

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**FRANCISCO ANTONIO DOS ANJOS**

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO E**  
**GESTÃO DE TERRITÓRIOS TURÍSTICOS**  
**UMA PROPOSTA SISTÊMICA**

**TESE DE DOUTORADO**

**FLORIANÓPOLIS**

**2004**

**FRANCISCO ANTONIO DOS ANJOS**

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO E  
GESTÃO DE TERRITÓRIOS TURÍSTICOS  
UMA PROPOSTA SISTÊMICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Engenharia de Produção.

Orientador: Gregório Jean Varvakis Rados, Ph. D.

**FLORIANÓPOLIS**

**2004**

**FRANCISCO ANTONIO DOS ANJOS**

**PROCESSO DE PLANEJAMENTO E  
GESTÃO DE TERRITÓRIOS TURÍSTICOS  
UMA PROPOSTA SISTÊMICA**

Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do Título de **Doutor em Engenharia de Produção** do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 24 de novembro de 2004.

---

**Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr**  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

**Gregório Jean Varvakis Rados, Ph.D.**  
Orientador

---

**Lisete Assen de Oliveira, Dra.**  
Departamento de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade Federal de Santa Catarina  
- UFSC

Faculdade de Tecnologia, Eletrônica e  
Telecomunicações da Universidade Federal  
do Amazonas - UFAM

---

**Élson Manoel da Silva, Dr.**  
Programas de Pós-Graduação em -  
Engenharia de Produção e Geografia da  
Universidade Federal de Santa Catarina  
UFSC.

---

**Dóris van de Meene Ruschmann, Dra**  
Programa de Pós-Graduação em Turismo e  
Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí  
- UNIVALI

---

**Silvana Dacol, Dra.**

## **Dedicatória**

Dedico este trabalho a **Sara** e a **Geórgia**,  
motivações principais de minha dedicação  
permanente ao trabalho.

## **Agradecimentos**

O trabalho de uma Tese por mais que se constitui em uma ação pessoal, exige abertura por parte do pesquisador para receber contribuições das mais diversas naturezas. Assim, os agradecimentos se constituem muito além do mero reconhecimento do apoio durante a elaboração da Tese, mas a exigência de uma produção científica que preza pela ética e pela sustentabilidade.

Diante disso, os agradecimentos são dirigidos:

- Á Deus, pela disponibilização da vida;
- Aos meus pais, Antônio e Amélia, pelo amor fraternal e permanente;
- Ao meu orientador, Gregório, pela paciência, competência e rigorosidade;
- Aos membros da Banca de Qualificação e de defesa, que foram decisivos para a qualidade desta pesquisa;
- Aos funcionários do EPS-UFSC, pela permanente disponibilidade;
- Aos meus professores do Doutorado, particularmente Aline, Alina e Élson, pelas contribuições científicas;
- Aos meus colegas do Mestrado em Turismo e Hotelaria, Raquel, Paulo, Roselys, Dóris, Yolanda, Maria José e Josildete, pelo aprendizado de suas experiências;
- Aos meus colegas do curso de Arquitetura e Urbanismo, Lisete, Rafaela e Jânio, pela compreensão;
- Aos meus colegas do curso de Geografia, Ailton, Rosana, Efigênia e Sergey, pela compreensão nas minhas ausências;
- Aos meus fiéis amigos, Arlindo e Tereza, Gerson e Rita, Magnus e Jalusa, Moysés e Ivonete, por permanecerem sempre por perto;
- Aos meus orientandos, Romero, Rafael, Caroline, Rosaime, Francine e Clemeci, que colaboraram na montagem deste trabalho;
- Á todos, não anunciados, que de alguma forma colaboraram para a conclusão desta Tese.

## RESUMO

O planejamento turístico integra-se a outros processos de planejamento amplos, visando promover melhoria econômica, social e ambiental para o local, região ou país envolvido através do desenvolvimento adequado da atividade turística. A visão sistêmica se adapta a tais concepções, pois possibilita a compreensão da complexidade do mundo real, ainda mais perceptível neste início de século, como recurso indispensável para enfrentar os desafios de ordem econômico, financeira e mercadológica e, sobretudo, política, cultural e ambiental e suas relações. O planejamento sistêmico se apresenta como modelo apropriado para o desenvolvimento do turismo na aplicação de propostas sustentáveis, pois possibilita melhores condições para a sustentabilidade econômica, contribui para a sustentabilidade social e subsidia o desenvolvimento ambiental sustentável do turismo. Aliado ao planejamento sistêmico, a gestão por processos é uma metodologia gerencial adequada ao cenário atual das organizações empresariais e territoriais, que é caracterizado por mudanças permanentes, inovações contínuas e interatividade do cliente nos processos de gestão, gerando a necessidade de fluxos ágeis e flexíveis em ambiente de aprendizado organizacional permanente. Diante de tais pressupostos, o objetivo geral desta tese é desenvolver uma proposta sistêmica de planejamento e gestão de territórios turísticos, baseada nos princípios de sustentabilidade ecológica, econômica e social. Para isso, foi desenvolvida uma pesquisa em duas etapas. A primeira, caracterizada como uma pesquisa descritiva/interpretativa investigou proposta de planejamento de turístico e territorial, a partir de uma visão dialética, a fim de propor um modelo de planejamento a partir dos pressuposto de trabalho. A segunda se constitui de um estudo de caso para verificação da aplicabilidade do modelo proposto em um destino turístico. A pesquisa teve uma visão sistêmica e histórico-crítica, pois buscou dar respostas aplicáveis a questões contemporâneas. O modelo propõe que o planejamento e gestão de territórios turísticos se desenvolvam a partir de cinco processos, que se apresentam em forma de redes, mantendo a perspectiva sistêmica, com uma integração entre os processos. Os cinco processos integrados são apresentados na sua abrangência, objetivos, agentes e indicadores. Buscando reduzir o grau de incerteza presente em modelos teórico-metodológicos, foi verificada a sua aplicabilidade no destino turístico Itapema, litoral de Santa Catarina. Foram empreendidos procedimentos para verificar a aplicabilidade do modelo a partir de uma realidade específica, que apresenta a dinâmica do turismo como variável predominante no processo de construção de seu território. Entende-se que o modelo proposto é flexível o suficiente para ser aplicado a outros territórios, adaptando-se a dinâmicas particulares.

**Palavras-chave:** Territórios Turísticos. Planejamento e Gestão. Sistemas e Processos

## **ABSTRACT**

**Palavras-chave:**

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Desenho da Pesquisa.....	29
Figura 2: As quatro dimensões para a compreensão das questões sociais.....	39
Figura 3: Valores e Princípios do Turismo Sustentável.....	89
Figura 4: Simplificação do modelo de planejamento do turismo de Lawson e Baud-Bovy ....	98
Figura 5: Modelo Norte Americano do enfoque espacial adaptado por Boullón .....	99
Figura 6: Modelo de Planejamento de Lawson e Baud-Bovy sob o enfoque econômico ....	101
Figura 7: Adaptação do modelo norte-americano desenvolvido por Edgar Díaz .....	102
Figura 8: Modelo de Baud-bovy, denominado de PASOLP .....	103
Figura 9: Modelo de Planificação Estratégica Regional - Clare Gunn .....	105
Figura 10: Processo de Planejamento.....	106
Figura 11: Modelo de Planejamento Integrado de Molina ; Rodríguez .....	108
Figura 12: Modelo de Planejamento do Desenvolvimento do Turismo .....	109
Figura 13: Elementos do Sistema Turístico .....	113
Figura 14: Esquema do Processo de Planejamento Estratégico em Turismo .....	116
Figura 15: Sistema de Informações do Setor Turístico.....	118
Figura 16: Estrutura do Sistema de Planejamento Econômico Turístico.....	122
Figura 17: Planejamento Estratégico (Processos) .....	130
Figura 18: Organização do sistema de indicadores para o planejamento e gestão do turismo. .....	136
Figura 19: Representação do Processo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos .....	149
Figura 20: Adaptação do modelo DPSIR (OCDE).....	150
Figura 21: Representação do Processo de Territorialização .....	158
Figura 22: Conflitos nas decisões entre os grupos participantes.....	162
Figura 23: Sistema Territorial Turístico.....	164
Figura 24: Sub-sistema econômico de territórios turísticos .....	167
Figura 25: Sistema de busca e organização das informações para a compreensão do sistema.....	168
Figura 26: Representação de Compreensão do Sistema Territorial Turístico.....	169
Figura 27: Representação de Processo de Definição das Estratégias de Perturbação.....	177
Figura 28: Representação do Processo de Implementação e Viabilização da Proposta ....	181
Figura 29: Representação do Processo de Monitoramento e Avaliação.....	195
Figura 30: Geossistemas do Município de Itapema - SC.....	198
Figura 31: Tipos de Solo do Município de Itapema -SC.....	200
Figura 32: Risco Ambiental de Itapema – SC.....	201
Figura 33: Zoneamento de Usos de Itapema .....	204
Figura 34: Sistema Viário Regional .....	207
Figura 35: Sistema Viário: Itapema/Porto Belo.....	209
Figura 36: Sistema Territorial de Itapema. ....	210
Figura 37: Sub-sistema Territorial Meia Praia .....	211
Figura 38: Sub-sistema Territorial Morretes .....	213
Figura 39: Sub-sistema Territorial Rural .....	214
Figura 40: Sub-sistema Territorial Central.....	216
Figura 41: Sub-sistema Territorial Central-Oeste.....	218
Figura 42: Sub-sistema Territorial Ilhota.....	220
Figura 43: Edificações e vazios urbanos em Itapema - SC .....	221
Figura 44: Movimento Estimado de Turistas para Itapema (2000-2004).....	228



Figura 45: Participação de Itapema no Movimento de Turistas em Santa Catarina .....	229
Figura 46: Concessão dos alvarás para construção civil em Itapema (1981-2004).....	231
Figura 47: Matriz conceitual do Modelo .....	248
Figura 48: Simplificação do Modelo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos ...	249

## LISTA DE TABELA

Tabela 1: Empresas instaladas em Itapema – 2001 .....	227
---	-----

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparativo das abordagens de planejamento territorial .....	84
Quadro 2: Dimensões da sustentabilidade e Turismo.....	90
Quadro 3: Instrumentos de Planejamento .....	182

<b>RESUMO.....</b>	<b>6</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>7</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>8</b>
<b>LISTA DE TABELA.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
1.1    DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E RELEVÂNCIA DA TESE .....	15
1.2.    OBJETIVOS DA TESE .....	19
1.2.1. <i>Objetivo Geral</i> .....	19
1.2.2. <i>Objetivos Específicos</i> .....	19
1.3.    ORIGINALIDADE, CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES .....	20
1.4.    METODOLOGIA DA PESQUISA .....	21
1.4.1. <i>Caracterização da Metodologia</i> .....	21
1.4.2. <i>Procedimentos de Pesquisa</i> .....	23
1.4.3. <i>Operacionalização da Pesquisa</i> .....	29
1.5.    ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO .....	31
<b>2. SISTEMAS E PROCESSOS E AS NOVAS RELAÇÕES MUNDIAIS</b>	<b>33</b>
2.1.    A VISÃO SISTÊMICA DE MUNDO NO CENÁRIO DE MUDANÇAS .....	33
2.2.    UMA NOVA PERCEPÇÃO SISTÊMICA DO MUNDO SOCIAL .....	38
2.2.1. <i>Dimensão da Matéria</i> .....	40
2.2.2. <i>Dimensão da Forma</i> .....	42
2.2.3. <i>Dimensão do Processo</i> .....	44
2.2.4. <i>Dimensão do Significado</i> .....	45
2.3.    AS NOVAS PERSPECTIVAS ORGANIZACIONAIS NO CENÁRIO DE MUDANÇAS .....	48
2.4.    A GESTÃO POR PROCESSO .....	53
<b>3. PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: CONTEXTOS NOVOS NOS CENÁRIOS DE MUDANÇAS.....</b>	<b>57</b>
3.1.    PROCESSO CONTÍNUO DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO.....	57
3.2.    CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	59
3.3.    TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E GESTÃO.....	64
3.4.    ABORDAGENS CONCORRENTES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL.....	69
3.4.1. <i>Planejamento Físico-Territorial Clássico</i> .....	70
3.4.2. <i>Planejamento Sistêmico Clássico</i> .....	72
3.4.3. <i>Planejamento e Gestão Estratégicos</i> .....	74
3.4.4. <i>Planejamento e Gestão Social-Reformistas</i> .....	77

3.4.5.	<i>Planejamento e Gestão Autonomistas</i> .....	78
3.4.6.	<i>Convergência das Abordagens Apresentadas</i> .....	83
<b>4.</b>	<b>TURISMO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>87</b>
4.1	TURISMO, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	87
4.1.1.	<i>Turismo e Sustentabilidade</i> .....	88
4.1.2.	<i>Turismo e Complexidade</i> .....	91
4.2.	PLANEJAMENTO DO TURISMO: CONTEXTO SOCIAL, SEUS MÉTODOS E ENFOQUES.....	93
4.3.	PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO NUMA ABORDAGEM SISTÊMICA.....	110
4.3.1.	<i>Planejamento Estratégico do Turismo</i> .....	110
4.3.2.	<i>Planejamento Econômico do Turismo</i> .....	120
4.3.3.	<i>Processo Integrado de Planejamento do Turismo</i> .....	125
4.3.4.	<i>Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Turístico Sustentável</i> .....	132
4.3.5.	<i>Contribuições das Propostas Sistêmicas Apresentadas</i> .....	137
<b>5.</b>	<b>MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE TERRITÓRIOS TURÍSTICOS</b> .....	<b>140</b>
5.1	BASE CONCEITUAL DA PROPOSTA.....	140
5.1.1.	<i>Teoria de Sistemas</i> .....	141
5.1.2.	<i>Gestão por processos</i> .....	143
5.1.3.	<i>Sustentabilidade e Turismo</i> .....	144
5.1.4.	<i>Integração entre Planejamento e Gestão</i> .....	146
5.1.5.	<i>Território e Participação</i> .....	147
5.2	DESENHO DA PROPOSTA.....	149
5.2.1.	<i>Visão Geral da Proposta</i> .....	149
5.2.2.	<i>Elementos de Apresentação da Proposta</i> .....	152
5.3	PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO.....	157
5.3.1.	<i>Descrição e Objetivos do Processo</i> .....	157
5.3.2.	<i>Agentes do Processo</i> .....	159
5.3.3.	<i>Indicadores do Processo</i> .....	161
5.4	PROCESSO DE COMPREENSÃO DO SISTEMA TERRITORIAL TURÍSTICO.....	163
5.4.1.	<i>Descrição e Objetivos do Processo</i> .....	163
5.4.2.	<i>Agentes do Processo</i> .....	169
5.4.3.	<i>Indicadores do Processo</i> .....	172
5.5	PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE PERTURBAÇÃO.....	176
5.5.1.	<i>Descrição e Objetivos do Processo</i> .....	176
5.5.2.	<i>Agentes do Processo</i> .....	178
5.5.3.	<i>Indicadores do Processo</i> .....	179

5.6	PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E VIABILIZAÇÃO .....	181
5.6.1.	<i>Descrição e Objetivos do Processo</i> .....	181
5.6.2.	<i>Agentes do Processo</i> .....	193
5.6.3.	<i>Indicadores do Processo</i> .....	194
5.7	PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO .....	194
5.7.1.	<i>Descrição e Objetivos do Processo</i> .....	194
5.7.2.	<i>Agentes do Processo</i> .....	195
5.7.3.	<i>Indicadores do Processo</i> .....	195
<b>6.</b>	<b>VERIFICAÇÃO DA APLICABILIDADE DO MODELO .....</b>	<b>196</b>
6.1	COMPREENSÃO DOS SISTEMAS SOCIAL, ECONÔMICO E ECOLÓGICO DO TERRITÓRIO DE ITAPEMA – SC.....	197
6.1.1.	<i>Sistema dos Fixos Naturais</i> .....	197
6.1.2.	<i>Sistema dos Fixos Construídos</i> .....	206
6.1.3.	<i>Sistema dos Fluxos Sociais</i> .....	222
6.1.4.	<i>Sistema dos Fluxos Econômicos</i> .....	226
6.2	TERRITORIALIZAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PARA O TERRITÓRIO DE ITAPEMA - SC .....	232
6.2.1.	<i>Os Subsistemas de Planejamento e Gestão</i> .....	232
6.2.2.	<i>A Territorialização em Itapema</i> .....	233
6.2.3.	<i>O Monitoramento e Avaliação em Itapema</i> .....	237
6.3	DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E IMPLANTAÇÃO E VIABILIZAÇÃO DOS PROJETOS PARA O TERRITÓRIO DE ITAPEMA – SC .....	239
6.3.1.	<i>Participação popular e associativismo no Sistema Territorial de Itapema</i> .....	240
6.3.2.	<i>Questões Sócio-Ambientais do Rio Perequê no Sistema Territorial de Itapema</i> .....	242
6.3.3.	<i>Sistema turístico de Itapema</i> .....	243
6.4	CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICABILIDADE.....	245
6.4.1.	<i>Aspectos da Aplicabilidade</i> .....	245
<b>7.</b>	<b>CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>247</b>
7.1	CONCLUSÃO.....	247
7.2	RECOMENDAÇÕES.....	250
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>252</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E RELEVÂNCIA DA TESE

O planejamento e a gestão do turismo tradicionalmente têm sido associados ao zoneamento do solo ou aos programas de desenvolvimento em termos de governo local ou regional. Apesar das motivações terem ultrapassado o interesse meramente setorial - espacial ou empresarial, os enfoques mais atuais ainda apresentam deficiências nas tentativas de abranger toda a complexidade do sistema turístico, utilizando ferramentas gerenciais inadequadas e, portanto, ineficazes.

