

# Planejando destinos: criando estruturas cooperativas

Os destinos são o ponto principal de grande parte das pesquisas de turismo. Metelka (1990, 46) define destino como a “localização geográfica para a qual a pessoa viaja”, sendo que Gunn (1994, 107) iguala a idéia de destino a “uma área de mercado de viagens”. Da mesma forma, Medlik (1993, 148) define um destino turístico como

Países, regiões, cidades ou outras áreas visitadas por turistas. Durante todo o ano, seus encantos atendem a quem ali mora e trabalha, mas em alguns ou todos os momentos os residentes também têm a companhia dos usuários temporários – os turistas. A importância de qualquer unidade geográfica como destino turístico é determinada por três fatores principais: atrações, encantos e acessibilidade, que às vezes são chamados de qualidades turísticas do destino.

Definir o que realmente constitui um destino, porém, é altamente problemático (Davidson e Maitland, 1997), sendo que o termo muitas vezes é equiparado a “resort” (Vikonic, 1997) e também aplicado a várias escalas. Smith (1995) apresenta diversas maneiras nas quais a regionalização pode ser identificada em pesquisa turística por medidas como regionalização cartográfica, perceptual, mapeamento cognitivo, regionalização funcional e identificação de zonas de destino. Baseado no trabalho de Gunn (1979), Smith (1995, 199) identificou diversos critérios a serem aplicados na identificação de zonas de destino:

- a região deve possuir uma série de características culturais, físicas e sociais que criam uma sensação de identidade regional;
- a região deve dispor de uma infra-estrutura turística adequada para apoiar o desenvolvimento do setor. A infra-estrutura consiste em utilidades, estradas, comércio e outros serviços sociais necessários para apoiar as empresas de turismo e atender às necessidades dos turistas;
- a região deve ser maior do que a comunidade e possuir mais de uma atração;
- a região deve possuir as atrações existentes ou ter potencial de patrocinar o desenvolvimento de atrações em número suficiente para atrair turistas;
- a região deve ser capaz de patrocinar um órgão de planejamento turístico e

- iniciativas de marketing para orientar e encorajar um futuro desenvolvimento;
- a região deve ser acessível a uma ampla base operacional. O acesso deve ser por terra, mar ou ar.

Apesar do valor dessa abordagem, ainda será difícil identificar fronteiras definidas (Smith, 1995). Além disso, de um ponto de vista de planejamento público, também devemos observar que regiões ou zonas de destino perceptuais podem ultrapassar fronteiras de diferentes governos, tornando o planejamento do uso do solo e até mesmo a divulgação do turismo extremamente difícil, ocasionando a possibilidade de surgirem conflitos entre diferentes jurisdições governamentais. Na tentativa de superar tais dificuldades, Davidson e Maitland (1997, 4) definiram destinos em termos de “um único distrito, vila ou cidade, ou uma área rural, costeira ou montanhosa claramente definida ou cercada” que partilhe uma série de características:

- um produto turístico complexo e multidimensional baseado numa variedade de recursos, produtos, serviços e formas de participação;
- outras atividades econômicas e sociais que podem complementar ou estar em conflito com os vários aspectos do turismo;
- uma comunidade receptiva;
- autoridades públicas e/ou um conselho eleito com responsabilidade pelo planejamento e gerenciamento;
- um setor privado ativo.

A abordagem de Davidson e Maitland em relação a destinos turísticos é útil uma vez que destaca suas complexidades. Embora algumas pessoas que realizem atividades de promoção, comercialização e, talvez, até planejamento de turismo, possam, às vezes, parecer sugerir o contrário, um destino não é somente um outro “produto” ou “mercadoria”. Destinos são lugares nos quais as pessoas vivem, trabalham e se divertem. Se temos intenções sérias de tornar esses lugares sustentáveis, devemos tratá-los como o conjunto complexo de relacionamentos e redes que são. Como Hewison disse, “chegou o momento de afirmar que comércio não é *cultura*, quer definamos cultura como a busca pela música, literatura ou belas-artes, quer adotemos a definição de Raymond Williams como sendo ‘todo um meio de vida’. Não se pode ter todo um meio de vida em um ônibus ou numa sacola de uma loja famosa” (1991, 175). Da mesma forma, Goodwin (1993, 149) comentou:

A região urbana é, portanto, mais do que uma simples conexão entre produção e consumo (e mesmo isso nunca é garantido). Ela é uma complexa reunião de indivíduos e comunidades que, em certas circunstâncias, desenvolvem culturas regionais e locais específicas, formadas

por relações e práticas sociais que fogem à limitada lógica do capital. Juntos, esses movimentos e culturas podem ser importantes para ajudar a sustentar ou destruir a coesão de um determinado local. Assim sendo, a “construção” e “revolucionarização” da paisagem urbana nunca é apenas física e econômica: ela também é social, cultural e política, e mudanças nesses processos podem desempenhar um papel vital para facilitar a transformação econômica e ajudar a formar um novo círculo de coesão [...].

A divulgação de novas imagens urbanas, de novos estilos de vida e novos “mitos urbanos” muitas vezes é um prelúdio necessário à criação de novas economias urbanas. É importante notar, porém, que a própria formação dessas novas imagens é um ponto de desafio e contestação, um ponto que muitas vezes é combatido por meio de órgãos políticos e instituições específicas.

Para alguns, lugares são hoje mercadorias a serem produzidas e consumidas. Os sistemas competitivos do mercado foram traduzidos em um borbulhante “mercado de lugares” (Sadler, 1993). “A principal meta do ‘comerciante de lugares’ é formar uma nova imagem do lugar para substituir imagens vagas ou negativas anteriormente mantidas pelos residentes atuais ou potenciais, investidores e visitantes” (Holcom, 1993, 133), a fim de competir eficientemente com outros lugares dentro das limitações de uma economia global por uma fatia do variável capital internacional (Harvey, 1987, 1989a). “Essa operação de marketing consistiu na construção ou formação seletiva de imagens especiais de um local, que se confundiu com a dinâmica da economia global e legitimou concepções específicas do que seriam respostas políticas estatais ‘adequadas’” (Sadler, 1993, 175). Assim sendo, a nova retórica do “local” deve ser encarada como profundamente inserida em processos de acumulação global, em um “mosaico fragmentado de desenvolvimento desigual no qual os lugares competitivos tentam garantir um nicho de desenvolvimento lucrativo” (Swyngedouw, 1989, 31).

Nesta seção discutimos o planejamento turístico em esfera local ou de destino. Primeiro, falamos sobre a natureza da competição do local em uma economia global antes de prosseguir e analisar as formas pelas quais os lugares se conduzem em termos de estratégias de gerenciamento de crescimento e cooperam a fim de competir mais eficientemente e lidar com os conflitos.

## Destinos e lugares

Embora os destinos venham há muito se promovendo para visitantes em potencial, tem havido uma mudança qualitativa na natureza da divulgação de lugares desde o início da década de 1980, quando ocorreram alterações que reduziram o papel no Estado numa economia em processo de globalização, também conhecida como “thatcherismo” (Reino Unido), “reaganomia” (Estados Unidos) e “rogernomia” (Nova Zelândia). Na literatura de turismo, geografia e

marketing, os conceitos de “marketing de lugares” (Madsen, 1992) às vezes também descrito como “lugares de venda” (Burgess, 1982; Kearns e Philo, 1993), “marketing geográfico” (Ashworth e Voogd, 1988) ou “estratégias remanescentes” (Roche, 1992; Hall, 1994) surgiram para descrever esse novo fenômeno. Como afirmam Ashworth e Voogd (1988, 65), o processo do marketing de lugares reflete um

paradigma estruturando a forma pela qual é encarado o complexo funcionamento das cidades [...] [como] muitas cidades atuam em algum tipo de mercado [...] no qual uma ação planejada implica a consideração explícita e simultânea dos lados de demanda e da esfera [...] [e] tal abordagem gera conseqüências na [...] forma como elas são administradas.

Embora o conceito de marketing de lugares tenha sido inicialmente aplicado a um contexto urbano (Page, 1995), ele está sendo usado cada vez mais para descrever a divulgação de lugares também em regiões rurais (Butler *et al.*, 1998).

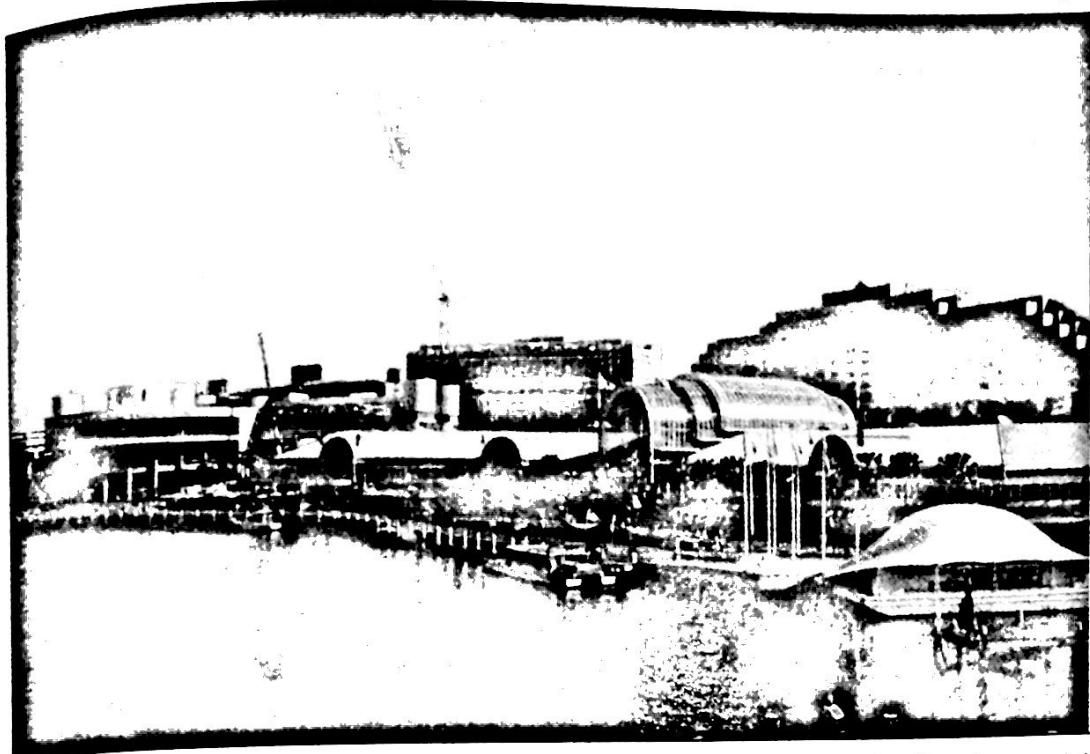
Uma das principais razões para que se dê atenção a um determinado lugar como foco do interesse acadêmico, governamental e industrial é o processo de globalização pelo qual as transformações geográficas estão agora sendo realizadas, por meio da reestruturação internacional das economias capitalistas e as conseqüentes mudanças na natureza e no papel das cidades e regiões à medida que elas buscam atrair investidores cada vez mais variados (Robins, 1991).

