdade, ser uma teoria assimilada”. Teoria e planejamento, portanto, caminham lado a lado. Entretanto, a teoria do planejamento – e a teoria de planejamento turístico, em especial – muitas vezes é considerada tendo uma frágil base teórica – se é que é considerada tendo um fundamento teórico. Todavia, a teoria do planejamento possui a capacidade de influenciar a prática e tornar explícitas suposições anteriores sobre a natureza do planejamento turístico, dessa forma oferecendo a oportunidade de se refletir e melhorar o processo de planejamento de determinados objetivos e metas.

Conforme já indicamos, o planejamento turístico tem sido caracterizado por diferentes abordagens, cada qual refletindo uma determinada série de pressuposições e valores, utilizando um conjunto limitado de metodologias e definindo problemas de formas específicas. Podemos afirmar que cada uma é caracterizada por uma orientação teórica em especial. Não há espaço suficiente para elucidarmos totalmente a forma pela qual cada abordagem de planejamento estrutura o mundo, pois só esse tema exigiria um livro. Em vez disso, analisa-se aqui uma das várias formas teóricas que fundamentam a abordagem do desenvolvimento sustentável para o planejamento turístico – a de sistemas e sua concepção.

## Sistemas e sua concepção

O sistema é um objeto de estudo e abrange: (1) um conjunto de elementos (às vezes também chamados de entidades); (2) um conjunto de relacionamentos entre os elementos; e (3) um conjunto de relacionamentos entre esses elementos e o ambiente.

A análise de sistemas é útil porque simples relacionamentos lineares e cadeias casuais, embora pertencendo ao território da ciência clássica que a maioria de nós aprendeu no colégio e nos livros de matemática, não podem descrever ou explicar adequadamente muitas das complexas situações encontradas em qualquer das ciências físicas ou sociais. Em vez disso, defrontamo-nos muitas vezes com o problema de tentar explicar as múltiplas e complexas interações que ocorrem na vida diária. Um sistema é, portanto, um meio de nos separarmos da realidade de uma forma que a torna mais compreensível.



A estrutura de um sistema é formada por elementos e os relacionamentos entre eles. Elementos são a unidade básica de um sistema. Entretanto, parte da arte da análise e definição de sistemas está na construção de um conjunto de entidades que formarão um objeto de estudo relativamente coerente e que tem um relacionamento bem definido com seu ambiente. A análise de sistemas não pode prosseguir sem tal abstração. Como Ashby (1966, 16) observou, qualquer sistema real caracterizar-se-á por "uma infinidade de variáveis a partir das quais diferentes observadores (com diferentes objetivos) poderão fazer uma infinidade de razoável de diferentes seleções". Da mesma forma, Wilson (1986, 476) observou que "embora a definição de qualquer sistema específico de interesse obviamente reflita o objeto de estudo, este é construído pelo analista, e assim diferentes definições de sistema sobre o mesmo objeto de estudo serão criados por diferentes pessoas para diversos objetivos". Segundo Hall (1998b, 4),

um dos fatos mais frustrantes para um estudante no início do curso de turismo é verificar que quase todos os textos apresentam uma diferente definição do setor. Isso não ocorre necessariamente porque os autores estão tentando ser difíceis ou confundir o aluno, embora alguns suspeitem que isso ocorra. Certamente o autor está procurando ser específico sobre onde exatamente o texto se encaixa no amplo espectro dos estudos sobre turismo e está tentando definir os limites do livro.

Em outras palavras, a definição é uma abstração conveniente que pode contribuir para a análise. A abordagem descrita é fundamental para qualquer tema. Cada disciplina e área de estudo e pesquisa tem como uma de suas primeiras tarefas a identificação dos fatos que incluem os focos de estudo. Ao definir tarefas, conferimos significado e fornecemos uma base para a compreensão do que estamos fazendo. Além disso, podemos dar uma base técnica e específica aos termos que podem ser usados para ajudar a comunicar mais eficientemente e melhorar a qualidade de nossas pesquisas e administração.

A escala é um dos maiores problemas na compreensão dos elementos pertencentes a um sistema. Sistemas estão embutidos em sistemas. O que consideramos o elemento de um sistema em um nível da análise pode constituir-se em um sistema em outro nível inferior. Frequentemente examinamos o fluxo de turistas em um sistema de turismo internacional analisando os fluxos de turistas entre diferentes países, que são elementos desse sistema. Se mudarmos nossa resolução, entretanto, poderemos então analisar o fluxo de turistas dentro de um país observando o fluxo intraregional. Neste último exemplo, o país é o sistema e as regiões são os elementos. A definição de um elemento, portanto, depende da escala, também chamada de nível de resolução, em que concebemos o sistema.

Cada elemento é caracterizado pela formação, do ponto de vista do nível de resolução correspondente (no qual o sistema [...] é definido), de uma unidade indivisível cuja estrutura não podemos ou não queremos decompor. Entretanto, se aumentarmos o nível de resolução de maneira adequada [...] a estrutura do elemento pode ser separada. Como resultado, o elemento original perde seu significado e torna-se a fonte de novos elementos de um sistema relativamente diferente, ou seja, de um sistema definido em um nível de resolução mais elevado (Klir e Valach, 1967, 35, em Harvey, 1969, 454).

O outro componente da estrutura de um sistema é o relacionamento ou ligações entre os elementos que o formam. Pode-se identificar três formas básicas de relacionamentos: (1) uma relação em série (na qual A leva a B), que é a relação característica do tipo causa-e-efeito da ciência clássica; (2) uma relação paralela, na qual dois elementos são afetados por outro elemento; e (3) uma relação de *feedback*, que descreve uma situação na qual um elemento influencia a si mesmo. Ambos os elementos e relacionamentos entre eles fazem parte do ambiente, que é mais simplesmente imaginado como tudo o que existe. Ao tentar modelar um sistema, é importante reconhecer os elementos importantes no ambiente que afetam sua operação. Eles são, portanto, separados do ambiente e ligados a um modelo de sistemas específico para fins de análise.

Outro importante elemento na análise de sistemas é a definição de seus limites. Em termos matemáticos, isso é extremamente fácil. Em termos operacionais, porém, pode ser muito difícil. Às vezes, o limite de um sistema pode ser estabelecido se o definirmos em função de algo que é evidente por si mesmo em termos das perguntas que são feitas. Se alguém está examinando um problema de sistema político, por exemplo, talvez um limite governamental fosse o apropriado. Da mesma forma, talvez um problema de administração de recursos hídricos possa ser tratado em termos ecológicos por meio da seleção de um divisor de águas como limite. De fato, problemas de planejamento habitualmente surgem quando diferentes limites de diferentes sistemas se sobrepõem, tornando o gerenciamento extremamente difícil, um ponto a que voltaremos posteriormente. Muitos limites são difíceis de ser identificados, portanto eles podem ser impostos usando-se o discernimento para definir onde um sistema começa e termina e relacionando-o ao problema que tentamos resolver. Isso não significa que tais limites sejam arbitrários, mas sim que devem ser relacionados às metas de estudo e experiência de tais sistemas, tão claramente quanto a seleção de um limite pode exercer um impacto importante nos resultados de uma pesquisa. Em nenhum outro lugar isso foi mais nitidamente demonstrado em turismo do que na análise econômica.