As propostas de planejamento turístico têm se espelhado em tendências tradicionais dentro de planejamentos urbano e regional, constituindo-se em planos de desenvolvimento de destinos, distantes do planejamento de desenvolvimento do turismo. Da mesma forma, as propostas de gestão do turismo estão normalmente ligadas a modelos mecanicistas, particularmente derivados de enfoques industriais (ACERENZA, 1992; HALL, 2001).

Particularmente nas últimas três décadas, a emergência do ecoturismo e das questões ligadas à sustentabilidade, ocorreu significativo direcionamento do planejamento do turismo em direção ao campo do planejamento e gestão ambiental. Concomitantemente, manifesta-se, cada vez de forma mais contundente a relação entre política e planejamento (HALL, 2001).

Apesar das preocupações econômico-financeiras ainda se constituírem questões essenciais ao planejamento turístico, gradativamente a atenção está se voltando

para aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento turístico, particularmente, na aplicação de propostas sustentáveis.

É cada vez mais perceptível a abrangência do turismo, tornando o seu processo de planejamento e gestão uma ação complexa, relacionada ao ambiente heterogêneo e dinâmico dos sistemas ecológicos, econômicos e sociais que o compõe. Cada um dos sistemas indicados apresenta grande complexidade interna em virtude, tanto de sua abrangência, quanto das relações de *inputs* e *outputs* com os demais sistemas.

A complexidade do sistema ecológico está relacionada a condição de suporte que oferece aos demais sistemas, a condição de atratividades de seus recursos e sua interferência com os demais sistemas a partir dos condicionantes naturais para o desenvolvimento do sistema econômico e do sistema social.

A abrangência do sistema econômico está relacionada a sua composição, pois fazem parte deste sistema: meios de hospedagens, serviços de alimentação, serviços de transporte, organizações para o lazer, lojas de souvenirs e uma gama de outras empresas correlatas, com uma infinidade de variedades e diversificação de atividades (THEOBALD, 2001). As empresas atendem tanto o turista quanto os residentes, imprimindo um caráter duplo a este sistema. A dinâmica econômica está relacionada aos demais sistemas pelo uso dos recursos naturais e culturais como atrativos turísticos, na relação, nem sempre harmônica, com o espaço geográfico e com a população residente utilizada como mão de obra.

O complexo (e dinâmico) sistema social é composto por dois grupos: os residentes e os turistas. Cada grupo possui suas necessidades e interesses, e a relação entre esses grupos muitas vezes gera conflitos. A relação do sistema social com os demais sistemas pode ser percebida na relação de trabalho com as empresas, na



apropriação cultural dos recursos naturais e na forma de ocupação do espaço geográfico.

Neste contexto, os pressupostos da pesquisa são os seguintes:

- A visão sistêmica possibilita a compreensão da complexidade do mundo real, ainda mais perceptível neste início de século, como recurso indispensável para enfrentar os desafios de ordem econômica, financeira, mercadológica, política, cultural e ambiental e suas relações.
- O planejamento sistêmico se apresenta com modelo apropriado para o desenvolvimento do turismo com bases sociais, econômicas e ambientais na aplicação de propostas sustentáveis, pois possibilita melhores condições para a sustentabilidade econômica, contribui para a sustentabilidade social e subsidia o desenvolvimento ambiental sustentável do turismo.
- A gestão do processo é uma metodologia gerencial adequada ao cenário atual das organizações empresariais e territoriais, que é caracterizado por mudanças permanentes, inovações contínuas e interatividade do cliente nos processos de gestão, gerando a necessidade de fluxos ágeis e flexíveis em ambiente de aprendizado organizacional permanente.

A partir da problemática levantada e dos pressupostos desta pesquisa, a questão central desta tese é a seguinte:

- ***Como planejar e gerenciar o processo de desenvolvimento do turismo numa visão sistêmica tendo como princípio norteador a sustentabilidade dos sistemas ecológicos, econômicos e sociais?***

A resposta para tal questão exige um conhecimento aprofundado de turismo, planejamento e gestão do território e desenvolvimento sustentável. Algumas propostas de planejamento e gestão de turismo apresentam avanços aos modelos tradicionais, com avanços tecnológicos, estratégicos e conceituais, no entanto, quase sempre são parciais, não dão conta de toda a complexidade do sistema turístico. No que se refere a sustentabilidade, é preciso agregar a sustentabilidade dos sistemas econômicos, sociais e ecológicos, o que está sendo denominado de sustentabilidade espacial e política (SACHS, 2000).

O espaço, como objetivação do fenômeno turístico, se coloca como suporte e produto, como barreira e como oportunidade para o seu desenvolvimento, como objeto e ação no seu planejamento e gestão. A ligação estreita entre turismo e espaço cria uma cumplicidade nas ações ligadas a cada um desses elementos (econômicos, sociais ou ecológicos). O planejamento que interfira no espaço afeta o turismo, e o planejamento do turismo, necessariamente terá metas espaciais. Além disso, é no espaço que ficam as marcas da sociedade ao longo do tempo, pois o espaço é um reflexo da sociedade, ao mesmo tempo em que se apresenta como condição de reprodução da própria sociedade, nas questões políticas, econômicas, sociológicas e ecológicas (CORRÊA, 1997).

A política está tão ligada ao planejamento, pois Hall (2001) afirma que o planejamento é uma ação política antes de ser técnica. Desta forma, as relações de poder existentes, precisam ser bem analisadas, pois suas conseqüências no processo de planejamento são decisivas. O planejamento e a gestão de territórios estiveram ao longo dos últimos anos muito ligados às questões do Estado, onde a ação do poder público é decisiva. As organizações empresariais também usam o

planejamento de forma intensa, no entanto, a componente política é bem demarcada.

A partir do questionamento apresentado, na busca de soluções, parte-se de determinados pressupostos que visam sustentar a apreensão da complexidade e dinamicidade da temática da pesquisa. Desta forma, entende-se que a sistêmica é uma metodologia adequada para apreender a abrangência do turismo. Sua ação permite o aprofundamento de estudos dos modelos de planejamento clássicos e renovadores. É necessário também agregar contribuições de diversas áreas de conhecimento, aprofundando a temática tanto nos aspectos teóricos quanto práticos.

## 1.2. OBJETIVOS DA TESE

### 1.2.1. Objetivo Geral

A pesquisa teve como objetivo principal:

- Desenvolver uma proposta sistêmica de planejamento e gestão de territórios turísticos, baseado nos princípios da sustentabilidade.

### 1.2.2. Objetivos Específicos

Para alcançar a meta central, os seguintes objetivos específicos se apresentaram:

- Avaliar as propostas de planejamento desenvolvidas na área de turismo;

- Analisar as contribuições teóricas nas temáticas planejamento do turismo, gerenciamento de processo e territórios turísticos para sustentar a proposta desenvolvida;
- Identificar os processos que compõem a proposta de planejamento e gestão do turismo;
- Definir o modelo de planejamento e gestão de territórios turísticos;
- Verificar e discutir a aplicabilidade da proposta em um território turístico.

### 1.3. ORIGINALIDADE, CONTRIBUIÇÕES E LIMITAÇÕES

Diante do contexto e objetivos, a proposta se apresenta como original:

- Pela integração dos conceitos de gestão por processos e teoria sistêmica no contexto de territórios turísticos;
- Pela superação da dicotomia entre planejamento e gestão nos processos que envolvam o desenvolvimento do turismo;
- Pela aplicação das novas discussões de teoria dos sistemas no contexto do território;

A contribuição da tese será de caráter teórico-metodológico, particularmente:

- No aprofundamento das discussões teóricas a respeito do fenômeno turístico;
- Na abordagem integrada e sistêmica de um processo de planejamento e gestão do turismo;

- No reconhecimento e superação das possibilidades de integração das diversas áreas e conceitos do campo científico, pela exigência de um tema interdisciplinar como se configura o turismo;

As limitações dessa tese, por suas vez são de caráter teórico-metodológico e operacional:

- A limitação teórico-metodológica está relacionada a opções teóricas da tese, que, como qualquer outra teoria, busca sempre abordar a realidade da forma mais completa possível. Desta forma, mesmo com a amplitude da abordagem sistêmica e processual, empreendida nesta tese, sua explicação será sempre parcial da realidade.
- A limitação operacional está relacionada aos fatores tempo e custo. O planejamento e gestão de territórios exigem um escala de tempo muito longa, que não está em consonância com o tempo e os recursos disponíveis na realização de uma tese de doutorado. Assim, foi utilizada a verificação da aplicabilidade da proposta em um destino turístico consolidado e a análise comparativa com outros processos de planejamento e gestão em territórios turísticos buscando reduzir o grau de incerteza dos resultados.

## 1.4. METODOLOGIA DA PESQUISA

### 1.4.1. Caracterização da Metodologia

De acordo com Thiollent (2000, p.25) "... a metodologia pode ser vista como conhecimento geral e habilidade que são necessárias ao pesquisador para se

orientar no processo de investigação, tomar decisões oportunas, selecionar conceitos, hipóteses, técnicas e dados adequados”. Como a presente pesquisa envolve o turismo, uma área de pesquisa bastante recente e com perspectiva transversal na ciência, as preocupações metodológicas tornam-se importantes para a condução de um processo investigativo que preze pela cientificidade dos resultados. Esta preocupação está relacionada também a necessidade de aprofundamento teórico e metodológico na área, não apenas por ser recente enquanto campo do conhecimento, mas também pelas transformações sociais, ecológicas e econômicas da sociedade em seus territórios, percebidas com maior clareza nos últimos anos.

A situação descrita não se restringe ao Brasil, pois também pode ser percebida em países com maior história de pesquisa em turismo. Assim, as diversas críticas em relação ao baixo grau de sofisticação metodológica e o necessário aprofundamento das bases teóricas do turismo ainda podem ser aplicadas hoje, pois como afirma Pearce (2002, p. 12) “existe não apenas uma crescente necessidade de estudar mais o turismo, à medida que aparecem novos assuntos/problemas e a magnitude crescente do significado social, econômico, ambiental e político do setor, como também existe a necessidade de se compreender melhor o fenômeno, chamando a atenção para a qualidade da pesquisa que está sendo feita e como ela pode ser incrementada”.

A principal abordagem metodológica desta pesquisa é a qualitativa, pelas possibilidades de maior flexibilidade e profundidade para a investigação. A pesquisa qualitativa visa compreender ou interpretar processos de forma complexa e contextualizada e se caracteriza como um plano aberto e flexível. A descrição, procedimento básico de uma pesquisa qualitativa, precisa envolver a coleta de

dados para responder questões a respeito do estado atual dos sujeitos de estudos, focalizando a investigação principalmente nos processos (se contrapondo as investigações quantitativas normalmente focadas nos resultados ou produtos). E nesta direção, a coleta de dados tem por finalidade recolher e registrar todos os dados relativos ao objeto de estudo, objetivando contribuir no esclarecimento de conceitos relativos a temática pesquisada, determinando a relação de conceitos fundamentais, junto com as novas evidências que surgem a partir da pesquisa (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

#### **1.4.2.Procedimentos de Pesquisa**

Esta pesquisa foi desenvolvida em duas grandes etapas. A primeira, caracterizada como uma pesquisa descritiva-interpretativa, investigou proposta de planejamento turístico e territorial, a partir de uma visão dialética, a fim de propor um modelo de planejamento a partir dos pressuposto de trabalho. A segunda se constituiu de um estudo de caso para verificação da aplicabilidade do modelo proposto. As pesquisas tiveram uma visão sistêmica e histórico-crítica, pois buscaram dar respostas aplicáveis a questões contemporâneas.

Os procedimentos de coleta e análise dos dados da pesquisa estão relacionados às duas grandes etapas da pesquisa. A primeira etapa se propôs a levantar as teorias que corroboram no desenvolvimento do modelo de planejamento proposto, assim como analisar os modelos e propostas de planejamento do turismo desenvolvidos nas últimas décadas. Para tanto, realizou-se um levantamento em periódicos científicos nacionais e internacionais, e anais de eventos dos últimos dez anos, nas

áreas de Geografia, Planejamento do Turismo, Gestão de Processo, Gestão de Espaço. Também foram levantadas Teses e Dissertações nos últimos dez anos nas mesmas áreas. Esses levantamentos foram acrescidos de livros nacionais e internacionais que possibilitaram o aporte conceitual necessário à investigação, bem como o resgate histórico dos modelos de planejamento. Salienta-se ainda que a abrangência das teorias se amplia com a consulta de material em bancos de dados internacionais disponíveis pelas bibliotecas da UFSC. O levantamento em periódicos, anais, banco de teses e banco de dados foram acrescidos na medida em que se desenvolveu a pesquisa.

Na segunda parte da pesquisa, a estratégia de pesquisa utilizada foi o de estudo caso e os procedimentos operacionais seguiram as indicações de Yin (2001), que se apresenta atualmente como o mais completo referencial para tal procedimento metodológico.

Os estudos de caso não têm apenas caráter exploratório como comumente conhecemos, mas podem ter caráter explanatório. Neste último caso, o pesquisador propõe “explanções concorrentes para o mesmo conjunto de eventos e indicar como essas explanções podem ser aplicadas a outras situações” (YIN, 2001, p.23). Essa estratégia de pesquisa conta com muitas técnicas utilizadas na pesquisa histórica e, normalmente acrescenta a observação direta e a série sistemática de entrevistas. Além do que normalmente é utilizado pela pesquisa histórica, o estudo de caso utiliza documentos, entrevistas e observação, dando um caráter mais abrangente para esta estratégia.

As restrições do campo científico aos estudos de caso, segundo Yin (2001), estão relacionadas diretamente as possibilidades/incertezas de generalizações de seus



resultados. No entanto, o referido autor defende a idéia da possibilidade de generalizações analíticas, em contraposição às generalizações estatísticas que enumeram frequências. Desta forma, o estudo de caso possibilita ao pesquisador expandir e generalizar teorias (proposições teóricas), e não populações e universos. Neste sentido, ainda em 1956, os cientistas sociais Lipset, Trow ; Coleman indicavam que os estudos de caso têm por objetivo fazer uma análise generalizante e não particularizante (YIN, 2001). Assim, as afirmações com a invalidade deste tipo de método são rebatidas, a partir da possibilidade de generalizações teóricas resultantes dos casos analisados de forma profunda e abrangente.

Para Yin (2001) os componentes do estudo de caso precisam estar bem explícitos, pela necessidade de determinação: das questões de estudo, das proposições, das unidades de análise, das lógicas das relações e dos critérios de interpretação. A questão de estudo para esta pesquisa está relacionada à proposta de planejamento e gestão no que se refere à efetividade para o desenvolvimento social, econômico e ecológico dos territórios turísticos.

Nesta direção algumas proposições se apresentam relacionadas à questão de estudo. As abordagens metodológicas de planejamento e gestão do turismo precisam dar conta de uma nova realidade sócio-econômica e ambiental, onde o princípio da sustentabilidade perpassa todas as ações racionais e políticas. O turismo precisa ser percebido a partir de teorias que captem a sua natureza complexa. Desta forma, abordagens reducionistas dão conta apenas de parte do problema, criando muitas vezes conseqüências ainda mais desastrosas para o desenvolvimento do turismo. O desenvolvimento de modelos de planejamento de turismo vem evoluindo de forma consistente ao longo das últimas décadas. Em cada momento histórico, os modelos se apresentam para resolver problemas da época,

contribuindo decisivamente para o desenvolvimento de modelos de planejamento de turismo cada vez mais complexos.

Com as novas realidades sociais e ambientais, especialmente a mundialização econômica, social e ecológica, os avanços nas tecnologias da informação e comunicação, o agravamento dos problemas ambientais e sociais, contribuem para aumentar a complexidade inerente ao sistema turístico, exigindo a clara definição de indicadores que contribuam para o desencadeamento de ações mais eficazes para seu planejamento. Essas proposições se apresentam como imprescindíveis para o entendimento das questões estudadas nesta pesquisa. Com a definição das proposições, a estratégica metodológica exigiu que se definisse a unidade de análise.

Primeiramente, a unidade de análise definida para o estudo de caso, foi necessário confirmar efetivamente a existência de um sistema, que é determinado pelo fluxo interno de energia, materiais e população. Em seguida foi preciso determinar a abrangência do sistema, ou seja, de seus limites espaciais e temporais. Define-se, então, a capacidade de suporte deste sistema. Além das limitações é preciso definir também a dinâmica do sistema, conhecendo as interações e temporalidade das variáveis que atuam no sistema, buscando entender as dinâmicas que agem direta ou indiretamente neste sistema. A definição destas dinâmicas exige a necessidade de descobrir e entender as conexões deste sistema com outros. Finalmente é indispensável determinar tolerância do sistema com as ações que se propõe realizar, marcando o seu grau de resistência a determinadas ações propostas (FARIA ; CARNEIRO, 2001).

