

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 ocorrerem 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 conseqüências 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 das 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

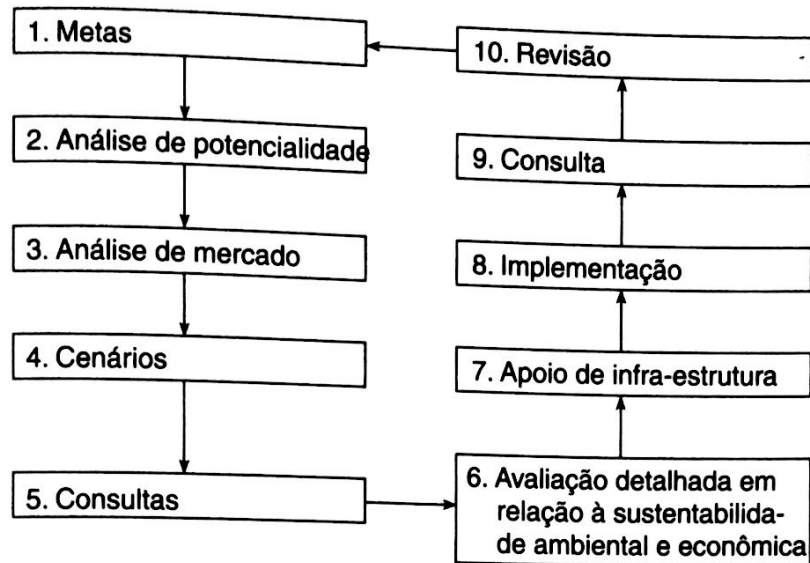


Figura 4.1 Um processo de planejamento turístico regional (Tourism South Australia, 1991,

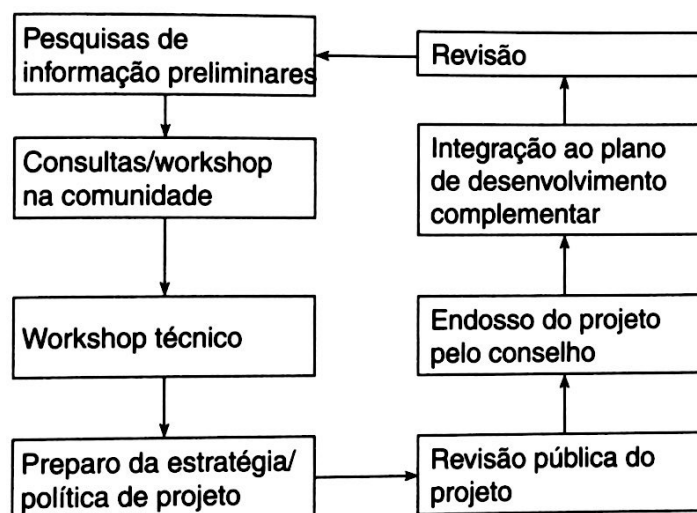


Figura 4.2 Um processo de planejamento turístico local (Tourism South Australia, 1991, 31).

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)”. Afirmou, 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

Etapas	Resultados
<p>1 Metas De acordo com as filosofias de turismo e conservação do estado, determine as metas do processo</p> <p>2 Análise de potencialidade 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</p>	<p>Clara definição de objetivos</p> <p>Relato sobre potencial turístico e prioridade na comunidade</p>
<p>3 Análise de mercado Analisar o mercado turístico – tendências, segmentos, características e necessidades, potencial de crescimento Identificar a compatibilidade entre forças de mercado e atrativos e recursos da área Definir posição de mercado Identificar importantes lacunas de produtos</p>	<p>Identificação de alvos de mercado Relato sobre posicionamento do mercado Identificação de importantes lacunas de produto</p>
<p>4 Cenários Identificar “valores primários” preliminares Identificar futuros cenários alternativos de turismo Examinar implicações de crescimento Selecionar cenário preferido Identificar restrições para alcançar cenário preferido Definir objetivos e estratégias de turismo</p>	<p>Esboço sobre futuro papel e caráter do turismo na área Relato de objetivos e estratégias</p>

<p>5 Consultas</p> <p>Consultar organizações importantes e a comunidade mediante entrevistas e workshops</p> <p>Apresentar resultados de investigações e propostas</p> <p>Identificar principais valores da comunidade, problemas e tópicos-chave</p>	<p>Visão ou declaração sobre a "Marca desejada no futuro"</p>
<p>6 Avaliação detalhada em relação à sustentabilidade ambiental e econômica</p> <p>Identificar e avaliar recursos turísticos naturais</p> <p>Especificar oportunidades de desenvolvimento potencial coerentes com posicionamento</p> <p>Analisar valores ambientais e paisagísticos</p> <p>Identificar conflitos e restrições ao desenvolvimento turístico</p> <p>Especificação de importantes oportunidades de desenvolvimento e critérios de desempenho</p>	<p>Rever objetivos e estratégias</p> <p>Identificação das características de áreas turísticas especificando tipos e escalas adequados de desenvolvimento</p> <p>Princípios de desenvolvimento e especificações de planejamento para unidades envolvidas</p>
<p>7 Apoio de infra-estrutura</p> <p>Identificar e detalhar infra-estrutura exigida para apoio do investimento e considerar necessidades dos visitantes</p> <p>Identificar e detalhar infra-estrutura necessária para administrar impacto gerado por visitantes</p> <p>Identificar e descrever oportunidades de interpretação de características de interesse do visitante</p>	<p>Prioridades de atividades de programa de infra-estrutura</p>
<p>8 Implementação</p> <p>Projetar mecanismo de implementação – programa de trabalho, responsabilidades organizacionais e pontualidade</p> <p>Identificar mudanças na legislação existente</p>	<p>Estratégia de implementação</p>
<p>9 Consultas</p> <p>Consultar junto a organizações importantes e a comunidade</p> <p>Esboço do Plano de Desenvolvimento</p> <p>Complementar, se necessário</p> <p>Retificações no plano turístico, se necessário</p>	<p>Documento conciso descrevendo etapas de 1 a 8</p>
<p>10 Revisão</p> <p>Monitorar e revisar procedimentos de implementação</p>	<p>Relatórios periódicos sobre implementação e recomendações para retificações no plano</p>

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 acatado, 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

peças 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 [Hecl, 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 acertada. Esses níveis são: primeiro, o nível micro da tomada de decisões dentro das organizações; segundo, a análise intermediária da formulação política [e 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 hábitat 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

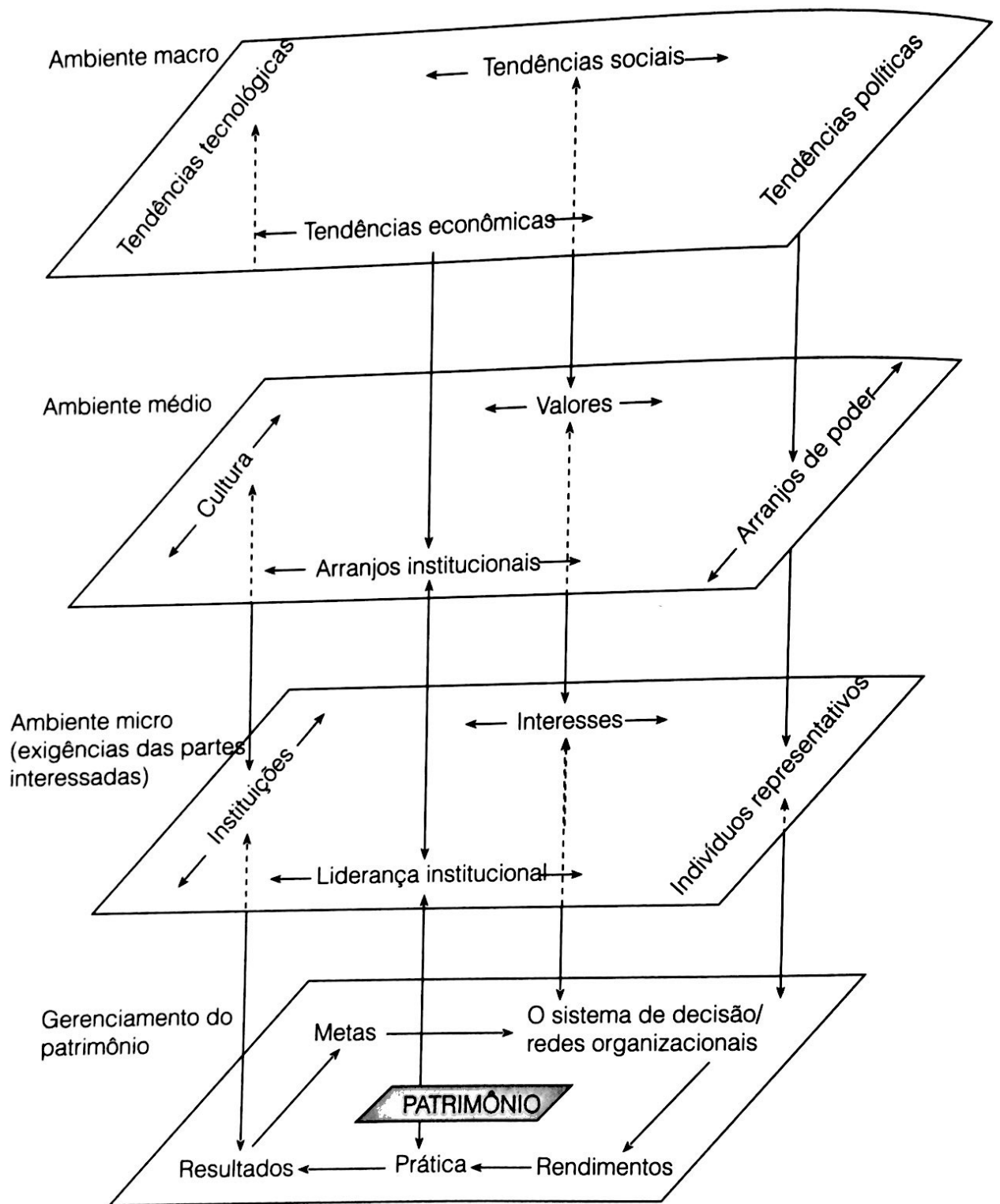


Figura 4.3 O ambiente do gerenciamento de patrimônio (segundo Hall e McArthur, 1998; Hall, 1994, e Hall e Jenkins, 1995)