Criaram-se novos centros e periferias, e também novas hierarquias territoriais. Produziram-se novos contextos e configurações relacionais [...] além disso, há o abrangente contexto global: “a diferenciação regional torna-se cada vez mais organizada em nível internacional, e não nacional; regiões subnacionais cada vez mais dão lugar a regiões da economia global (Smith, 1988, 150)”. (Robins, 1991, 24)

Da mesma forma, Kotler *et al.* afirmaram que “em uma economia sem fronteiras, [lugares] surgirão como novos participantes no cenário mundial” (1993, 345). Segundo Kotler *et al.* (1993), vivemos numa época de “guerra de lugares” na qual eles estão concorrendo pela sobrevivência econômica entre si e com outras regiões não apenas no próprio país, mas em todo o mundo.

Todos os lugares enfrentam problemas agora, ou enfrentarão num futuro próximo. A globalização da economia mundial e a aceleração do ritmo das mudanças tecnológicas são duas forças que requerem que todos os lugares aprendam a competir. Eles devem aprender a pensar como empresas, desenvolvendo produtos, mercados e clientes (Kotler *et al.*, 1993, 346).

As profundas mudanças no sistema global econômico e cultural – difusão tecnológica, redução de custos e aumento da velocidade de transporte, aumen-



**Ilustração 7.1** Redesenvolvimento de Darling Harbour, Sydney, Austrália. O redesenvolvimento de Darling Harbour criou um importante centro de lazer/turismo/varejo na cidade velha, num esforço de renovar a deteriorada área portuária.

to da difusão de informações, e a queda nas barreiras ao comércio –, que são geralmente caracterizadas sob o título de “globalização”, têm imensas implicações para o planejamento turístico. Como foi mostrado na ênfase dada por este livro em sistemas, relacionamentos e a natureza de múltiplas escalas da política e do planejamento turístico, “essas mudanças manifestam-se no relacionamento de cidades entre si e com o sistema do qual fazem parte; e também na estrutura interna da cidade” (P. Hall, 1995, 3). “Importantes cidades do mundo estão cada vez mais ligadas – por redes globais de telecomunicações, computadores e transporte aéreo” (Brotchie et al., 1995, vi). Ao mesmo tempo que cidades e lugares participam de uma crescente competição entre si, estão ligados e entrelaçados com seus destinos como jamais foram antes. Não existe, todavia, uma teoria formal sobre localização para setores altamente ligados à sensibilidade como as artes, o turismo, o lazer e o entretenimento.

mas está claro que eles tendem a se agrupar solidamente em importantes metrópoles estabelecidas [...]. Eles também podem agrupar-se desproporcionalmente em cidades especializadas como cidades universitárias [...] e locais de caráter histórico singular. Assim sendo, eles experimentam um relacionamento íntimo e simbiótico com os segmentos da indústria turística mais



**Ilustração 7.2** Redesenvolvimento de região de estaleiros, Londres, Inglaterra. O maciço re-desenvolvimento da região de estaleiros de Londres gerou mudanças significativas no *mix* econômico e social da área.

especializados e não voltados para as massas, notadamente o turismo comercial e cultural. Apenas raramente, e somente no setor de turismo de massas, podem ser criados espaços urbanos inteiramente novos para abrigar esse complexo de setores; e esse setor é o mais vulnerável à concorrência do Terceiro Mundo globalizado que explora o potencial oferecido por jatos de longa distância e custos de mão-de-obra mais baixos. (P. Hall, 1995, 7-8)

O conceito de capital internacional de rápida circulação na economia global também está implícito na obra de Kotler *et al.* (1993), provavelmente o principal texto sobre marketing de lugares voltado para a tradição empírica predominante do marketing. Segundo Kotler *et al.* (1993, 18), a proposta central de *Marketing Places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States, and Nations* é de que as

alterações e mudanças no mercado ocorrem muito mais depressa do que a capacidade que a comunidade tem de reagir e responder. Compradores de bens e serviços que um lugar pode oferecer (isto é, empresas, turistas, investidores, entre outros) têm uma vantagem definitiva sobre os vendedores de lugares (isto é, comunidades locais, regiões e outros lugares que buscam o crescimento econômico).

Kotler *et al.* (1993, 18) referem-se à necessidade de os locais adotarem um processo de “marketing estratégico para lugares” visando à revitalização regional e urbana a fim de projetar uma comunidade “que satisfaça as necessidades de seu principal eleitorado”. Esse processo abrange quatro atividades essenciais inter-relacionadas:

- concepção da combinação correta de características e serviços comunitários;
- criação de incentivos atraentes para compradores e usuários atuais e potenciais de seus bens e serviços;
- oferecimento de produtos e serviços do lugar de forma acessível e eficiente;
- divulgação dos valores e da imagem do lugar de modo que usuários em potencial estejam totalmente cientes de suas nítidas vantagens.

“O marketing de lugares significa projetar um lugar que satisfaça as necessidades de seus mercados-alvo. Ele atinge seu objetivo quando cidadãos e empresas estão satisfeitos com suas comunidades e atendem às expectativas de visitantes e investidores” (Kotler *et al.*, 1993, 99). Podem-se realizar vários investimentos em um lugar para “melhorar as condições de vida, o potencial de investimento e o potencial de atração para visitantes”, um processo formado pelos quatro componentes do local:

- o lugar como característica;
- o lugar como um ambiente fixo;
- o lugar como provedor de serviços;
- o lugar como entretenimento e recreação.

Com base nesses fatos, o leitor poderá perguntar qual a diferença entre o marketing estratégico de lugares e o processo de planejamento estratégico turístico discutido anteriormente neste livro? Eles são semelhantes de várias for-



**Ilustração 7.3** Crown Casino, Melbourne, Austrália. A formação do complexo do cassino visou não apenas ao redesenvolvimento da zona portuária, mas também à promoção de uma imagem mais estimulante da cidade.

mas, mas há uma diferença fundamental quando analisamos o planejamento público de turismo que tenta criar formas sustentáveis de desenvolvimento turístico, e que engloba o conceito de procurar atender o interesse público por meio de políticas e programas justos. Ao conferirmos o caráter de objeto a um lugar, como se fosse uma mercadoria, como ocorre predominantemente na tradição empírica em marketing, inclusive no marketing turístico, notamos que as pessoas que formam o lugar muitas vezes foram colocadas fora do padrão de referência dos responsáveis por sua comercialização e dos incorporadores. Como Hudson (1988, 493-494) reconheceu:

A questão é que para essas pessoas a localidade não *é apenas* o espaço em que trabalham para viver, mas o lugar onde nasceram, freqüentaram a escola, têm amigos e relações etc.; lugares em que são seres humanos socializados e não apenas a mercadoria da força da mão-de-obra e, como resultado, lugares aos quais ficaram muito ligados. Essas localidades passaram a ser dotadas de um caráter social e de significados partilhados pelas pessoas, significados esses que tocam todos os aspectos de suas vidas e que ajudam a moldá-las sob influência do lugar em que vivem.



Ao transformar os lugares em um produto que pode ser revitalizado, anunciado e comercializado, eles locais são apresentados não tanto “como focos de ligação e preocupação, mas como pacotes de oportunidade social e econômica *competindo* uns contra os outros em um *mercado* aberto (e não regulamentado) por uma fatia do bolo de investimento de capital (quer se trate de investimentos em empresas, turistas, consumidores locais, etc.)” (Philo e Kearns, 1993, 18). Harvey (1989c) distingue quatro diferentes elementos competitivos nas cidades que tentam se reestruturar:

- competição na divisão espacial de mão-de-obra;
- competição na divisão espacial de consumo;
- competição por funções de comando;
- competição por redistribuição.

O “terreno do pensamento” sobre políticas econômicas sociais e formas políticas, portanto, está sendo mudado (Duncan e Goodwin, 1985a, 1985b, 1988), de modo que uma série de instituições locais “hoje internalizam a idéia de que os interesses de um lugar são mais bem atendidos ao se retirar a ‘mão ineficaz’ da regulamentação e abrindo-o ao poder das forças do mercado” (Philo e Kearns, 1993, 19).

Como foi já discutido, teorias também são políticas (Hall e Jenkins, 1995). Argumentos acadêmicos, governamentais e setoriais quanto ao papel do governo local estão intimamente relacionados. Arranjos institucionais baseiam-se cada vez mais nas idéias sobre privatização e desregulamentação, processos idênticos que supostamente promovem a atuação livre das assim chamadas “forças de mercado” (Cloke, 1992). A infra-estrutura do governo urbano torna-se cada vez mais privatizada, juntamente com as ideologias e discursos de regeneração e revitalização. “Onde antes os órgãos públicos eram vistos como parte essencial da solução de qualquer crise urbana, hoje são encarados como parte do próprio problema” (Goodwin, 1993, 148). É irônico, entretanto, notar que a discussão de Kotler *et al.* (1993) sobre marketing estratégico de lugares deixe de considerar como os cidadãos podem realmente participar desse processo para decidir como sua cidade ou região deve ser apresentada aos consumidores, se isso ocorrer. Dentro desse contexto, suposições normativas sobre acesso individual equilibrado ao poder e à tomada de decisões permeiam grande parte da literatura de marketing. No entanto, está claro que os indivíduos não têm igual acesso ao poder e à tomada de decisões. Como afirmaram Hall e Jenkins (1995), grupos de interesse comercial tendem a dominar o processo de elaboração de políticas de turismo, enquanto Harvey (1988) destacou o papel de coalizões de crescimento em

redesenvolvimento urbano (ver discussão sobre o papel do governo como defensor do interesse público na seção anterior). Da mesma forma, Lowe (1993, 211) comentou sobre o poder potencial do “empreendedor regional”:

Uma pessoa de visão, tenacidade e habilidade (como um prefeito carismático, um administrador municipal engenhoso ou um rico líder empresarial) que possa colocar uma marca especial na natureza e na direção do espírito empreendedor urbano, talvez até formá-lo, para fins políticos específicos (Harvey, 1989a, 7).