Um multiplicador pode ser considerado "um coeficiente que expressa o total de renda gerada em uma área por uma unidade adicional de gastos de turis-



tas" (Archer 1982, 236). É o coeficiente de mudanças diretas e secundárias numa região econômica em relação à mudança inicial direta em si. O tamanho do multiplicador turístico é uma medida representativa do benefício econômico do turismo porque refletirá a circulação do dinheiro do turista no sistema econômico. Em geral, quanto maior o multiplicador turístico, maior a auto-suficiência da economia na provisão de instalações e serviços turísticos. Conseqüentemente, o multiplicador turístico em geral será maior no âmbito nacional do que no regional (como estado, distrito, município), porque no âmbito regional ocorrerão perdas na forma de impostos ao governo federal e importação de bens e serviços de outras regiões. Da mesma forma, localmente, os multiplicadores refletirão o elevado grau de importação de pequenas comunidades e pagamentos de impostos aos governos regionais e federais. Como uma forma de medir o benefício econômico gerado pelo turismo, a técnica do multiplicador tem sido cada vez mais sujeita a questionamentos, em especial porque seu uso muitas vezes tem produzido resultados exagerados (Bull, 1994), e porque a escolha do limite da economia estudada é extremamente fundamental. Quanto menor a área analisada, maior será o número de "visitantes" e, por essa razão, maior será a estimativa do impacto econômico, embora a escolha de um limite também afete a extensão do vazamento do sistema, por exemplo, pela importação de bens e serviços de turismo. A seleção de limites é, portanto, um fator determinante na influência exercida no resultado de qualquer análise de um sistema econômico (Burns e Mules, 1986).

Uma área em que a concepção de sistemas tem exercido extrema influência e que deve ser conhecida da maioria dos leitores é a das ciências biológicas e ecológicas. O conceito de "rede de vida" transmite a idéia de que toda a vida está inter-relacionada em uma rede de relacionamentos. A idéia central que organiza a ecologia é a do ecossistema, termo criado por Arthur Tansley em 1935 para substituir o termo "comunidade", mais antromórfico: "Todas as partes desse ecossistema – orgânicas e inorgânicas, bioma e hábitat – podem ser consideradas fatores interativos que, num ecossistema maduro, encontram-se em equilíbrio aproximado: é por meio de suas interações que todo o sistema é mantido" (Tansley, 1935, 207).

Um ecossistema é, portanto, um modelo de inter-relacionamento na natureza que inclui a hierarquia de sistemas em diferentes níveis de complexidade e alcance. O conceito de ecossistema apresenta aspectos biológicos e não-biológicos do ambiente em uma entidade, com forte ênfase no ciclo de nutrientes e no fluxo de energia no sistema – seja um lago, uma floresta ou a terra como um todo (Wörster, 1977). Fosberg (1963, em Stoddart, 1972, 157), definiu ecossistema como

um sistema interativo atuante composto de um ou mais organismos vivos e seu ambiente efetivo, tanto físicos quanto biológicos [...]. A descrição de um ecossistema pode abranger suas relações espaciais; o registro de suas características físicas, seus habitats e nichos ecológicos, seus organismos e reservas básicas de matéria e energia; a natureza de seus ganhos (ou entrada) de matéria e energia; e o comportamento ou tendência de seu nível de entropia.

O conceito de ecossistema tem influenciado não apenas a ecologia. Stoddart (1965, 1967), por exemplo, afirmou que esse conceito possui quatro propriedades principais que o tornam um instrumento adequado para a pesquisa geográfica. Primeiro, é monístico, pois reúne ambiente, seres humanos, plantas e animais em uma única estrutura dentro da qual se pode examinar a interação dos componentes. Segundo, ecossistemas são estruturados de maneira ordenada e compreensível. Terceiro, ecossistemas atuam, porque envolvem a contínua transformação de matéria e energia. "Em termos geográficos, o sistema envolve não apenas a estrutura da rede de comunicação, mas também os bens e pessoas que passam por ele. Uma vez definida a estrutura, pode ser possível quantificar as interações e intercâmbios entre as partes que a compõem...". (Stoddart, 1972, 158). Quarto, o ecossistema é um sistema geral podendo, dessa forma, ser aplicado em várias e diferentes situações em que a análise de sistemas mostra ser proveitosa. Embora a esperança de Stoddart de que a análise de sistema pudesse fornecer uma base metodológica para a geografia não tivesse se concretizado (ver Johnson, 1991), ecossistema e concepção de sistemas tiveram grande influência em áreas relacionadas como planejamento, gerenciamento e, mais recentemente, turismo (ver Murphy, 1985).

De acordo com a tradição de planejamento, os modelos de sistemas de planejamento têm sido especialmente influentes desde meados da década de 1960. Por exemplo, Chadwick, em *A Systems View of Planning* – que buscou integrar sistemas de engenharia, ecológicos e sociais em uma teoria abrangente sobre o processo de planejamento urbano e regional –, afirmou "que planejamento é um processo de pensamento humano e ação baseada nesse pensamento – presente, passado, futuro – e isso nada mais é do que planejamento, uma atividade humana bastante generalizada" (1971, 24). A explicação de Hall do que deve ser planejamento apóia a opinião de Chadwick: "o planejamento" deve visar ao fornecimento de recursos para uma tomada de decisão democrática e baseada em conhecimentos. Isso é tudo o que o planejamento pode fazer legitimamente, e tudo o que pode tentar fazer. Adequadamente compreendida, essa é a mensagem real transmitida pela revolução dos sistemas no planejamento e suas conseqüências" (Hall, 1982, 303). Mais recentemente, Peter Hall observou que "a idéia de interação entre dois sistemas paralelos: o sistema de planejamento ou de



controle em si, e o sistema (ou sistemas) que ele procura controlar” (P. Hall, 1992, 230) era essencial ao conceito de planejamento de sistemas.

A influência exercida pelos sistemas tem sido igualmente importante no planejamento corporativo e nos conceitos administrativos. No final da década de 1950 e início da de 1960, escritores como Burns e Stalker (1961) passaram a ressaltar modos mais “orgânicos” de organização e gerenciamento empresarial, que deram destaque à maneira pela qual organizações bem-sucedidas são capazes de adaptar e mudar seus ambientes. As organizações são consideradas, portanto, conjuntos de subsistemas interativos (como estratégicos, tecnológicos, estruturais, culturais-humanos e gerenciais) que atuam em um ambiente empresarial, recebem dados na forma de recursos humanos, financeiros, informacionais e materiais e produzem bens e serviços como produtos organizacionais na forma de bens e serviços, idealmente em um nível eficiente e eficaz de produção que permita a manutenção do sistema organizacional (Kast e Rosenzweig, 1973). Essa abordagem “de emergência” à organização é hoje a perspectiva dominante na análise organizacional contemporânea (Morgan, 1986). De fato, ela faz parte de nosso raciocínio e análise diários sobre negócios e organização de tal forma que é difícil avaliarmos o quanto o conceito foi revolucionário e, talvez, refletimos sobre as profundas implicações que tal analogia de sistemas pode ter para a compreensão de questões como a sustentabilidade. Como Morgan (1986, 71) observou:

“Ao explorar os pontos coincidentes entre organismos e organizações em termos de funcionamento orgânico, as relações com o ambiente, entre as espécies e a ecologia mais ampla, foi possível produzir diferentes teorias e explicações que têm consequências extremamente práticas para a organização e o gerenciamento”.