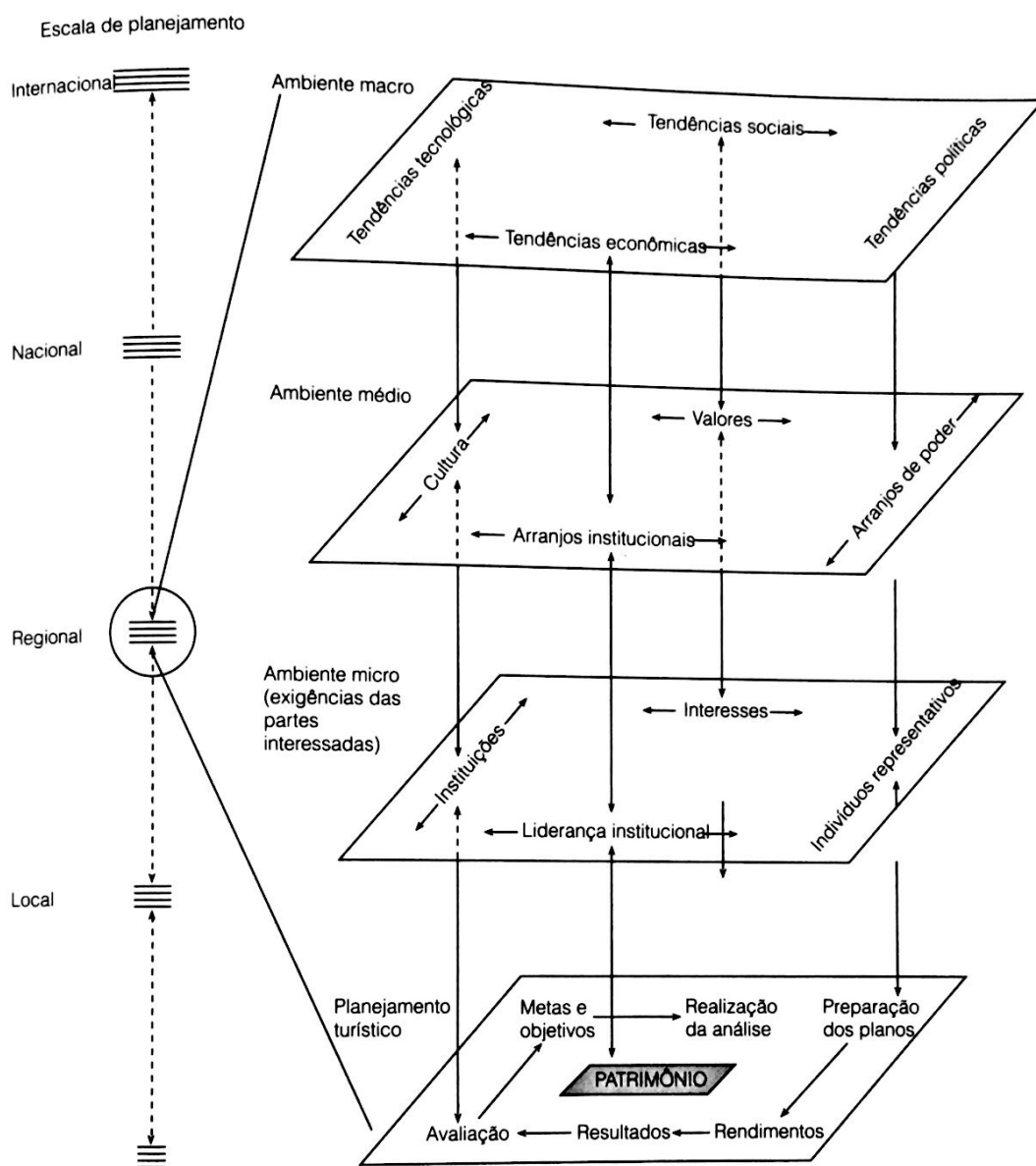


Figura 4.4 Fatores e dimensões do plano de turismo.

Tabela 4.3 Turismo e organizações correlatas, da escala internacional para a local

	Organizações governamentais e intragovernamentais	Organizações produtoras	Organizações não-produtoras	Organizações voltadas para um só fim
Internacional	Organização Mundial de Turismo; Comitê do Patrimônio Cultural (Unesco); Comitê para Desenvolvimento de Esportes; OECD (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico)	Conselho Mundial de Viagens e Turismo; IATA (Associação Internacional de Transporte Aéreo; Conselho Internacional de Esporte e Turismo; Comitê Olímpico Internacional)	Tourism Concern; WWF (Fundo Mundial para a Natureza); Associação Mundial de Lazer e Recreação; Greenpeace; Amigos da Terra	Congresso Mundial contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças
Supranacional	Grupo de trabalho da APEC; Conselho Turístico do Pacífico Sul; Centro de Divulgação de Comércio e Investimento da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático); Comissão Europeia	PATA (Associação de Viagens do Pacífico Asiático; Play Fair Europe; Federação Europeia de Surfe; Comitês Olímpicos Nacionais)	Sierra Club; International DOWNTOWN Association; Associação de Pesquisa de Turismo e Viagens	ECPAT (Fim da Prostituição Infantil no Turismo Asiático)
Nacional	Diretoria Geral de Turismo da Indonésia; Conselho de Esportes da Inglaterra; Comissão do Interior; Comissão de Turismo da Austrália; Conselho de Turismo da Irlanda (Bord Fáilte)	Federação Britânica de Esportes e Indústrias Associadas; Conselho de Turismo da Austrália; ILAM (Instituto de Gerenciamento de Lazer e Recreação; Confederação Irlandesa da Indústria Turística)	National Trust; Fundação de Conservação da Austrália; Associação dos Consumidores da Austrália	The Wilderness Society; Associação Hispânica de Responsabilidade Corporativa; ECPAT (Austrália)
Regional (incluindo distritos e estados)	Turismo de Alberta; Comissão de Turismo da Austrália Ocidental (WATC); Conselho de Turismo da Escócia; Turismo da Colúmbia Britânica	Conselho Turístico da Austrália (Divisão WA); Confederação de Turismo da Escócia; Shannon Development; Coalizão das Empresas de Minnesota	Conselho de Conservação da Austrália Ocidental	Sociedade de Vida Selvagem da Tasmânia
Local	Envolvimento do governo local em lazer e equipamento turístico, por exemplo, Dunedin Tourism; Autoridade Econômica e de Desenvolvimento de Calgary; Turismo de Vancouver	Câmaras de comércio locais e associações empresariais; clubes esportivos locais e centros privados de esporte e lazer	Associações de contribuintes e residentes, por exemplo, Associação de Desenvolvimento de Waikiki	Organizações de objetivo único como "amigos do parque" ou um grupo formado a fim de impedir empreendimentos particulares como hotéis e aeroportos

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

A. Convenções internacionais relativas a turismo e meio ambiente no sul e sudeste da Ásia	
1969	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 (Basiléia)
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)

B. Convenções internacionais regionais

1985	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

D. Legislação e regulamentações distritais

E. Regulamentações locais

[...] 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. hábitat 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 dispõem de uma série de leis e regulamentações distritais e estaduais que afetam 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 podem 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.