## Mudando lugares, mudando o modo de pensar

O foco sobre o lugar, em cidades e regiões, gerou mudanças no modo de pensar sobre como esses lugares funcionam. Como Brotchie *et al.* (1995, 442) observaram, o modo de pensar sobre planejamento urbano e teoria política tem passado de um nível de macroanálise para o de microanálise, “do conceito de que as cidades são sistemas sólidos coletivamente organizados à concepção de que elas são compostas por muitos grupos e indivíduos em competição, revelando grande diversidade, mas também grande adaptabilidade, agindo localmente, mas gerando organização e ordem que é visível em escalas mais globais da hierarquia urbana”. Esses sentimentos se aplicam igualmente às áreas rurais. O comentário de Brotchie *et al.* ilustra a necessidade de perceber o que está acontecendo em âmbito local no contexto do que ocorre nas escalas subnacionais, nacionais e internacionais. Como observamos anteriormente, os relacionamentos que impulsionam o processo de planejamento turístico estão horizontal e verticalmente ligados a diferentes escalas de governo. Isso significa que, ao nos concentrarmos nos processos locais que dão origem aos agregados, observamos novas abordagens à “complexidade organizada” (Batty, 1995, 470). Devemos, entretanto, notar que, como indica a esfera do marketing de lugares, a capacidade de pensar e agir localmente não leva necessariamente a conclusões sustentáveis. O fato de percebermos os conjuntos de relações inseridos em processos locais, regionais, nacionais e globais tem grande valor. Na era da ecologia e questões ambientais globais, reconhecemos cada vez mais a natureza transfronteiriça dos problemas ambientais. De fato, pode haver insuficiências significativas ligadas ao controle do uso do solo, incluindo:

- a ausência de uma estrutura de planejamento abrangente;
- a predominância do interesse municipal e a falta de um mecanismo para designar usos do solo indesejáveis, mas socialmente necessários para sítios mais favoráveis;

- a incapacidade inerente dos governos locais para lidar com questões ambientais mais abrangentes;
- o caráter essencialmente negativo dos controles locais (Delogu, 1984).

Como Cullingsworth (1997, 125) observou, “os governos locais têm sua habilidade de gerenciar o crescimento urbano seriamente limitada. Os problemas têm um caráter essencialmente regional. As restrições em uma área podem simplesmente fazer com que pressões de desenvolvimento passem para qualquer outro ponto da região”. Nesses casos, a solução de questões de crescimento passam a outra escala, isto é, estadual ou distrital. Em resposta a esses problemas, o gerenciamento do crescimento surgiu como uma abordagem extremamente importante não apenas no desenvolvimento urbano, mas também para o gerenciamento de destinos turísticos (Gill e Williams, 1994; Gill, 1998).

O gerenciamento do crescimento consiste na promoção do desenvolvimento e a proteção do solo contra esse desenvolvimento. “O gerenciamento do crescimento é um processo inerentemente governamental que envolve muitos aspectos inter-relacionados do uso do solo. O processo é essencialmente coordenativo visto que trata de conciliar demandas competitivas pelo solo e a tentativa de maximizar as vantagens de localização para o benefício público” (Cullingsworth, 1997, 149-150). Podemos identificar vários elementos de gerenciamento de crescimento:

- coerência entre unidades do governo – assegurando que diferentes órgãos partilhem metas políticas, valores e instrumentos semelhantes;
- concomitância – exigindo que se forneça uma infra-estrutura antes ou ao mesmo tempo que ocorre o novo empreendimento;
- refreamento do crescimento urbano – a substituição da expansão urbana pelo desenvolvimento compacto;
- provisão de habitações acessíveis – para garantir equidade social;
- ampliação do gerenciamento de crescimento a fim de incluir o desenvolvimento econômico – o aspecto de “gerenciar para crescer”;
- proteção dos sistemas naturais, incluindo terra, mar e ar; e uma preocupação mais abrangente quanto à viabilização da economia regional (segundo DeGrove e Miness, 1992).

Gill (1998) observou que no caso de grande parte do desenvolvimento de *resorts*, o desafio de dar atenção às necessidades dos residentes é considerado apenas depois que ele passa a ser considerado um destino turístico. “Embora essa consideração *post-hoc* das necessidades dos residentes pareça claramente

inadequada, essa abordagem parece ter sido imposta, pelo menos no passado, por considerações econômicas orientadas para os incorporadores “ (Gill, 1998, 106). Todavia, novos conceitos mais duradouros sobre a viabilidade de *resorts* associados ao reconhecimento de que bons *resorts* são sinônimo de boas comunidades podem, porém, conduzir a abordagens mais integradas nas quais as necessidades dos residentes e também as dos turistas são consideradas como de igual importância (Minger, 1991).

O gerenciamento do crescimento é uma estratégia de gerenciamento de impacto sistemática que exige um partilhamento integrado de idéias entre cidadãos e gerentes (Stein, 1993). Esse processo não é fácil, visto que exige que se identifique e concilie os diferentes valores das partes interessadas sobre o que são condições ideais. “Raramente conflitos sobre recursos naturais são exatamente o que parecem ser. O que aparenta ser um simples choque de propósitos geralmente é uma combinação de problemas, fatos passados, personalidades e emoções” (Amy, 1987, em Millar e Aitken, 1995, 628). Como Cullingworth (1997, 150) observou,

A aceitabilidade em todo o espectro de interesses é a característica-chave do sucesso das políticas de gerenciamento de crescimento. Garantir essa aceitabilidade é difícil, extremamente demorado e repleto de problemas políticos. Além disso, trata-se de um processo contínuo: a definição dos usos do solo, o momento certo para o desenvolvimento, a coordenação do desenvolvimento com a provisão de infra-estrutura são fatores que envolvem debate e planejamento contínuos, a obtenção de um consenso e a provisão de financiamento adequado. Resumindo, o gerenciamento do crescimento é uma parte importante de um processo contínuo de governo.

A indústria do turismo deve ser sensível às necessidades da comunidade local e precisa, a longo prazo, ser aceita por ela se quiser manter uma sustentabilidade econômica por um longo período de tempo. Isso exige compreensão dos mecanismos pelos quais o turismo pode se tornar parte da comunidade e não algo que é imposto a ela. É surpreendentemente raro o planejamento contínuo colaborativo entre as partes interessadas em destinos turísticos, considerando-se a atenção dada ao planejamento turístico baseado na comunidade na literatura especializada, mas está se tornando um componente cada vez mais importante do planejamento turístico estratégico (Go *et al.*, 1992; Simmons, 1994. Jamal e Getz, 1995). Como Gill e Williams (1994) indicaram, entretanto, algumas comunidades ligadas a *resorts* na América do Norte (como Aspen, Colorado; Lake Tahoe, Nevada; Whistler, Colúmbia Britânica) estão adotando práticas de gerenciamento de crescimento para orientar abordagens mais integradas (Gill e Williams, 1994), sendo que Whistler desenvolveu um sistema de monitoração extremamente abrangente (Gill, 1998).



**Ilustração 7.4** Whistler, Colúmbia Britânica, Canadá. Esse resort desenvolveu-se e transformou-se em uma comunidade permanente e próspera que adota uma sólida estratégia de gerenciamento de crescimento a fim de conservar a qualidade de vida dos residentes.

A criação de um sistema de monitoração é um aspecto vital das estratégias de gerenciamento do crescimento, pois ele não só fornece detalhes por intermédio dos quais se poderá medir o progresso feito na direção de objetivos futuros, mas também detalha uma série de indicadores que darão condições aos integrantes da comunidade de debaterem esses objetivos com base em informações. Como Williams e Gill (1984) comentaram, “o envolvimento da comunidade na criação de condições desejáveis talvez seja um dos elementos mais importantes do gerenciamento do crescimento”. A Tabela 7.1 apresenta vários exemplos de indicadores de impacto turístico baseados em gerenciamento da comunidade que podem ser usados em estratégias de planejamento de gerenciamento de crescimento. Segundo Wight (1998), para que os indicadores reflitam as condições e os usos desejados, é ideal que eles:

- sejam diretamente observáveis;
- sejam relativamente fáceis de medir;

- reflitam a compreensão de que é normal haver algum grau de mudança, especialmente em sistemas ecológicos, e que sejam sensíveis à mudança das condições de uso;
- reflitam escalas apropriadas (espaciais e temporais);
- tenham fronteiras ecológicas, e não apenas institucionais ou administrativas;
- abranjam atributos estruturais, funcionais e de composição importantes do ecossistema;
- incluam componentes sociais, culturais, econômicos e ecológicos;
- reflitam a compreensão do tipo/função do indicador (um padrão/referência, ênfase, impacto, gerenciamento, diagnóstico do sistema);
- estejam claramente relacionados às concepções, metas e aos objetivos;
- sejam acessíveis à gerência.

A avaliação das capacidades dos destinos, muitas vezes um componente do gerenciamento do crescimento, equipara-se ao planejamento baseado em projetos que é uma característica comum do desenvolvimento turístico (Pearce, 1989). A parceria Shankland Cox, uma consultoria de planejamento sediada na Grã-Bretanha, identificou quatro estudos básicos considerados essenciais na preparação de um plano abrangente para qualquer tipo de desenvolvimento turístico.

1. O mercado turístico: sua origem, forma, necessidades, taxa de crescimento e concorrência.
2. A capacidade física da área: sua habilidade de absorver as exigências do turismo em termos de suas atrações naturais, infra-estrutura e recursos econômicos.
3. O impacto socioeconômico nas comunidades locais: migração, habitação e infra-estrutura social para apoio à população.
4. A capacidade ambiental da área: os limites impostos ao desenvolvimento turístico para proteger a qualidade da área em termos de paisagem rural e urbana, tranqüilidade e cultura (Mills, 1983, 132).

O planejamento baseado em projetos provavelmente representa o aspecto mais imediato do planejamento turístico para quase todo o público. A eficácia e a eficiência do planejamento de projetos, porém, dependerão da ênfase dada aos seus vários elementos pelos incorporadores e da receptividade das autoridades de planejamento à sua utilidade como instrumento de planejamento. Além disso, embora esse tipo de planejamento possa ser descrito como abran-

**Tabela 7.1 Exemplos de Indicadores de Impacto turístico baseados no gerenciamento da comunidade (mudar título no índice)**

<b>Objetivo gerencial da comunidade</b>	<b>Indicadores de impacto</b>
Estabilização da população	Níveis de emigração Níveis de imigração Formação etária/sexual
Mudanças no emprego	Criação de empregos diretos Criação de empregos indiretos Níveis de emprego Níveis de fixação no emprego Níveis de mudança de emprego Satisfação no emprego Estrutura de mão-de-obra
Mudanças na renda	Níveis de renda individual/familiar Níveis de inflação Níveis de receita tributária Impacto econômico direto Impacto econômico indireto
Viabilidade de fortalecimento da comunidade	Níveis de infra-estrutura Níveis dos serviços públicos Disponibilidade de moradia Disponibilidade de moradia para empregados
Serviços sociais/bem-estar	Atitudes dos residentes Acesso à saúde/serviço social/educação Distribuição de serviços Acesso a atividades recreativas
Enriquecimento cultural	Facilidade de acesso à cultura Frequência de eventos culturais Atitudes dos residentes
Melhoria na conservação	Níveis de poluição Indicador de espécies Medidas de biodiversidade Práticas de conservação Danos nas características culturais Custos de manutenção ambiental
Intensificação dos atrativos	Níveis de densidade de massa popular Acesso à privacidade Satisfação visual com os atrativos

gente em termos das várias dimensões que inclui, ele não pode ser descrito como “integrado” uma vez que não dá condições para que haja ligações e relacionamentos com as partes interessadas em termos de formulação, desenvolvimento, implementação e avaliação do processo de planejamento turístico.