A metáfora de organização, portanto, oferece vários pontos positivos em termos de idéias que oferece sobre organizações (Morgan, 1986):

- Enfatiza a importância de se compreender as relações entre organizações e seus ambientes. É melhor considerar as organizações como sistemas abertos em contínua adaptação e mudança e, portanto, como um processo contínuo e não apenas uma reunião de elementos.
- Chama a atenção à importância de se compreender as “necessidades” que devem ser satisfeitas se a organização quiser sobreviver. Portanto, as várias exigências dos subsistemas estratégicos, tecnológicos, estruturais, humanos-culturais e gerenciais devem ser atendidas.
- Há várias “espécies” ou tipos diferentes de organizações, cada qual com características que podem permitir que se adaptem ou se encaixem melhor em diversas circunstâncias ambientais.

- Idéias orgânicas de organização que enfatizam adaptação e inovação podem oferecer uma atitude, uma cultura e/ou visão organizacional melhor capaz de realmente proporcionar essa inovação.
- O foco em ecologia e relações inter-organizacionais em termos de cooperação e concorrência pode propiciar uma base muito melhor para a criação de estruturas organizacionais que proporcionem o desenvolvimento de estruturas cooperativas em ambientes complexos.

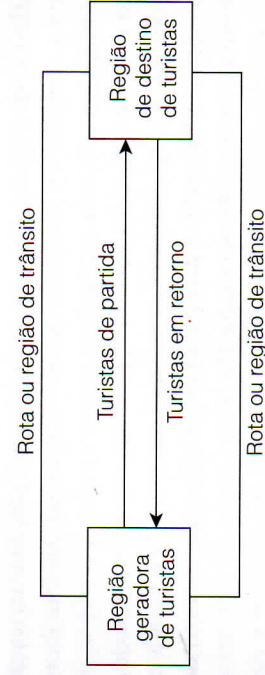
Mais recentemente, a metáfora e a concepção de sistemas influenciaram a esfera das pesquisas em empresas e organizações, por meio do interesse em conceitos sobre organizações como sistemas auto-reprodutivos e evolução e mudança organizacional (Morgan, 1986).

Processo, fluxo e mudança são fundamentais para uma visão do mundo voltada para sistemas. Um dos escritores mais influentes que promoveu esse ponto de vista foi David Bohm, alegando que o mundo visto em determinado momento precisa ser compreendido apenas como um momento dentro de processos mais fundamentais de mudança e realidade. Bohm descreve essa realidade fundamental como uma ordem implícita (ou contida), ao contrário da ordem explícita (ou revelada) que vemos em nossa concepção diária de mundo. A realidade (ou formas) explícita pode ser comparada aos redemoinhos, ondas e sorvedouros vistos em rios de águas rápidas à medida que passam pelas choeiras. Pense nesses redemoinhos – embora aparentemente tenham uma forma estável, eles não têm outra existência que a do movimento da água corrente na qual existem (a ordem implícita). Assim sendo, Bohm sugere que fundamentando a realidade explícita existem processos e relações ocultos, denominados por Morgan (1986, 234) de “lógicas da mudança”, que ajudam a explicar a “realidade” em qualquer ponto do tempo. “Para descobri-los, temos de compreender o movimento, o fluxo e a mudança que produzem o mundo que experimentamos e estudamos” (Morgan, 1986, 234).

O conceito de processo e mudança também foi associado à concepção de sistemas no nível do indivíduo. Gergen (1991, 170), entre outros autores, enfatiza a importância da psicologia relacional a qual reconhece que

Percebemos cada vez mais que quem e o que somos não é tanto resultado de nossas “essências pessoais” (sentimentos reais, crenças profundas etc.) mas de como fomos formados nos grupos sociais [...]. Os relacionamentos possibilitam o conceito do eu. Os atributos anteriores do eu individual – autobiografia, emoções e moralidade – tornam-se atributos dos relacionamentos. Parece que estamos sós, mas somos manifestações das relações.





**Figura 3.1** Elementos geográficos de um sistema turístico.

A identidade de um indivíduo envolvido em um processo de planejamento é, portanto, constituída pela associação de conjuntos de redes relacionais específicas. Tal observação pode ter importantes implicações para a administração de recursos, pois também fazem parte de relacionamentos de rede, visto que são moldados e extraídos do ambiente pela percepção humana e padrões de comportamento. Ecologistas sérios, por exemplo, afirmariam que o relacionamento de indivíduos com os recursos também poderia ser concebido a fim de sugerir um relacionamento moral que exigisse a adoção de formas mais sustentáveis de comportamento. Embora tal idéia possa parecer absurda para alguns leitores, os conceitos de relacionamento com os outros e com o mundo natural têm crescente influência no movimento conservacionista em todo o mundo e fundamenta muitos dos avanços políticos que cercam a sustentabilidade.

A análise de sistemas relaciona-se à abstração e não à realidade (Harvey, 1969). Entretanto, isso não torna a concepção de sistemas "irreal". Todos temos nossas idéias, modelos ou teorias sobre como o mundo ou as pessoas funcionam. Essas são as abstrações que usamos para compreender o mundo, explicar o que está acontecendo e agir adequadamente em várias situações. Nas ciências físicas ou na engenharia, alguns dos modelos de sistemas podem ser isomórficos, ou seja, o modelo abstraído e o sistema original estarão simetricamente relacionados em termos dos elementos que eles contêm e dos relacionamentos entre tais elementos. A grande maioria de abstrações, em especial nas ciências sociais, porém, é homomórfica, ou seja, o relacionamento com o sistema original é assimétrico. Imagine-se num passeio no campo, por exemplo, olhando um mapa. Pense no relacionamento entre o mapa (que é uma abstração) e o campo (realidade/sistema original). Cada elemento no mapa pode ser atribuído a um elemento no campo, apesar de o campo conter muitos elementos não registrados no mapa. Os relacionamentos geográficos (distâncias físicas) representadas no mapa

também ocorrem no campo, mas também há muitos relacionamentos ao seu redor no campo que não podem ser representados no mapa. "Podemos tratar o mapa como um modelo do campo, mas não podemos fazer o inverso" (Harvey, 1969, 471). Podemos, porém, nos perder facilmente sem o mapa. Ocorre, então, que outras abstrações baseadas na modelagem de sistemas podem ser extremamente úteis para nos ajudar a encontrar o caminho na complexidade do turismo e planejamento turístico.

### Sistemas turísticos

Para Mill e Morrison (1985), assim como para muitos autores (Leiper, 1989), pode-se conceber melhor o turismo como um sistema inter-relacionado. Como já observamos, um sistema é uma reunião ou combinação de fatos ou partes que formam uma operação complexa ou unitária. Vários tipos diferentes de modelos de sistemas foram utilizados em estudos turísticos. Em termos geográficos, podemos identificar (Figura 3.1) três elementos básicos (Pearce, 1995; Leiper, 1989):

- Região geradora é a região de origem do turista e o local em que a viagem começa e termina.
- Rota ou região de trânsito é a região pela qual o turista deve viajar para atingir seu destino.
- Região de destino é a região que o turista escolhe visitar e na qual ocorrem as mais óbvias conseqüências do sistema.