Para caracterização do sistema analisado, verificou-se a existência de: meio ambiente, elementos, atributos, entradas, saídas, retroalimentação e modelo. Assim, primeiramente foi preciso reconhecer conjunto de todos os objetos, que mesmo não fazendo parte do sistema analisado, interfere indiretamente sobre a dinâmica do sistema. Ainda numa fase inicial, foi necessário definir as partes componentes do sistema, ou seja, seus elementos e unidade, bem como as relações e inter-relações destes elementos e unidade. As relações são importantes para se determinar os atributos dos elementos e unidades que de fato auxiliam decisivamente para caracterizar o sistema. Essa caracterização é também determinada pelos *inputs*, que alimenta o sistema e *outputs* – que se constitui no produto final dos processos transformados pelo sistema, diretamente relacionados pelo conteúdo da entrada. Há ainda um processo de controle, *feedback*, que busca manter a estabilidade do sistema. Essa caracterização se completa materializada em um modelo que representa o sistema, constitui-se como uma abstração que facilita a análise e o planejamento do sistema (BEAUJEU-GARNIER, 1980, BENI, 2000). Desta forma, aliada as componentes do estudo de caso, procurou-se analisar sob um olhar sistêmico, que por sua vez exige que outras etapas fossem cumpridas.

Assim, além da definição da unidade de análise, foi necessário esclarecer outro ponto fundamental no estudo de caso: a teoria. Como se constitui um estudo de caso, o papel da teoria é essencial. O desenvolvimento da teoria é de suma importância, pois sustenta as análises dos dados levantados na pesquisa, com as proposições da pesquisa. As matrizes teóricas do planejamento, tanto ligadas à gestão do espaço quanto à gestão empresarial, se colocam como fontes indispensáveis de consultas e análises. A teorias de desenvolvimento do turismo e os modelos de planejamento de turismo já desenvolvidos são componentes

essenciais nesta fase de estudo. Desta forma, no estudo de caso, as inferências têm ação direta na teoria, pois ela se coloca no segundo nível, segundo Yin (2001), que se configura como um estágio diferente de pesquisas amostrais, que fazem inferência, primeiro às populações envolvidas, e posteriormente, atuam no segundo nível – o da teoria.

A colocação do estudo de caso no segundo nível cria uma necessidade ainda maior de fundamentação teórica substancial, exige do pesquisador maior rigor científico e mais comprometimento com a pesquisa. A última componente da pesquisa também está diretamente ligada à teoria, pois a formulação dos critérios de interpretação é fornecida basicamente pelas teorias desenvolvidas. Assim, a apreensão mais efetiva das teorias cria critérios mais fortes e reais possibilitando maior confiabilidade nos resultados.

Em suma, entende-se que o estudo de caso é mais do que uma tática para a coleta e análise dos dados ou fase do método utilizado, mas uma estratégia de pesquisa abrangente. Essa condição fez com que se optasse em aliar ao estudo de caso a análise sistêmica. Esta perspectiva de análise se adequou aos objetivos da pesquisa, e particularmente com relação a complexidade do processo dinâmico, e ao mesmo tempo recente e pouco estudado, como se configura o turismo. Desta forma, o método proposto trabalha com a multiplicidade de inter-relações que se apresentam neste processo, aliado às condições de flexibilidade para se adaptar as muitas variáveis que surgiram ao longo do trabalho.

### 1.4.3. Operacionalização da Pesquisa

Para efeito de desenvolvimento da pesquisa duas etapas responderam diretamente os objetivos propostos: teorias e propostas, que incluem teorias corroborativas, propostas de planejamento existentes, e o desenvolvimento da proposta de planejamento e gestão; aplicabilidade e proposta final, que incluem a caracterização do local de estudo, a verificação da aplicabilidade da proposta e as considerações da proposta (Figura 1).

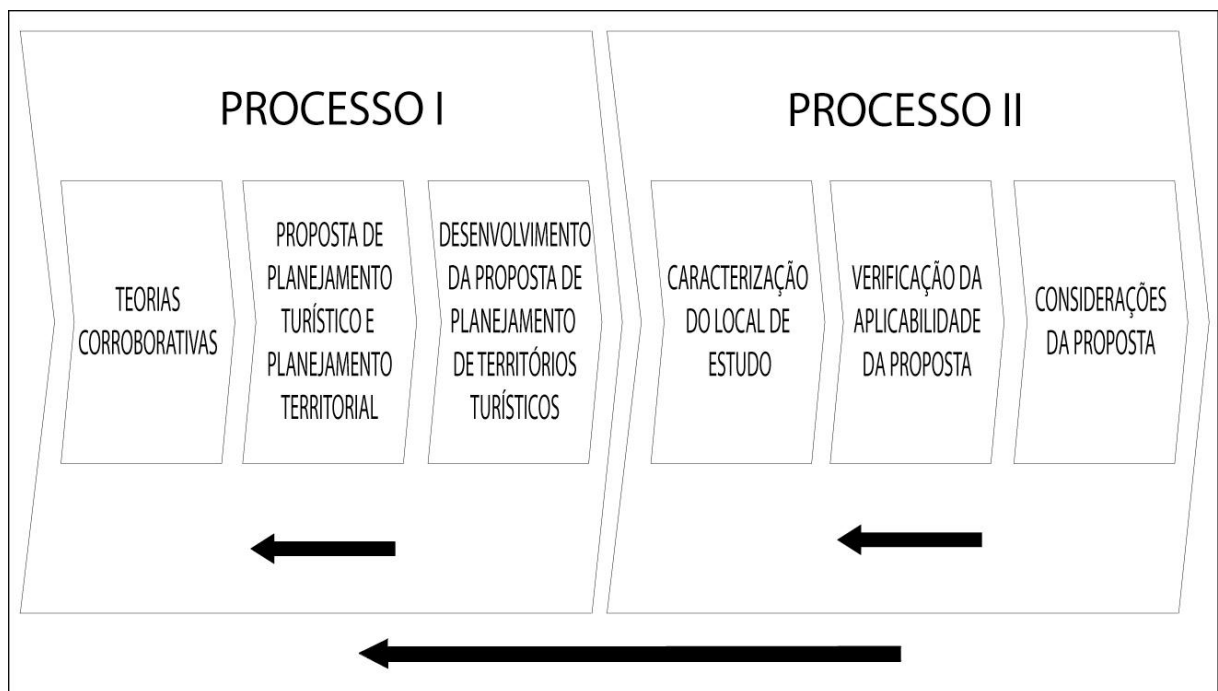


Figura 1: Desenho da Pesquisa

Detalhadamente, os procedimentos da pesquisa se configuram em:

- a) Teorias e Propostas: esta etapa foi integrada pela compreensão das teorias corroborativas e visou auxiliar no entendimento processo de construção da proposta. Este processo subsidiou teoricamente o desenvolvimento da proposta, trazendo para a discussão as teorias mais apropriadas para responder as exigências do contexto atual. Desta forma, buscaram-se contribuições de diversas áreas do conhecimento, priorizando a Engenharia

de Produção, a Geografia, o Turismo, o Planejamento Regional e Urbano e a Administração, e os temas centrais para a análise foram: Gestão de Processo, Planejamento Turístico, Planejamento Territorial, Gestão do Espaço, Espaço Turístico, Sistemas Turístico, Gestão Ambiental (ecológica-social-econômica) e Poder e Território. O segundo processo se constituiu de um levantamento e análise das propostas de planejamento existentes, onde foram resgatados as várias propostas de planejamento turístico e territorial apresentadas nas últimas décadas do século XX, nos seus diversos enfoques e métodos. Entre as diversas propostas estudadas procuram-se abranger das tradicionais até as propostas mais recentes, pois se entende que, de alguma forma, cada proposta contribuiu para evolução dos planos de desenvolvimento de turismo. Este processo buscou analisar todas as experiências possíveis a fim de agregar os acertos, bem como perceber através dos seus equívocos, novas possibilidades de ação. Tal processo subsidiou o processo anterior, tendo em vista a necessidade de compreender as bases teóricas e filosóficas subjacentes ao desenvolvimento dos modelos analisados. O terceiro processo foi constituído pelo desenvolvimento da proposta de planejamento e gestão de território turístico. Como se entende o turismo como uma questão complexa, pela sua abrangência e integração de todos os elementos que o constituem, a proposta exigiu o desenho do sistema turístico analisado. Tal procedimento foi indispensável porque o turismo se apresenta como processo dinâmico e complexo, exigindo que sua análise considerasse dimensões de ordem ecológica, econômica e social e suas inter-relações. A proposta de planejamento teve base neste sistema turístico e se constituiu de processos inter-relacionados. A proposta sistematizada foi integrada pelas componentes do sistema e seus processos, assim como os indicadores que possibilitaram o monitoramento da proposta.

- b) Aplicabilidade e Proposta Final: esta etapa foi constituída primeiramente por um processo de definição do sistema a ser estudado nos aspectos ecológicos, sociais e econômicos. Após a definição do sistema turístico foi verificada a aplicabilidade da proposta realizada em um destino turístico consolidado, usando o estudo de caso, como estratégia metodológica. O destino selecionado foi Itapema, balneário localizado no litoral centro-norte de

Santa Catarina, que se tornou objeto desta aplicabilidade pela abrangência e facilidade de acesso aos dados que se fez necessária nesta etapa da pesquisa. A verificação da aplicabilidade em Itapema permitiu reflexões com maior grau de profundidade e abrangência, possibilitando generalizações analíticas.

## 1.5. ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

O trabalho está constituído por introdução, três capítulos teóricos, desenvolvimento da proposta, considerações da aplicabilidade da proposta e conclusão e recomendações.

A introdução apresenta a problemática de estudo e a sua relevância, os pressupostos da pesquisa e os objetivos e as metas a serem alcançadas, a metodologia utilizada, e finalmente esclarece a organização do trabalho.

A fundamentação teórica está dividida em três capítulos. O primeiro aborda os processos e sistemas relacionados às novas visões de sociedade, as mudanças nos cenários mundiais e as perspectivas para as organizações empresariais e territoriais. O segundo capítulo teórico aborda o planejamento e a gestão de territórios nas suas diversas perspectivas teóricas e principais abordagens metodológicas. O terceiro capítulo teórico envolve basicamente os métodos e enfoques de planejamento do turismo, focando com maior nitidez as propostas sistêmicas conhecidas na literatura.

No capítulo 5 é apresentado o modelo de planejamento e gestão de territórios turísticos, onde se destacam os pressupostos teórico-metodológicos para o desenvolvimento da proposta, o desenho do modelo e os processos que o compõe.

No capítulo 6 é apresentada a verificação da aplicabilidade do modelo em destino turístico, onde foi selecionado o município de Itapema, litoral de Santa Catarina. Este procedimento é realizado detalhadamente nos sub-processos que compõe o modelo.

O capítulo 7 compreende a conclusão do trabalho e das recomendações resultantes da pesquisa, que se constitui na apresentação da síntese do modelo, as suas principais contribuições, bem como demonstra a partir de seus resultados e limitações às recomendações, assim como os possíveis desdobramentos do trabalho.



## **2. SISTEMAS E PROCESSOS E AS NOVAS RELAÇÕES MUNDIAIS**

O complexo período de mudanças gerado pela revolução tecnológica e social, advindas da mundialização do capital e das relações globais entre os diversos atores sócio-econômicos que configuram a nova ordem mundial, trouxe a tona um capitalismo flexível e ampliado, mas, nem por isso, menos perverso. Neste contexto de mudanças cada vez mais rápidas e definitivas, a visão fragmentada e linear se mostrou limitada e incapaz de perceber a complexidade da realidade atual. A percepção sistêmica se apresenta como uma nova possibilidade de encarar esta realidade, e a visão por processo se configura como uma perspectiva mais adequada para a melhor inserção neste mundo real, deixando para as organizações, um papel ativo na construção dos seus ambientes.

### **2.1. A VISÃO SISTÊMICA DE MUNDO NO CENÁRIO DE MUDANÇAS**

Neste início de século diversas discussões se apresentam no mundo acadêmico e na própria sociedade na busca de paradigmas que se adaptem às novas exigências sociais e ambientais. A sociedade vive num momento de mudanças profundas no sistema capitalista e a globalização se apresenta como a nova ordem mundial ou a nova faceta do cenário sócio-econômico.

As rápidas mudanças não tiveram origem neste século, mas remontam pelo menos três décadas do século passado. Observa-se uma revolução social e econômica de ordem mundial proporcionada por algumas alterações significativas na sociedade,

conhecida por várias denominações, como nova economia, revolução técnico-científica, era da informação, era da comunicação, e outras quase intermináveis. Essa revolução trouxe a tona um novo capitalismo, rejuvenescido, flexível e ampliado (CAPRA, 2002). Esse novo capitalismo caracteriza-se por atividades econômicas globais, por novas fontes de produtividade e competitividade, como a inovação, a produção do conhecimento e a tecnologia da informação e pela estruturação em rede dos fluxos financeiros.

A *Pereitroika* capitalista, segundo Castells (1999), é composta por uma série de reformas nas ações organizacionais e institucionais com quatro objetivos básicos:

(...) aprofundar a lógica capitalista na busca do lucro nas relações capital/trabalho; aumentar a produtividade do trabalho e do capital; globalizar a produção, circulação e mercados, aproveitando as oportunidades das condições mais vantajosas para a realização de lucros em todos os lugares; e direcionar o apoio estatal para ganhos de produtividade e competitividade das economias nacionais em detrimento da proteção social e das normas de interesse público (CASTELLS, 1999, p. 36).

Para Hamel (2001) o mundo vive na Era da Revolução, pois a antiga Era do Progresso está sendo suplantada por um período de mudanças constantes. Essas ondas de mudança provocadas por inovações já ocorreram em vários momentos da era industrial:

(...) como a máquina a vapor no século XVIII; ferrovias, aço, eletrificação e telecomunicações no século XIX; e transporte rodoviário e aéreo, fibras sintéticas e televisão, na primeira metade do século XX. A atual revolução vem integrada por uma nova estruturação social, associada a um novo

modelo de desenvolvimento, o informalismo, produzido pela reestruturação capitalista no final do século XX (SENGE E CARSTEDT, 2001, p. 12).

Configuram o mundo atual, a revolução informacional, as novas conquistas tecnológicas nas áreas de comunicação, informática e biotecnologia, as novas relações internacionais entre capital e trabalho, os novos cenários econômicos mundializados e a ascensão das cidades com atores econômicos, político e social, em nível global.

No entanto, até agora, esse mundo globalizado não tem reduzido a pobreza e a exclusão social. “A nova geografia da exclusão social não deixa de lado nenhum país e nenhuma cidade do mundo” (CAPRA, 2002, 156). Da mesma forma, esse novo capitalismo também ignorou o meio ambiente natural.

Tais análises deixam perfeitamente claro que a forma atual do capitalismo global, pela da instabilidade econômica, ecológica e social que tem gerado, não se sustenta em longo prazo. Diante de tal complexidade, o entendimento desse novo mundo, necessariamente exige um novo olhar, um olhar menos linear e mais sistêmico.

Capra (2002) afirma que as organizações humanas – termo usado para distingui-las das organizações do meio biológico - precisam sofrer uma mudança radical para se adaptarem ao novo cenário organizacional e tornarem-se sustentáveis ecologicamente. As novas posturas gerenciais, neste cenário de mudanças, passam pelo entendimento de como as organizações funcionam, e da mesma forma, como se dão os complexos processos e padrões de organização.

Os enfoques mecanicistas das organizações, que marcaram a era do progresso, apesar de obterem êxito em aumentar a eficiência e a produtividade, “tem se comprovado incrivelmente impopulares” (MORGAN, 1996, p. 41). Nas organizações,

além da rigidez estrutural que dificulta a adaptação à mudança, a burocracia gera uma dinâmica temporal totalmente antagônica ao sistema sócio-econômico atual. A visão mecanicista gerou grande animosidade da sociedade com as organizações em geral, e da mesma forma representou uma visão limitada de seu funcionamento (CAPRA, 2002, MORGAN, 1996).

A concepção mecanicista de gestão está ligada à administração das organizações desde os conceitos apresentados por Taylor, e ainda presentes em algumas cadeias de produção (MORGAN, 1996). Sob essa concepção, as organizações são controladas por um elemento externo para que evite sua quebra (como uma máquina), pois é incapaz de mudar por si mesma. As mudanças são externas, projetadas e impostas, tendendo a gerar uma rigidez burocrática. Essa forma de se pensar a organização não deixa margem para mudanças flexíveis, para o aprendizado e para uma inovação autêntica (CAPRA, 2002).

As limitações da concepção mecanicista surgem exatamente do elemento que gera sua grande força. Ao esperar que uma organização se comporte como uma máquina, que possibilita a eficiência e a previsibilidade, assim como a facilidade de se planejar e controlar, esta percepção pode levar também a resultados completamente antagônicos, pois a máquina também simboliza a rigidez, a dificuldade de renovação e a limitação estrutural (MORGAN, 1996).