Além disso, ele tende a ser um estudo único que, embora útil para estabelecer dados referenciais, não se torna parte de uma avaliação contínua dos efeitos do turismo no destino e na seleção de acontecimentos futuros desejados pelas partes interessadas na comunidade.

O envolvimento de pessoas no processo de planejamento e tomada de decisões que afetam sua comunidade é extremamente importante: é possível que essa atividade promova “sustentabilidade”, pois haverá maior probabilidade de os participantes se considerarem partes interessadas na implementação dos programas. Os governos também deverão usar uma série de instrumentos para implementar as políticas de gerenciamento de crescimento. A Tabela 7.2 apresenta uma seleção de instrumentos e técnicas de gerenciamento de crescimento, enquanto a Tabela 7.3 mostra opções de estratégias de gerenciamento de crescimento turístico diretas e indiretas em potencial. Como os leitores poderão perceber, as estratégias refletem a série de instrumentos de que o governo dispõe mencionadas na seção anterior. Mais uma vez, devemos reconhecer que não há uma estratégia universalmente disponível para gerenciar o crescimento em destinos turísticos. Em vez disso, as estratégias, os instrumentos e as técnicas serão selecionadas de acordo com as características locais, a natureza do problema de planejamento e a aceitabilidade desses instrumentos. A discussão apresentada sobre gerenciamento de crescimento e a mudança do pensamento que cerca o modo de gerenciar lugares em processo de transformação deu destaque ao papel dos relacionamentos das partes interessadas e a colaboração no planejamento turístico e é desses elementos importantes do planejamento estratégico que falaremos agora.

## Relacionamentos e redes

Temos enfatizado continuamente neste livro os aspectos relacionais do planejamento turístico. A metáfora das redes relacionais e redes sociais e econômicas proporciona um meio descritivo útil para assimilar o conceito da dinâmica social das relações que existe no planejamento turístico e, é claro, na vida diária. Sistemas de planejamento espacial oferecem uma estrutura para administrar as várias ligações entre redes que coexistem em uma localidade (Healey, 1997). O governo, que representa o gerenciamento de assuntos convencionais de comunidades políticas, isto é, o interesse público, pode servir para sustentar ou transformar as redes relacionais. O papel do planejador público do setor turístico consiste cada vez mais em auxiliar o desenvolvimento e a manutenção de redes, seja por razões ligadas ao desenvolvimento turístico (Jamal e Getz, 1995) – ge-



**Tabela 7.2 Instrumentos e técnicas de gerenciamento de crescimento**

<b>Instrumentos de gerenciamento de crescimento</b>	<b>Técnicas de gerenciamento de crescimento</b>
1 Política e avaliação	Exigências legais Planos abrangentes Fatia justa de moradias de baixo custo Serviços de informação Equilíbrio residentes/empregos
2 Análise de impacto	Impacto fiscal Impacto social Análise de custo-benefício Impacto ambiental Análise de capacidade de saturação
3 Sistemas regulamentadores	
3.1 Controles ambientais	Áreas ambientalmente sensíveis Áreas de planejamento especial Controles de poluição Taxas e locais de desenvolvimento
3.2 Transferências de direitos de desenvolvimento	
3.3 Convênios restritivos	Concessões para proprietários
3.4 Usos de zoneamento	Documentos iniciais para registro de terras Zoneamento convencional Zoneamento condicional Desenvolvimento de unidade planejada Autorizações especiais (distritos históricos)
3.5 Outros instrumentos de zoneamento	Áreas com mínimo de andares/tamanho de lotes Restrições a altura Densidade populacional Padrões de desempenho Limitações geográficas
3.6 Sistema de cotas	Autorizações para prédios/loteamentos Ligações de utilidades
3.7 Instrumentos de curto prazo	Moratória Adiamento criativo de medidas necessárias Revisão de autorizações e negociações Encargos externos
4 Gastos de capital	Compra de terrenos para uso futuro Compra de direitos de desenvolvimento Programação de capital
5 Sistemas de receita	
5.1 Cobranças	Alocação de dinheiro/terras Concentração em reserva de capital Alocações para moradias de média/baixa renda
5.2 Sistemas de impostos e taxas	Áreas de serviço urbano e rural Taxas de utilidades Taxas de usuário Áreas de melhoria local Distritos de desenvolvimento

Fonte: Schiffman, 1989, em Williams e Gill (1994).

**Tabela 7.3 Opções de estratégias de gerenciamento de crescimento de potencial turístico**

<b>Estratégias diretas</b>	<b>Estratégias indiretas</b>
<p>Execução da lei</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento de fiscalização</li> <li>• imposição de multas</li> <li>• criação de estatutos                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- projeto paisagístico</li> <li>- acesso a infra-estrutura</li> <li>- capacidade</li> </ul> </li> </ul> <p>Zoneamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• separar os incompatíveis                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- atividades</li> <li>- usos do solo</li> <li>- grupos de turistas</li> </ul> </li> </ul> <p>impacto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- residentes/grupos de turistas</li> <li>• distribuir códigos de ética para turistas, residentes, operadores de turismo</li> </ul> <p>Uso de racionamento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• uso limitado de:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- sítios/instalações específicos</li> <li>- rotas de acesso</li> </ul> </li> <li>• fornecer apenas uso com reserva</li> </ul> <p>Restrições de atividades</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• restringir:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- tipo de uso</li> <li>- duração de estada</li> <li>- duração de atividade</li> </ul> </li> </ul>	<p>Alterações físicas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fornecer diretrizes para:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- projeto arquitetônico</li> <li>- desenvolvimento</li> </ul> </li> </ul> <p>Dispersão de informações</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• divulgar informações sobre comportamento apropriado</li> <li>• anunciar locais alternativos</li> <li>• distribuir normas para atividades de baixo</li> </ul> <p>Incentivos econômicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• criar:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- estruturas diferenciadas para taxas-usuário</li> <li>- taxas de utilidades diferenciadas</li> <li>- áreas de melhoria local</li> </ul> </li> </ul>

renciamento de sítios do patrimônio (Hall e McArthur, 1998) – seja pela manutenção de um órgão de apoio.

A criação de redes refere-se a uma série de comportamentos cooperativos entre organizações de outra forma concorrentes e entre organizações ligadas por transações e relacionamentos econômicos e sociais. O interesse atual do governo nas redes de relacionamentos origina-se no conceito de que a empresa envolvida parece ser um importante componente de economias nacionais bem-sucedidas e de economias regionais de excelente desempenho (Sabel, 1989; Cooke e Morgan, 1993) e tem potencial considerável para ajudar a minorar os efeitos da reestruturação econômica, especialmente em áreas rurais e de periferia (OECD, 1990; Marsden *et al.*, 1993; Butler *et al.*, 1998).

As redes são um modo distinto e híbrido de coordenar a atividade econômica e são uma alternativa para a organização dos mercados ou nas firmas (transações hierárquicas) (Harper, 1993). As redes abrangem empresas de todos os tamanhos em várias combinações, podem estar sediadas local ou internacionalmente, ocorrer em todos os estágios da cadeia de valor e variar de relacionamentos altamente informais a obrigações contratuais. O desenvolvimento de redes tem recebido grande atenção nos círculos acadêmicos e governamentais nos últimos anos. A formação de redes, entretanto, não é um fenômeno recente e há muito tem sido a marca de organizações inovadoras. A literatura moderna mostra “a importância fundamental da colaboração externa com usuários e fontes externas de conhecimento técnico [...] [e] esses estudos empíricos de inovação demonstraram a importância de redes formais e informais, mesmo que a expressão “rede” tenha sido usada com menos frequência” (Freeman, 1991). Como Freeman prossegue na sua observação, “houve um importante crescimento de redes formais e semiformais flexíveis na década de 1980, incluindo alguns tipos novos”. Redes são definidas como arranjos de cooperação e colaboração entre organizações. Essa colaboração ocorre, por exemplo,

quando as empresas cooperam na produção e no marketing, trocam *know-how* e informações sobre o mercado, treinam seus funcionários em conjunto, desenvolvem capacidades de pesquisa e novos mercados, compram matéria-prima a granel, partilham equipamentos e infraestrutura, e assim por diante. Se os colaboradores também competem nos mercados de insumos e produtos – como muitas vezes é o caso – diz-se que as redes abrangem os elementos cooperativos de relacionamentos que de outra forma seriam competitivos (Secretaria de Economia da Indústria (BIE, 191b, 5).

Da mesma forma, e um trabalho muito citado, Powell observa que em redes

As transações não ocorrem por meio de trocas discretas tampouco por autorizações administrativas, mas por meio de redes de indivíduos ou instituições envolvidas em ações recíprocas, preferenciais e de apoio mútuo. As redes podem ser complexas: elas não são formadas por critérios explícitos do mercado, tampouco por rotinas hierárquicas bem organizadas. Um pressuposto básico dos relacionamentos de redes é a mútua dependência das partes em relação aos recursos controlados por uma outra, e que a associação de recursos gera ganhos para todos. Nas formas de alocação de recursos por meio de redes, as unidades individuais não existem por si próprias, mas em relação a outras unidades. É necessário muito esforço para estabelecer e manter esses relacionamentos, de modo que eles limitam as habilidades de ambos os parceiros de se adaptar à mudança das circunstâncias. À medida que as redes evoluem, pode ser economicamente mais sensato manifestar-se do que sair. Benefícios e responsabilidades passam a ser partilhados [...]. Complementaridade e acomodação são os pontos centrais de redes de produção bem-sucedidas. (1990, 78)

Relacionamentos de redes têm grande importância para a divulgação em turismo. A respeito de destinos turísticos no Mar Báltico, o chefe de Qualidade de Desenvolvimento de Turismo da Organização Mundial de Turismo, Henryk Handszuh, comentou que a “imagem do turismo na região deve ser fortalecida, ampliada e, até onde possível, coordenada. Coordenação aqui não significa qualquer intervenção formal, mas a identificação e o trabalho em prol de objetivos comuns por parte de empresas de turismo da região e de seus órgãos de apoio nos setores público e privado” (OMT, 1988h). Da mesma forma, Buhalis e Cooper (1998, 338) observaram que a utilização de redes possibilitará que empresas de turismo de pequeno e médio porte (SMTES):

- reúnam seus recursos a fim de aumentar a competitividade;
- idealizem planos de marketing e gerenciamento estratégico;
- reduzam os custos operacionais;
- aumentem seu *know-how*.