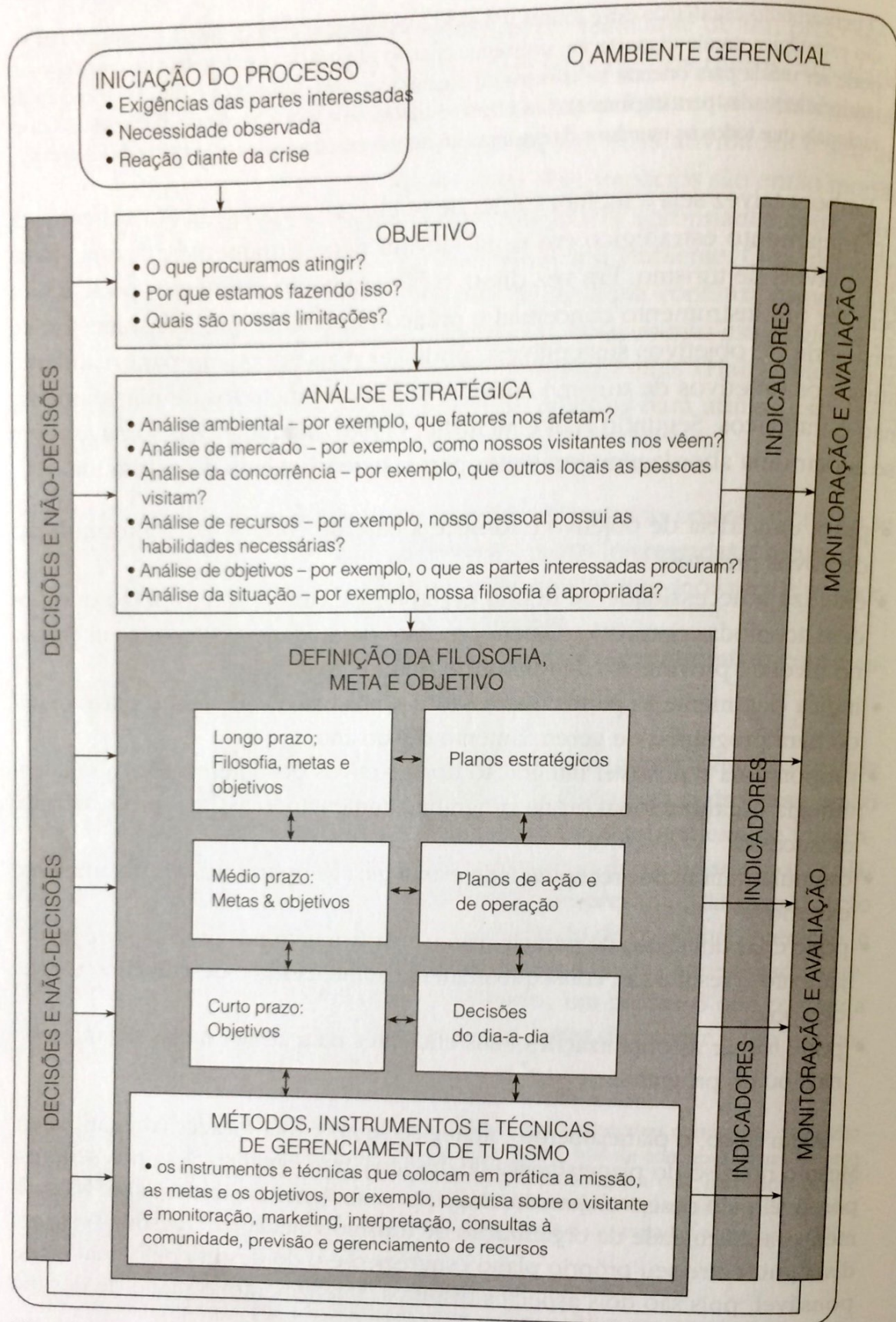


Figura 4.5 Processo de planejamento turístico e estratégico (segundo Hall e McArthur, 1998).

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 estratégico pode se originar da pressão das partes interessadas, por exemplo, 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.

- 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 mui-

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, conseqüentemente, 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 truísmos 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 frequentemente 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 descontraídos e atuem de formas razoavelmente consistentes e coerentes”

(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 abrangente 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-

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 organizações 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 controvertida 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 trabalhistas 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

Tabela 4.5 Etapas da auditoria das partes interessadas

1. Identificar partes interessadas.
2. Definir interesses, metas, prioridades e valores das partes interessadas.
3. Examinar o comportamento passado da parte interessada a fim de avaliar suas estratégias referentes aos problemas e a probabilidade de formação de coalizão com outras partes interessadas.
4. Avaliar o poder relativo (autoridade legal ou política, recursos financeiros, humanos e físicos, acesso à mídia) de cada parte interessada e das coalizões realizadas.
5. Avaliar até que ponto sua organização está atualmente atendendo às necessidades e aos interesses das partes interessadas.
6. Formular novas estratégias, se necessário, para gerenciar as relações com as partes interessadas e suas coalizões.
7. Avaliar a eficiência das estratégias de gerenciamento das partes interessadas, com revisões e reajuste de prioridades a fim de atender seus interesses.

Fonte: Segundo Roberts e King (1989); Hall e McArthur (1996).

aceitação de quaisquer recomendações será altamente suspeito. Como Healey (1997, 70), observou, “a menos que todas as partes interessadas sejam reconhecidas no processo [de planejamento], as políticas e as práticas serão contestadas, prejudicadas e ignoradas”. De fato, há uma série de critérios inter-relacionados que as partes interessadas consideram ao decidir se devem ou não colaborar:

- A situação atual deixa de atender aos meus interesses?
- A colaboração produzirá resultados positivos?
- É possível chegar a um acordo justo?
- Há paridade entre as partes interessadas?
- A outra parte concordará em colaborar? (Gray, 1989, 59).

As auditorias são um mecanismo que pode auxiliar os planejadores a identificarem interesses, grupos e indivíduos que são partes interessadas no processo de planejamento turístico, além de ajudar a compreender e confrontar a complexa rede de relacionamentos que cercam o planejamento e gerenciamento turístico (Roberts e King, 1989). Hall e McArthur (1996) identificaram sete etapas para realizar uma auditoria das partes interessadas (Tabela 4.5). A auditoria é uma ferramenta administrativa útil uma vez que oferece uma estrutura para a identificação dos vários interesses e valores que se chocam com a realização bem-sucedida dos objetivos organizacionais. Gerentes e funcionários de organizações muitas vezes formulam uma idéia dos indivíduos e grupos que afetam seu trabalho e agem segundo essa idéia nas relações com eles. A análise das partes interessadas

é, portanto, uma forma mais sistemática de identificar a série de interesses que cercam uma questão de planejamento turístico em particular e sua capacidade de afetar as ações e os processos de planejamento (Hall e McArthur, 1998).

Um interesse legítimo indica o direito percebido e a capacidade de participar das negociações. Aqueles com direito de participação são os afetados pelas ações de outras partes interessadas e se envolvem a fim de moderar esses impactos. Para que sejam percebidas como legítimas, contudo, as partes interessadas devem também ter a capacidade de participar (Gray, 1985, 922).

Assim sendo, a colaboração atua sobre um modelo de poder partilhado que corresponde ao conceito da existência de um interesse público ou partilhado (Wood e Gray, 1991). Para o planejador, "promover com sucesso o partilhamento de uma filosofia, no setor público ou privado, exige a identificação e coordenação de um variado grupo de partes interessadas, cada qual de posse de alguns, mas não todos os recursos necessários" (Gray, 1989, 9). A colaboração é um processo altamente dinâmico que consiste em vários elementos:

- as partes interessadas são independentes;
- as soluções surgem ao se lidar com as diferenças de modo construtivo;
- há o envolvimento de participação conjunta;
- as partes interessadas precisam assumir responsabilidade coletiva em relação à futura direção do domínio;
- a colaboração é um processo emergente.

Abordagens de planejamento colaborativas têm sido exaustivamente empregadas em disputas ambientais multipartidárias – por exemplo, uso do solo e da água, gerenciamento de recursos naturais e questões de uso de solo público (Bingham, 1986) – e cada vez mais estão tendo sua importância reconhecida para o turismo (Selin e Beason, 1991; Selin, 1993; Selin e Chavez, 1994, 1995; Jamal e Getz, 1995; Selin e Myers, 1995, 1998; Buhalis e Cooper, 1998, Bramwell e Sharman, 1999). Gray (1989) identificou vários benefícios da colaboração:

- a análise ampla e abrangente do domínio melhora a qualidade das soluções;
- a capacidade de reação é mais diversificada;
- é útil para reabrir negociações paralisadas;
- o risco do impasse é minimizado;
- o processo assegura que os interesses de cada investidor sejam considerados nos acordos;
- as partes são responsáveis pela solução;

- as partes mais familiarizadas com o problema, e não seus agentes, criam as soluções;
- a participação aumenta a aceitação da solução e a disposição de implementá-la;
- o potencial de descobrir soluções novas e inovadoras é aumentado;
- melhoram as relações entre as partes interessadas;
- evita-se o custo associado a outros métodos;
- podem-se criar mecanismos para coordenar ações futuras entre as partes interessadas.

A ênfase em partilhar o poder e a participação indica que as abordagens colaborativas atendem a um dos pilares sociais da sustentabilidade, ou seja, a exigência de equidade. Como Blowers (1997, 42) observou: “A desigualdade tem a ver com relações de poder”. A colaboração, portanto, torna-se um meio de envolver todas as partes afetadas na busca de interesses e resultados comuns (ver Tabela 4.6).

Em vez de tentar restringir a participação, o que é uma tática comum, o gerente capacitado conquista maior controle da situação assegurando que todas as partes necessárias estejam ao redor da mesa, reconhecendo que os integrantes da disputa muitas vezes adotam um comportamento antagônico porque não há outra abordagem disponível para proteger seus interesses” (Carpenter e Kennedy, 1988, 26).

Além disso, “participação conjunta significa que os participantes em colaboração são diretamente responsáveis por chegar a um acordo quanto a uma solução” (Gray, 1989, 13). Waddock e Bannister (1991; ver também Selin e Myers, 1998) constataram que os seguintes fatores são importantes para prever a eficiência das parcerias:

- deve haver confiança mútua entre parceiros;
- representantes dos parceiros devem ter poder suficiente para tomar decisões em nome de suas organizações;
- organizações participantes adequadas precisam ser identificadas e incluídas na parceria;
- os parceiros precisam sentir que seus esforços gerarão benefícios para todos os integrantes da parceria;
- os parceiros precisam reconhecer que são interdependentes;
- as questões discutidas devem ser evidentes para os parceiros;
- os parceiros precisam sentir que agregam valor à parceria;
- o poder deve estar equilibrado entre os parceiros;
- os objetivos para a parceria devem ser claros e bem definidos;

Tabela 4.6 O processo colaborativo

Fase 1: Definição de problemas

- definição comum de problema
- compromisso em colaborar
- identificação das partes interessadas
- legitimidade das partes interessadas em termos de aceitação interna e externa
- características do convocador
- identificação de recursos e disponibilidade para participação e colaboração

Fase 2: Definição de rumos

- estabelecimento normas básicas
- definição da agenda
- organização de subgrupos, por exemplo, forças x tarefas
- busca conjunta de informações
- exploração de opções
- acordo e fechamento do negócio

Fase 3: Implementação

- lidar com os grupos de apoio
- criar apoio externo
- estruturar
- monitorar o acordo e assegurar seu cumprimento

Fonte: Gray (1989).