O modelo básico de sistema turístico é útil para identificar os fluxos de turistas da região geradora à região de destino. Naturalmente, pode haver mais de um destino e, portanto, pode-se formar todo um padrão de regiões de destino e de rotas de trânsito. Um sistema turístico de orientação mais comercial é o oferecido por Mill e Morrison (1985) (Figura 3.2), que afirmam que o sistema consiste em quatro partes: mercado, viagem, destino e marketing. O segmento do mercado destaca a decisão do indivíduo de viajar ou tornar-se um turista. O segundo segmento do modelo descreve e analisa onde, quando e como se comporta o turista individual. O terceiro segmento do modelo consiste em um estudo do *mix* de destino, isto é, as atrações e serviços usados pelo turista. O quarto componente do modelo ressalta a importância do marketing em encontrar pessoas para viajar. Como Mill e Morrison (1985, xix) observaram: "O sistema é como uma teia de aranha - ao se tocar um ponto, as reverberações são sentidas em toda a sua superfície".



Uma alternativa ao modelo de sistema turístico apresentado por Mill e Morrison (1985) e Leiper (1989), são modelos que enfatizam as dimensões de oferta e procura do turismo. Murphy (1985), Hall e McArthur (1993, 1996) e Hall (1998b) desenvolveram modelos (Figura 3.3) que enfocam a importância da experiência do turista. Como Murphy (1985, 10) observou, "a experiência de viagem é o produto da indústria, mas ao contrário de outros setores, é o consumidor que viaja e não o produto". Da mesma forma, Krippendorf (1987, 1) observou: "o comportamento e a experiência dos viajantes, a situação da população hospedeira e seu ambiente, e o encontro entre os visitantes e o local", por exemplo, são fatores essenciais que determinam a natureza da experiência do turista e têm interesse especial para o estudo do fenômeno turístico.

Outra abordagem aos sistemas turísticos em termos de destino foi elaborada por Le Pelley e Laws (1998) em um estudo de gerenciamento de visitantes em Canterbury, na Inglaterra. Segundo os autores, "o método se concentra nos resultados do funcionamento do sistema para grupos de partes interessadas específicas durante um determinado período de tempo" (Le Pelley e Laws, 1998, 89). Esse modelo dividiu o turismo em:

- uma série de dados (expectativas do turista, atividade empresarial, habilidades dos empregados, capital dos investidores, planejamento das autoridades locais, expectativas e atitudes dos residentes);
- componentes do que foi descrito como o "Sistema de Destino de Canterbury", que incluiu uma série de elementos primários (catedral e centro histórico da cidade) e secundários (hotéis, catering, varejo, atrações, serviços de informação, estacionamento e infra-estrutura), juntamente com influências externas (desenvolvimento de transportes, concorrência, preferências, legislação e taxas de câmbio);
- resultados em termos de impactos (econômicos, comunitários, ambientais e ecológicos) e das partes interessadas.

Como esperamos que o leitor perceba agora, um sistema turístico pode ser conceituado de várias formas. No entanto, cada uma delas pode ser considerada adequada de acordo com as várias ênfases que conferem ao estudo do turismo. Tal situação não é incomum na análise de um fenômeno social no qual é praticamente impossível formar todos os elementos que podem ser considerados parte do sistema social em questão. No caso do turismo, essa situação é ainda mais complexa em razão de sua própria natureza.

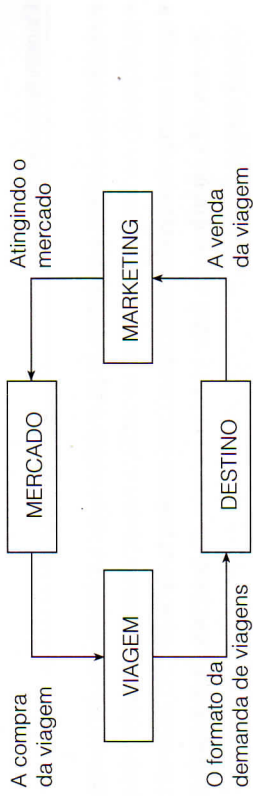


Figura 3.2 O sistema turístico de Mill e Morrison (segundo Mill e Morrison, 1985, 2).

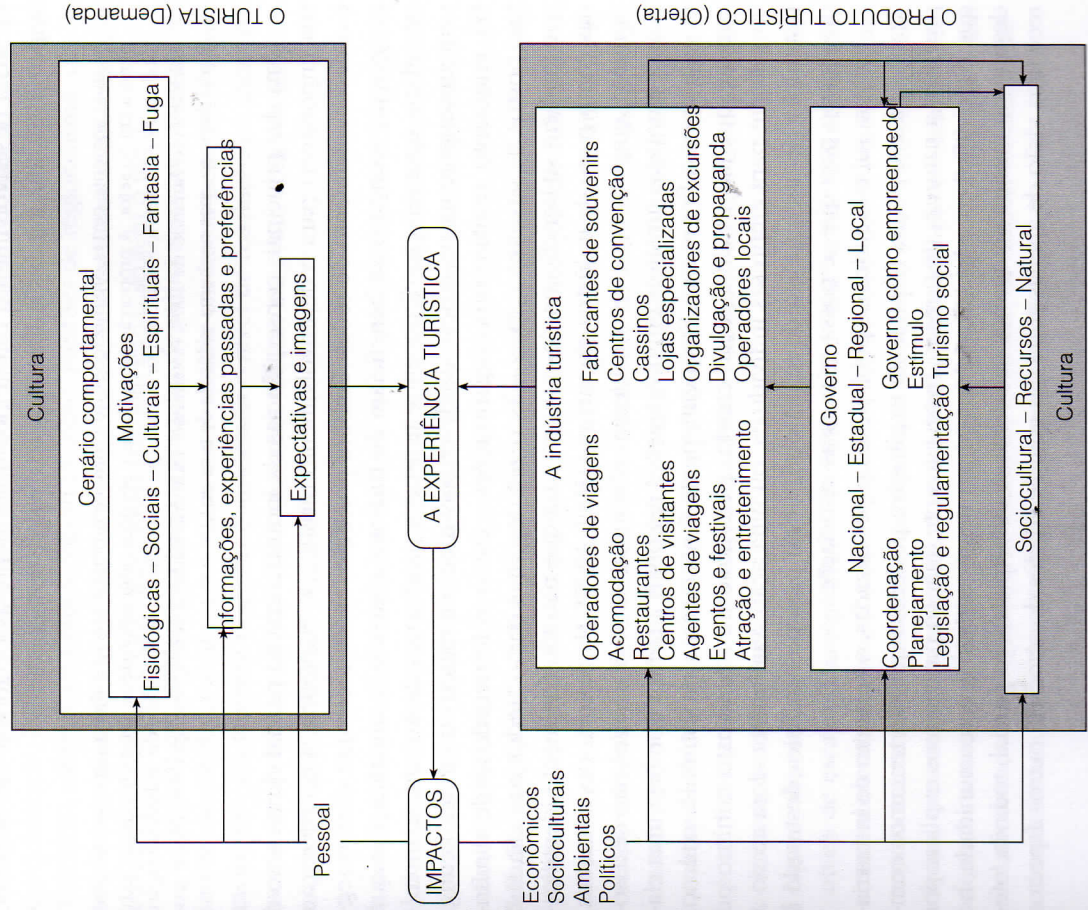


Figura 3.3 O sistema do mercado turístico.



- é difícil de definir e é definida por diferentes interessados de formas diversas;
- é "difuso" na forma pela qual se infiltra nas economias e comunidades;
- geralmente é considerado como uma indústria de serviços com as correspondentes dificuldades em lidar com o estudo da natureza intangível e perecível desse setor.