Apesar do aumento do reconhecimento da importância das redes, não existe um conjunto de fatores comuns que descreva e explique o seu desenvolvimento, visto que as condições que originam sua formação são muito diversas. Os arranjos de redes têm múltiplas causas e “trajetórias históricas” variadas (Powell, 1990; 323):

[...] em alguns casos, a criação de redes prevê a necessidade de uma forma de troca; em outras situações, há um lento padrão de desenvolvimento que acaba justificando essa forma; e em outras circunstâncias ainda, as redes são uma resposta à demanda por um modo de troca que encontre respostas a exigências que outras formas não têm condições de oferecer.

Várias classificações de relacionamentos de rede, todavia, foram criadas (Harper, 1993). A BIE (1991a, b) desenvolveu uma categorização institucional (como empresa, governo), enquanto Powell (1990) elaborou um sistema de classificação que enfatiza as razões do surgimento da rede. Podem-se reconhecer vários tipos diferentes de elos interorganizacionais (segundo Harper, 1993). A Tabela 7.4 ilustra os diferentes tipos de redes, com exemplos tirados do campo do turismo vinícola (Hall *et al.*, 1997). Um dos aspectos mais representativos de todos os quatro tipos de redes é que elas não representam apenas fluxos de informações corporativas, por exemplo, pesquisa e divulgação, mas de um ponto de vista turístico –, elas também podem representar fluxos de turistas em terra. Em outras palavras, as características sociais e econômicas das redes equiparam-se ao fluxo de bens e serviços, inclusive turistas. Os relacionamentos comunicativos afetam, portanto, os relacionamentos econômicos e políticos.

Do ponto de vista do governo, esses fluxos são especialmente atraentes uma vez que representam um aumento potencial do efeito multiplicador dos gastos dos turistas, especialmente nas áreas rurais e periféricas, intensificando, dessa maneira, os processos de desenvolvimento econômico regional. Além disso, de um ponto de vista político, os relacionamentos de redes são interessantes porque refletem uma área intermediária que “procura desempenhar um papel mais interativo nas empresas, e rejeita os dois casos extremos de total confiança no mercado de um lado, e a proliferação de subsídios e ‘generosidades’ de outro” (Conselho Industrial Australiano, 1991, 8). Pode ser difícil, porém, estabelecer redes em áreas em que há lacunas de informações sobre os benefícios originados por essas associações, como na área do turismo vinícola (Hall *et al.* 1997)

Duas áreas de atividade comercial que têm sido o centro de considerável atenção por parte do governo regional e nacional devido às suas capacidades de geração de renda e potencial de desenvolvimento econômico são os setores vinícola e turístico (Institut für Geographie der Univesitat Würzburg e Geographische Gessellschaft Würzburg, 1984; Comté Régional du Tourisme de Languedoc-Roussilon Prodexport, 1994; AusIndustry, 1996; Macionis e Cambourne, 1997; Hall e Macionis, 1998). Apesar de os elaboradores de políticas estarem amplamente conscientes quanto às possíveis associações que existem entre os setores do vinho e do turismo, parece haver uma compreensão apenas limitada da natureza do turismo vinícola entre os interessados no setor, uma situação que pode limitar significativamente a capacidade e, em consequência, os benefícios em potencial de se criarem associações entre os dois setores (Hall *et al.*).

Em um estudo realizado pela indústria vinícola da Nova Zelândia, Hall e Johnson (1997) relataram que 85% dos estabelecimentos vinícolas foram abertos para vendas diretas ao consumidor. De fato, muitas das vinícolas menores não poderiam sobreviver sem elas, pois os visitantes contribuem para as vendas diretas com as compras no estabelecimento, e indiretamente, ao colocarem seus nomes em listas de mala-direta e comprando vinho depois de sua volta para casa. No entanto, muitas vinícolas parecem não conseguir ver-se lidando com “turistas” e, assim, como parte da indústria do turismo.

Em seu estudo, Hall e Johnson (1997; ver também Hall *et al.*, 1997) relataram uma série de abordagens adotadas pelas vinícolas em seus relacionamentos em relação ao turismo. Em resposta a questões sobre suas atitudes referentes ao turismo, três vinícolas de Hawke’s Bay, na costa leste de North Island, na Nova Zelândia, comentaram:

**Tabela 7.4 Categorias de rede - usando exemplos do turismo vinícola**

	<b>Exemplo</b>
<b>Relacionamento Interorganizacional</b>	
Associação dual	Um empreendimento conjunto entre uma vinícola e uma empresa de turismo para promover visitas à primeira.
Grupos de organizações	Um centro de informações para visitantes ou uma organização de turismo vinícola desenvolve relacionamentos com estabelecimentos vinícolas a fim de fornecer informações aos turistas.
Grupos de ação	Um centro de informações para visitantes e vinícolas de uma região unem-se para produzir uma campanha promocional de turismo vinícola regional.
Redes	Uma federação ou associação de organizações de turismo vinícola, por ex., o Movimento del Turismo del Vino; o Conselho Europeu de Regiões Vinícolas (Assembléia da Regiões Vitícolas (Arev); e a rede multimídia Dyonisios das regiões europeias produtoras de vinho.

Fonte: Hall et al. (1997).

Os turistas estrangeiros não estão interessados em vinícolas, em vinhos ou em comprá-los. Eles, em geral, não vieram para a região por causa dos vinhos [...] Isso poderia ser uma sugestão para divulgar a região.

Você se refere a visitantes estrangeiros ou locais?

Geralmente, o turista não compra muito vinho, mas usa o tempo dos funcionários.

com reações semelhantes às de duas vinícolas de Canterbury (South Island): “Não nesse estágio – mas seria bom gastar mais dinheiro com a divulgação do vinho e não com administração” e “na realidade, eu não apóio o turismo – a maioria dos países que visitei e que são totalmente voltados para o turismo eram países arruinados”. Refletindo uma atitude adotada por mais da metade dos entrevistados, uma vinícola de Martinborough (South Island) declarou: “Eu não me considero um operador de turismo e meu negócio é vender meu vinho; todo o resto é feito por nós para recebermos bem as pessoas”. Uma declaração corroborada por outra vinícola local:

Nosso pequeno negócio é plantar e fazer vinho para os clientes, sejam eles “turistas” ou não. Coordeno visitas em grupo para as vinícolas que estão preparadas para isso – 5 ou 6 atualmente. Muitos grupos não estão nem um pouco interessados em vinho e outros compram apenas de 1 a 6 garrafas ao todo. Para falar a verdade, nenhuma de nossas vinícolas se considera orientada para o turismo, pois somos estabelecimentos muito pequenos e o turismo representa uma despesa extra e gasto de tempo, mesmo utilizando pessoal não remunerado.

Em Marlborough, uma região em South Island, na Nova Zelândia, que alimenta um dos mais sólidos relacionamentos entre os setores vinícola e turístico, onde uma elevada parcela de estabelecimentos oferece vendas diretas ao consumidor, a reação foi muito mais positiva (Hall e Johnson, 1997). A seguir, temos duas respostas que representam os comentários ouvidos na região:

Aqui em Marlborough, por sorte a maioria das vinícolas e operadoras de turismo trabalham bem em conjunto.

É preciso trazer mais turistas a Marlborough e tentar abastecer todas as estações. Acho que a maioria dos turistas fica intimidada pela atmosfera de algumas vinícolas – é preciso deixá-los mais à vontade – e, além disso – EDUCAR! – as pessoas sempre querem informações – é preciso oferecer qualidade profissional, vários níveis de educação – melhorar seu conhecimento e bem-estar em relação à indústria do vinho.

Numa declaração bastante encorajadora sobre o turismo vinícola na região, o dono de um estabelecimento comentou:

Embora não façamos vendas diretas ao consumidor e provas de vinho, ainda nos sentimos como parte da indústria do turismo. A divulgação do turismo é importante para as vinícolas da região [e] para as pequenas vinícolas locais [...]. Pertencemos a um grupo de marketing voltado

para vinícolas (subgrupo de uma associação de plantadores de uvas) que produz um mapa das vinícolas, encarrega-se da apresentação e poderia, no futuro, organizar eventos gastronômicos regados a vinho.

De fato, várias respostas, mesmo as que se mostraram negativas em relação ao turismo, reconheceram o valor de redes e relacionamentos cooperativos importantes. Como exemplo, uma vinícola de Marlborough pediu a criação um “marketing de relacionamento com indústrias paralelas – artes, música, alimentação etc.” Da mesma forma, uma vinícola de Martinborough (North Island) pediu “uma associação de vinícolas para a realização de eventos na área – torneios de golfe, corridas de bicicleta, exposições de flores e plantas, música e entretenimento”, sendo que outra observou a “falta de um elemento cooperativo nas vinícolas da região”. Finalmente, uma vinícola de Central Otago (South Island), observou que as vinícolas da Nova Zelândia “davam seus primeiros passos, se comparadas às da Austrália – precisando de ajuda financeira dos governos central e local para prosperar”.

A série de respostas obtidas por Hall e Johnson (1997) reflete a industrialização parcial já discutida (Leiper, 1989; 1990b). Embora, como estudiosos do turismo, reconheçamos que muitos segmentos da economia podem beneficiar-se do turismo, apenas as organizações que se relacionam diretamente com turistas e/ou realmente *percebem* seus clientes como turistas se envolvem ativamente na promoção do desenvolvimento do setor ou em marketing. Há muitos outros negócios, empresas fornecedoras de alimentos, postos de gasolina e lojas, às vezes descritos como “indústrias afins” e, como essa discussão constata, vinícolas, que também se beneficiam dos turistas, mas que não se identificam facilmente como parte da indústria turística (Hall, 1998b). Em quase todas as situações, portanto, a menos que haja um nítido motivo financeiro para que os estabelecimentos vinícolas criem associações com empresas de turismo, será preciso um estímulo externo, como a criação pelo governo a um custo mínimo ou inexistente para empresas individuais de novas estruturas de rede que liguem os setores vinícola e turístico.