- é necessário dispor de pessoal competente para que a parceria seja implementada com sucesso;
- é importante fornecer *feedback* aos parceiros;
- os líderes devem articular uma sólida visão da parceria;
- é necessária uma liderança vigorosa para manter a parceria.

As observações de Waddock e Bannister (1991) foram confirmadas em outra pesquisa realizada por Selin e Beason (1991) e Selin e Chavez (1994) sobre parcerias em turismo, sendo que esse último estudo também observou a importância de várias características organizacionais e operacionais responsáveis por parcerias bem-sucedidas. As características organizacionais incluíram: (a) apoio administrativo; (b) protocolos flexíveis; (c) continuidade de funcionários; (d) funções de mediação; e características operacionais como: (e) um plano por escrito; (f) local de reunião; (g) acordo cooperativo; e (h) definição de novas metas.

Selin e Chavez (1994, 59) observaram que “parcerias formam um complexo sistema de inter-relacionamentos entre órgãos e interesses, o qual muda constantemente”. A Tabela 4.7 mostra os tipos de agências com que órgãos de turismo do governo norte-americano colaboram no campo da política de ecoturismo. Uma das conclusões que Edwards *et al.* (1998) tiraram desse levantamento foi

Tabela 4.7 Tipos de órgãos governamentais colaboradores nos Estados Unidos e no Canadá

Número de vezes mencionado	Porcentagem (aproximada)	Tipo de órgão
41	15	Recursos Naturais/Florestal/Conservação
35	13	Transporte
31	11	Meio Ambiente/Parques
25	9	Cultura/Patrimônio/Filmes
23	8	Pesca e Vida Selvagem/Caça
22	8	Governo (federal, local, legislativo etc.)
19	7	Economia/Comércio/Trabalho
18	6	Outros/impossível determinar foco
15	5	Colaboram com todos os órgãos dependendo da questão
14	5	Agricultura
11	4	Educação
7	3	Desenvolvimento/Planejamento
6	2	Orçamento e Finanças
5	2	Vigência da Lei / Polícia
5	2	Turismo em Geral/Outros departamentos de turismo

Observação: Os órgãos colaboradores foram classificados por categorias pelos autores. Essa classificação foi feita de acordo com o nome do órgão colaborador. Órgãos pertencentes a mais de uma categoria foram colocados na categoria correspondente ao nome mencionado em primeiro lugar (por exemplo, Ministério de Agricultura e Assuntos Florestais, foi colocado em "Agricultura").

que mesmo que alguns órgãos de turismo não disponham de políticas ou atividades relacionadas ao ecoturismo, podem trabalhar com outros órgãos do governo que o fazem. A Tabela 4.7 também demonstra a importância do ambiente, dos recursos naturais, e da pesca e vida selvagem para o turismo, visto que essas categorias receberam um terço (34%) das menções de órgãos governamentais norte-americanos colaboradores (Edwards *et al.*, 1998). Também existem, porém, barreiras significativas ao planejamento colaborativo. Selin *et al.* (1997), num estudo sobre planejamento colaborativo realizado com o Serviço Florestal norte-americano, observou que as quatro maiores barreiras à colaboração eram:

- iniciativas limitadas por interesses pessoais;
- a Lei do Comitê Consultivo Federal;
- a falta de apoio hierárquico integral;
- iniciativas por demais politizadas.

No caso do Serviço Florestal,

muitos gerentes viam com ceticismo fóruns colaborativos caracterizados por tomadas de decisão compartilhadas, participação conjunta e responsabilidade coletiva; seu conceito de planejamento colaborativo contradiz o de Gray (1989). A maioria preferia ver o planejamento colaborativo como uma função consultiva, em que o Serviço Florestal mantivesse o controle principal sobre as decisões finais (Selin *et al.*, 1997, 27).

Além disso, em um cenário mais amplo, os conflitos prolongados entre partes interessadas que geraram considerável desconfiança, o poder conferido em organizações de elite e a falta de incentivos para participar podem limitar a eficiência das estratégias colaborativas (Selin, 1998).

Sob uma perspectiva mais positiva, podemos notar que abordagens colaborativas de planejamento também estimulam os planejadores e outros interessados a refletir sobre a maneira pela qual o planejamento e a implementação representam os dois lados de uma mesma moeda.

Friedmann (1973, 359) observou que

o próprio tipo de mecanismo de implementação adotado influenciará as características do plano e a forma pelo qual é formulado. A formulação e a implementação de planos são processos estreitamente interdependentes, de modo que a escolha de um irá também, em grande parte, definir o outro.

A inclusão das abordagens colaborativas, portanto, pode ajudar a lidar com algumas das principais dificuldades da implementação:

1. Muitas políticas representam compromissos entre valores conflitantes.
2. Muitas políticas envolvem compromissos com interesses importantes na estrutura de implementação.
3. Muitas políticas envolvem compromissos com interesses fundamentais que serão afetados pela implementação.
4. Muitas políticas são estruturadas sem dar atenção à forma pela qual serão minadas pelas influências subjacentes (especialmente as econômicas) (Barrett e Hill, 1993, em Ham e Hill, 1994).

Não se pode dar ênfase suficiente à importância de se contar com partes interessadas que serão responsáveis pela implementação da solução originada no processo de planejamento. A aceitação e o apoio em relação a uma solução aumenta quando aqueles que devem cumpri-la estão incluídos no projeto da solução (Delbecq, 1974); tal situação pode ser extremamente importante em áreas

como códigos de práticas ambientais adotados por operadores de excursões ou incorporadores, por exemplo. Além disso, não considerar com a devida atenção a implementação de resultados dentro do processo de planejamento “pode resultar em acordos que criam precedentes devastadores e, conseqüentemente, em relutância em realizar negociações futuras, danos para relacionamentos interpessoais, e perdas financeiras, de tempo e de recursos” (Moore, 1986, 248).

Como saber que chegamos lá? – O papel da avaliação e dos indicadores

Por meio da avaliação e da monitoração do desempenho, os governos e órgãos públicos procuram determinar se as atividades do setor público estão atingindo as metas ou objetivos da forma mais eficiente possível. A avaliação também pode procurar determinar por que as atividades de planejamento público atingem ou não seus objetivos, possibilitando que as lições aprendidas em casos de êxito sejam aplicadas em outros pontos e que os erros sejam corrigidos (O’Faircheallaigh e Ryan, 1992).

A avaliação está cada vez mais se tornando um componente importante da política e do planejamento turístico à medida que é empregada de modo mais estratégico. “A palavra ‘avaliação’ precisa ser definida com cuidado. Para a maioria dos observadores leigos, ela transmite uma conotação de critério econômico [...]. Mas, essencialmente, *avaliação consiste em qualquer processo que procura ordenar preferências*” (Hall, 1982, 288). A definição de Peter Hall é perspicaz por dois motivos importantes. Primeiro, muitas outras definições restringem a palavra à fase do “que ocorreu depois da implementação da política” (Dye, 1992). Embora a avaliação costume concentrar-se principalmente na definição de desempenhos em relação a resultados como avaliação de impactos, justificativa, responsabilidade, planejamento e alocação de recursos, melhora e apoio contínuo (Cauley, 1993), não há motivo para que ela não possa ser realizada antes de uma política ser colocada em prática. De fato, faz sentido incluir um objetivo por meio do qual as propostas da política serão avaliadas, “pois como erros são esperados; os projetos devem ser planejados a fim de facilitar sua detecção e correção imediatas” (Hollick, 1993, 125). Da mesma forma, Hall e Jenkins (1995) afirmaram que a constante monitoração do processo político turístico pode alertar os tomadores de decisão e elaboradores de políticas para situações em que os funcionários públicos realizem atividades diferentes das imaginadas, ou talvez em que as políticas falhem em atingir os clientes pretendidos. Em outras palavras, simplesmente

Tabela 4.8 As funções da avaliação e da monitoração no planejamento e processo de criação de políticas turísticas

- Avaliar o grau de necessidade de políticas e intervenção do governo.
 - Função contínua do processo de elaboração de políticas para esclarecer e melhorar a política. A avaliação possibilita o teste de hipóteses referentes ao funcionamento do processo, a natureza dos resultados e a eficiência dos programas.
 - Assistência conceitual e operacional aos tomadores de decisão, planejadores e criadores de políticas, especialmente quando ocorrem mudanças nas necessidades de implementação, nos alvos e expectativas.
- A avaliação permite acesso e integração de informações importantes que melhoram a qualidade das tomadas de decisão em áreas como alocação de recursos e outras tendências para as políticas e os programas.
- Especificações sobre resultados e impactos da política.
 - Revisão dos indicadores de desempenho considerando-se se os objetivos originais ou resultados desejados continuam realistas e adequados.
 - Avaliar ou medir a eficiência e relação custo-benefício das políticas e planos de turismo em termos de recursos financeiros, humanos e de capital.
 - Relatórios de prestação de contas por alocação, distribuição e redistribuição de recursos, por meio de avaliação de demonstração do grau em que a política ou programa está cumprindo os objetivos.
 - Razões simbólicas (para demonstrar que algo está sendo feito).
 - Razões políticas (para usar os resultados da avaliação para fins políticos a fim de vencer argumentos políticos e de planejamento).