Buscando uma nova direção nas visões de gestão organizacional, o campo da administração procura outros paradigmas, muitos deles advindos de outras ciências, objetivando avançar nas possibilidades de se pensar o mundo dos negócios. Esses avanços não podem se restringir ao campo das tecnologias, mas como afirma Hamel

(2001, p. 117), “é preciso reformular também o conceito do negócio, imaginando soluções completamente novas para necessidades dos clientes”.

Nesta busca de outras maneiras de se pensar a organização, formas totalmente contrárias à organização mecanicista – caso da visão orgânica das organizações, se apresentam como possibilidades (CAPRA, 2002).

Em *Imagens da Organização*, Gareth Morgan usa de metáforas para apresentar os diversos enfoques de como podem ser entendidas as organizações. Das metáforas apresentadas, as que apresentam melhores possibilidades de se adequarem à percepção sistêmica são as imagens como organismo, como cérebro e como fluxo e transformação.

De forma geral, as organizações são vistas como sistemas abertos, que podem ser compreendidos a partir de seus processos contínuos. Essa visão da organização aberta e flexível coloca a sobrevivência como palavra-chave. Este enfoque é enriquecido a partir da percepção de que se podem ter inúmeros tipos de organizações com diversas possibilidades de ações, a partir de questões circunstanciais de seus ambientes (MORGAN, 1996). Senge ; Carstedt (2001) nesta direção indicam que as organizações precisam ser entendidas como um ser vivo, e, por conseguinte, os seus sistemas organizacionais têm dinâmicas circulares, ao contrário das tradicionais lineares. Com isso, deve-se fazer uso de ciclos mais naturais do que os tradicionais extrair, produzir, vender, usar e descartar, ou seja, , produzir, reciclar e regenerar seriam ciclos próprios da Era do Progresso. Essas idéias começam a se difundir quando se percebe “o enriquecimento do trabalho, combinado com o estilo de liderança mais participativo, democrático e centrado no empregado” (MORGAN, 1996, p. 46).

## 2.2. UMA NOVA PERCEPÇÃO SISTÊMICA DO MUNDO SOCIAL

A busca de concepções mais abrangentes já se faz presente na Ciência desde a revolução provocada pela física quântica. O entendimento de que o todo é mais do que a simples soma das partes, fez emergir diversas abordagens teórico-metodológicas que buscam explicar de forma mais completa possível o mundo na suas relações. Beaujeu-Garnier (1980, p. 31), afirma que a “sistêmica é um método científico que, embora não resolvendo todos os problemas, tem pelo menos, duas vantagens: obrigar a uma formalização rigorosa do raciocínio e exigir uma metodologia que tenha em conta o caráter interdisciplinar dos fenômenos”.

O método sistêmico fora incansavelmente desenvolvido pelo biólogo Ludwig Von Bertalanffy. Além de inúmeros artigos e livros sobre o desenvolvimento deste método e suas aplicações em diversos campos do conhecimento científico, tem no livro Teoria Geral dos Sistemas, a obra que sistematiza com clareza, os passos deste método. Para Bertalanffy (1975) complexidade e organização são palavras chaves, e pode-se afirmar que “a teoria dos sistemas corresponde, na verdade, a uma teoria da organização, cujos princípios gerais são aplicáveis a qualquer sistema, independentemente da natureza dos elementos que os constituem ou das relações entre os mesmos” (BRANCO, 1989, p. 60-1).

Novas concepções vêm sendo incluídas na percepção sistêmica de mundo. Talvez a mais promissora é alimentada pela chamada Teoria de Santiago, formulada por dois cientistas chilenos, Humberto Maturana e Francisco Varela. Segundo esta teoria, a tradicional idéia de que os sistemas vivos são abertos em relação ao ambiente é produto de uma tentativa de abstrair os sistemas a partir de uma visão externa. Os sistemas vivos são organisticamente autônomos e fechados, fazendo referência

apenas a eles mesmo. Essa afirmação é sustentada pelas propriedades de autocriação e auto-renovação, que foi denominada de autopoiese. No entanto, estes sistemas não são isolados, pois a autonomia e o confinamento são de ordem organizacional. Essa propriedade está diretamente ligada ao seu padrão de relação, que caracteriza a estabilidade do sistema e que por sua vez possibilitando que se distinga um sistema do outro. No entanto, existe um padrão maior do ambiente externo que envolve o sistema, e mantém a estabilidade do ambiente como um todo (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCIA, 1995, 1997; MORGAN, 1996).

Incorporando a Teoria de Santiago, Capra aprofunda as discussões na direção dos estudos das organizações humanas afirmando que “a compreensão sistêmica da vida pode ser aplicada ao domínio social se acrescentarmos o ponto de vista do significado” (2002, p. 87). A vida em geral pode ser entendida a partir de três pontos de vista: a matéria, a forma e o processo, porém os fenômenos sociais para serem entendidos na sua plenitude, exigem uma quarta dimensão - o significado (figura 2).

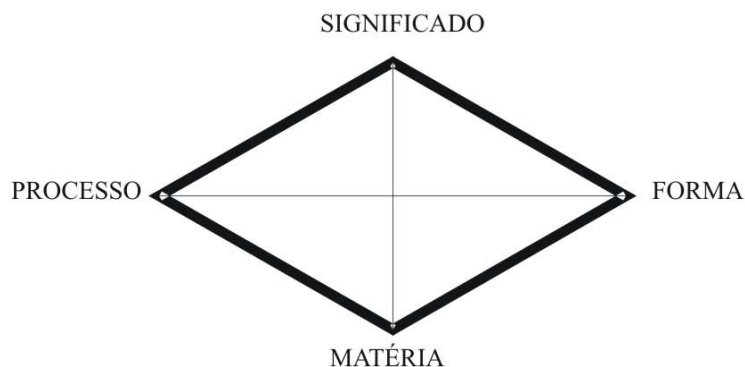


Figura 2: As quatro dimensões para a compreensão das questões sociais

Fonte: CAPRA, 2002, p. 86.

A incorporação desta quarta dimensão coloca uma nova luz sobre a perspectiva sistêmica de vida, ao acrescentar novas possibilidades de entender as relações

entre homem e natureza, completando a lacuna apontada pelos críticos a este tipo de visão de mundo.

### **2.2.1. Dimensão da Matéria**

A matéria, no contexto social, é a corporificação material da cultura, incluindo artefatos, textos escritos, símbolos (CAPRA, 2002). Os elementos produzidos e transformados pela sociedade podem também ser chamados de fixos sociais ou objetos. Nesta direção, uma discussão na área social foi desenvolvida por Santos (1993, 1994, 1996 e 2002), que entende que os elementos fixos "... permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos e renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar" e complementa dizendo que o fluxo é "resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que, também, se modificam" (SANTOS, 1996 p. 50).

Santos (2002) diferencia coisa de objeto, quando diz que o primeiro é natural e o segundo apropriado pelo homem. As coisas são elementos que compõe o sistema natural, resultado da elaboração pelo ambiente enquanto os objetos são produtos da elaboração social, resultado do trabalho humano, ou seja, elementos artificiais. Ainda Santos aprofunda a discussão da visão social do objeto quando afirma que: "toda criação de objetos responde a condições sociais e técnicas presentes num dado momento histórico. Sua reprodução também obedece a condições sociais" (1996, p. 56).



Os objetos não estão isolados, mas organizados em um sistema, que só ganha significado quando analisado conjuntamente ao sistema de ações ou fluxos, com o qual mantém constante interação, pois “de um lado os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão às ações, e de outro lado, as ações levam a criação de objetos novos ou se realiza sobre os objetos preexistentes” (SANTOS, 1996, p. 52). Esse mesmo entendimento foi dado por Corrêa (1997) ao se referir ao espaço social quando diz que o espaço urbano é ao mesmo tempo, um reflexo da sociedade, assim como é condição para que a sociedade se reproduza.

Capra (2002) entende que sob o ponto de vista da matéria, um sistema vivo tem a forma de uma estrutura dissipativa. O estudo sobre estrutura dissipativa foi desenvolvido por Prigogine e seus colaboradores ao estudar o fluxo da matéria e energia em sistemas complexos. Essas estruturas são sistemas abertos que se conservam distantes do equilíbrio, embora estáveis. A dinâmica destas estruturas é caracterizada:

(...) pelo surgimento espontâneo de novas formas de ordem. Quando o fluxo de energia aumenta, o sistema pode chegar a um ponto de instabilidade, chamado de ponto de bifurcação, no qual a possibilidade de derivar para um estado totalmente novo, em que podem surgir novas estruturas e novas formas de ordem (CAPRA, 2002, p. 31).

Neste entendimento, alia-se ao fixo - a estrutura, o fluxo – a mudança ou dissipação. A teoria das estruturas dissipativas traz a possibilidade de emergência e evolução de novas identidades para o sistema. A identidade se apresenta como conceito central nas dinâmicas dos sistemas sociais. Castells (1999) entende a identidade como um processo de reconhecimento e construção do significado pelo ator social, com referência a um atributo ou conjunto de atributos sociais. Desta forma, reconhece

que na visão sistêmica a identidade coletiva é construída a partir das identidades individuais, que por sua vez é dialeticamente influenciada pelos sistemas sociais.

A mesma lógica pode ser aplicada em relação às mudanças organizacionais, considerando que tais mudanças são geradas internamente sem necessariamente ter relação com o exterior. Assim, entende-se que a criatividade e a inovação são propriedades de qualquer sistema vivo, inclusive as organizações humanas, e a propriedade dos sistemas, conclui-se que estes crescem e evoluem (MORGAN, 1996).

### **2.2.2. Dimensão da Forma**

As organizações têm a rede como seu padrão formal, mas especificamente uma rede autogeradora, que sustenta o sistema. A rede é o padrão organizacional básico de todos os sistemas vivos (CAPRA, 2002). Neste assunto, a trilogia de Castells parece caracterizar bem o conceito de rede no âmbito da pesquisa social.

Redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós. Desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (por exemplo, valores ou objetivos de desempenho). Uma estrutura social baseada em rede é um sistema aberto altamente dinâmico suscetíveis à inovação sem ameaças ao equilíbrio (CASTELLS (1999, p. 498).

Cada componente da rede tem a função de transformar ou substituir outros componentes, criando a condição de regeneração contínua. A definição de que “as redes vivas criam ou recriam a si mesmas continuamente mediante a transformação ou a substituição de seus componentes” (CAPRA, 2002, p. 27) é uma questão chave

na compreensão sistêmica da vida. As mudanças estruturais acontecem permanentemente, preservando, porém, os padrões da organização. A compreensão sistêmica de vida aplicada ao domínio social propicia o conhecimento dos padrões e princípios de organização da vida, inclusive as redes sociais, pois “uma das principais intuições da teoria dos sistemas foi à percepção de que o padrão em rede é comum a todas as formas de vida. Onde quer que haja vida, há redes” (CAPRA, 2002, p. 27), e conclui dizendo que:

Também a rede social é um padrão não linear de organização, (...). Entretanto, os nós e os elos da cadeia não são simplesmente bioquímicos. As redes sociais são antes de mais nada redes de comunicação que envolvem a linguagem simbólica, os limites culturais, as relações de poder e assim por diante (CAPRA, 2002, p. 93-4).

Os sistemas vivos são sistemas cognitivos, ligados a um padrão autopoietico. A teoria da cognição de Santiago de Maturana e Varela explica a ocorrência desse processo, pois diz que a cognição garante a autogeração e a autopetuação da vida. Assim, a cognição está ligada a autogeração das redes – dos sistemas autopoieticos, que são explicados a partir das propriedades de sofrer mudanças estruturais contínuas mantendo seu padrão de organização em rede. Segundo essa teoria, o sistema vivo se liga estruturalmente ao seu ambiente, através de conexões recorrentes, desencadeando mudanças estruturais, à medida que o próprio ambiente se altera. No entanto, o ambiente desencadeia as mudanças, porém, não a definem nem a dirigem (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCIA, 1995, 1997; CAPRA, 2002).

As respostas que os sistemas vivos dão as perturbações do ambiente externo alteram seu comportamento no futuro, assim, o sistema que é ligado ao ambiente

externo por um vínculo estrutural é um sistema que aprende. A estrutura viva é sempre um registro dos desenvolvimentos já ocorridos, pois a história dos seres vivos é marcada por mudanças estruturais ocasionadas pelas interações com o ambiente. No cunho social, as organizações serão sempre formadas por marcas do passado, ressignificadas pelo presente (Capra, 2002).

### **2.2.3. Dimensão do Processo**

A Teoria de Santiago defende a idéia de que o comportamento futuro dos sistemas não é determinado pelas interações com o ambiente, mas pela sua própria estrutura, sendo, portanto auto-referenciado e livre. Se for livre, portanto não pode ser controlado, apenas perturbado (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCIA, 1995, 1997). Assim, “os sistemas vivos, portanto, respondem automaticamente às perturbações do ambiente. A resposta ao ambiente se dá com mudanças na sua própria estrutura, ou seja, com um rearranjo do padrão de ligação de sua rede estrutural” (CAPRA, 2002, p. 52.). Os sistemas vivos podem apenas ser perturbados, e inclusive tem liberdade na decisão do que perceber e do que aceitar como perturbação (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCIA, 1995, 1997). “As mudanças estruturais do sistema constituem atos de cognição” (CAPRA, 2002, p. 52.), pois o sistema determina o que pode desencadear tais mudanças.

Evoluindo na discussão, Morgan (1996, p. 245) conclui a partir destes postulados que “caso sistemas sejam concebidos para manter as suas próprias identidades e se as relações com o ambiente são internamente determinadas, então os sistemas só podem evoluir e mudar através de mudanças autogeradas na identidade”. A teoria

da autopoiese diz que as mudanças são frutos das variáveis aleatórias que ocorre dentro do próprio sistema, geradas por processos de produção ou combinação de interações causais ou conexões, desenvolvendo novas relações dentro do sistema (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCIA, 1995, 1997).

Assim, a teoria da autopoiesis encoraja o entendimento da transformação ou evolução dos sistemas vivos como resultados das mudanças geradas internamente. Em lugar de sugerir que o sistema se adapta a um ambiente ou que o ambiente seleciona a configuração do sistema que irá sobreviver, *autopoiesis* enfatiza principalmente a maneira pela qual o sistema global de interações acaba por moldar o seu próprio futuro. É esse padrão, ou o todo, que evolui (MORGAN, 1996, p 246).

Reiterando afirmações importantes, todas as dimensões dessa nova compreensão de vida – a matéria, a forma e o processo, podem ser aplicadas a todos os sistemas vivos, inclusive as organizações humanas. No entanto, o domínio social exige uma quarta dimensão - o significado, para que se tenha a plena compreensão dos fenômenos sociais. Essa dimensão está ligada diretamente à autoconsciência.

#### **2.2.4. Dimensão do Significado**

A autoconsciência se manifesta em certo grau da complexidade cognitiva, se apresentando como um tipo especial de processo cognitivo, com certo nível de complexidade. A consciência humana é uma consciência de ordem superior – a autoconsciência, formada pelo pensamento e pela reflexão, envolvendo um alto grau de abstração cognitiva. Para Capra (2002) a autoconsciência ou experiência consciente surge espontaneamente, não podendo ser explicada apenas pelos

sistemas neurais, e complementa: “a experiência nasce da dinâmica não-linear complexa das redes neurais, e só pode ser explicada se a nossa compreensão da neurobiologia for combinada a uma compreensão dessa dinâmica” (p. 56). A compreensão da consciência reflexiva está ligada diretamente à linguagem e todo seu contexto social.

Portanto, o significado é uma expressão interior da consciência reflexiva, indicando a dimensão interna dos sistemas sociais. Cada dimensão é importante na compreensão do fenômeno social, como uma estrutura conceitual interdependente.

Os sistemas sociais são sistemas cognitivos, pois envolvem consciência, cultura, poder e linguagem simbólica. As redes sociais são redes de comunicação, envolvendo linguagem, limites culturais, relações de poder e tecnologias (MATURANA ROMESÍN ; VARELA GARCÍA, 1995, 1997; CAPRA, 2002). As redes se constituem em uma nova morfologia da estrutura social na era das mudanças, alterando substancialmente as relações de produção, organizacionais, culturais, de poder e a própria vivência cotidiana (CASTELLS, 1999).

As redes sociais ao mesmo tempo em que geram idéias, linguagens, significados, também assim fazem com as regras, normatizações, significados sociais, ou seja, estruturas sociais. Assim, o significado de um objeto, de uma forma, ou de processo, está ligado ao contexto social (cultural, econômico, espacial e temporal) presente no seu ambiente. Nesta direção, o padrão de organização é determinado pelo próprio indivíduo (uma ação interna), recebendo influências externas. Uma questão importante foi colocada por Capra (2002, p. 97):

A autonomia dos seres vivos não pode ser confundida com uma independência. Os sistemas vivos não são isolados do ambiente em que vivem. Interagem com esse ambiente de modo contínuo, mas não é o ambiente que lhes determina a organização. No nível humano, essa autodeterminação se reflete em nossa consciência como a liberdade de agir de acordo com nossas convicções e decisões. O fato de essas convicções e decisões serem consideradas *nossas* significa que elas são determinadas pela nossa natureza, no contexto da qual incluem-se nossas experiências passadas e nossa hereditariedade. Na medida em que não somos constrangidos pelas relações de poder humanas, nosso comportamento é determinado por nós mesmos e é, portanto, livre.