O conceito de industrialização parcial é uma tentativa de descrever a complexa natureza do turismo e os consequentes problemas de coordenação, gerenciamento e desenvolvimento estratégico tipicamente associados a ele. Segundo Leiper (1989, 25), a industrialização parcial refere-se à condição

na qual somente certas organizações que fornecem bens e serviços diretamente aos turistas pertencem ao setor. A proporção de (a) bens e serviços originários desse setor em relação a (b) total de bens e serviços usados por turistas pode ser chamada de índice de industrialização, teoricamente variando de 100% (totalmente industrializado) a zero (presença de turistas e gastando dinheiro, mas nenhuma indústria de turismo).

Uma das principais consequências da industrialização parcial do turismo é sua importância para o desenvolvimento turístico, o marketing, a coordenação e o desenvolvimento de redes. Embora possamos reconhecer que muitos segmentos da economia se beneficiam do turismo, somente as organizações que percebem uma relação direta entre turistas e produtores de turismo se envolvem ativamente na promoção do desenvolvimento turístico ou em marketing. Há, entretanto, muitas outras organizações – como as fornecedoras de alimentos, postos de gasolina e lojas – às vezes descritas como "indústrias aliadas" que também se beneficiam dos turistas, mas que não são facilmente identificadas como parte da indústria do turismo (Hall, 1998). Na maioria das situações, portanto, empresas que se consideram não turísticas muitas vezes não se associam a empresas turísticas em divulgações regionais a menos que haja uma clara recompensa financeira. Frequentemente é necessário um estímulo externo, como esquemas de divulgação criados pelo governo a um custo mínimo ou inexistente para empresas individuais, ou uma ação regulamentadora como a instituição de um imposto de renda obrigatório para pessoa física destinado à divulgação para que se possa criar essas associações.

Embora subestimado nas publicações especializadas, o conceito de industrialização parcial é uma ferramenta explicativa poderosa quando tentamos compreender a natureza do turismo, especialmente quando procuramos explicar por que é tão difícil coordenar os vários componentes turísticos na comunidade, no destino ou mesmo em termos nacionais. A industrialização parcial, todavia, oferece uma visão de apenas parte das complexidades do setor. Há outros aspectos

que precisam ser considerados ao se tentar criar uma base mais adequada para compreender o turismo e seu planejamento. Primeiro, a questão da escala na análise turística. Segundo, o ponto de vista do espectador ou participante no processo de planejamento turístico.

## A questão da escala

Questões da escala na análise receberam muito pouca atenção na literatura especializada. Embora o excelente livro de Smith, *Tourism Analysis* (Análise Turística), ofereça uma ótima cobertura sobre questões de regionalismo, não se fala sobre questões de escala. Da mesma forma, outros livros sobre pesquisa em turismo (Ritchie e Goeldner, 1994) também não discutem o tema.

A escala é um elemento crítico na pesquisa de ciências sociais. A escala refere-se ao nível no qual representamos a realidade em nossa pesquisa e nosso raciocínio. Ela também pode ser considerada o nível de resolução no qual tentamos compreender os fatos. Três questões básicas surgiram com referência à escala (Haggett, 1965; Harvey, 1969):

1. Alcance das escalas: Dispomos de uma monitorização regular e abrangente do mundo em todas as escalas importantes? Essa questão é obviamente muito importante em relação às muitas estatísticas de turismo e a compreensão de fluxos turísticos.
2. Padronização das escalas: Temos dados comparáveis de estruturas de amostragens equivalentes? Essa questão muitas vezes surge quando comparamos estatísticas turísticas de diferentes países e regiões. Não só precisamos saber se as metodologias de coleta de dados estatísticos de turismo são as mesmas, mas também se as áreas investigadas são equivalentes. Da mesma forma, a coleta de dados de estudos de caso a partir de vários estudos diferentes e a posterior reunião das informações também criam dificuldades de equivalência entre os vários casos.
3. Ligação de escalas: Podemos identificar três diferentes ligações entre os vários níveis de escalas (Harvey, 1969): (a) mesmo nível, que se refere a um relacionamento comparativo; (b) nível superior para inferior, que é um relacionamento contextual; por exemplo, a política de turismo em termos nacionais forma o contexto no qual podem ser analisadas as mudanças em números referentes a turistas no âmbito local; e (c) nível inferior para superior, que é um relacionamento agregador; por exemplo, os fluxos de turistas no âmbito nacional são resultado das atividades de empresas individuais.



Podemos deduzir que surgirão problemas importantes nos últimos dois casos, pois as generalizações feitas em termos de um podem não se aplicar ao outro. A idéia de que o todo é maior do que a soma das partes torna esse fato praticamente certo. Tal situação cria dificuldades significativas de explicação em estudos turísticos não tratados pelo setor, em especial porque a maioria das análises turísticas freqüentemente não reconhece a escala em que o trabalho está sendo realizado, ou os contextos dessa escala, e a capacidade de generalizar de uma escala a outra. Problemas referentes a escalas, quando percebidos, tendem a ser tratados em função das possibilidades de comparação. A capacidade de perceber ou ilustrar as ligações e relacionamentos entre escalas raramente é reconhecida.

Esse último ponto é notadamente importante para o planejamento turístico. Reconhecemos anteriormente que o planejamento turístico ocorre em diferentes escalas – nacional, estadual, regional e local – mas como são ligados esses níveis de análise e de ação? Além disso, como incorporamos o nível supranacional – por exemplo, organizações como a União Européia – ou o papel do indivíduo à equação de planejamento turístico? Reconhecemos que o turismo, como o ambiente, é uma questão global que tende a ser representada localmente, por indivíduos e organizações que visam a satisfazer seus valores e interesses ou, usando uma conhecida frase ativista sobre meio ambiente que ilustra a ligação do individual e o local ao global: “Pense globalmente, aja localmente”. Qualquer concepção do processo de planejamento turístico, portanto, precisa ser capaz de acomodar as diferentes escalas ou níveis em que esse planejamento ocorre e o contexto de tal planejamento em termos de ligações e relacionamentos entre os vários níveis.

## Ponto de vista

Outra questão que tem sido considerada apenas superficialmente em turismo é o ponto de vista do espectador ou participante do processo de planejamento turístico. Qual é nossa posição como estudiosos de turismo quanto ao que consideramos adequado no setor? Como nosso trabalho, nossos interesses e valores influenciam tais pontos de vista? Como agimos sobre nossos valores em nossas vidas diárias por meio do envolvimento nas políticas e no planejamento turístico? Não há um ponto de vista absoluto nessa questão. Com o passar do tempo, mudarão nossas opiniões e ações em relação a nossas experiências, base de conhecimentos, valores e ideologias, contatos com diferentes partes interessadas, estruturas legislativas e institucionais alteradas, mudanças em nosso ambiente desejado, para citar só alguns outros fatores. Nossas opi-

niões e ações também mudarão segundo nossa posição no processo de planejamento. Trabalhamos para uma agência governamental, um incorporador privado ou como um gerente de parques? Somos membros de um grupo de interesse ambiental que procura preservar um edifício ou salvar uma espécie, ou queremos apenas melhores recursos para nossa comunidade, ou tentamos somente impedir a construção de outro arranha-céu que bloquearia nossa visão ou mudaria a paisagem? Podemos até desempenhar alguns desses papéis simultaneamente. Entretanto, essas não são apenas questões acadêmicas. A maneira pela qual compreendemos o planejamento turístico dependerá de uma convergência de fatores especiais em determinado momento e de nossa posição dentro de um quadro mais amplo do sistema de planejamento turístico.