Em várias parte do mundo, essas organizações foram criadas com o auxílio do governo ou ajuda externa. O desenvolvimento de redes, por exemplo, é um importante componente das iniciativas européias turísticas ligadas às vinícolas. Muitas das rotas do vinho na Europa estão sendo desenvolvidas com o auxílio da Europäische Weinstrassen (Conselho Europeu de Rotas do Vinho), incorporadas ao Conselho Europeu de Regiões Vinícolas (Assembléia das Regiões Européias Vitícolas (Arev), criado segundo a estrutura da rede multimídia Dyonisos das regiões produtoras de vinho da Europa. A rede foi criada em 1992 com



o apoio da Comunidade Européia e hoje inclui mais de sessenta regiões produtoras de vinho da Europa (Hall e Macionais, 1998). Segundo a *Europäische Weinstrassen*, as rotas do vinho são “a melhor estrutura de trabalho cooperativo entre governo, empresas privadas e associações, a indústria turística e conselhos locais e vinícolas” para estimular o desenvolvimento regional e a criação de empregos. Além disso, do ponto de vista dos produtores individuais, “existe uma oportunidade para que o produtor de vinho crie associações vantajosas e meios estrategicamente importantes para comercializar produtos de alta qualidade, o que encoraja o desenvolvimento de vendas diretas e níveis de conscientização, e consolida a imagem dos produtos além de criar um mercado consumidor fiel” (traduzido da *Europäische Weinstrassen*, n.d., em Hall e Macionis, 1998).

Da mesma forma, vários governos estaduais da Austrália criaram organizações especificamente para facilitar e coordenar o desenvolvimento do turismo vinícola. Em 1993, o governo estadual de Vitória criou e fundou o Conselho de Turismo para Vinícolas de Vitória (vwTC), com a finalidade de desenvolver e implementar estratégias turísticas e promover as vinícolas do estado e as regiões produtoras de vinho. Em 1996, o governo do sul da Austrália elaborou uma estratégia de turismo voltada para o setor vinícola e formou o Conselho de Turismo Vinícola do Sul da Austrália (sawTC) (Hall e Macionis, 1998).

O problema da intervenção externa ou governamental, como a captação de recursos por parte da União Européia, de promover indiretamente relacionamentos comerciais suscita várias questões que incluem: se os efeitos das redes são de tal maneira positivos, por que não surgem espontaneamente, sem a intervenção do governo? E, que vantagens têm os planejadores públicos da área de turismo e os elaboradores de políticas em identificar oportunidades lucrativas para o aumento do relacionamento de redes interorganizacional que os integrantes do mercado não têm? (Harper, 1993). A BIE (1991a, 1991b) identificou quatro papéis em potencial para o governo na criação de redes:

- divulgação de informações sobre as oportunidades criadas pelas redes;
- estímulo à cooperação entre as indústrias por meio de associações setoriais;
- melhoria das redes existentes entre órgãos dos setores público e privado envolvidos em pesquisa e desenvolvimento, educação e treinamento;
- análise dos efeitos da estrutura legal e regulamentadora existente referente à formação, manutenção e dissolução de redes relativas a outras formas de organização, como mercados e empresas.

No caso do turismo vinícola, o governo tem utilizado diretamente os três primeiros papéis na criação de organizações específicas e/ou para a provisão de recursos financeiros para pesquisa, educação, estratégias e mecanismos cooperativos, e fornecimento de informações. A BIE (1991a, b) considerou lacunas de informação como um fator importante na deterioração da formação de redes. De fato, essa discussão indica atitudes negativas consideráveis em relação ao turismo por parte das vinícolas, embora as organizações turísticas costumem adotar uma atitude muito mais positiva em relação ao setor vinícola (Hall *et al.*, 1997; Hall e Macionis, 1998), uma situação que corrobora o conceito de Leiper (1989) sobre a industrialização parcial do turismo. Algumas reações negativas das vinícolas quanto a associações com a indústria turística, entretanto, podem não ser totalmente despropositadas: é possível que algumas vinícolas, em virtude de seu mercado e/ou localização, desfrutem de poucas vantagens diretas do turismo – por exemplo, se elas não oferecem vendas diretas ao consumidor ou, no caso de algumas companhias maiores, consideram seus consumidores diretos como atacadistas ou pontos-de-venda no varejo (Hall e Johnson, 1997; Hall *et al.*, 1997).

A fim de maximizar a contribuição potencial do desenvolvimento de redes para as economias regionais, é essencial que os relacionamentos de rede passem de associações duais e grupos de organizações (como as que costumam existir no início das organizações de turismo vinícola) para grupos de ação e redes formais. De fato, já há bastante estímulo para essa mudança, se considerarmos o desenvolvimento das associações regionais de turismo vinícola na Europa, América do Norte e Australásia (Hall *et al.*, 1997). No entanto, para que tais redes continuem a existir, é importante que elas sejam conduzidas internamente e não mantidas pelo governo. Não é adequado argumentar, como Morris e King (1997), que “há oportunidades em abundância. É apenas uma questão de ter espírito suficientemente empreendedor para explorar as opções e trabalhar com terceiros para criar produtos turísticos únicos e proporcionar uma vantagem competitiva às SMES participantes”. As vinícolas, em especial aquelas em áreas fora de importantes destinos turísticos, precisam de muita persuasão e informações para que não só demonstrem os benefícios potenciais oferecidos pelas associações entre estabelecimentos vinícolas e turismo, mas também para afastar mitos sobre o que é o turismo, especialmente a crença de que excursionistas do próprio país não são turistas (Macionis, 1996; Hall e Johnson, 1997). A tarefa do planejador de turismo é, então, usar da argumentação e da persuasão para tentar estimular o desenvolvimento de redes. Nem todas as redes serão bem-sucedidas e deve-se reconhecer também que elas, como qualquer estru-

ra organizacional orientada para metas, também passarão por um ciclo de vida. Além disso, nem todas as empresas de uma determinada região quererão tornar-se parte de uma rede. Grandes feitos ainda poderão ser realizados por meio da criação dessas redes – que terão mais sucesso se operarem em arranjos cooperativos do que teriam as empresas se atuassem *per se*. Finalmente, pode ser demorado criar redes e arranjos colaborativos e estabelecer a confiança entre os participantes, em especial se eles vêm de diferentes setores e culturas (Powell, 1990), uma situação que também reflete a forma pela qual as abordagens relacionais no planejamento turístico podem ser capazes de ajudar a solução de conflitos no setor.

## Conflitos no desenvolvimento de destinos

Muitas vezes cria-se oposição ao crescimento do turismo na área ou a formação de empreendimentos turísticos específicos porque outros usuários com interesses diferentes, não raro incompatíveis, têm acesso a recursos comuns, por exemplo, qualidades paisagísticas, água, ar, recursos públicos (os habituais) (ver Millar e Aitken, 1995, para uma declaração sobre esse problema em termos de uso da zona costeira no Canadá). A oposição em geral é multifacetada e baseada em uma série de preocupações que podem variar de motivos ambientais num nível macro (como destruição do hábitat, poluição do ar e da água e alterações nos valores paisagísticos), social (perda de habitações de baixa renda, perda de senso de lugar, desmembramento das comunidades e falta de oportunidades de empregos para os residentes) e econômico (realização de compras em outros locais, inflação e aumento dos aluguéis e impostos) a preocupações no nível micro que provêm de ciúme e inveja (Hall *et al.*, 1997; Wahab e Pigram, 1997; Laws *et al.*, 1998). Além disso, muitos desses elementos estão combinados em relação a como o senso de lugar do residente é influenciado pelo desenvolvimento turístico (Dovey, 1989; Craik, 1991a). O senso de lugar surge quando as pessoas sentem uma ligação especial ou um relacionamento pessoal com uma área na qual o conhecimento e os contatos humanos são significativamente mantidos. “As pessoas demonstram seu senso de lugar ao aplicar seu discernimento moral ou estético a sítios e locais” (Tuan, 1974, 235). É possível, contudo, que elas percebam as qualidades únicas de seu lugar quando se afastam dele ou quando este está sendo rapidamente modificado.

A mudança é um elemento normal da experiência humana. O turismo, porém, como em grande parte de atividades modernas, pode servir para acelerar os índices de mudança além do que muitas pessoas consideram “confortável”.

Novos prédios, novas estruturas econômicas e, talvez, mais importante que todos, a chegada de novas pessoas – os turistas e as pessoas que os atendem – podem servir para alterar extraordinariamente a rede de relações que os residentes mantêm com o local e, em conseqüência, também afetar de modo significativo o desenvolvimento e o planejamento turístico (Pigram e Wahab, 1997; Laws *et al.*, 1998). Como Millar e Aitken (1995, 620) comentaram: “O conflito é uma conseqüência normal da interação humana em períodos de mudança, o produto de uma situação em que o ganho ou o novo uso por uma das partes envolve sacrifício e mudanças pelas outras. Essa pode ser uma oportunidade de solucionar problemas de modo criativo, mas se não for administrado adequadamente, o conflito pode dividir a comunidade e lançá-la no caos”. Planejadores de turismo devem, portanto, saber conciliar os vários interesses e partes envolvidas no desenvolvimento turístico numa tentativa de atingir resultados aceitos por eles e a comunidade em geral.

A solução de conflitos é um processo de mudança de valores que tenta administrar disputas por meio de negociação, argumentação e persuasão, eliminando ou, pelo menos, minimizando o conflito a um ponto em que as partes interessadas possam atingir um grau de progresso satisfatório. Tem sido dada significativa atenção a questões de solução de conflitos no campo do gerenciamento ambiental e de recursos (Mitchell, 1989); contudo, o mesmo não tem ocorrido em relação ao turismo, uma situação um tanto surpreendente, considerando-se o grau de destaque que o desenvolvimento de destinos turísticos e os impactos sociais exercidos pelo turismo têm dado à insatisfação que muitas vezes surge entre os residentes com o setor.

A solução de conflitos pode assumir diversas formas, variando da troca de informações à mediação de uma terceira parte imparcial, à arbitragem obrigatória na qual a função de tomada de decisão é mutualmente conferida a uma terceira parte de interessados na questão. Em todas essas situações buscam-se dois objetivos principais. Primeiro, chegar a um acordo sobre a definição de uso de recursos. Segundo, a criação de um relacionamento profissional entre as partes afetadas que dará condições para a efetiva implementação do acordo sobre uso de recursos e posterior monitoração, avaliação e procedimentos para lidar com novos problemas que possam surgir.

A mediação e solução de conflitos é, claramente, um componente integrante do desenvolvimento do turismo sustentável, pressupondo-se que os vários grupos e interesses envolvidos têm dúvidas sobre sua habilidade de atingir os objetivos. Ostrom (1990) observou os seguintes fatores de desenvolvimento sustentável inter-relacionados em termos da comunidade:

- limites claramente definidos;
- harmonia entre normas de apropriação e provisão e condições locais;
- participação de todas as partes interessadas nas mudanças que possam afetá-las
- monitoração responsável;
- sanções gradativas aplicadas por uma autoridade responsável;
- mecanismos de baixo custo e facilmente acessíveis para solução de problemas;
- reconhecimento por parte do governo dos direitos de se organizar;
- para regimes que fazem parte de grandes sistemas de governo, provisões de licenciamento adequadas, arranjos organizacionais para monitoração, execução, e resolução de conflitos.