Desta forma, a liberdade, característica dos sistemas vivos, também é aplicada os sistemas sociais, como propriedade interior destes sistemas, influenciados, mas não determinados, pelo ambiente externo. Assim, a inovação e a criatividade são intrínsecas as organizações humanas, apenas perturbadas pelo seu exterior. Da mesma forma, a cultura nasce de uma dinâmica não-linear e complexa, pois é resultado de uma rede social – de comunicação, a partir das relações entre os indivíduos, ao mesmo tempo em que impõem limites as ações destes mesmos grupos. “As idéias, valores, crenças e outras formas de conhecimento geradas pelos sistemas sociais constituem estruturas de significado” (CAPRA, 2002, p. 103). Em suma, as redes de comunicações produzem e reforçam as estruturas sociais que limitam a liberdade do próprio indivíduo. Os limites dos sistemas sociais são determinados pela própria cultura dos indivíduos que compõe esse sistema.

### 2.3. AS NOVAS PERSPECTIVAS ORGANIZACIONAIS NO CENÁRIO DE MUDANÇAS

A afirmação de Hamel que “num mundo não-linear apenas as idéias não lineares criarão novas riquezas” (2001, p. 121) demonstra que o mundo dos negócios exige atualmente posturas diferentes para se encarar os novos desafios. O enfoque mecanicista não deu conta de se adaptar as circunstâncias de mudanças, pois criou excessiva burocratização e controle exagerado nas organizações. Além disso, esse mundo exige novas relações com todos os níveis da organização (MORGAN, 1996). Desta necessidade de mudança emergem os discursos sobre as novas posturas das organizações, pois:

Atualmente, o ambiente econômico da maioria das empresas muda com incrível rapidez. Os mercados estão sendo velozmente desregulamentados, e as incessantes fusões e aquisições impõem radicais mudanças estruturais e culturais às empresas envolvidas – mudanças que ultrapassam a capacidade de compreensão das pessoas e assoberbam tanto os indivíduos quanto as próprias organizações (CAPRA, 2002, p. 110).

Também no campo social as influências estão sendo percebidas, pois a sociedade atual se apresenta de forma centralizadora, estruturadora, globalitária e hierarquizada, num cerco repressivo aos setores carentes que são bombardeados por todos os lados.

Como a mudança é elemento fundamental no cenário atual das organizações, a junção de três possibilidades de se entender seu processo e a sua lógica - a autopoiese, a dialética e o princípio da causalidade mútua, são alternativas que devem ser consideradas. Como as organizações humanas têm seu padrão em



redes, conhecer como são compostas suas estruturas, suas formas e seus padrões de organização, seus processos e seus significados intrínsecos, são estratégias para entender todo o processo, buscando reforçar seus sistemas auto-referenciados, sua identidade, seus canais de comunicações internos e externos, perturbando o sistema para que este responda mais rapidamente ao ambiente externo. A dialética é uma estratégia que auxilia na compreensão mais profunda das relações que desencadeiam a mudança, particularmente a partir da oposição dos contrários, da negação dos fatos estabelecidos, do questionamento das aparências buscando as causalidades essenciais e a análise mais apurada das questões sociais através de uma perspectiva qualitativa. Por fim, a causalidade mútua é uma estratégia altamente interessante para o cenário de mudança, porque permite se perceber diversas alternativas, abrindo espaço para o entendimento das relações e interconexões, através de *feedback* positivo e negativo (MORGAN, 1996). Enfim, as organizações se apresentam em forma de redes, mantendo relações não-lineares “repletas de *loops de feedback*”. O *feedback* positivo se refere a tendências boas ou ruins, “que se auto-estimula e, conseqüentemente, provoca uma aceleração contínua” (MARTIN, 1996, p 106). Além dos positivos, há os *loops de feedback* negativos que se refere à tendência de autocontrole, de ações contrárias para que se mantenha o equilíbrio.

As mudanças vêm ocorrendo principalmente no campo das tecnologias que estão sendo substituídas cada vez mais rapidamente. Para Senge ; Carstedt (2001, p. 121) “longe de assinalar o fim da Era Industrial, essas ondas de tecnologia provocaram rupturas”, interferindo decisivamente no gerenciamento da produção.

As novas tecnologias permitem a transformação nas linhas de montagem típicas da grande empresa em unidades de produção de fácil programação que podem atender às variações do mercado (flexibilidade do produto) e das transformações tecnológicas (flexibilidade do processo) (CASTELLS, 1999, p. 176).

Com a globalização da economia, as organizações enfrentam um maior número de concorrentes, cada um deles capaz de introduzir novos produtos ou serviços no mercado. A rapidez da mudança tecnológica também exige que as organizações inovem, pois a inovação se apresenta como uma questão-chave neste cenário de mudanças, que de forma sintética, pode-se afirmar que administrar a mudança é basicamente administrar a inovação.

Para Hammer ; Champy (1994) o ritmo da mudança tem se acelerado, pois o mundo se encontra num cenário onde o sucesso de ontem pode pouco representar ao incerto mundo de amanhã, até porque o sucesso de hoje é muito frágil. Este tempo de inovação constante dificulta a perpetuação do sucesso, mesmo considerando que:

“não há nada de errado com a perpetuação. Controle, hierarquia, diligência, eficiência, replicação, qualidade – herdamos essas virtudes da era industrial, e elas continuam válidas. Porém, em um mundo descontínuo, precisamos diminuir o nível de perpetuação e aumentar um pouco o nível de inovação” (HAMEL, 2003, p. 74).

O que se percebe é que as inovações autênticas estão mais para exceção e que se coloca como “mais importante de nossa época é encontrar uma maneira de construir empresas onde a inovação seja tanto radical quanto sistêmica” (HAMEL, 2003, p. 75).

O aprofundamento das discussões sobre a aprendizagem organizacional tem muito a contribuir neste cenário de constante inovação. A abertura a pesquisas e críticas aos produtos e serviços (novos ou tradicionais) devem ser concebidas dentro de um projeto de sistemas de aprendizado, pois “o desafio de planejar organizações que possam inovar é assim realmente um desafio de planejar organizações que possam auto-organizar-se” (MORGAN, 1996, p. 110). Martin (1996, p. 20) afirma que “o conhecimento, constantemente renovado e aprimorado, é a principal fonte de vantagem competitiva”. No contexto do século XXI, o capital definitivamente deixa de ser o centro da produção, cedendo espaço para o conhecimento. As organizações precisam ser eficientes na maximização do uso de seu conhecimento. O aprendizado mais rápido que os concorrentes torna-se uma grande vantagem competitiva, visando à sobrevivência da organização no atual cenário de forte concorrência.

As organizações têm um papel ativo na construção de seus ambientes. As identidades das organizações são construídas na relação com o sistema maior - o ambiente, que também possui sua identidade. O sucesso mais ou menos duradouro está no desenvolvimento de sua identidade, em conjunto com o desenvolvimento da identidade do ambiente. Esse conhecimento é chamado de sabedoria sistêmica (MORGAN, 1996).

Aliado a questão do aprendizado nas organizações, a cultura é outra área que tem muito a contribuir com as organizações diante da situação atual. Reconhecer adequadamente a sua cultura pode ser indispensável para a sobrevivência da própria organização, e inclusive pode se apresentar como uma vantagem competitiva. A cultura organizacional está relacionada à linguagem, relações de poder, padrão de relações, rotina, entre outras. Visto de fora, sob uma visão

mecanicista, é apenas um conjunto de crenças, histórias, normas e rituais, ou seja, imposto a uma determinada situação social, no entanto um entendimento mais adequado aos novos tempos, é o de que, a cultura se desenvolve no processo de interação social. Morgan (1996, p. 144) demonstra claramente esta questão quando faz o seguinte comentário:

Quando a cultura corporativa é forte e robusta, uma atitude distinta permeia a organização toda: os empregados corporificam as características que definem a missão ou costume do todo; por exemplo, excepcional comprometimento com o trabalho, perseverança contra as dificuldades, comprometimento com a inovação, ou, em situações menos felizes, indolência ou senso de falta de ajuda ou de futilidade.

A emergência da discussão da cultura nas organizações reforça a necessidade de se valorizar o entendimento das relações de poder nas organizações. A política está imbricada nas organizações humanas como um elemento próprio deste sistema. Os conflitos de interesses entre os homens e as sociedades levaram a uma necessidade histórica de resolver tais conflitos através de consultas e negociação. A gestão das organizações pressupõe uma ação política, através da forma como ela se dá, tais como a autocracia, burocracia, tecnocracia, co-gestão e democracia. A política é uma ação interna, não (ou pouco) discutida, mas permanentemente praticada.

Na área de gestão, novas contribuições para o gerenciamento emergiram no final do século passado, como a qualidade total, a reengenharia, a melhoria contínua e a gestão por processos, pois as organizações vêm procurando formas para se adequarem aos novos cenários.

## 2.4. A GESTÃO POR PROCESSO

A gestão por processos é uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar melhorias de desempenho dos processos. Este tipo de metodologia vem sendo utilizado em grandes empresas, e está diretamente relacionada à visão por processo das organizações e aos conceitos de qualidade e produtividade. Atualmente diversas empresas estão se organizando por processos, o que requer uma visão horizontal, com as pessoas trabalhando não mais em uma função, mas em um processo voltado para o cliente. A visão processual imprime uma abordagem horizontal à gestão e exige clareza quanto cadeia de agregação de valor (Hammer, 1998).

A visão por processos vem sendo defendida nas últimas décadas como uma nova forma das organizações enfrentarem este cenário de mudanças. O paradigma que apresenta as mais variadas ações do homem entendidas como processo, não é novo no campo da Ciência. No entanto, nossa discussão tem como foco a Gestão da Produção, e neste sentido, essa aplicação apresenta estudos muito recentes.

De forma simples Harrington (1993) define processo como uma ação que recebe uma entrada (input), transforma (agregando valor) e gera uma saída (output) agregando valor a cada processo ou sub-processo. Os processos acontecem tanto na gestão de bens quanto de serviços, desde o recebimento das matérias-primas dos fornecedores até a entrega deste produto ou serviço ao cliente. O cliente se coloca como o propósito do processo de produção (MARTIN, 1996). Essa visão em si configura-se como sistêmica, e coloca o cliente como ponto central nesta nova perspectiva organizacional (Hammer, 1988).

As gestões tradicionais focam as organizações numa visão funcional, e as análises, os planeamentos, as propostas de mudanças têm uma visão normalmente vertical, e, por conseguinte, parcial do processo de produção, pois “as organizações entraram numa era de desafios e incertezas sem precedentes. (...) porque os modelos de desenho funcionais tradicionalmente confiáveis não parecem ser tão eficazes no ambiente mutável de hoje” (KIKTA, 1997, p. 445). Harrington (1993) diz que é preciso parar de se pensar numa organização funcional e começar a olhar os processos empresariais.

Diversas empresas nos últimos anos modificaram completamente seu modo de fazer negócios, a fim de ampliar a produtividade e manter a satisfação do seu cliente, reorganizando sua produção de forma horizontal em torno de processos de trabalho (ROBBINS, 2000). Martin (1996) afirma que apesar de muitas empresas estarem eliminando níveis hierárquicos, na busca de estruturas mais horizontais, em si esta mudança não é suficiente. Essa visão menos hierarquizada precisa estar concentrada em oferecer melhores resultados ao cliente (interno ou externo). As mudanças precisam ocorrer desde o nível da operação, assim como dos fluxos de valores e também no nível estratégico.

A mudança não está apenas em como organizar as peças, mas também na matéria que compõem tais peças, nos seus significativos e processos produtores e produzidos. Tais considerações não invalidam a necessidade de mudança nas estruturas organizacionais, até porque o próprio autor afirma que “as estruturas gerenciais da maioria das empresas precisam ser fundamentalmente reorganizadas – horizontalmente não verticalmente” (MARTIN, 1996, p. 219) e a visão horizontal da organização melhora a percepção integral, pois “os modelos baseados em processos ajudam a identificar os parâmetros dos processos que são realmente

essenciais para melhorar toda a gestão do desempenho organizacional” (LAWSON, 2003, p. 133). As organizações precisam ter uma visão mais integrada de toda a cadeia de valor, sem desconsiderar o ambiente externo e assim, a redefinição de cada processo possa ser apresentado como um grande desafio de mudança. Tais mudanças devem “preocupar-se com a identificação dos processos do início ao fim, capazes de satisfazer as necessidades do cliente e com o redesenho desses processos visando atender o cliente da forma mais eficaz possível” (MARTIN, 1996, p. 153-4). Para se propor uma melhoria contínua para tal processo é preciso perceber sua totalidade.

O gerenciamento deve estar voltado principalmente para os processos que agregam valor ao longo da cadeia. A agregação de valor ocorre durante os processos, e pode ser vista como uma fase de transformação, onde atuam diversas variáveis buscando atingir valores cada vez mais expressivos. O gerenciamento por processos busca identificar os processos com maior poder de agregação, e ao mesmo otimizando-os, eliminando atividades que não agregam valor, desde que não haja deterioração dos atributos do produto desejado. A análise de valor agregado auxilia nos estudos da eficiência de um processo produtivo e no monitoramento da eliminação do desperdício de recursos, revelando-se também grande ferramenta para auxílio a programas de sistema de gestão.

Martin (1996) prefere usar o termo fluxo de valor, para identificar a idéia dos processos contínuos, que vão do início ao fim da atividade. Ele entende que “fluxo de valor é um conceito precisamente definido para designar o conjunto de atividades do início ao fim que fornece resultados específicos para um determinado cliente (externo ou interno)” (MARTIN, 1996, p.96). Mais importante do que a questão conceitual é a idéia de dinâmica que o termo fluxo reforça na gestão por processos.

A metáfora do fluxo se apresenta bastante pertinente para o cenário atual das organizações, até porque o próprio autor entende que a organização é um conjunto desses fluxos. É preciso, porém, que os fluxos sejam reinventados, onde muitos exigem inovações autênticas ou mudanças profundas, pois o ambiente social e econômico vem mudando consideravelmente, e o foco no cliente, em si, não garante o sucesso dos processos, pois a satisfação do cliente é uma situação dinâmica.

Enfim, como síntese, pôde-se perceber com as discussões deste capítulo que a compreensão das mudanças sociais, econômicas e ecológicas do mundo atual é possibilitada pela perspectiva sistêmica, que apreende a complexidade das organizações a partir de sua teia de processos inter-relacionados. O entendimento da dinâmica destas inter-relações criando possibilidades para a redefinição dos procedimentos gerenciais para acompanhar as rápidas mudanças. Quase sempre a estrutura das organizações não sustenta tais mudanças, exigindo uma mudança estrutural na empresas. As mudanças organizacional proposta pela gestão por processo, se apresenta como mais adequada para este cenário, colocando-se como uma nova perspectiva para as propostas de planejamento e gestão.



### **3. PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: CONTEXTOS NOVOS NOS CENÁRIOS DE MUDANÇAS**

Neste capítulo foram abordados os atuais paradigmas ou abordagens de planejamento e gestão de territórios, discutindo particularmente as propostas que apresentem visões pertinentes a perspectiva sistêmica e processual.

Busca-se evoluir de uma visão neutra e externa do planejamento sob a perspectiva mecanicista, para uma perspectiva integradora, advinda de uma visão organicista do planejamento e gestão, que está aliada a instrumentos de mediação dos conflitos de interesses sob perspectiva política. Entende-se que esta ação humana precisa incorporar os avanços das diversas áreas do conhecimento científico e se reposicionar, reforçando a sua importância para a sociedade.

#### **3.1. PROCESSO CONTÍNUO DE PLANEJAMENTO E DE GESTÃO**

A primeira questão que precisa ser esclarecida no contexto desta discussão é a divergência entre os conceitos de gestão e planejamento. Na perspectiva mecanicista, o planejamento se constitui na primeira etapa da gestão. O planejamento é apenas uma etapa do processo, uma etapa anterior, confundindo-se com a idéia de projeto. Para a área de Planejamento Urbano e Regional, seria uma ação anterior à implantação. No entanto, pode-se aproximar os dois conceitos, a partir de uma visão processual. Tal visão entende como artificial a separação entre gestão e planejamento, pois, o planejamento é continuado na gestão, na medida que

começa a por em prática aquilo que foi determinado pelo plano. A gestão pode ser entendida como uma etapa interativa, cujas informações retro-alimentam o processo de planejamento (ALMEIDA et al, 1999).

Uma crítica aprofundada e contundente a respeito da distinção entre planejamento e gestão ou até substituição de uma pela outra foi feita por Souza (2001):

Não obstante, a pretendida (não por todos, felizmente) substituição de planejamento por gestão baseia-se em uma incompreensão da natureza dos termos envolvidos. Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades (SOUZA, 2001, p.46).

O planejamento está ligado muito mais ao futuro, a maximização das potencialidades e a minimização dos problemas. É um processo mais complexo e longo do que gestão, e assim, mais duradouro e com conseqüências sociais, ambientais e/ou econômicas.

(...) gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir (SOUZA, 2001, p.46).