Fonte: Hall e Jenkins (1995); Hall e McArthur (1998).

avaliar o programa em termos de seus objetivos originais pode levar à conclusão de que a política foi um fracasso, embora isso possa ser ilusório, visto que a política como inicialmente imaginada pode não ter sido realmente posta em prática (Hogwood e Gunn, 1984, 220).

O fracasso ou sucesso da política pode ser resultado de vários aspectos que integraram seu projeto (como instruções ambíguas sobre objetivos e intenções), implementação da política (como cautela burocrática ou forças globais incontrolláveis), ou de influências imprevistas (como econômicas, políticas e sociais) criando mudanças nas necessidades públicas (Hall e Jenkins, 1995). Segundo a definição de Hall (1982), reconhece-se que “a avaliação não se preocupa simplesmente em executar apreciações tecnicamente corretas; ela deve se preocupar em como os seus resultados são consumidos e empregados” (Hogwood e Gunn, 1984, 220). A avaliação da política e do planejamento turístico deve, portanto, preocupar-se com quem solicitou a avaliação, por que motivos foi pedida, a opinião, a apreciação e a avaliação da política, incluindo seu desenvolvimento, conteúdo, implementação e efeitos e a maneira pela qual essa avaliação será consumida e empregada. Avaliações de políticas devem considerar por que alguém

recebeu o que e quando e seus resultados e impactos. Dito isso, metas e objetivos podem ser ambíguos ou dissimulados e, assim, difíceis de detectar. Isso, em si, significa que a avaliação da política deve ir além da simples mensuração de resultados e impactos referentes a metas e objetivos (Hall e Jenkins, 1995).

A avaliação consiste em fazer julgamentos sobre os resultados de algum tipo de mensuração em relação a objetivos específicos. Isso normalmente é feito pela coleta e análise de informações, pelo julgamento do valor de algo e pela tomada de decisões baseadas em informações para o futuro. A Tabela 4.8 mostra alguns dos motivos pelos quais a avaliação e a monitoração são realizadas na política e no planejamento turístico. A avaliação, contudo, raramente ocorre por um único motivo, e os papéis assumidos por ela são múltiplos e inter-relacionados. Segundo Hall e McArthur (1998), alguns dos princípios que devem ser lembrados ao realizar a avaliação são:

- a técnica de mensuração é definida depois de se determinar o que precisa ser medido;
- os únicos aspectos avaliados são os que fornecerão as informações essenciais necessárias;
- as partes interessadas compreendem nitidamente os fundamentos lógicos e a natureza do programa de avaliação;
- o que deve ser avaliado já possui algumas formas de objetivos mensuráveis ou critérios de desempenho;
- informações relevantes podem ser coletadas;
- resultados são equilibrados e confiáveis, e as recomendações são relevantes, viáveis e oportunas;
- as informações são apresentadas de modo que aumente a possibilidade de aceitação;
- as informações corretas atingem as pessoas apropriadas;
- o programa é apresentado às partes interessadas de modo que reflita seus interesses e habilidades (por exemplo, de compreensão e cognitivas).

A avaliação é uma tarefa contínua do planejamento estratégico e um elemento-chave do pensamento estratégico. Se aceitarmos a opinião de Lindblom (1980, 64) de que “a maioria, talvez todos os atos administrativos, fazem ou mudam a política durante o processo de implementá-la”, então essa própria observação justifica a necessidade de monitoração e avaliação. Ao incorporar essas atividades logo no início do programa e durante todo o processo de planejamento turístico e criação de políticas, o tipo de informações necessárias à monitoração e à

avaliação pode ser especificado durante a formação do plano/política e antes de sua implementação. Além disso, a abordagem de análise política na avaliação, que reconhece as políticas de planejamento turístico e política pública, não se preocupa apenas em executar avaliações tecnicamente corretas; ela deve se preocupar com a forma pela qual os resultados da avaliação são ordenados, consumidos e empregados (Hogwood e Gunn, 1984). Em outras palavras, o planejador precisa estar ciente do poder da argumentação e da comunicação de idéias para as várias partes interessadas que as recebem. "O processo da avaliação crítica [...] exige que exploremos explicações contrárias e encontremos uma forma de fazer com que se ajustem" (Morgan, 1986, 331). As interpretações devem ser comparadas umas às outras e, quando necessário, deve-se optar por uma delas.

Embora a monitoração, a auditoria e a avaliação sejam conceitos estreitamente relacionados, há diferenças significativas entre eles. A monitoração é um processo de observação repetitiva de um ou mais elementos ou indicadores em conformidade com planos pré-arranjados no tempo e/ou espaço. A auditoria é a comparação de resultados previstos com outros obtidos anteriormente. A pesquisa de avaliação encontra-se na outra extremidade de um espectro da atividade avaliadora da auditoria, sendo que a avaliação se refere à apreciação sistemática da efetividade, da eficiência ou da adequabilidade de uma política, programa ou parte dele (Hall e McArthur, 1998) (ver Tabela 4.9). Monitoração e auditoria são, assim, componentes de um campo mais amplo da avaliação.

A auditoria ambiental tornou-se uma técnica reconhecida no planejamento do meio ambiente e, cada vez mais, também no planejamento turístico (Conselho Mundial de Turismo e Viagens, 1990). No que se refere à realização de auditoria de relatórios de impactos ambientais (EIS), porém, Selman (1992, 140) observa que

[...] muitas vezes é impossível realizar uma auditoria adequada devido à vaga fraseologia dos prognósticos. A auditoria de vários impactos pode ser realizada somente quando dados monitorados permitem que interpretações estatisticamente válidas de relacionamentos de causa e efeito sejam obtidos para projetos com uma longa vida operacional; [...] talvez seja necessária a monitoração por um longo período antes que tendências possam ser identificadas.

Conseqüentemente, uma das grandes dificuldades em relação à avaliação dos impactos exercidos pelo turismo, juntamente com outras formas de avaliação do setor, é a criação de dados iniciais adequados juntamente com práticas de monitoração confiáveis. Em se tratando de relacionamentos entre turismo e meio ambiente, Mathieson e Wall (1982, 94) identificaram vários problemas metodológicos importantes que necessitam de atenção urgente:

Tabela 4.9 Características e objetivos da auditoria e avaliação

Auditoria	Avaliação
<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente o agente de um terceiro elemento externo (parlamento); focada em responsabilidade, com conseqüente ênfase na independência da área revisada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Procurada em relacionamento colaborativo com gerentes de programas; esfera inclui responsabilidade, mas principais áreas de interesse são a adequabilidade e eficiência das atividades do programa.
<ul style="list-style-type: none"> • Geralmente tenta avaliar o desempenho em comparação a padrões definidos (isto é, bem documentados, quando não determinados por estatuto); o enfoque encontra-se nos processos internos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visa avaliar o impacto de programas em termos de objetivos da política/metast; focado nas partes interessadas.
<ul style="list-style-type: none"> • Aceita cenários e estratégias políticas conforme apresentados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Examina criticamente cenários e estratégias políticas existentes nos programas e pode recomendar mudanças.
<ul style="list-style-type: none"> • Confinada a uma análise do que já está sendo feito ou foi completado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pode ser usada para formar uma opinião sobre a proposta adequada da política para implementação futura, assim como rever o trabalho em andamento ou concluído.
<ul style="list-style-type: none"> • Nítido enfoque na responsabilidade e no controle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoca a melhoria do programa, sendo que a responsabilidade é uma consideração secundária.
<ul style="list-style-type: none"> • Uma profissão bem definida baseada em 	<ul style="list-style-type: none"> • Uma profissão emergente saída de uma extensa série de antecedentes acadêmicos.

Fonte: Segundo Douglas (1992).

- a dificuldade de distinguir entre mudanças induzidas pelo turismo e as induzidas por outras atividades;
- a falta de informações referentes a condições anteriores ao surgimento do turismo e, assim, a falta de um padrão com que a mudança possa ser medida;
- a falta de informações sobre quantidades, tipos e níveis de tolerância de diferentes espécies da flora e fauna;
- a concentração de pesquisadores em recursos especialmente primários, como praias e montanhas, que são ecologicamente sensíveis.

A auditoria ambiental em turismo, todavia, está se tornando cada vez mais importante à medida que empresas e organizações procuram assegurar que estejam cumprindo as regulamentações e a legislação (com respeito à poluição) e

avaliar seu desempenho em relação à associação a programas ambientais voluntários (Green Globe) e ao comprometimento com maior responsabilidade ambiental. Tipos importantes de auditorias ambientais que podem ser realizadas incluem:

- auditorias de concordância – que asseguram que as regulamentações não sejam infringidas;
- auditorias no local – compostas de inspeções *in loco* em áreas problemáticas conhecidas;
- auditorias corporativas – que examinam o desempenho de toda uma empresa ou órgão, e, mais positivamente, disponibilizam apoio técnico e consultivo para questões ambientais em toda a organização;
- auditorias de problemas – que são uma resposta a questões ambientais específicas (como uso de energia, reciclagem, ou uso de madeira de florestas tropicais);
- auditorias de associados – em que o exame de ações ambientais estende-se aos empreiteiros, agentes e fornecedores da organização a fim de assegurar que estejam atuando de maneira adequada;
- auditorias de atividades – que avaliam as políticas em atividades que ultrapassam os limites das empresas, como redes de distribuição e transportes (segundo Selman, 1992).

Quer se trate de auditoria, quer faça parte de um processo de avaliação mais amplo, os indicadores desempenham um papel importante na mensuração do sucesso do cumprimento de metas e objetivos. Indicadores de desenvolvimento sustentável medem a sustentabilidade ou o desempenho do desenvolvimento sustentável. “Os indicadores de sustentabilidade devem levar em conta as conexões econômicas, a qualidade de vida e, talvez, aspectos futuros de bem-estar, além da qualidade ambiental [...]. O desafio reside em obter um equilíbrio entre um pequeno número de indicadores para que as principais mensagens sejam claras, ao mesmo tempo sem simplificar os problemas em excesso ou omitir áreas importantes, ou suprimir variações geográficas significativas” (HMSO, 1994, 220).