Tal ponto de vista não é tão radical quanto parece. Como Healey (1997, 65) observou, “compreende-se agora no campo de planejamento que este é um processo interativo, realizado em um contexto social e não um mero processo técnico de projeto, análise e gerenciamento”. Esse é um ponto crucial. Muitos livros didáticos referem-se a planejamento como um processo técnico no qual o autor se encontra em segundo plano e o livro parece ter sido escrito como uma série de fatos ou instruções que indicam como se deve agir. E não é assim. Como já mostramos, há várias tradições diferentes em planejamento turístico, cada qual com um enfoque, sendo que nenhuma delas é inerentemente certa ou errada. Nós as consideramos adequadas ou não baseados em uma série de critérios que, por sua vez, refletem o que acreditamos ser planejamento turístico e o que ele deve tentar atingir. Essa base em processo de mudança reflete percepções mais amplas do *expert* em turismo e do “planejador” na sociedade. Como observou Peter Hall (1992, 248): “Qualquer que seja a ideologia do planejador, parece que as pessoas não estão mais dispostas, como aparentemente já estiveram, a aceitar suas alegações de onisciência e onipotência”. Tal ponto de vista não indica que o planejamento é obsoleto ou redundante já que, “quase por definição, [...] planejadores nunca serão completamente ineficazes, ou completamente onipotentes. Eles existirão em uma situação de contínua interação com o sistema que estão planejando, um sistema que muda parcialmente, mas não totalmente, devido aos processos que estão além de seus mecanismos de controle (P. Hall, 1992, 230). Precisamos, portanto, reconhecer que nossa posição no planejamento turístico está relacionada ao ponto em que nos encontramos no sistema turístico, e aos vários envolvidos, interesses e fatores com que interagimos. Como Hall afirmou, interagimos constantemente com as pessoas, instituições e ambiente que nos cercam que estão, também, continuamente mudando e se movimentando.



O planejamento na prática, por mais bem administrado que seja está, portanto, muito longe das meticolosas seqüências dos teóricos. Ele envolve uma dificuldade básica, até mesmo impossibilidade, de prever acontecimentos futuros; a interação das decisões feitas em diferentes esferas políticas; conflitos de valores que não podem ser totalmente resolvidos por meio de discussões racionais e por estimativas; o choque entre grupos de pressão e a defesa de interesses especiais; e as inevitáveis confusões que se originam nos complexos inter-relacionamentos entre decisões em diferentes níveis e diferentes escalas, e em diferentes pontos no tempo. A visão cibernética ou de sistemas do planejamento é uma condição que os planejadores se esforçam por atingir; ela nunca se tornará realidade total (P. Hall, 1992, 246).

Essa perspectiva relacional de planejamento é inerente a uma visão de sistemas de sociedade e planejamento turístico, na qual reconhecemos que somos parte e não uma entidade separada desse processo de planejamento. Quando adotamos um determinado curso de ação ou interpretação de uma situação de planejamento, não estamos simplesmente oferecendo conselhos imparciais, objetivos e técnicos, mas sim carregados de valores e interesses e com o poder de exercer impactos sociais, econômicos, ambientais e políticos significativos, alguns dos quais involuntários. Isso se aplica tanto a este autor ao escrever este livro que, esperamos possa influenciar o leitor, fazendo-o refletir e moldar seu próprio ponto de vista sobre o que é o que pode ser planejamento turístico e sua maneira de agir, assim como à pessoa que está traçando planos de uso do solo para um novo *resort*.

Ao escrever esta seção numa madrugada de novembro em uma cidade relativamente pequena da Nova Zelândia, estou cercado por várias pilhas de livros, fotocópias e notas de campo (e ouvindo o programa de rádio de domingo, *Stand and Silence* e *Rare on Air 3*, da *KCRW*). Estou ciente de que estou afirmando que um determinado conjunto de valores e posições forma a estrutura adequada para compreender o planejamento turístico e, talvez, para atingir determinadas metas relativas à sustentabilidade que considero importantes. Faço tais comentários porque desejo encorajar o leitor a pensar sobre como ele percebe o turismo e como ambos o percebemos, e procurar atingir determinadas metas e objetivos por meio do planejamento turístico. Você, eu, as pessoas, construímos nossos mundos ativamente. Que mundo queremos ou somos capazes de construir por intermédio do turismo?

O conhecimento está relacionado à ação. Conhecimento e valores são ativamente constituídos por meio de processos sociais e interativos. Como Healey (1997, 29) observou, a política e o planejamento públicos são "processos sociais por meio dos quais os participantes formam ativamente meios de raciocínio, de criação de valores e de ação". Tal abordagem diferentemente descreta como teoria de planejamento argumentativa (Wildavsky, 1979; Majone, 1990,

1989; Fischer e Forester, 1993; Hall, 1994; Hall e Jenkins, 1995), comunicativa (Healey, 1992a, 1992b, 1993, 1996; Sager, 1994) ou interpretativa (Innes, 1995) reconhece:

- que todas as formas de conhecimento, inclusive sobre política e planejamento, são formadas socialmente;
- que o desenvolvimento e a comunicação do conhecimento e raciocínio assumem várias formas legítimas;
- a importância do contexto social e as interações que ocorrem dentro dele e que prepara o desenvolvimento dos interesses e conhecimentos individuais;
- o papel desempenhado pelas relações de poder em influenciar o contexto social e as interações do planejamento em termos de tomada e não-tomada de decisões e em níveis mais profundos de relações sociais e ideologia;
- que as políticas públicas e o desenvolvimento do conhecimento e raciocínio que as determinam devem ter a participação de todas as partes interessadas afetadas pelo processo de elaboração de políticas, em especial quando organizado espacialmente ao redor das necessidades e metas de local;
- que a observação citada significa que maior ênfase deve ser dada à formação de um consenso de colaboração e não à negociação de interesses competitivos. Em várias sociedades organizadas isso pode exigir a formação de culturas políticas mais participativas do que as atuais;
- que o planejamento, conseqüentemente, como parte de um contexto de relações sociais em que ocorrem a tomada de decisões e o desenvolvimento de políticas, tem a capacidade de melhorar o contexto das relações sociais a fim de criar práticas mais participativas e justas (Healey (1997).

"Introduzir" o planejamento significa, então, a introdução de formas e meios de gerar mudanças que de outro modo não ocorreriam. "O fluxo contínuo de vida não espera que os planejadores lhe dêem um rumo" (Friedmann, 1973, 347). Os planejadores agem sobre processos sociais, físicos e econômicos a fim de conduzir a sociedade para objetivos desejados. Nesse sentido, o planejamento turístico reflete a posição de Friedmann (1973, 346-7) de que planejamento significa "orientar a mudança em um sistema social. Especificamente, isso representa um processo de auto-orientação que pode envolver a promoção de crescimento diferencial de componentes do subsistema (setores), atuar a transformação de estruturas de sistemas (políticos, econômicos, sociais), e manter limites de sistemas durante o transcorrer da mudança". Os comentários de Friedmann também refletem a natureza essencialmente política do planeja-



A sustentabilidade e o planejamento turístico, como mecanismos para se atingir formas de turismo mais sustentáveis e adequadas precisam, portanto, ser vistos em um contexto político para que seja possível compreender a estrutura dos problemas de planejamento e como uma meta política em termos de realização. Como Evans (1997, 8) observou:

sustentabilidade é, basicamente, uma estrutura política e não técnica ou científica, e a variedade de interpretações existentes sobre esse conceito refletem esse fato. Por esse motivo, é improvável que haja uma "teoria universal" sobre sustentabilidade que possa informar ou orientar a prática. A sustentabilidade não pode ser dotada de caráter técnico ou reduzida a uma série de indicadores ou padrões, por mais úteis e necessárias que essas contribuições sejam.