A gestão se remete particularmente a uma ação operacional, praticamente a execução de projetos advindos do planejamento. Num processo de planejamento

menos seqüencial e mais interativo, como atualmente vem se defendendo, a gestão é uma etapa crucial para a contínua retro-alimentação do processo de planejamento (Almeida et al, 1999).

Dessa discussão, salienta-se que é preciso garantir uma visão mais gerencial ou administrativa para o processo de planejamento e gestão do território, pois o mundo atual exige uma visão mais global e complexa da realidade, por mais específica e pontual que seja a problemática. (SANTOS 1996).

A gestão e o planejamento são complementares, inter-relacionados e dependentes no sentido da eficácia de ambos. A gestão de cada processo de planejamento precisa ser eficiente o suficiente para perseguir os objetivos propostos, e intrinsecamente flexível para acompanhar as mudanças dos ambientes internos e externos. O planejamento, por sua vez, precisa preocupar-se com a gestão de cada processo, que deve acontecer de forma contínua e sistêmica.

### 3.2. CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO

O planejamento é uma ação que resulta na formulação de objetivos e propostas, buscando caminhos viáveis para atingir metas determinadas, constituindo-se como um processo rigoroso de dar racionalidade à ação. A ação de planejar difere de legislar, operacionalizar e gerenciar, mas, precisa estar aliado a estas ações para desempenhar suas tarefas. Desta forma o planejamento se apresenta como um processo racional de decisões, sistematizadas em quatro etapas: avaliação, seleção e aplicação de instrumentos, execução e controle (ALMEIDA et al, 1999). O

processo de planejamento também pode ser visto como a ação baseada no pensamento humano – presente, passado, futuro – uma atividade humana bastante generalizada. Desta forma, o planejamento é entendido como uma parte do processo global de planejamento-decisão-ação (HALL, 2001).

Além da racionalidade, a proposição é outra característica que precisa ser enfatizada no processo de planejamento. Ruschmann (1997) enfatiza a perspectiva propositiva quando considera o planejamento uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições para alcançar determinados objetivos. A proposição se estabelece como uma questão chave na discussão sobre planejamento, pois reforça a maior preocupação com a previsibilidade. Esta estrutura é imprescindível ao processo, mesmo que normalmente seja associada à visão mecanicista, pois, em qualquer perspectiva, o planejamento necessariamente se remete ao futuro. Reforçando esta percepção Souza afirma que:

(...) planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, como forma de melhor tirar partido de prováveis benefícios (SOUZA, 2001, p.46).

Tal propriedade foi apresentada por Friedmann (apud Hall, 2001) em 1959, quando enfatiza a questão do limite do período e os processos de avaliação e re-avaliação contínuos. Essa discussão remete as possibilidades de ajustar processos, determinar as expectativas e exige a adotar sistemas que garantam a continuidade e a flexibilidade dos processos, proporcionais às incertezas dos cenários de mudanças.

Devido a esta forte ligação com o futuro, o processo de planejamento pode ser visto como intencional, pois se definem metas e elaboram políticas para implementá-las. O planejamento deve ser entendido como um processo que se constitui na ação de decidir sobre recursos, bens, ações, serviços e outros, mas que inclui muito mais que a decisão, inclui também um sistema de ações interdependentes do ambiente externo e interno.

O planejamento se configura como um processo cíclico retro-alimentado constantemente, e mesmo se expressando linearmente no tempo, possibilita a geração de propostas e soluções num ambiente contínuo de tomada de decisões, tendo um caráter muito mais complexo do que uma seqüência de atividades. A gestão por processos é uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar melhorias de desempenho dos processos. Este tipo de metodologia vem sendo utilizado em grandes empresas, e está diretamente relacionada à visão processual e aos conceitos de qualidade e produtividade. Atualmente diversas empresas estão se organizando por processos, o que requer uma visão horizontal, com as pessoas trabalhando não mais em uma função, mas em um processo voltado para o cliente. Existem responsáveis pelos processos e não pelos departamentos ou funções (Hammer, 1998). A visão processual imprime uma abordagem horizontal à gestão e exige clareza quanto cadeia de agregação de valor. Assim, reitera-se que a propriedade de ser uma ação processual pode ser caracterizada de forma mais clara pela interação entre os processos que compõe tal sistema.

A participação popular no processo de planejamento apresenta-se como uma perspectiva que busca dar ao processo, não apenas legitimidade, mas, sobretudo, suporte de realidade ao desenvolvimento do planejamento.

No atual contexto social, a participação no planejamento vem se consolidando como uma característica importante. A participação da população no processo de planejamento territorial está ultrapassando a mera consulta sobre determinadas propostas, não permitindo a participação na concepção, elaboração e controle na gestão do território. Para transpor este quadro a população precisa dispor de mecanismo para influenciar na condução da gestão e para ter acesso às informações. A participação suscite talvez as maiores discussões sobre o planejamento atualmente.

Operacionalizando a discussão Yee ; Harrington (1997, p. 98-99) afirmam que os processos de planejamento precisam se ater a um conjunto de atributos essenciais para o sucesso de seu desenvolvimento:

- Profunda consideração com clientes, concorrentes e eficiências;
- Envolvimento dos implementadores como planejadores;
- Identificação de obstáculos ao sucesso e de fatores críticos de sucesso relacionados;
- Teste em relação à disponibilidade de recursos (tempo, dinheiro e pessoal);
- Desenvolvimento de planos de comunicações específicos;
- Consenso sobre como o plano será usado nos esforços de implementação.

Tais considerações reforçam a necessidade de se entender os clientes (internos e externos), as concorrências e suas eficiências, com um olhar objetivo para o futuro, e da mesma forma, um exame minucioso do ambiente, tornando único e valioso. Assim, envolvem-se os planejadores como implementadores do plano, evitando a

tradicional dissociação entre planejamento e ação, que quase sempre compromete a efetividade do processo de planejamento-gestão. Outra componente primordial é condição de limitações financeiras e de habilidades das pessoas envolvidas na mudança. A avaliação cuidadosa de obstáculos e fatores críticos de sucesso garante maior estabilidade do processo. Um planejamento eficaz exige também um sistema de comunicação tão eficiente quanto necessário. É preciso compartilhar as informações com toda a organização e com os clientes e fornecedores. Finalmente, a participação de um número cada vez maior de pessoas, que garante não apenas um maior envolvimento no processo, mas também a manutenção do processo por mais tempo e o movimento de mudanças de forma mais profunda e duradoura.

O que se percebe é que tanto a tentativa de simplificação do planejamento, que se configura como um processo complexo e abrangente, quanto à manutenção da forte carga burocratizante, rígida e fechado desta ação, leva a novas tentativas que se apresentavam mais ágeis e flexíveis, se aproximação da gestão, no sentido *stricto*. Enquanto nas organizações empresariais, especialmente naquelas com processos fechados e bem definidos, a visão sistêmica do planejamento e da gestão torna-se melhor compreensível, a gestão de territórios, que se apresenta de forma bem mais complexa, em virtude da diversidade estrutural e de significado dos componentes de tal sistema, isso pode ter mais complexidade e mutabilidade. Enfim, a aproximação do planejamento, a gestão, numa perspectiva *lato*, assim como a visão sistêmica se apresentam como questões chaves no atual cenário sócio-econômico.

### 3.3. TERRITÓRIO, PLANEJAMENTO E GESTÃO

Novos pressupostos para o planejamento e gestão territorial precisam ser apresentados para fundamentar as novas perspectivas ambientais, econômicas, políticas e sociais do mundo atual. A visão processual discutida nas seções anteriores mantém-se como uma questão chave ao se discutir planejamento e a gestão dos territórios.

As discussões sobre planejamento territorial ultrapassam os campos disciplinares, ganhando contribuições particularmente das áreas de Planejamento Urbano e Regional e Administração. A intenção de convergir às contribuições dos diversos campos da ciência, mais do que um desafio é uma necessidade para compreender a complexidade desta ação humana no mundo real.

Para que um processo de desenvolvimento de um território seja sustentável, deve-se ter um cuidado minucioso aos problemas sociais, econômicos e ambientais envolvidos, assim como a ligação estreita entre política e planejamento.

A finalidade do planejamento do território está diretamente relacionada à superação de problemas de toda ordem, particularmente visando à justiça social, e a melhoria da qualidade de vida, e que “deveriam ser vistos como pertencendo ao amplo domínio das estratégias de desenvolvimento, ao lado de estratégias de desenvolvimento regional, nacional, etc” (SOUZA, 2001, p.73).

Neste início do século, na problemática que envolve a relação entre sociedade e território, uma das principais questões que se enfrenta é a falta ou a adoção de planejamento territorial desvinculado da realidade. Esta situação aliada à desregulamentação do uso do espaço, leva a um processo de descaracterização, a



médio e longo prazo, do próprio território. Nesta direção, se compreende planejamento territorial como ação de planejamento que tenha o espaço como a variável principal, mesmo que inclua variáveis políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Entende-se que a adequada planificação, nos aspectos físicos, financeiros, sociais, ambientais, entre outros, propiciam benefícios significativos para o desenvolvimento de qualquer atividade humana. Concorde-se com McINTOSH et. al. (1999, p 365) quando afirma que “La planificación es fundamental para tener un desarrollo sustentable y proteger al ambiente”. Serra (1987, p. 162) considera o planejamento do território, particularmente o urbano, como a “determinação da forma que a cidade deverá tomar no futuro”. Esta consideração pode ser transposta também para os fatos que se materializam em qualquer no espaço (urbano ou rural), gerando a necessidade de se fazer o planejamento a partir da compreensão dos processos de produção da forma espacial. Costa (1978) na mesma direção diz que o planejamento territorial do espaço tem como objetivo central implementar políticas espaciais eficazes para o tratado dos problemas essenciais do homem (sociedade), porém, faz a ressalva que o planejamento proposto vai sempre ao encontro das expectativas de classes ou grupos que dominam o processo de produção da cidade.

Numa conceituação racionalista-economicista o planejamento territorial é colocado “como um eixo fundamental de racionalização da atividade econômica” (DOWBOR, 1987, p. 22). Para o referido autor o planejamento deve respaldar as participações governamentais, definindo claramente os itens de intervenção social e entendendo as suas relações com outros instrumentos de regulação. Aprofundando tal entendimento, é somente através da participação comunitária e do planejamento descentralizado que se pode assegurar a racionalidade do processo. Neste caso, o

planejamento é visto como uma ferramenta de racionalidade das atividades humanas, se caracterizando então como um conceito acadêmico e funcional.

Numa visão marxista, o planejamento territorial é uma das fases do processo de produção social e espacial, visando desconcentrar as funções humanas. O planejamento está diretamente relacionado às funções do poder público, pois, nesta perspectiva cabe ao Estado interferir como um agente financiador dos meios de consumo coletivos e de comunicação, através de mecanismos de adaptação das estruturas capitalistas, mantendo com isso a mesma lógica de produção. Em suma, o planejamento é um instrumento do Estado e usa da sua lógica de atuação (LOJKINE, 1981). Assim à ação do Estado no planejamento está relacionado ao entendimento de que “o livre funcionamento das forças do mercado revela grandes deficiências como mecanismo de desenvolvimento” (ALMEIDA et al, 2000, p. 242). Em geral, o mercado é incapaz de atender as necessidades de infra-estrutura e consumo coletivo da sociedade e sua lógica está para ações em prazos mais curtos, podendo por em risco o desenvolvimento futuro. O adequado planejamento quer seja de aspectos físicos, financeiros, sociais, ambientais e outros, propiciam benefícios significativos para o desenvolvimento de qualquer atividade humana.

Para ALMEIDA et al (1999), o Estado e seus órgãos de planejamento são responsáveis pelo processo de planejamento, pois esta instancia de poder não pode se apresentar apenas como agente legitimador e reproduzidor das forças do mercado, mas como instituição que reflete o interesse dos setores majoritários da sociedade.

Neste sentido Almeida et al (2000, p. 242-243), afirmam que “... a preocupação fundamental do planejamento e da organização do Estado refere-se à reorientação do estilo de desenvolvimento dirigido para a satisfação das necessidades básicas da

população em geral e para o desenvolvimento sustentável em longo prazo, bem como para a ampla participação da população em todos os níveis”.

Numa visão sistêmica o planejamento territorial é um instrumento eficiente para a implantação de um sistema proposto, visando buscar a solução para problemas prioritários, relacionados com o desenvolvimento de um determinado espaço. Este instrumento não deve ser aplicado de uma vez, ou por um prazo muito curto, visando efetivação da proposta. Deve também buscar a participação comunitária, não somente para legitimar o processo, mas para encontrar soluções mais reais e aplicáveis. Na sua aplicação, deve ater-se à utilização correta dos instrumentos, visando à efetividade do processo. O planejamento deve ser entendido como um processo que resulta na formulação de objetivos e propostas de administração do território, buscando caminhos viáveis para atingir metas determinadas, que por sua vez, o processo de planejamento o territorial precisa ter adequado gerenciamento.

A qualificação de território exige reflexão sobre a avaliação dos impactos sobre a natureza que os fluxos humanos e ecológicos ocasionam, sobretudo em áreas de expansão recente. Na busca de qualificação destes territórios, a identificação dos elementos espaço, natureza, cultura e sociedade, são fundamentais para a análise interdisciplinar do espaço de uso do homem.

A determinação dos parâmetros de qualidade ambiental do território precisa levar em consideração também os componentes materiais artificiais instalados no lugar, bem como as suas relações com o ambiente. O debate circunscrito à questão ambiental povoa de forma intensa as discussões acadêmicas nas últimas décadas. Diversas posturas frente a este debate vêm se configurando, e muitas vezes dificultam o processo. Assim, desde o dogmatismo científico, que busca soluções técnicas

neutras e absolutas, passando pelo naturalismo exacerbado, que busca análises apenas em processos ambientais, e até mesmo o romantismo social, que vê a solução dos problemas ambientais ligada à prática social e as correlações que surgem de suas combinações, criam-se perspectivas variadas e muitas vezes contraditórias para a problemática ambiental.

Desta forma, o desafio é gerenciar com soluções adequadas não apenas para o plano ambiental, mas também econômico, social e ambiental. Neste sentido, Almeida et al (1999, p. 7) diz que “a questão ambiental deve, portanto, se transformar numa questão ideológica, freqüentada pela ciência, pela política, pela filosofia e pela cultura”. Precisa-se ter claro um conceito, aparentemente simples, de que o ambiente é um sistema complexo, formado pelo meio suporte, os elementos vivos e as práticas sociais e produtivas desenvolvidas pelo homem. A dinamicidade deste sistema dificulta a racionalização das ações implementadas, em vista da complexidade das relações provenientes do próprio ambiente.

O adequado planejamento exige a noção clara de que território, é entendido como uma instância social e não apenas como suporte das atividades humanas. O espaço físico é “um reflexo não apenas dos processos naturais, como também das contradições da sociedade, na medida em que são os interesses sócio-econômicos os determinantes das formas de apropriação e exploração do espaço” (ALMEIDA, 1999, p. 39). Nesta direção o território é entendido como espaço produzido pelas relações de poder, que no espaço e no tempo ganha novas configurações, que condicionam novas produções territoriais.

Enfim, buscando manter a visão processual desta pesquisa, entende-se a produção do território como a relação entre fornecedores, produção do espaço e clientes /

usuários. Os clientes do território - usuários do espaço, como nos serviços, fazem parte de toda cadeia de produção territorial, quer seja na entrada, na transformação e também no consumo. Essa cadeia de produção do espaço agrega valor a cada novo processo de produção do espaço e de seus sub-processos conseqüentes. Para que se tenha uma visão mais integrada de toda a cadeia de produção do espaço, deve-se considerar as questões no âmbito econômico, social-cultural e ambiental. Assim, os processos (ou sub-processos) tendem a ser passível de mudança, colocando-se como um desafio ao planejamento.

O planejamento ligado ao espaço passou por várias influências desde o século XX, onde foi efetivamente sistematizado. Nosso ponto de referência inicial está nas propostas modernistas de planejamento urbano, que é marcado pela rigidez, segregação e funcionalidade. As visões tradicionais de gestão analisam o espaço de forma funcional. Cada elemento do espaço tem uma determinada função no território. As análises, os planejamentos, as propostas mais recentes, tem uma visão normalmente integrada, processual e sistêmica.

#### 3.4. ABORDAGENS CONCORRENTES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL

Buscando identificar as proposta de planejamento territorial e urbano que podem ser utilizadas no cenário atual, a partir da análise de Souza (2001), apresentam-se as principais abordagens concorrentes de planejamento e gestão territoriais. A análise destas abordagens procura contribuir para desmistificar o planejamento e a gestão, questionando os privilégios exagerados e o autoritarismo que giram em torno do

discurso competente, tirando-o, desta forma, do pedestal ao qual foi durante muitas décadas colocado.

Souza (2001) em sua análise utiliza oito critérios, ligados à complexidade do cenário atual e a diversidade de correntes interpretativas, respondem adequadamente aos seus objetivos. Para esta pesquisa, foram adaptados tais procedimentos em virtude da abordagem territorial, estabelecendo seis critérios de análise: ideário, escopo, interdisciplinaridade, abertura a população, relação com o mercado e referencial político-filosófico.