O desenvolvimento de indicadores sustentáveis proporciona uma estrutura teórica e prática para definir o significado de sustentabilidade em várias escalas, da global à comunitária, e para a mensuração do progresso em relação àquela meta. Indicadores de sustentabilidade servem de “verificação de realidade” para assegurar que os processos estratégicos, de planejamento e gerencia-

mento estejam caminhando nas direções desejadas e que órgãos e indivíduos sejam responsabilizados por suas decisões e ações. Indicadores de sustentabilidade também possibilitam a comparação entre diferentes regiões, mas têm maior valor quando medem resultados obtidos numa nação, região, comunidade ou local em relação a si próprios ao longo do tempo.

A função do indicador é tornar compreensíveis ou discerníveis sistemas complexos, "aquelas coisas que o tomador de decisões precisa saber para diminuir o risco de tomar decisões insatisfatórias sem saber" (Organização Mundial de Turismo, 1993, 8). Conforme Jacobs (1991, 237) observou,

sem informações precisas e sistemáticas sobre o estado e as mudanças ocorridas no ambiente (de que muitos países surpreendentemente não dispõem) é impossível definir metas de sustentabilidade e aconselhar o emprego de uma política para cumpri-las.

Um indicador ou conjunto de indicadores eficazes ajuda nações, regiões, comunidades e organizações a definir onde se encontram, para onde estão indo e a que distância estão de atingir suas metas. Os indicadores de sustentabilidade também fornecem informações sobre a viabilidade de longo prazo baseada no grau em que sistemas econômicos, ambientais e sociais são eficientes e integrados. Muitas vezes, é necessário dispor de um conjunto de vários indicadores para medir o grau de eficiência e integração. Em termos de comunidade, por exemplo, esses indicadores podem incorporar várias categorias amplas como economia, meio ambiente, sociedade/cultura, governo, consumo de recursos, educação, saúde, habitação, transporte e qualidade de vida. A utilidade e precisão dos indicadores de sustentabilidade depende de sua capacidade de criar um "retrato" dos sistemas econômicos, ambientais e sociais em uma determinada escala. Esse "retrato" deve ser apropriado para cada escala em que a avaliação ocorre e para a qual os objetivos e metas foram desenvolvidos. Além disso, os indicadores empregados em uma escala devem se relacionar aos indicadores usados em outras, a fim de assegurar a integração de objetivos de sustentabilidade e também sua avaliação. Escolher os indicadores apropriados e desenvolver um programa é um processo complexo que exige a colaboração entre muitos setores, inclusive órgãos do governo, o público, institutos de pesquisa, grupos cívicos e ambientais e empresas. Os indicadores devem ser elaborados de acordo com os seguintes critérios:

- reconhecimento da escala e relacionamento entre várias escalas;
- pertinentes ao principal objetivo de avaliar o progresso em relação ao desenvolvimento sustentável;

- compreensíveis, sendo que devem ser bem definidos, simples e precisos;
- realizáveis de acordo com as capacidades dos governos, organizações e comunidades, considerando-se suas limitações quanto a logística, tempo, técnica e outros;
- conceitualmente bem fundamentados;
- limitados em número, permanecendo ilimitados e adaptáveis para futuros acontecimentos;
- cobertura ampla de todos os aspectos do desenvolvimento sustentável;
- representativos de um consenso internacional, até onde for possível;
- quando possível, depender de dados facilmente disponíveis ou disponíveis a um índice de custo-benefício razoável, de qualidade reconhecida e atualizados a intervalos regulares; quando esse não for o caso, serão necessários novos dados.

Os indicadores do turismo sustentável são geralmente usados para fornecer informações para planejadores e gerentes da área em várias escalas de operação que variam de empresas individuais a órgãos nacionais e, em alguns casos, até empresas internacionais. Segundo a Organização Mundial de Turismo (1993), o tipo de indicadores de que os gerentes do setor de turismo precisam conhecer são:

- indicadores de advertência – que sensibilizam os tomadores de decisão para áreas potenciais de interesse e para a necessidade de agir a fim de prever e evitar problemas como, por exemplo, o número de visitantes;
- medidas de pressão ou estresse – que medem fatores-chave externos de preocupação ou tendências que precisam ser consideradas em qualquer resposta gerencial; por exemplo, a mudança das expectativas da comunidade ou da satisfação dos visitantes;
- medidas do estado da base de recursos naturais (produto) e medidas do nível de sua utilização – mudança nos níveis de uso, medidas de biodiversidade, ou níveis de poluição em um determinado local, são exemplos;
- medidas de impactos – geralmente relacionadas às medidas de impacto físico, social e econômico, que examinam os relacionamentos de causa e efeito entre as decisões e ações e o ambiente externo; por exemplo, mudança nas atitudes do turismo em decorrência de alterações no número de visitantes ou nos dias de fechamento das praias por causa de níveis inaceitáveis de poluição;
- medidas de esforço/ação gerencial – que analisam a questão do “está sendo feito o suficiente?”; como extensão da área declarada como parque nacional ou reserva ambiental ou quantidade de fundos gastos em estratégias de gerenciamento de visitantes;

- medidas de gerenciamento de impacto – que avaliam a eficiência das decisões e medidas gerenciais; por exemplo, níveis de degradação relacionados a visitantes e áreas designadas como parques nacionais ou reservas ambientais.

Sem dúvida, a escolha de indicadores está repleta de dificuldades. Eles devem atender aos critérios apresentados, ser apropriados para medir a eficácia e eficiência das metas e objetivos e também oferecer uma clara indicação de relacionamentos de causa e efeito. O uso de indicadores, entretanto, também tem sido criticado por causa de sua abordagem “gerencial” em relação à sustentabilidade (Baylis e Walker, 1996), na qual os indicadores são utilizados para medir recursos ambientais para assegurar que sua quantidade total não seja reduzida entre gerações (o princípio de equidade intergeracional). Nesse cenário, o “ambiente é equiparado ao estoque de capital natural que rende um fluxo de serviços ao sistema econômico (isto é, suas funções econômicas essenciais) e, portanto, o desenvolvimento sustentável desse sistema envolve a maximização dos serviços e a qualidade do estoque de recursos naturais” (Pearce *et al.*, 1989, 42).

Bayliss e Walker (1996) criticam essa abordagem, pois observam que não só têm havido inconsistências na coleta de dados, dificuldades em selecionar critérios e altos níveis de variabilidade e incerteza em todo o processo de monitorar a sustentabilidade, mas que, antes de tudo, há problemas inerentes a essa abordagem positivista/científica. De fato, McConnell (1981) criticou essa abrangência positivista no planejamento ao observar que a teoria que não é específica no plano espacial, temporal e das partes interessadas não pode ser adulterada, não deixando qualquer brecha para que se estabeleça a veracidade das alegações de que produz conhecimento confiável (Bayliss e Walker, 1996). Essa crítica vigorosa reflete preocupações maiores sobre a maneira pela qual o conceito de sustentabilidade e sua implementação não podem ser separados da arena política (ver Sachs, 1993). Como este livro ressaltou consistentemente, no entanto, resultados de política e planejamento, como a seleção de indicadores e monitoração de resultados, não devem ser aceitos como apresentados. Eles devem fazer parte de um domínio público contestado no qual sua seleção, adequabilidade, funcionamento e resultados estão sujeitos a debate e discussão para que atendam à idéia mais ampla possível de interesse público naquele nível. Indicadores e processo de avaliação devem fazer parte do processo de argumentação e debate como qualquer outro componente do planejamento. Isso não significa que os indicadores não tenham valor, longe disso; indicadores apropriados podem ser inestimáveis para a determinação do valor de cenários políticos e a eficiência e eficácia dos processos de planejamento. Se bem-feitos, fornecem uma base para

a renovação e criação de alvos políticos, o que é ainda mais apropriado à tarefa a ser realizada. Como qualquer ferramenta de planejamento, porém, seu uso deve ser encarado em um contexto mais geral de interesse, valores e poder.

O planejamento estratégico é uma ferramenta e uma abordagem conceitual poderosa. Ele coloca a natureza dinâmica dos sistemas de turismo e o conjunto mais amplo de inter-relacionamentos e interdependências que atuam no ambiente humano e físico em termos operacionais, além de ser contínua e procurar responder e estimular uma mudança adequada. Como já foi observado, ele não leva automaticamente a resultados sustentáveis por si só no ambiente externo à organização encarregada dessas atividades. De fato, há uma tendência comum em turismo de pressupor que processos de planejamento estratégico realizados por organizações no destino são automaticamente os mesmos usados num plano estratégico para um destino – eles não o são: os objetivos, partes interessadas, interesses, valores e resultados relacionados a esse processo são diferentes. Há uma diferença entre determinar a sobrevivência de longo prazo de uma organização de turismo e a sustentabilidade de longo prazo de um destino.

O conceito de interdependência em planejamento tem sido insistentemente citado nesta seção. Antes de passar à análise do processo de política e planejamento em várias escalas, discutiremos o papel da análise dialética que sustenta parte do pensamento sobre a importância de teorias e estratégias relacionais e comunicativas de planejamento.