Um dos principais problemas em operacionalizar o conceito de sustentabilidade reside no grau de intervenção governamental no mercado a fim de cumprir metas e iniciativas políticas que atendam à teoria sustentável. O planejamento público, do qual o planejamento turístico em geral é um componente, é intervencionista por natureza. O planejamento busca conciliar interesses individuais que cheguem a decisões e ações que atendam a parte da noção do que seja o bem público. Como Friedmann (1959, 329) observou: "Planejamento na- da mais é do que uma certa maneira de chegar a decisões e atitudes cuja intenção é promover o bem social de uma sociedade que passa por rápidas mudanças". Planejamento turístico é, portanto, algo que fazemos a fim de atender ou satisfazer o ideal do interesse público. Entretanto, infelizmente em minha opinião, preferências privadas e medidas econômicas, apoiadas pela suposta legitimidade "do mercado", "eficiência" e "comportamento racional", recentemente suplantaram, em muitos casos, o debate sobre ideais políticos e a idéia de um bem comum (Saul, 1995). Segundo de-Shalit (1997, 96) "essa filosofia afirma que a sociedade é um instrumento que beneficia os indivíduos; portanto, a natureza deveria ser ainda mais subjugada pelos humanos que, por meio de sua transformação progressiva, realizam seus desejos individualistas". Nessa concepção de política e governo, interesses privados, que são mediados no mercado, controlam o interesse público. Essa situação representa um mau presságio para o ambiente ou para as noções de equidade, um dos fundamentos da sustentabilidade. Como Porritt (1984, 116) reconheceu:

É bem possível que tenha havido uma época, no início da Revolução Industrial, em que a afirmativa de Adam Smith de que a soma de decisões individuais em relação à busca dos interesses pessoais indicava uma grande aproximação com o bem-estar público, em que a "não invasível" do mercado assegurara que a individualidade e o interesse geral da sociedade fossem uma só coisa. Mas no mundo atual, abarrotado e interdependente, essas mesmas tendências individualistas estão começando a destruir-mosso interesse geral e, dessa forma, a nós todos.

mento e dos fatores políticos. Cullingsworth (1997, 5) comenta que o "planejamento racional é uma noção teórica. O verdadeiro planejamento é um exercício prático de escolha política que envolve crenças e valores. Trata-se de um processo trabalhoso no qual muitos órgãos públicos e privados estão interessados, pois encerra uma grande variedade de interesses conflitantes. Planejamento é um meio pelo qual se tenta resolver esses conflitos", o que reforça as observações de Peter Hall (1992) sobre a natureza política do planejamento. Da mesma forma, o significado da política, quem consegue o quê, quanto, como, onde e por que é expresso por Wildavsky (1987, 25) quando ele afirma que "precisamos primeiro exorcizar o fantasma da racionalidade que assombra a casa da política pública".

### Sustentabilidade, política e planejamento: exorcizando o fantasma da racionalidade técnica

A sustentabilidade é um "conceito essencialmente contestado" (Gallie, 1955-56); isto é, um conceito cujo uso e aplicação é inerentemente um tema de controvérsia. Isso ocorre dada a frequência com que o conceito é usado ao referir-se ao "equilíbrio" e "uso criterioso" na exploração dos recursos naturais. A pertinência de tal abordagem e a forma pela qual é definido como "uso criterioso" dependerão dos valores e ideologias das várias partes interessadas. Entretanto, a história do gerenciamento de recursos naturais no último século indica que o desenvolvimento sustentável é outro termo que surgiu numa tentativa de conciliar posições de valor referentes aos recursos naturais e o ambiente e a percepção de que há uma crise que exige solução (Hall, 1998a). Numa revisão dos antecedentes históricos sobre o conceito de desenvolvimento sustentável de recursos naturais, Hall (1998b, 22) fez três observações sobre questões atuais que cercam a sustentabilidade:

- a discussão sobre desenvolvimento sustentável de recursos naturais em países industrializados remonta a meados do século XIX e não pode ser encarada como uma nova questão política, pelo menos nos âmbitos local e nacional;
- o turismo tem sido um fator essencial no apoio à conservação do meio ambiente;
- não tem havido caminhos fáceis na tentativa de encontrar uma utilização equilibrada dos recursos naturais. A realidade política, e não a realidade ecológica, tem estabelecido a ordem do dia.



Planejamento e mercados não são, necessariamente, elementos conflitantes ou incompatíveis; na verdade, um planejamento público apropriado pode proporcionar certo grau de certeza em relação à política governamental e ao ambiente regulador que será bem-vindo ao mercado. Como Jacobs (1991, 125) observa, o planejamento “contrasta com a atuação das forças de mercado, mas não impossibilita a existência de mercados”. Como observamos anteriormente, uma das principais razões para a intervenção do governo e do planejamento público é a experiência do fracasso de mercado. Em um mundo ideal, o mercado proporciona um mecanismo de reajuste contínuo da produção em relação às preferências e à capacidade de pagamento do consumidor. Não vivemos, porém, num mundo ideal. Alguns mercados podem assumir a forma de oligopólios e monopólios produtores que têm condições de impedir a entrada de novos participantes no mercado (Healey, 1997).

“A crença em soluções de mercado conduziu a uma busca vigorosa por instrumentos econômicos como um meio de valorizar os bens ambientais, incentivando consumidores e produtores a conservar recursos e gerar menores índices de poluição” (Blowers, 1997, 35). Há muito, todavia, os empreendimentos têm-se mostrado resistentes às regulamentações ambientais, mesmo em áreas como o turismo, em que as empresas supostamente recebem incentivos financeiros diretos para conservar a qualidade do ambiente. De fato, Schrecker (1991) identificou muitas empresas que se opõem intensamente à regulamentação de suas atividades, usando os tribunais para lutar contra as medidas de grupos de interesse público e órgãos do governo. Isso não significa que as empresas não possam agir de maneira adequada. Se, contudo, a extensão em que as empresas utilizarão o ambiente físico e social for determinada somente pelo mercado, então a história mostra claramente que a perda do capital social e ambiental é inevitável.

Preferências individuais puramente econômicas e pessoais podem facilmente conduzir à contínua degradação e exaustão de recursos. Um dos melhores exemplos disso, e um dos apoios teóricos da compreensão contemporânea dos problemas de sustentabilidade, é a conhecida “Tragédia dos comuns”, de Garrett Hardin (1968). Segundo Hardin, o estado do ambiente assemelha-se a um pasto aberto disponível para todos. Cada pastor procura manter o máximo de cabeças de gado naquele território. Cada pastor vê a utilidade de acrescentar mais uma cabeça ao seu rebanho, com a vantagem de +1. Em contraste, a desvantagem pessoal para o pastor de tal atitude é somente uma fração de -1, visto que quaisquer efeitos do uso excessivo do pasto serão partilhados por todos. A tragédia reside no fato de que todos os pastores que buscam a maximização

econômica de sua posição chegarão à mesma conclusão e, juntos, passam a exceder a capacidade de saturação do solo.