### **3.4.1. Planejamento Físico-Territorial Clássico**

O planejamento físico-territorial clássico consiste na concepção do planejamento como atividade de elaboração de planos e ordenamento espacial em busca do lugar ideal da vida do homem. Trata-se de se projetar à imagem desejada para um futuro determinado, a partir de planos regulatórios, formados por um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem alcançadas. Entre estas diretrizes e metas, pode-se citar o uso da terra, o traçado urbanístico, o controle da expansão e o adensamento urbano e ainda o sistema de circulação. Pode-se considerar que esta abordagem reduz o planejamento urbano ao planejamento de organização espacial, sendo marcadamente regulatório, particularmente ao colocar Estado o responsável pela disciplina e controle da expansão urbana e do uso do solo.

Segundo Souza (2001) o modernismo pode ser considerado a proposta que melhor caracteriza do planejamento físico-territorial clássico. O modernismo tem como objetivo melhor adaptar os espaços humanos a era industrial, e ao capitalismo,

buscando transpor para a produção do espaço, categorias próprias da produção industrial. O espírito da série compara o espaço urbano a uma máquina. A idéia-força central do modernismo é a idéia da modernização da cidade, através da ordem e racionalidade, tendo a pretensão de mudar a sociedade a partir de transformações espaciais, e para tanto, entende que o Estado é o executor ideal, com capacidade de incentivar e coordenar a iniciativa privada.

Sob o ângulo político, o movimento moderno é muito mais conservador que sob o ângulo estético. A perspectiva modernista visa uma melhora da qualidade de vida da classe trabalhadora, nos marcos do capitalismo, e não a superação deste, sendo que as mudanças preconizadas, por meios de cirurgias urbanas e remodelação de traçados, visavam à manutenção do capitalismo. Já em relação à estética, o modernismo tem muito pouco de conservador. A concepção da cidade ideal modernista representa a busca pela pasteurização ocidentalizante, o chamado *Internacional Style*, onde os mesmos tipos de prédios e traçado urbano poderiam ser encontrados nas mais diversas regiões, sem considerar questões culturais, econômicas e até mesmo ambientais, sendo a-histórica e transcultural.

Apesar do modernismo ser apenas um subconjunto do Planejamento Físico-territorial, contribuiu de forma decisiva para difundir os zoneamentos de usos do solo pautados na separação funcionais, parte fundamental dos planos diretores convencionais, que continua a ser modalidade dominante de planejamento urbano e territorial. No entanto, atualmente o planejamento físico-territorial não precisa ser tão arrogante e autoritário quanto o ideal radicalista modernista, uma vez que o legado sobrevivente do ideal modernista é o espírito funcionalista de zoneamento e não a estética.

Em síntese, este tipo de abordagem tem como características principais, a modernização do território, através da ordem e racionalidade, voltado exclusivamente para a organização espacial, com pequeno grau de interdisciplinaridade e participação popular. Em relação à atitude frente ao mercado, o enfoque se limita ao criticismo moderado, acoplado a uma aspiração de controle, disciplinamento e “domesticação” do mercado de modo plenamente funcional ao capitalismo. Sua base político-filosófica está relacionada com o *welfare state* keynesiano (Estado forte e intervencionista).

### **3.4.2. Planejamento Sistêmico Clássico**

Assim como a abordagem anterior, o planejamento sistêmico também se enquadra nos modelos de planejamento regulatório, em que o Estado faz pleno uso de seus poderes de controle e disciplinamento da expansão urbana e do uso do solo. A partir dos anos 60, o planejamento físico-territorial clássico começou a sofrer fortes críticas, entre elas a “sistêmica”, e neste caso apenas caráter metodológico e epistemológico,

No enfoque sistêmico, a idéia-força central continua a ser a modernização da cidade, no entanto, esta abordagem aliada ao enfoque racional, procurou distinguir-se da anterior justamente na questão da racionalidade. Souza (2001) atenta para o fato de que essa racionalidade do enfoque sistêmico é apenas instrumental, uma vez que se volta exclusivamente para a adequação dos meios a fins preestabelecidos, sendo que estes fins permanecem inquestionáveis.



O planejamento sistêmico busca entrar no debate científico mais amplo, sob influência da Teoria Geral dos Sistemas, onde se pressupõe que a realidade está estruturada em diversos sistemas. Esta perspectiva tem influenciado diversas disciplinas em todas as áreas do planejamento em geral. A sistêmica proporcionou uma abertura à interdisciplinaridade no planejamento urbano, sendo que a maior desafio imposto aos profissionais interessados nesta abordagem, é que, a maioria, não possuía formação científica necessária. A busca pelo entendimento de como a cidade ou a região funciona, representou a cientificidade do planejamento urbano, e requeria uma formação profissional mais ampla e predisposição para um trabalho interdisciplinar.

Este fato, particularmente, dá ao enfoque sistêmico a situação de ser altamente admirado e citado, apesar de jamais ter suplantado o planejamento físico-territorial clássico na sua aplicação pelos profissionais, que permanece como ação do cotidiano de grande parte dos planejadores, sobretudo dos arquitetos-urbanistas. O que acontece na prática é uma absorção por parte do modelo físico-territorial de elementos do enfoque sistêmico, principalmente em seu vocabulário e seu instrumental, além da consciência de que o planejamento deve ser concebido como um processo constante.

Esta visão de processo também aproxima o enfoque racional ao planejamento sistêmico, apesar de suas diferenças serem muito evidentes. Enquanto o enfoque racional é procedural, ou seja, o debate gira em torno dos procedimentos e métodos, o enfoque sistêmico é substantivo, partindo de uma compreensão da realidade como estrutura em sistemas.

Em suma, as principais idéias desta abordagem são a modernização, com uma visão processual e sistêmica, não se limitado ao planejamento físico-territorial, com grande grau de interdisciplinariedade. Por outro lado, a participação popular é pouco considerada, com ênfase maior na racionalidade instrumental e tecnocrático-científica e com atitude moderada frente ao mercado. Seu referencial político-filosófico se assemelha a abordagem anterior, caracterizada pelo Estado forte e intervencionista.

### **3.4.3. Planejamento e Gestão Estratégicos**

O planejamento mercadófilo surgiu a partir do enfraquecimento do planejamento regulatório e do poder do Estado enquanto disciplinador e regulador do espaço urbano. Nesta perspectiva, o planejamento passa a se ajustar aos interesses do capital e não mais tentar “domesticá-lo”. Esse espírito, conhecido como “empresarialismo”, reflete as tendências de desregulamentação e de diminuição da presença do Estado em diversas áreas e também no planejamento e na gestão territorial, conduta sugerida pelo neoliberalismo através formula “parcerias público-privado”.

Estas parcerias, na maioria das vezes buscam, transpor para a área de Planejamento Urbano e Regional, o *corporate strategic planning*, vindo do meio empresarial, denominado de planejamento estratégico, e que segundo Souza (2001), tem rotulado coisas muito distintas. Em comum entre várias versões de planejamentos estratégicos é a dimensão política do planejamento, com a identificação dos grupos de interesses envolvidos, análise da conjuntura, e a

tentativa de costurar alianças e de promover uma visão mais clara das possibilidades e dos obstáculos.

A ênfase dos planos “clássicos” tem sido os projetos de revitalização ou embelezamento, muito favoráveis ao capital imobiliário. A prioridade não são as intervenções, embasadas em análises da realidade social e espacial, diagnosticando demandas e necessidades, e sim a captação de sinais emitidos pelo mercado, ou o atendimento de demandas específicas, geralmente relativas ao capital especulativo.

A visão estratégica de planejamento se apresenta muitas vezes, como modismo nas aplicações nos processos de gestão do território. Os conceitos clássicos de planejamento estratégico centram as suas funções em dois ambientes internos e externos. No interno, dá-se maior importância para os pontos fortes e fracos da organização. Externamente, a preocupação se instala nas oportunidades e ameaças que o ambiente impunha organização. A visão sistêmica desta perspectiva está muito mais relacionada às possibilidades de adaptação do ambiente externo neste cenário existente. Este tipo de planejamento estratégico tem seu declínio percebido ainda na década de oitenta do século passado.

As novas perspectivas do planejamento estratégico exigem um maior dinamismo “... em função da complexidade crescente do ambiente externo, especialmente devido ao aumento da competição global e a escassez de recursos; e interno, como função de novas teorias administrativas” (ZORZAL, 2003, p. 63). A discussão de relações de poder trazida para o contexto das estratégias é relativamente recente e alteraram as propostas, enfatizando particularmente os atores, suas relações, e as disputas de poder. Nas organizações empresariais, a discussão de planejamento estratégico está bastante consolidada, incorporando, por exemplo, os *Stakeholders* ou grupos

de influência, ampliando a discussão do planejamento estratégico, criando novas possibilidades nos âmbitos sociais, culturais e ambientais. Souza (2001, p. 138) faz um contraponto interessante falando das várias versões de planejamento estratégico:

O que essas versões tão dispares do planejamento estratégico possuem em comum é a explicitação da dimensão política do planejamento (identificação dos grupos de interesse envolvidos, análise da conjuntura etc.), com o fito de tentar costurar alianças e/ou de promover a visualização mais clara das ameaças das potencialidades e dos obstáculos presentes. No âmbito empresarialista, isto é feito de modo acrítico perante o *status quo* capitalista, e as alianças são condicionadas por um viés que é o peso enorme dos interesses empresariais na definição da agenda.

Tal perspectiva vem contribuindo significativamente para os processos de planejamento territorial, não apenas pelas novas ferramentas gerenciais, mas, sobretudo pela visão mais abrangente, fortemente relacionada à visão sistêmica e a perspectiva processual do planejamento e da gestão.

Em resumo, as principais características desta abordagem são a modernização, através das parcerias entre o Estado e o setor privado, com atuações que não se limitam estritamente ao físico-territorial, com grande interdisciplinariedade, mas na maioria dos casos, com limitada participação popular. O neoliberalismo apresenta-se como referencial político-filosófico desta abordagem.

### **3.4.4. Planejamento e Gestão Social-Reformistas**

Ao contrário das demais correntes de planejamento, que na maioria das vezes surgiram em países centrais, os principais exemplos de apropriação do planejamento e gestão urbanos pelo pensamento crítico surgiram no Brasil ou em países da América latina, com o ideário da reforma urbana.

A idéia de reforma urbana remonta-se ao início dos anos 60, no governo João Goulart, com a elaboração de um Projeto de Reforma Urbana, que se tornou o marco do debate a este respeito, que tinha como principal foco a questão da habitação. Nesta época, o Brasil contava com apenas um terço de sua população vivendo em cidades, o que ajudou a minimizar a repercussão do referido marco, em relação ao movimento de reforma agrária, que agitava o país na época.

Com a crescente urbanização e paralelamente o aprofundamento dos problemas e conflitos urbanos, foi se formando, uma cultura favorável a uma maior visibilidade da reforma urbana. Este ímpeto renovador teve um período de estagnação durante a ditadura militar no Brasil e em outros países da América do Sul, mas foi retomado, nos anos 80, com a abertura lenta e gradual, dos últimos governos militares.

Esta retomada culminou com uma emenda popular de reforma urbana, apresentada pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) a Assembléia Constituinte, apoiada por 130.000 eleitores e diversas entidades. Apesar de diluído, após debates e votações no congresso, restaram na Constituição de 1988, os artigos 182 e 183. Os artigos aprovados transferiram as responsabilidades para os planos diretores municipais e esvaziaram a amarração da reforma urbana em nível nacional, ocasionando um revés tático e uma importante derrota estratégica. Houve um certo

exagero na importância dada aos planos diretores e garantias formais, em detrimento a uma análise social mais ampla, ficando a participação popular secundarizada, um fator-chave para impulsionar a democratização do planejamento e da gestão.

Em síntese, as principais características desta abordagem são, a reforma e democratização da cidade, na busca pela justiça social e ao direito a cidade. A atuação não se limita ao físico-territorial, sublinhando a importância da participação popular e de interdisciplinaridade no processo de planejamento e gestão. Seu referencial político-filosófico é o socialismo democrático. O planejamento politizado no Brasil tem quase que exclusivamente privilegiado a ação do estatal. A corrente principal é a ligada ao Estado, fortemente marcada pelo tecnocratismo de esquerda, em detrimento a ação dos ativistas e movimentos sociais.

### **3.4.5. Planejamento e Gestão Autonomistas**

De acordo com Souza (2001), a perspectiva autonomista, no que tange ao desenvolvimento sócio-espacial, tem como fonte de inspiração as reflexões do filósofo greco-francês Cornelius Castoriadis, podendo também ser encarada como um olhar alternativo da (re) apropriação crítica do planejamento e da gestão do espaço urbano como promotores de justiça social, como já foi visto no ideário da reforma urbana.

Os elementos fundamentais da filosofia de Castoriadis foram a “refundação” da democracia, com a colocação e defesa do projeto de autonomia, que teve como fonte de inspiração a herança da *Polis Grega* clássica, no que decorre a democracia

direta, e a experiência do movimento operário e os debates em torno da autogestão da produção pelos trabalhadores.

A idéia de autonomia engloba dois sentidos inter-relacionados, a autonomia coletiva e a autonomia individual. A autonomia coletiva (ou o consciente e explícito autogoverno de uma determinada coletividade) depende de garantias político-institucionais, assim como a possibilidade material efetiva. Então, refere-se às instituições e as condições materiais, incluindo o acesso à informação, que em conjunto deve garantir possibilidades de participação efetiva em processos decisórios relevantes no que tange aos negócios da coletividade. Já a idéia de autonomia individual, compreende a capacidade dos indivíduos livremente realizarem escolhas com responsabilidade e conhecimento de causa, e depende tanto de circunstâncias individuais e psicológicas, como de fatores políticos e materiais. Desta forma, os processos de socialização fazem surgir indivíduos lúcidos, dotados de auto-estima e insensíveis a tutelas políticas, e enfim pode-se considerar que a autonomia individual e a coletiva são interdependente, complementares e inseparáveis.

O inverso de autonomia é a heteronomia, que pode ser percebida pelas leis que regem a vida coletiva, incluindo as leis formais, as normas sociais e os códigos de conduta, entre outros, que são impostas por uma minoria a uma maioria, representando a assimetria de estrutura de poder, separando-se institucionalmente os dirigentes dos dirigidos.

Deste ponto de vista, uma sociedade autonomista está longe de ser perfeita, como aquela buscada pelo comunismo. A sociedade autônoma seria aquela que abolisse a instituição entre os dirigentes e os dirigidos, dando oportunidade ao surgimento de

uma nova esfera pública, dotada de vitalidade e de cidadãos participativos, conscientes e responsáveis, onde problemas e conflitos nunca estarão ausentes, necessitando a sociedade se reinventar a cada momento. Neste sentido, para Souza (2001), a autonomia é o princípio e parâmetro para a avaliação de processos e estratégias de mudança sócio-espaciais, incluindo a promoção do desenvolvimento urbano por meio do planejamento e da gestão.

O planejamento e a gestão de territórios à luz do princípio de defesa da autonomia individual e coletiva, deve ser encarada como um processo histórico e complexo, com a valorização dos pequenos ganhos de autonomia do dia a dia, podendo o aparelho de Estado, dependendo da conjuntura, protagonizar ações e implementar políticas públicas que conduzam a uma maior autonomia dos menos favorecidos, como se pode citar os programas de orçamento participativo, principalmente o exemplo de Porto Alegre. Todavia, deve-se admitir que, enquanto não for ultrapassado o modelo civilizatório capitalista, os ganhos de autonomia serão necessariamente insuficientes, ainda mais, ao se considerar a figura do Estado que mantém constituído os dirigentes e os dirigidos, e em última análise, permanece heterônoma a sociedade.

Mesmo assim, em uma perspectiva autonomista, a visão de participação popular deve ser impulsionada ao máximo, e recriada a todo o momento, não se contentando com fórmulas domesticadas. Neste sentido, a parcela majoritária da sociedade precisa se organizar e se qualificar a fim de elaborar suas propostas e estratégias, e pô-las em prática, assim como o fazem as classes dominantes, como o capital industrial e imobiliário, com seus planos e geoestratégias.



O enfoque autonomista vê o planejamento e a gestão de territórios, antes de tudo, como gerenciamento e planejamento de relações sociais, e não apenas de espaços ou coisas. Neste sentido em cada local, precisam ser estabelecidas respostas para três perguntas: Que problemas precisam ser superados? Com quem se pode contar para a resolução destes problemas e sob quais condições? Quais são os obstáculos e as dificuldades previsíveis? A primeira questão, diz respeito à necessidade de se ter clara as finalidades da ação ou intervenção propostas, que, sob a abordagem autonomista, advém de um debate lúcido e democrático da sociedade e não da inspiração de um político ou de um técnico. Tal discussão tem natureza, essencialmente política e não técnica, mesmo que os meios para se alcançarem os objetivos estabelecidos pela coletividade ação de caráter técnico (HALL, 2001). A segunda pergunta, requer uma análise lúcida dos interesses dos diversos grupos sociais envolvidos. A perspectiva é verificar e avaliar quais as possibilidades de alianças entre os diferentes grupos, o suporte político e, sobretudo, as divergências e convergências de posicionamento e as compatibilidades e incompatibilidades entre os objetivos destes grupos distintos. Por fim, a terceira questão, exige que se avalie de forma correta as carências de ordem material e institucional e que se identifique os grupos dominantes e poderão ser potencialmente focos de resistência à implementação de políticas redistributivas e a ampliação da democracia.