Compreendendo a interdependência: a importância da análise dialética

Um dos problemas mais críticos enfrentados pela análise do fenômeno turístico e a construção da paisagem turística em particular é o relacionamento entre processo e forma. Infelizmente, grande parte da análise em turismo é responsável meramente pela forma, dando pouca atenção aos processos pelos quais tais formas foram criadas. Além disso, quando os processos são considerados, eles são com frequência examinados de um ponto de vista positivista-ontológico. O positivismo, entretanto, é apenas uma das várias maneiras possíveis de compreender a condição humana e os espaços em que a vida do homem transcorre. Uma alternativa ao positivismo é o pensamento dialético.

A análise dialética foi notada recentemente por vários autores (Hollinshead, 1992; Roche, 1992; Hall, 1994; Hall e Jenkins, 1995) como uma ferramenta valiosa para examinar o turismo, em especial na área de política. De fato, Hall

(1994, 200) afirmou que “o processo da investigação dialética parece ser essencial ao estudo das dimensões políticas do turismo”, considerando-se que “a grande maioria das pesquisas no setor é unidimensional e não consegue explicar adequadamente o turismo como um fenômeno social complexo e as estruturas teóricas que são utilizadas” (1994, 199). Da mesma forma, Roche (1992, 591) afirmou que são necessárias formas dialéticas de conceitualização para

avaliar a diferença e interdependência entre fatos e valores sociais, entre teoria e descrição, e entre teoria e política. Mas também é necessário que estudiosos de turismo avaliem a “unidade dentro da diferença” na realidade social de fenômenos complexos como a ação e a estrutura, continuidade e mudança, consciência e condições materiais, níveis micro e macro, e assim por diante.

Apesar da potencial importância da análise dialética para ampliar a esfera do conhecimento turístico, tem havido pouco debate detalhado sobre a natureza e a importância do pensamento dialético. Assim sendo, no restante desta seção descrevemos os elementos-chave do pensamento dialético segundo a sucessão de princípios identificados por Ollman (1993) e Harvey (1995), e sua aplicação ao turismo.

Relações e fluxos

A análise dialética enfatiza a compreensão de processos, relações e fluxos sobre a análise de elementos, objetos, estruturas e sistemas organizados. O mundo incontestável dos fatos identificados em uma estrutura positivista é transformado por meio da investigação dialética em um mundo mais confuso de relações e fluxos manifestados como objetos. Ontologicamente, os dialéticos afirmam que “elementos, objetos, estruturas e sistemas não existem fora ou antes dos processos e relações que os criam, sustentam ou destroem” (Harvey, 1995, 4). Dar esse passo pode representar ousadia para muitos leitores; como Ollman (1993, 34) observou, é extremamente difícil que cientistas sociais abandonem a “visão de senso comum” de que “há coisas e há relações, e que nenhum dos dois pode ser incluído no outro”. Deve-se, todavia, enfatizar que essa forma de encarar o mundo está obtendo cada vez mais apoio em outras áreas de esforço acadêmico incluindo a física (Bohm, 1980), biologia (Capra, 1997), psicologia (Green, 1991) e teologia cristã (Cupitt, 1987).

A análise dialética que enfatiza a função do processo, da contínua transformação, está, portanto, negando explicitamente a validade dos modos de investigação positivista e cartesiana. De uma forma que lembra a análise de Hewison (1987, 1991) e Hollinshead (1992) sobre turismo em áreas de patrimônio,

Harvey (1995, 5) observou que: "Quanto mais tratamos o mundo como se fosse formado de produtos, acabados separados do fluxo contínuo da experiência a partir da qual eles são criados, mais reduzimos tudo ao passado". Assim, a análise convencional de turismo explora relações entre elementos e não os processos contínuos de formação, manutenção e dissolução de elementos que, conseqüentemente, têm implicações significativas na maneira pela qual a cultura tende a ser representada na pesquisa turística. Estudiosos de turismo devem prestar atenção ao excelente comentário de Williams (1997, 128):

Na maioria das descrições e análises, a cultura e a sociedade são habitualmente expressas no passado. A mais sólida barreira para o reconhecimento da atividade cultural humana é essa imediata e regular conversão da experiência em produtos acabados. O que é defensável como procedimento na história consciente, em que sob certas hipóteses, muitas ações podem definitivamente ser consideradas concluídas, é habitualmente projetado, não apenas na substância sempre em movimento do passado, mas na vida contemporânea, na qual os relacionamentos, as instituições e formações nas quais ainda estamos ativamente envolvidos são convertidos, por esse modo processual, em todos formados em vez de em processos formativos e em formação. A análise é então centrada nas relações entre essas instituições, formações e experiências produzidas, de modo que agora, como no passado produzido, existem apenas as formas fixas explícitas, e a presença viva está sempre, por definição, retrocedendo.

Círculos dentro de círculos

Coisas (elementos) são formadas nos fluxos, processos e relações que atuam nos campos limitados que constituem sistemas estruturados, mas, a partir de uma abordagem dialética, tanto as coisas individuais quanto o próprio sistema "dependem inteiramente da compreensão dos processos e das relações pelas quais são formados" (Harvey, 1995, 5-6). Assim, a análise dialética vê sistemas dentro de sistemas, padrões dentro de padrões, em um tipo de conjunto de Mandelbrot das ciências sociais. "Coisas" são "internamente heterogêneas [contraditórias] em todos os níveis" (Levins e Lewontin, 1985, 272). "Qualquer 'coisa' pode ser decomposta em um grupo de outras 'coisas' que têm alguma relação entre si" (Harvey, 1995, 6). Embora a análise possa, por exemplo, estar concentrada no destino, a análise dialética enfatiza a natureza problemática da redução, observando a importância dos relacionamentos com processos que ocorrem em outras metas e microescalas e relacionamentos com coisas alheias ao destino, embora na mesma escala de análise. Percebe-se, portanto, que os destinos e sua análise estão inseridos em uma complexa rede de relacionamentos socioculturais, econômicos, políticos e ambientais dentro da qual o cientista social também trabalha a compreensão desses relacionamentos. Estes, por sua vez, podem ser decompostos nas várias coisas que formam o destino: empresas, comunida-

des, infra-estrutura e ambientes. Com isso não queremos dizer que destinos e indivíduos são meramente um produto passivo de processos externos. Como Mellor (1991, 114) observou quanto à análise do patrimônio por melancólicos pós-modernistas que partiram do princípio que:

[...] as pessoas não negociam ativamente com seu ambiente simbólico, mas são passivamente moldadas por ele. O problema nesse cenário deplorável é que ele foi planejado por leitores compulsivos de textos. Eles prestam atenção ao seu ambiente simbiótico e acreditam que os outros também o fazem [...]. A alternativa é tratar as pessoas como agentes ativos que interagem com estruturas reais. As pessoas formam suas próprias culturas, embora não em circunstâncias de sua escolha. Entre essas circunstâncias – dentro da sua atividade e para onde ela se dirige – estão as estruturas de representação; mas ali estão, também, as estruturas de classe, afiliação étnica e gênero, juntamente com estratégias econômicas e políticas intencionais que podem estar ligadas a elas. Essas coisas são reais, não existem somente nas palavras. Sua realidade e suas conseqüências excedem sua representação, mas as pessoas não são meramente formadas por elas. Mesmo no lazer, as pessoas agem intencionalmente; embora ao agir assim elas possam repartir o mundo num sentido diferente do esperado pelo melancólico intelectual.

Segundo Harvey (1995), há várias implicações que se originam da heterogeneidade das coisas. Primeiro, tudo é decomponível – não há uma unidade básica. Portanto, é lógico investigar “cada nível da organização sem ter de procurar por unidades fundamentais” (Levins e Lewontin, 1985, 278). Como Harvey (1995, 7) também observou, todavia, “hoje em dia, a prática meticulosa das humanidades é guiada, talvez em excesso, pelas preocupações em dissolver categorias fixas dentro de campos e fluxos conflitantes de práticas sociolingüísticas e de representação”. Segundo, considerando-se que todas as coisas são heterogêneas, a única forma pela qual podemos compreender seus atributos é entendendo os processos e relações que elas incorporam. Terceiro, e partindo do segundo, não há um limite fixo ou *a priori* para o sistema no qual a coisa está localizada. Isso, então, gera o importante problema de onde estabelecer limites na análise. Alterações nesses limites mudarão não só a natureza das teorias, mas também as respostas. Esse problema já foi reconhecido com respeito à análise econômica no turismo, ou seja, de colocar um limite para a região econômica, mas também com respeito a questões de poluição e sustentabilidade, por exemplo, o que é sustentável em um nível pode não o ser em outro (Hall e Butler, 1995). O que não significa que se deva parar de estabelecer limites, pois isso impossibilitaria a análise, mas que a natureza arbitrária da definição de limites deve ser mais aberta no processo de pesquisa e avaliação (ver Majone, 1980b, para uma exposição adicional do problema em uma estrutura dialética). Da mesma forma, Morgan (1986, 337), em seu excelente debate sobre a natureza da análise organizacional observou que

peças que aprendem a interpretar situações a partir de diferentes pontos de vista (teóricos) têm uma vantagem em relação aos que estão comprometidos com uma posição rígida, pois elas são mais capazes de reconhecer as limitações de uma determinada perspectiva. Elas podem ver como as situações e os problemas podem ser estruturados e reestruturados de diversas maneiras, possibilitando o surgimento de novos tipos de solução.

Significativamente, em uma referência implícita a maneiras dialéticas de pensar, Morgan também observou que

o segredo está em aprender a encetar um tipo de conversa com a situação que se está tentando compreender. Em vez de impor um ponto de vista sobre uma situação, deve-se permitir que ela revele como pode ser compreendida de outros ângulos [...] à medida que se desenvolve a arte de interpretar situações, a avaliação e a análise crítica tornam-se um modo de pensar (1986, 337).