Muitas questões referentes à sustentabilidade de recursos turísticos – por exemplo, impactos dos turistas em áreas de mata virgem, construção de acomodações ou uma segunda casa sem considerar aspectos de saneamento, poluição do ar em parques nacionais ou destruição da camada de ozônio por aviões a jato – indicam que elas estão relacionadas a conceitos como “ações públicas”, o “bem público” e o “interesse público”. Assim sendo, como Ophuls (1977, 186) reconheceu, “imperativos ambientais são basicamente questões de princípio que não podem ser negociadas sob um ponto de vista econômico”. Obviamente, “nem todos pensam em si mesmos como consumidores; muitos de nós também se consideram cidadãos” (Sagoff, 1988, 27). Noções sobre o bem ou interesse público, portanto, estão ligadas a conceitos sobre sustentabilidade e planejamento turístico. Os problemas referentes à sustentabilidade exigem uma política voltada para o comum e, conseqüentemente, para o intervencionismo, e tal medida “deve fazer algumas pressuposições sobre o conceito do que é bom, visto que o argumento reside numa teoria de valor, ou seja, na idéia de um não-instrumental intrínseco. E tal teoria de valor é simplesmente uma teoria do bem” (de-Shalit, 1997, 98).

A intervenção, realizada muitas vezes por meio do planejamento público, é o mecanismo que fornece as condições para a implementação do ideal público. Como Blowers (1997, 35) afirmou: “A intervenção necessária é a que dá prioridade ao interesse público ou comum e às necessidades de gerações futuras. É preciso que haja uma mudança do interesse privado para o interesse público”. Noções sobre o bem e o interesse público, entretanto, mudam ao longo do tempo de acordo com processos de argumentação e debate na sociedade civil. O conceito de sustentabilidade e suas aplicações não são dados de presente, é preciso discuti-los e lutar por eles. Em círculos acadêmicos, têm havido discussões sobre a natureza do turismo sustentável e como ele pode ser operacionalizado (Butler, 1990, 1991, 1992, 1998; McKercher, 1993a, 1993b, Wheeler, 1993; Wight, 1993a, 1993b; Hall e Butler, 1995; Clarke, 1997; Lindberg e McKercher, 1997). No entanto, está claro que tal argumentação e o reconhecimento da posição do autor quanto ao valor e o interesse não impregnaram os textos sobre planejamento turístico, nos quais o tema ainda é apresentado principalmente como uma questão técnica e não um problema político (Inskoop, 1991; Gunn, 1994).

No entanto, talvez igualmente importante em termos de controvérsia sobre o interesse público em relação ao planejamento turístico, o debate nas instituições acadêmicas tem mostrado uma tendência de não atingir uma esfera pública mais



ampla. Isso ocorre em parte porque as universidades “estão em crise e tentam escapar à tormenta alinhando-se com vários interesses corporativos. Essa atitude é imprevidente e autodestrutiva. Do ponto de vista de sua obrigação para com a sociedade, é simplesmente irresponsável” (Saul, 1995, 177).

Uma das dificuldades das chamadas abordagens pós-modernas em relação à análise da sociedade – e turismo é uma parte do abrangente sistema social – reside no fato de que as idéias sobre o bem público nas quais as ações podem se basear têm sido gravemente prejudicadas. Todas as ações estão relacionadas a interesses. A mentalidade corporativa, que domina muitas instituições assim como as idéias de governo nas várias escalas internacionais, nacionais, regionais e locais, e que dá vazão ao interesse privado no poder que predomina “no mercado” sobre o interesse público no “bem público” na ação ou inação do governo, encontra-se no centro da ausência de debate.

A grande dificuldade do cidadão em fazer com que o debate público funcione começa [...] com a crise em nossa linguagem. Falei sobre a divisão entre a incapaz linguagem pública e a retórica, a propaganda e a dialética do corporativismo. O bloqueio resultante no debate público é imenso [...].

A dificuldade em relação a muitos dos argumentos usados hoje para examinar as falácias restantes está no fato de que eles se inserem nas hipóteses gerais do desconstruivismo. Eles não buscam significado, conhecimento ou verdade. Buscam demonstrar que toda linguagem está ligada ao interesse. Os desconstruivistas desaprovam a linguagem como comunicação a fim de chegar aos males da retórica e da propaganda. Porém, se a linguagem representa sempre auto-interesse, então não há possibilidade de obter o bem público. O efeito final tem sido o de reforçar o ponto de vista corporativista de que todos existimos como funções em nossas corporações.

[...] a maior esperança de regeneração da linguagem reside não na análise acadêmica, mas na participação do cidadão (Saul, 1995, 174, 177).

A participação é uma questão importante do planejamento turístico (Murphy, 1985). Ela e o preparo das comunidades para administrar o turismo, porém, são produtos dos arranjos institucionais, dos indivíduos, das estruturas de poder, dos interesses e valores que afetam o processo de tomada de decisão em diferentes escalas. A capacidade de os indivíduos e grupos participarem no sistema de planejamento turístico não é somente o resultado de valores culturais ou democráticos, mas também produto das estruturas do governo público e do grau em que essas estruturas são verdadeiramente abertas à participação e ao debate. Além disso, é produto de um conjunto de relacionamentos que se desenvolvem entre os envolvidos no planejamento turístico e no processo político. A participação é, portanto, o relacionamento existente dentro do sistema turístico. De fato, a escolha das técnicas empregadas no planejamento turístico,

na identificação de indicadores, na seleção de objetivos e na produção de resultados (que convencionalmente é reconhecido como um plano na forma de um documento) é determinada pelo conjunto de relacionamentos que existem entre as várias partes interessadas e pelo grau em que são exclusivos ou inclusivos. A natureza desses relacionamentos determinará quem ganha e quem perde nesse sistema político que é o planejamento turístico.

Em qualquer sistema, há amplas áreas de indiferença em que é possível existir comportamento político sem intervenção planejada. A relativa influência que a função de planejamento exerce sobre a orientação da mudança social e econômica exigida pela sustentabilidade, porém, dependerá principalmente de cinco variáveis:

- clareza dos objetivos do sistema;
- o grau de consenso sobre eles;
- a relativa importância que os políticos lhe conferem;
- o grau de divergência em relação aos objetivos esperados do desempenho do sistema;
- o grau em que se acredita que uma abordagem técnica (em oposição a outra puramente política) é capaz de fazer o desempenho do sistema corresponder a esses objetivos (Friedmann, 1973, 353).

Essas questões serão tratadas a seguir, sob vários aspectos.

## Conclusões

Descrevemos algumas das questões e conceitos principais que fundamentam o desenvolvimento de algumas das abordagens argumentativas e colaborativas que fazem parte da estrutura emergente do planejamento turístico sustentável não-tecnocrática. Conceitos como sistema, idéias de escala, pontos de vista e relacionamentos são poderosas metáforas que podem ser utilizadas para ajudar a descrever a complexidade do planejamento turístico. Como Morgan (1986, 331) observou: “As imagens ou metáforas por meio das quais interpretamos situações organizacionais nos ajudam a descrever as organizações e oferecer idéias claras sobre como poderiam ser”. Também afirmamos que é o bem ou interesse público que se encontra no centro do planejamento turístico. A seguir, tentaremos descrever como o sistema de planejamento turístico parece ser e recomendar como pode ser aperfeiçoado em razão da importante visão de sustentabilidade. Analisaremos mais adiante o sistema de planejamento turístico em várias escalas



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 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 várias 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-