Grande parte da solução de conflitos, especialmente em termos de planejamento de uso do solo, baseia-se nos interesses das partes interessadas envolvidas nesses conflitos. Esse processo de consulta e negociação pressupõe uma definição clara dos interesses específicos suscetíveis a um acordo por parte dos interessados. Segundo Millar e Aitken (1995), as seguintes condições são necessárias para resolver um conflito baseado em interesses:

- as partes envolvidas se identificam e são representadas;
- todas as partes podem concordar com os “fatos”;
- há uma necessidade urgente para que todas as partes cheguem a um acordo;
- as partes querem resolver a questão o mais rápido possível;
- todas as partes estão dispostas a ser flexíveis;
- todas as partes têm certeza de que as demais cumprirão o acordo, uma vez definido.

Essas abordagens baseadas em interesses, entretanto, apenas funcionam eficientemente em uma série limitada de situações: por exemplo, quando há um número limitado de interessados no processo de solução. Como Powel (1990, 326) observou em relação à criação de redes, “quanto mais homogêneo é o grupo, maior é a confiança e, conseqüentemente, mais fácil se torna manter arranjos que envolvem redes”. Pode-se esperar, portanto, que a probabilidade de abordagens baseadas em interesse caia à medida que:

- aumenta o número de partes interessadas;
- aumenta o tamanho dos grupos sociais;

- a participação dos grupos sociais se torna mais instável;
- as partes interessadas ficam geograficamente mais dispersas;
- aumenta a diversidade dos participantes.

Da mesma forma, essa abordagem funcionará melhor em relação a um único projeto, problema ou sítio pequeno, pois quanto mais complexo se torna o problema, mais difícil será encontrar formas de solucionar os conflitos de interesses. Mais importante é notar que uma abordagem baseada em interesses pode servir pouco para resolver conflitos e antagonismos originados por profundas diferenças de valores, ideologias e filosofias, “pois o conflito durará enquanto durarem os motivos, interpretações pessoais e interesses iniciais” (Millar e Aitken, 1995, 621) – por exemplo, como muitas vezes parece ocorrer entre grupos conservacionistas e incorporadores em áreas de alto valor ambiental. O gerenciamento de conflitos, portanto, deve ser capaz de desenvolver estruturas que possam lidar com diferenças fundamentais de valor em termos de problemas de

- adequabilidade – o quanto certo tipo de empreendimento ou uso da tecnologia é adequado em uma área, considerando-se seus impactos mais gerais?
- direitos de propriedade – quais são os respectivos direitos de uso de terras adjacentes e os direitos de donos de propriedades individuais em relação aos direitos públicos mais amplos?
- governo – quem determina as normas e regulamentações que regem a atuação das partes atuam e como elas são executadas e modificadas?

Está claro que as mudanças fundamentais de valor não são exclusivas do desenvolvimento relacionado a turismo; entretanto, pouco esforço tem sido feito para transferir a experiência da solução de conflitos em outras áreas de gerenciamento e uso de recursos para o complexo conjunto de atitudes e relações de partes interessadas que geralmente cercam o turismo. A regulamentação legal não é suficiente para solucionar conflitos de valor no desenvolvimento e planejamento turístico. Embora “vencedores” e “perdedores” possam ser escolhidos por meio de processos legais, o conflito fundamental de valor pode continuar e até mesmo agravar-se se os “perdedores” se sentirem ainda mais alienados “das regras do jogo” que definem as estruturas nas quais pode ocorrer a solução de conflitos (Hall e Jenkins, 1995). “Muitas vezes a agenda é tema de intenso debate, pois algumas partes se esforçarão para acrescentar ou eliminar alguns itens de interesse especial” (Susskind e Madigan, 1984, 185). Assim sendo, é necessário procurar resolver ou gerenciar o conflito em um nível mais profundo do que

o representado por meio de simples soluções legais. Este nível é mais conhecido como "confiança".

## Confiança

Existe um diálogo de confiança inserido na continuação de um relacionamento mutuamente satisfatório. Embora a confiança seja um conceito voltado para o futuro, ela se baseia no desempenho passado. Interações contínuas e fluxos de informações ao longo do tempo formaram um elo de confiança que indica que se pode esperar alcançar resultados previstos. Isso diverge significativamente da economia dos custos de transação, que pressupõe que não se deve confiar no agente pertencente ao relacionamento (Pavlovich, 1997). Como Millar e Aitken (1995, 623) reconheceram, "é regra geral em todos os acordos que os pormenores formais apenas são eficazes à medida que o relacionamento profissional é baseado na confiança".

A confiança é um dos elementos básicos para se compreender a cooperação e o conflito entre as partes interessadas no processo de planejamento turístico. Confiar é "crer na fidedignidade de uma pessoa ou sistema, considerando uma determinada série de resultados ou acontecimentos", que é baseada na "fé na probidade ou amor do outro", ou na correção de princípios abstratos" (Giddens, 1999, 34). É o elo que mantém juntas comunidades e sociedades. A confiança cria o potencial para uma ação coletiva voluntária por meio do encorajamento da segurança necessária para que indivíduos se comprometam em relação a uma meta comum (Coleman, 1990).

A confiança é uma "qualidade coletiva" baseada nos relacionamentos entre pessoas pertencentes a um sistema social mais amplo e não apenas entre indivíduos. Assim sendo, a confiança é um conjunto de expectativas, incluindo amplas normas sociais de pressuposições justas, legítimas e tidas como líquidas e certas em relação a critérios comuns partilhados por todos os envolvidos em trocas econômicas e sociais. Coleman (1990) reconhece que o relacionamento entre dois participantes pode depender da confiança existente em outros participantes relacionados. A retirada da confiança por parte de um dos participantes tem um potencial efeito dominó no sistema de interações. Significativamente, Coleman equipara esse fato a um efeito tipo grade em que configurações altamente sensíveis podem se romper num único ponto fraco. Em se tratando de redes, então, o desempenho e a posição do elemento mais fraco são importantes para o funcionamento do todo (Pavlovich, 1997).

Quando não há confiança, é impossível haver ação coletiva cooperativa ou

voluntária, especialmente em situações que envolvem terras públicas que “contam com o controle de impulsos oportunistas em relação à exploração individual” (Millar, 1996, 207). A confiança dá condições, portanto, para que ocorram várias ações recíprocas e cooperativas para que haja maior retorno para todos os interessados do que haveria por meio da exploração individual (Brann e Foddy, 1987). Para funcionar, a confiança exige que haja um conjunto de valores comuns entre os investidores. Assim, no gerenciamento e na solução de conflitos em turismo deve-se dar muita atenção ao contexto social e político no qual o desenvolvimento ocorre e surgem os conflitos de valores. Para inserir as observações de Millar e Aitken (1995, 623-4) em um contexto turístico:

Em situações de conflito, o componente social é essencial. O principal objetivo do [turismo] é produzir e, por fim, vender o produto, mas em situações de conflito precisamos nos preocupar mais com a organização da sociedade local e a base de recursos para aceitar tal produção [...] as comunidades existem em uma rede de afinidades, interdependência física e obrigação social, e nesse contexto, [o turismo] não pode ser separado das questões sociais de propriedade e moralidade.

Millar e Aitken (1995) constataram que em muitas comunidades que se defrontam com novos padrões de desenvolvimento e uso de recursos a sociabilidade dispõe de uma dupla moralidade na qual, embora se reconheça que todos têm o direito de ganhar a vida, também se acredita que todos que são afetados pelos acontecimentos devem ter o direito de ser consultados. Quando essa consulta não ocorre, gerando muito ressentimento, é possível que se usem meios extraleais para fazer oposição a novos avanços, incluindo danos e destruição de propriedades.

Na maioria das sociedades, o caos que pode ser criado por tais avanços tem claros limites de aceitabilidade política e social. Quando esses limites são atingidos, a ação e a intervenção do governo tornam-se a ordem do dia, em especial quando os governos costumam minimizar os conflitos e estimular o consenso. Os arranjos institucionais do governo, especialmente em níveis mais elevados, entretanto, podem estar em desacordo com a solução de conflitos em termos da comunidade. Não porque o governo necessariamente queira estar em desacordo, pois novas estruturas governamentais podem ser criadas para tentar promover a solução de conflitos, mas porque sua natureza inerentemente burocrática muitas vezes está em desacordo com as características sociais da comunidade. Como Bingham (1986, 115) reconheceu:

Um problema de ordem geral, especialmente para órgãos públicos e corporações, reside no fato de que muitas vezes os indivíduos com autoridade para tomar decisões e que podem falar



em nome da organização não são os mesmos que têm experiência técnica específica nos problemas em questão. Além disso, em grandes organizações, muitas vezes não é possível que os elaboradores de políticas estejam presentes em todas as negociações.

“Ao atuar em um cenário comunitário, a ética da burocracia pode conduzir à desconfiança e ao conflito. Em uma comunidade, não é a conformidade, mas sim a heterogeneidade e a tomada autônoma de decisões que são as marcas principais; hábitos e tradições, não apenas a lei e argumentos racionais, são os princípios diretores” (Millar e Aitken, 1995, 626). Em uma pesquisa sobre a participação pública no gerenciamento de recursos naturais, Sewell e Phillips (1979) constataram que o órgão administrativo apresentou objetivos pragmáticos e voltados para si próprio, enquanto a comunidade dispunha de uma série mais ampla de objetivos por estar envolvida no processo de consulta. Especificamente, os objetivos do ponto de vista do órgão administrativo eram os de desenvolver programas de ampla aceitação pública, aumentar seu desempenho e melhorar sua imagem. Em comparação, Sewell e Phillips constataram que os objetivos da comunidade eram influenciar o projeto e a implementação de políticas e reduzir o poder da burocracia e de seus planejadores.

Embora a participação pública seja encarada como um mecanismo de planejamento turístico padrão para lidar com questões controversas, deve-se observar que simplesmente organizar uma reunião pública – uma estratégia comum de consultoria – não irá, por si só, aumentar a probabilidade de solucionar os conflitos. De fato, eles podem conduzir a conflitos ainda mais graves entre as partes e servir para reforçar e não mudar as posições e chegar mais perto de um acordo.