O que isso significa para alguns dos conceitos-chave com que nos defrontamos ao examinar o planejamento turístico?

Espaço e tempo

Espaço e tempo não são absolutos, mas ativamente construídos por vários processos. O pensamento dialético enfatiza que há múltiplos espaços e tempos incertos contidos em diferentes processos biológicos, físicos e sociais. Espaço e tempo são, portanto, propriedades relativas, cuja consciência já se infiltrou parcialmente nos estudos de turismo por meio de pesquisas em diferentes concepções de espaço-tempo de muitos povos nativos.

As partes e o todo

“As partes e o todo se formam mutuamente” (Harvey, 1995, 8) – uma observação que antevê o trabalho de Giddens (1984) sobre a teoria da estruturação, na qual o corpo forma a estrutura e a estrutura forma o corpo. Essa abordagem holística dos sistemas sociais foi especialmente influente em estudos culturais e de geografia humana, porém exerceu um impacto pouco significativo em estudos turísticos em geral, embora tivesse tido clara influência no trabalho de Britton (1989, 1991) em seus esforços de fazer com que o capital fosse reconhecido como um conceito-chave na geografia do turismo (ver também Hall e Page, 1999a).

Causa e efeito

Dada a natureza do relacionamento entre as partes e o todo na análise dialética, observa-se que causa e efeito, sujeito e objeto também são intercambiáveis. Assim, isso significa que o pensamento dialético faz uma referência apenas limitada ao argumento do tipo causa e efeito.

Contradição e criatividade

A heterogeneidade existente nas coisas e nos sistemas dá origem a contradições (uma característica muito conhecida na análise dialética) das quais surgem tensões criativas ou, como Harvey (1995, 9) as descreveu, “comportamentos transformadores”. Conseqüentemente, esses relacionamentos dialéticos entre forças e conceitos opostos são considerados a base das tensões que dão origem ao mundo pessoal e social em evolução (Levins e Lewontin, 1985). Por meio da análise dialética aprendemos sobre os outros por nós mesmos, e sobre nós mesmos pelos outros.

Mudança

A mudança é uma constante na análise dialética. Mudança e instabilidade são a norma, não a exceção. Em pesquisa, porém, costumamos nos concentrar nos “momentos” e “formas” que estão inseridas nos processos. A questão crítica, no entanto, é estar consciente dos mecanismos e transformações que podem originar essas formas e não apenas da forma em si. Em estudos turísticos, a ênfase geralmente recai sobre esta última.

Argumento

A análise dialética não se encontra fora de sua própria forma de argumentação, mas permanece sujeita a ela. Trata-se de um processo que produz elementos na forma de conceitos e teorias que, em si mesmos, serão apoiados ou abalados em termos do processo contínuo de crítica e investigação. O observador não se encontra fora do processo que examina. Assim que o pesquisador inicia a análise de um processo, passa a se relacionar com ele e torna-se parte do processo em si. Observação é intervenção. Da mesma forma, o sucesso ou não será julgado por outros componentes dos processos e sistemas dos quais o pesquisador faz parte. Desse modo, o sucesso de qualquer argumentação não depende de quaisquer critérios objetivos, mas se baseia nos critérios de mudança de grupos e indivíduos específicos que mudam ao longo do tempo. Muitos autores concentraram-se no papel da argumentação, em especial no que concerne à política e ao planejamento turístico que são altamente orientados para processos (ver Hall, 1994; Hall e Jenkins, 1995).

Educação – a busca de possibilidades

Finalmente, vamos tratar da educação, que é “a exploração de potencialidades de mudança, de auto-realização, de construção de novas totalidades (por exem-

plo, ecossistemas sociais) etc., e não de dedução ou indução – o motivo central da práxis dialética” (Harvey, 1995, 10). Práxis é totalização, totalização é práxis. A análise dialética destaca o papel dos valores nos processos sociais – como política e planejamento turístico – e vê o conhecimento construído resultante de discursos situados em uma esfera de poder e interesses. Valores não são verdades ou abstrações universais, mas isso não significa que a escolha de valores não seja importante, longe disso. A reflexão dialética obriga o pesquisador a confrontar a natureza implícita e explícita dos valores no desenvolvimento e na apresentação da pesquisa acadêmica. Infelizmente, uma olhada no crescente número de revistas e livros sobre turismo que fazem vergar as prateleiras das bibliotecas sugere que tal reflexão, se existir, permanece bem escondida nos confins, e severas críticas dos escritos acadêmicos que têm-se mostrado inclinados a reforçar a dicotomia fato-valor das opiniões cartesianas do mundo no qual o pesquisador parece se encontrar, alheio ao mundo que estuda. A importância de grande parte da pesquisa acadêmica em turismo poderia muito bem ser questionada – importante para que e para quem? Os resultados costumam ser produzidos e reproduzidos para o benefício maior de interesses pessoais e comerciais limitados (por exemplo, divulgação, maior *status* entre as paredes da academia) e não realmente para a busca da melhoria daqueles indivíduos mais afetados pelas peculiaridades do turismo.

O ato do planejamento e da pesquisa turística, assim como o tema de tal pesquisa, precisa ser localizado nos contínuos fluxos dos processos, relacionamentos e sistemas do qual ele é formado e que ele informa. O pensamento dialético, pelo menos para este autor, é um componente crucial da análise turística que precisa ser colocado na dianteira do conhecimento turístico, e não lançado para a retaguarda. A revelação e transformação da vida de uma pessoa é a busca por possibilidades. Parafraseando Harvey (1995): a busca por tais possibilidades está inserida no processo de pesquisa e não vinculada posteriormente a ele, e é para o debate de algumas dessas possibilidades que este livro volta-se agora.

Conclusões

Nesta seção enfatizamos a importância da concepção de sistemas em planejamento turístico e o correspondente papel do planejamento estratégico em turismo. O planejamento estratégico turístico é concebido para ser holístico, integrado e abrangente. A integração no planejamento e gerenciamento turístico refere-se a uma consciência de que o turismo é um sistema de variáveis sociais, econômicas, físicas e políticas inter-relacionadas e a correspondente elabora-

ção de uma série de arranjos institucionais e processos de planejamento que refletem esse sistema. Para ser abrangente em termos organizacionais, deve-se cumprir três condições:

1. Programas e atividades funcionais devem corresponder a valores, filosofia, princípios, metas e objetivos mais amplos da organização gerencial.
2. Qualquer programa ou atividade deve ser monitorado e avaliado em termos dos valores, da missão, visão, metas e objetivos mais amplos a eles relacionados.
3. Quaisquer variáveis importantes devem ser consideradas na concepção de programas e atividades individuais (Hall e McArthur, 1998).

Descrevemos o processo de planejamento turístico estratégico e enfatizamos a importância das razões para a iniciação de planejamento estratégico e da construção de um conjunto integrado de metas, objetivos e ações que pode então ser implementado e avaliado num período que varia do dia-a-dia ao longo prazo. Apresentamos também um processo de planejamento estratégico direcionado às partes interessadas. Como Colenutt (1997, 109) observou, "A participação dos residentes locais faz uma diferença em como a autoridade local se conduz e também pode afetar as atitudes dos incorporadores e donos de terras". Essa filosofia, entretanto, aplica-se a todo o processo de planejamento. Colenutt prossegue na argumentação no contexto do planejamento urbano:

O propósito do planejamento, seus valores e sua visão devem, portanto, ser redefinidos. As comunidades e suas necessidades devem estar no centro não simplesmente respondendo à demanda (ou à falta dela) do mercado proprietário. Se seguirmos esse rumo, será possível debater explicitamente, dentro da estrutura de consultoria de planejamento, como criar e proteger empregos, dar moradia aos sem-teto, criar um ambiente saudável e apropriado, assegurar transporte público e reduzir a criminalidade. Esses problemas são reais e, se não forem inseridos no sistema de planejamento, o planejamento urbano fracassará como instrumento de política social, restando-lhe ser manipulado pelas elites corporativas, ricas e poderosas. (Colenutt, 1997, 115)

Esses sentimentos se aplicam igualmente ao planejamento turístico. Se a criação de locais sustentáveis for uma de suas metas, então o planejamento turístico deve ser um processo voltado não só para o governo, a indústria e a satisfação do turista, mas para uma ampla visão de segmentos interessados que fazem parte da comunidade local e do interesse público.

Questões e leitura adicional

De que forma a preocupação com a política e o processo de planejamento pode melhorar os resultados?

Quais são os principais elementos de uma abordagem estratégica ao planejamento turístico?

Por que geralmente se inicia um processo de planejamento estratégico?

Explique as semelhanças e diferenças entre os conceitos de coordenação e colaboração.

Quais são as diferenças entre realizar uma auditoria e realizar uma avaliação?

Peter Hall (1992) fornece uma boa descrição de planejamento estratégico no contexto público. Hall e McArthur (1998) detalham uma abordagem estratégica para o gerenciamento de patrimônio que pode ser facilmente aplicada ao planejamento turístico, enquanto Heath e Wall (1992) fornecem uma excelente descrição de marketing estratégico voltado para destinos. Gray (1989) apresenta o trabalho clássico sobre colaboração. Exemplos recentes e valiosos sobre colaboração no contexto turístico são oferecidos por Selin e Chavez (1994, 1995), Hamal e Getz (1995), Selin e Myers (1995, 1998), Buhalis e Cooper (1998) e Branwell e Sharman (1999). O uso de indicadores na política e no planejamento turístico é discutido pela OMT (1993), Hall e Jenkins (1995), Hall e McArthur (1998) e Wight (1998).