Reuniões públicas podem ajudar a identificar conflitos, mas não podem solucioná-los ou administrá-los. Embora seja verdade que elas permitem que todos manifestem sua opinião, as causas básicas [...] são muitas vezes esquecidas. No final, muitas vezes a tarefa de escolher os fatos relevantes é deixada para o governo (Millar e Aitken, 1995, 627).

Geralmente o problema tem sido a atenção dada à técnica – a reunião pública – e não ao processo e ao resultado que realmente se espera dele. Os processos têm sido baseados em interesse e não em valores com excessiva frequência. Se se busca um acordo de longo prazo e pontos em comum entre as partes interessadas, entretanto, deve-se dar atenção aos valores envolvidos no conflito. Reuniões públicas, como outras formas de participação pública, podem ajudar na identificação de conflitos e opiniões, mas não servem para solucioná-los ou administrá-los (Hall e McArthur, 1998). Smith (1992) recomendou que os processos de tomada de decisão sejam estruturados ao redor de quatro princípios:

- consultas reais e regulares – que procuram incluir todas as partes interessadas e que começam no início do processo de tomada de decisão;
- desenvolvimento de uma base de informações comum;
- planos de ação que também envolvam múltiplos interessados – embora mais dispendiosos em termos de tempo e, muitas vezes, de dinheiro, podem representar uma economia a longo prazo na medida em que as partes envolvidas no acordo reduzem o custo da regulamentação. Os planos de ação também devem procurar estimular o diálogo contínuo a fim de encorajar uma cooperação mais extensa e prever dificuldades de implementação e/ou possíveis conflitos em potencial;
- o uso de uma variedade de mecanismos eficazes, incluindo a mediação e o zoneamento.

Se quisermos tratar a equidade da sustentabilidade seriamente torna-se então vital que o planejamento turístico e a participação pública como um de seus componentes considerem os valores e a percepção das pessoas quanto à “verdade” e não sejam apenas direcionados para o gerenciamento de interesses que lidam com os “fatos” como vistos pelos criadores das normas do jogo do planejamento turístico.

Isso não significa que o planejamento turístico baseado na comunidade levará automaticamente ao desenvolvimento turístico sustentável ou mesmo a uma redução da quantidade de conflitos que cercam esse desenvolvimento. Em vez disso, um enfoque local permite que a dinâmica do processo de planejamento seja alterada à medida que as partes interessadas enfrentam suas interdependências em um nível específico de lugar. Não devemos, contudo, romantizar o lugar, como muitas vezes parece ocorrer nas discussões sobre planejamento turístico. Como Millar e Aitken (1995, 629) reconheceram:

As comunidades não são a personificação da inocência; ao contrário, elas são entidades complexas e preocupadas apenas com os próprios interesses, tão orientadas por ressentimentos, preconceitos, injustiças e lutas pelo poder quanto são unidas por afinidades, reciprocidade e interdependência. A tomada de decisões no âmbito local pode ser extraordinariamente corrompida, pessoal e nem sempre limitada por restrições legais.

Uma abordagem baseada na comunidade, todavia, oferece a possibilidade de que a obrigação de realizar consultas sobre o uso de necessidades e recursos partilhados pelos vizinhos abra o caminho para a solução de conflitos. Talvez mais importante, com a redução no alcance dos procedimentos governamentais formais, seja o fato de que um processo de gerenciamento e solução

de conflitos baseado na comunidade proporcione uma informalidade nos relacionamentos pessoais entre partes interessadas por meio do qual se possa desenvolver a confiança.

## Conclusões

Revimos alguns dos processos contemporâneos nos quais os lugares se encontram transformados em destinos por meio do processo do marketing de lugares. Também ressaltamos o conjunto de inter-relacionamentos existentes nos destinos que o planejador de turismo procura compreender e manipular a fim de atingir determinadas metas e resultados. (Eu compreendo que alguns leitores fiquem aborrecidos com o uso da palavra “manipular”, mas é isso que tentamos fazer em cenários sociais a fim de atingir nossos objetivos, mesmo que esses sejam algo mais que resultados de planejamento sustentáveis.) Arranjos de redes e solução de conflitos são duas esferas nas quais o planejador de turismo é extremamente ativo ao trabalhar com relacionamentos entre as partes interessadas no planejamento. Nesse cenário, “planejamento espacial e ambiental, entendidos como dois fatores relacionados, tornam-se a prática de formar uma capacidade relacional que pode tratar de preocupações coletivas sobre a coexistência e a organização espaciais das qualidades do lugar” (Healey, 1997, 69). Assim, planejadores de turismo estão quase sempre nesses tempos mais voltados para os empreendimentos, envolvidos na tarefa de “fazer associações” entre partes interessadas, estabelecendo relacionamentos por meio do elo social da confiança.

Recursos relacionais podem ser considerados uma forma de capital social. Abordagens de planejamento relacional ou colaborativas concentram a atenção nas redes de relacionamento nas quais transcorrem nossas vidas. “O desafio está em compreender a multiplicidade de pedidos de atenção que surgem das diferentes redes relacionais que cada participante real e potencial traz à arena pública” (Healey, 1997, 67). Criar e manter um diálogo, portanto, torna-se uma função crítica do planejador de turismo. Ele normalmente estará envolvido na definição de um rumo, que se refere à articulação, por parte dos interessados, dos valores e interesses que orientam suas buscas individuais a fim de valorizar um senso comum de propósito e direção, e a criação de regras básicas justas de participação e negociação entre interesses. “Questões de procedimento podem incluir decisões sobre permitir ou não o uso de representantes alternativos, selecionar locais e programar reuniões, lidar com informações confidenciais, utilizar especialistas externos, decidir como tratar as relações com a

mídia, e definir se os acordos serão postos no papel e de que forma” (Bingham, 1986, 106)

A revitalização e o planejamento de locais exige mais que somente o desenvolvimento do produto e da imagem. A recriação de um senso de lugar é um processo que envolve a formulação de estratégias de planejamento e *design* baseadas nos modelos conceituais das cidades e regiões que são, por sua vez, baseadas em conceitos de vida cívica, na esfera pública e na idéia de planejamento como debate e argumentação (Bianchini e Schwengel, 1991). Infelizmente, tais modelos têm uma visibilidade apenas limitada nas esferas do turismo e do marketing de lugares, visto que o planejamento de turismo e de lugares muitas vezes é pobremente conceituado no que se refere aos procedimentos de participação, enquanto os arranjos institucionais para muitas das parcerias entre os setores público e privado para redesenvolvimento urbano realmente excluem a participação da comunidade dos procedimentos de tomada de decisão.

As visões políticas, quer se refiram a lugares, quer a atividades comerciais em geral, costumam não ser desenvolvidas à luz de pontos de vista críticos ou de oposição. Visões de lugares tendem a ser desenvolvidas por meio de atividades de *experts* do setor e não pela população em geral, talvez porque a visão do público mais amplo quanto a um lugar pode não ser a mesma que de alguns segmentos empresariais. O envolvimento da comunidade ocorre por meio de pesquisas de opinião, levantamentos ou análises swot<sup>1</sup> e não por medidas de participação (Hall *et al.*, 1997; Hall e McArthur, 1998). Cidades e regiões, todavia, “serão novamente idealizadas de forma democrática apenas se forem criadas condições para o surgimento de um discurso sobre seu futuro genuinamente público e político, que ultrapassem os chavões conformistas das ‘visões’ formuladas pela nova raça de fomentadores cívicos e ‘marketeiros’ municipais” (Bianchini e Schwengel, 1991, 234).

Para permitir que isso ocorra, é vital que os planejadores de turismo se envolvam ativamente com os lugares que pretendem planejar. O planejamento turístico é, portanto, uma combinação de teoria formal e informal (bom senso). Nada é mais útil e produtivo no gerenciamento de conflitos do que contatos pessoais diretos (Amy, 1987). Também devemos ser capazes de imaginar dife-

---

<sup>1</sup> swot - Análise que leva em conta os pontos fortes (Strengths) e fracos (Weaknesses) da empresa e as oportunidades (Opportunities) e ameaças (Threats) com que se defronta. (N. do T.)

rentes possibilidades e situações futuras. Como Morgan (1986, 331) comentou:

As imagens ou metáforas pelas quais interpretamos situações organizacionais nos ajudam a descrever como são as organizações e apresentar idéias sobre como elas poderiam ser". "As diferentes linguagens e discursos que usamos fornecem vocabulários para metáforas e pontos de referência. Nossa compreensão é moldada por e filtrada através de nosso universo do pensamento, nossos sistemas culturais de significado" (Healey, 1997, 65).

E neles temos de entender e prezar os valores e pontos de vistas das outras pessoas além dos nossos, e a forma pelas quais eles mudam ao longo do tempo.

O planejamento turístico é imperfeito. "O desenvolvimento em âmbito local é um processo inquietante e às vezes doloroso que exige que se definam e experimentem novas estruturas de tomada de decisão baseadas na comunidade" (Millar e Aitken, 1995, 640). A própria diversidade de valores e interesses que às vezes dificultam a vida do planejador de turismo também representam uma grande força, visto que a existência da diversidade de grupos sociais e seus valores também podem fornecer fontes de flexibilidade, resistência e inovação em tempos de mudança. Amin e Thrift (1995a e b) e Healey (1997) escrevem sobre o conceito de capacidade institucional com referência à qualidade global da coleção de redes relacionais em um lugar. Uma das tarefas do planejador poderá ser, portanto, a de encontrar meios de aumentar tal capacidade e é sobre ela que falaremos na próxima seção.

## Questões e leitura adicional

Como podem as abordagens de marketing de lugares incorporar a percepção da comunidade e senso de propriedade de um lugar de maneira mais eficiente?

Quais são os elementos-chave do gerenciamento do crescimento e como podem ser aplicados ao turismo?

Usando as diferentes categorias de redes identificadas na Tabela 7.4, identifique diferentes relacionamentos de rede de turismo em seu destino.

Até que ponto a solução de conflitos pode ser considerada um processo de mudança de valor?

Quais são as condições necessárias para solucionar conflitos?

Como pode ser tratado o componente de equidade do desenvolvimento sustentável?

Embora tenham uma orientação britânica, Davidson e Maitland (1997) fornecem uma excelente introdução a questões de gerenciamento e planejamento de destinos. Problemas de planejamento de destinos também são tratados em vários estudos de caso em Hall e Lew (1998). Kotler *et al.* (1993) oferecem uma abordagem trivial do marketing de lugares. Compare este livro com a abordagem mais crítica e reflexiva de Kearns e Philo (1993). Para uma introdução útil aos relacionamentos de rede nos negócios, leia o ensaio instigante de Powell (1990), assim como as publicações sobre colaboração. O papel do planejamento relacional na intensificação dos relacionamentos de redes e capital social é habilmente discutido por Healey (1997).