A participação popular na gestão e no planejamento urbano, com o advento da autonomia, ganha alicerces sólidos para atingir sua plenitude, uma vez que em uma sociedade autônoma, a participação não se limita em processos decisórios sobre questões comandadas e coordenadas pelo Estado, como instância de poder separada. Os cidadãos deverão ser foco dos processos decisórios de tudo o que diz respeito à esfera pública, com plena participação, sendo o destino da coletividade

decidido integralmente sem a tutela de uma instância superior. De fato, a diferença entre a perspectiva autonomista e as outras correntes apresentadas, está basicamente no entendimento de que na abordagem autonomista, o Estado não representa uma instancia de poder superior e separada dos demais cidadãos, e o planejamento é realizado através do autoplanejamento, assim como a gestão também é uma autogestão, conduzida de forma descentralizada, flexível e responsável. Neste sentido, expressões como “de cima para baixo” ou de “baixo para cima”, que representam comumente uma imposição ou condescendência por parte do Estado, ou então o termo participação popular não faria sentido.

Em uma sociedade autônoma, as instituições garantiriam fundamentalmente uma significativa autonomia individual para todos e, ao mesmo tempo, a autonomia coletiva enquanto tal, sendo que de forma alguma isto se constituiria em uma sociedade “perfeita”, podendo ser autosuperada constantemente. Neste sentido, é importante salientar que a autonomia plena é perseguida como um objetivo, jamais alcançado, podendo ser entendido como um princípio orientador da sociedade desejada. Por fim, salienta-se que toda conquista deve ser valorizada e, como já foi exposto, por não se tratar de um “tudo ou nada”, avanços e retrocessos deverão ser avaliados sem perder de vista o objetivo.

Em suma, a proposta autonomista é caracterizada pela forte idéia de autonomia, tanto individual quanto coletiva, e de democracia direta, em detrimento a forma representativa de democracia. A legitimidade do planejamento e da gestão autonomista esta atrelada à participação dos envolvidos através da parceria, delegação de poder e autogestão, assim com a interdisciplinaridade é essencial. Seu referencial político-filosófico esta relacionado a perspectiva autonomista das reflexões do filósofo greco-francês Cornelius Castoriades. `

### **3.4.6. Convergência das Abordagens Apresentadas**

Pode-se perceber algumas similaridades entre as propostas apresentadas, através dos critérios estabelecidos para análise. O maior destaque fica por conta da força da abordagem físico-territorial clássica que faz todas as demais abordagens se contraporem de alguma maneira ao modelo tradicional.

A abordagem mercadófila resumidamente se configura como uma relativização dos ideários modernistas, ou quase, um modernismo empresarialista. A relativização ocorre, por exemplo, com a questão territorial, que no modernismo seu escopo é restrito ao contexto do território. O planejamento estratégico abre a discussão sobre um planejamento mais amplo, além do territorial clássico, assim como abre o debate sobre a interdisciplinaridade. Os demais critérios levam a uma grande similaridade nas duas abordagens.

A abordagem sistêmica clássica antecipa alguns avanços que serão observados melhor nas abordagens social-reformista e autonomista, mas se prende a forte ação do Estado, relegando a população e o mercado. Tem por princípio que seus procedimentos altamente tecnocratas levariam a melhorias substantivas na vida das cidades e determinaria as leis corretas ao mercado, mesmo que não se percebesse a importância e a necessidade de uma ação no território por parte dos planejadores e gestores territoriais.

As últimas duas abordagens possuem muita similaridade, se diferenciando particularmente, pelo grau de radicalidade de cada uma. Enquanto a social-reformista propõe avanços gradativos e permanentes, próximos da ideia de melhoria contínua, a abordagem autonomista propõe inovações autênticas. Assim, suas

diferenças encontram-se nas filosofias que sustentam cada abordagem, se refletindo claramente nos seus ideários.

Para se perceber com maior clareza a concorrência das abordagens apresentadas, o quadro é bastante elucidativa.

	<b>Físico-territorial clássico</b>	<b>Sistêmico Clássico</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Social-Reformista</b>	<b>Autonomista</b>
<b>Ideário</b>	Modernização	Modernização	Modernização	Justiça Social	Autonomia individual e coletiva
<b>Interdisciplinaridade</b>	Muito pequeno	Grande	Grande	Grande	Muito grande
<b>Abertura a população</b>	Manipulação e pseudoparticipação	Pequena	Pseudoparticipação	Potencialmente grande	Indispensável
<b>Relação com o Mercado</b>	Crítica moderada	Criticismo moderado	Acrítica	Moderada crítica	Fortemente crítica
<b>Referencial político-filosófico</b>	welfare state keynesiano	Estado forte e intervencionista	Neoliberalismo	Socialismo democrático	Sociedade autônoma

Quadro 1: Comparativo das abordagens de planejamento territorial

Assim, cada abordagem traz uma contribuição para o cenário do planejamento e gestão territorial. O modernismo foca a ação de planejamento e gestão no espaço social, que se configura como palco, condição e reflexo das dinâmicas sociais, políticas, econômicas e ecológicas. A sistêmica clássica acrescenta questões que ainda hoje são pertinentes: a necessidade do olhar interdisciplinar, a exigência do rigor técnico-científico e um olhar além do territorial.

A abordagem estratégica contribuiu principalmente com o instrumental gerencial, principalmente o viés estratégico, advindo particularmente das ciências

administrativas. A outra contribuição ocorre nas suas implantações, por exemplo, nas questões de natureza puramente técnica, se transpõe, em diversas situações, a exigência técnica pela imposição das necessidades econômicas. Este exemplo demonstra como tal abordagem questiona a postura unicamente tecnocrata do planejamento e gestão, particularmente nos confronto com os interesses empresariais. Nesta direção, se perceber que muitas das ações técnicas buscam referendar interesses econômicos, incorporando novas questões, como a ecologia num pretense desenvolvimento sustentável.

A abordagem social-reformista reforça a idéia de que a organização territorial engloba muitas questões além dos elementos fixos, os objetos e as coisas. Emerge as questões sociais e ecológicas, assim como o entendimento eminentemente político dos processos de planejamento e gestão. A participação popular parece o centro das ações, mesmo tendo os parâmetros definidos pelo poder público. A ação do Estado no planejamento e gestão territorial é o principal elemento diferenciador entre a abordagem social-reformista da autonomista. Na abordagem autonomista, a participação popular no processo de planejamento e gestão da sociedade não deve induzida ou direcionada. Suas regras devem ser ditadas pela própria sociedade, sem interferência de nenhuma outra esfera. Nos demais critérios, sua contribuição está na extremização de determinadas caracterizações como a interdisciplinaridade, que deve ser explorada ao máximo, a participação popular, já discutida, e ainda a forte crítica ao mercado atual, ligada diretamente à crítica ao sistema econômico e social dominante.

Enfim, a partir das análises das diversas abordagens, muitas questões que se apresentam pertinentes aos pressupostos desta pesquisa, particularmente grande

parte das contribuições das abordagens autonomista e social-reformista para desenvolver uma nova abordagem sistêmica processual.

## **4. TURISMO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO**

Após incursões nos referenciais de sistemas, gestão e processos do segundo capítulo e da natureza e abordagem de gestão e planejamento territoriais do terceiro capítulo, este capítulo foca a discussão no turismo, buscando contextualizar as diversas propostas de planejamento e gestão, particularmente as mais recentes propostas sistêmicas, focando o objeto de pesquisa da tese. Nesta discussão também emerge a temática da sustentabilidade, necessária e adequada nos cenários atuais do mundo contemporâneo e fonte de inúmeras reflexões no âmbito do turismo.

### **4.1 TURISMO, SUSTENTABILIDADE E DESENVOLVIMENTO LOCAL**

O turismo apresenta-se neste início de século como uma importante atividade social e econômica, não apenas no Brasil, mas em diversos países do mundo, se colocando entre os fenômenos sócio-econômicos da atualidade mais representativos destes novos tempos (PEARCE, 2002). A importância e a abrangência de tal fenômeno estão ligadas diretamente às condições impetradas pela nova ordem emergente, que passou a ser conhecida como revolução pós-industrial, resultante de uma nova conjuntura internacional, de mudanças culturais e de crescimento econômico de setores ligados à informática, serviços e meio ambiente (TRIGO, 1999).

O turismo vem ganhando importância mundial devido ao grande impacto que exerce na vida das pessoas e nos seus locais de vivência. A busca pela sustentabilidade e a participação da comunidade local se apresentam como novos desafios para o desenvolvimento de propostas para o planejamento do turismo. Tal desafio está ligado ao princípio de que o desenvolvimento turístico deve se basear no equilíbrio entre a conservação ambiental e cultural, a viabilidade econômica e a justiça social.

#### **4.1.1. Turismo e Sustentabilidade**

A discussão sobre turismo responsável ligado a um desenvolvimento sócio-ambiental sustentável vem emergindo tanto junto às comunidades receptoras como também no meio acadêmico, gerando a necessidade de pensar esta temática sob o olhar interdisciplinar em virtude de sua complexidade.

Nesta direção, entende-se que para desenvolver um processo de planejamento e gestão turístico sustentável é necessário agregar os fatores econômicos, sociais e ambientais (Figura 3) ao plano de desenvolvimento do turismo, para a geração de resultados mais justos as partes interessadas.

O planejamento turístico integra-se a outros processos de planejamento amplos, visando promover melhoria econômica, social e ambiental para o local, região ou país envolvido através do desenvolvimento adequado da atividade turística. Tal processo está baseado na pesquisa e avaliação, que busca otimizar o potencial de contribuição ao bem estar do ser humano e ao meio ambiente, minimizando os impactos ambientais e sociais (HALL, 2001; OMT, 2003). Neste sentido, o



planejamento e gestão do turismo precisam se ater a todas essas relações para que se tenha o efeito desejado.

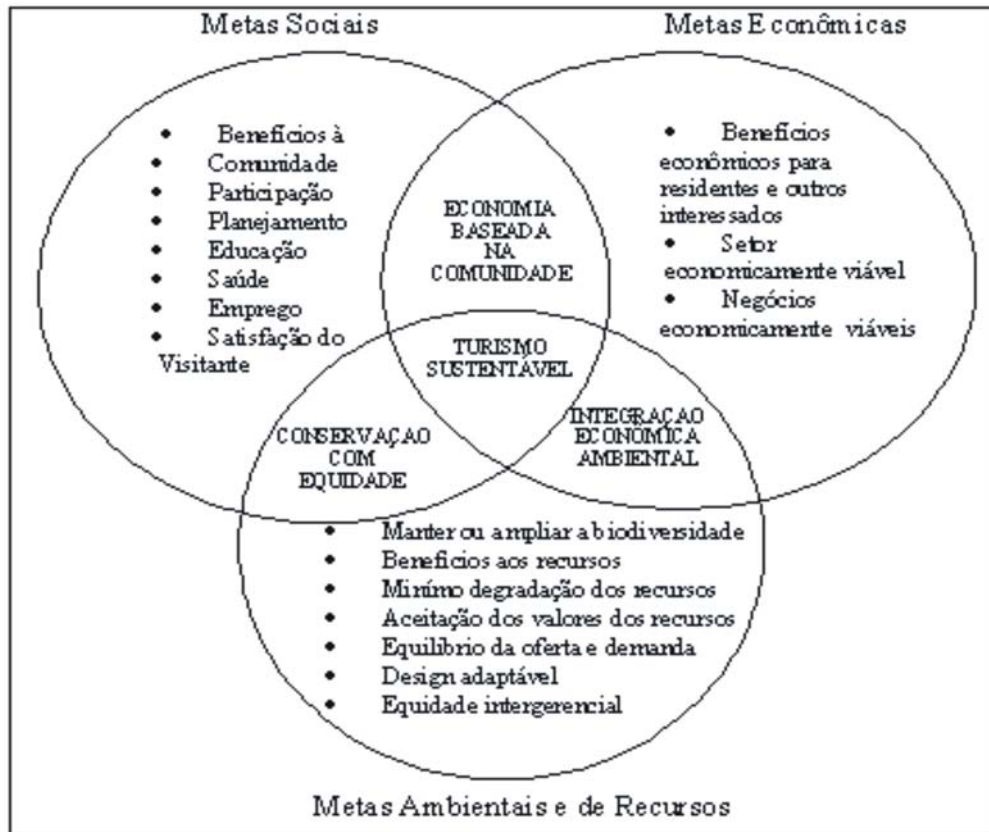


Figura 3: Valores e Princípios do Turismo Sustentável

Fonte: Hall, 2001, p. 33.

O turismo vem incrementando a economia dos mais diversos destinos, e ao mesmo tempo promovendo conseqüências sócio-espaciais marcantes para tais localidades receptoras, particularmente em áreas de maior fragilidade ambiental (litoral, encostas, complexos vegetais especiais – mangues, pantanal, e outros) ou cultural (comunidades isoladas, grupos remanescentes, entre outros), sendo que, alguns locais apresentam dupla fragilidade (ambiental e cultural).

A Organização Mundial do Turismo – OMT (2003) considera como sustentável e seguro, o turismo que possui entorno humano e institucional envolvendo aspectos físicos e ambientais capazes de influenciar diretamente nas condições de saúde,

qualidade de vida e segurança das pessoas e comunidades. Isto significa, observar de uma forma ímpar a relação entre os seres humanos, suas atividades e o uso que fazem do espaço que os envolve.

A complexidade inerente às discussões sobre sustentabilidade desenvolveu várias tentativas de marcar as suas dimensões. Uma abordagem que tem por mérito sintetizar as várias dimensões da sustentabilidade foi apresentada por Sachs (1993; 2000). Uma síntese de tais dimensões é apresentada no quadro 2, buscando inclusive integrar os conceitos para a área do turismo.

<b>DIMENSÃO</b>	<b>CONCEITO GERAL</b>	<b>CONCEITO NO TURISMO</b>
<b>ECOLÓGICA</b>	Proteção e mitigação dos danos aos elementos naturais	Capacidade de carga do ecossistema para uso turístico
<b>SOCIAL</b>	Equidade Social Acesso a bens e direitos	Equidade na distribuição dos benefícios trazidos pelo turismo
<b>CULTURAL</b>	Identidade Local Valorização cultural	Respeito as diferenças Valorização das minorias Integração cultural
<b>POLÍTICA</b>	Democratização e participação	Participação da comunidade local e dos visitantes nas decisões
<b>ECONÔMICA</b>	Equilíbrio no crescimento econômico	Desenvolvimento econômico dos destinos turísticos
<b>ESPACIAL</b>	Distribuição equilibrada do uso do território	Uso adequado dos territórios turísticos

Quadro 2: Dimensões da sustentabilidade e Turismo

A ampliação da discussão sobre sustentabilidade se aproxima da complexidade inerente ao discurso do turismo sustentável, pois seus princípios devem ir além das questões ecológicas, pois compreende também a melhoria das condições econômicas e sociais das populações locais, além da satisfação dos visitantes do destino.

As novas questões ligadas à ecologia, à globalização e ao aprofundamento das desigualdades sociais levou a sociedade a compreender melhor a interligação entre ambiente, economia e sociedade. Percebe-se, então, a emergência de um interesse global pela sustentabilidade. De acordo com o documento Nosso Futuro Comum da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecido como relatório Brundtland, o desenvolvimento sustentável é aquele que atende “*as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem também às suas*” (CMMAD, 1991, p. 9).

O conceito do desenvolvimento sustentável exige que se tenha uma visão mais ampla de desenvolvimento e de ambiente. As economias monetárias e a negação dos interesses públicos têm sido a principal característica de muitas políticas governamentais. Esta situação, por exemplo, proporcionou uma avaliação do meio ambiente unicamente em termos monetários, minimizando sua importância.

#### **4.1.2. Turismo e Complexidade**

O turismo deve ser compreendido como processo dinâmico e complexo. A complexidade do turismo está ligada às suas dimensões ecológicas, econômicas e sociais. A dinamicidade está relacionada ao contexto sócio-cultural inerente ao turismo. Assim, a análise de tal processo, na sua dinamicidade e complexidade, é do mesmo modo um desafio e uma necessidade para a implantação de propostas de gestão eficientes e eficazes para planejamento de territórios comandados por tal dinâmica (territórios turísticos).

O conceito mais utilizado e amplamente aceito, da Organização Mundial de Turismo (OMT), entende o turismo como "... atividades realizadas por pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes de sua moradia habitual, por um período de tempo consecutivo, inferior a um ano, com fins de férias, por negócios e outros motivos" (SANCHO, 2001, p. 3).

Quando se discute de desenvolvimento do turismo, normalmente se faz referência aos impactos da atividade nas destinações, as motivações e origens dos turistas. No entanto, para que se consiga entender tal processo de desenvolvimento é necessário considerar todas as complexas inter-relações existentes entre as pessoas e instituições que compõe o sistema global de demanda e disponibilidade (Dann, 2002).

A integração no contexto do turismo exige a adoção de três princípios que tornam o desenvolvimento do turismo mais adequado e atraente aos envolvidos: a aceitação, a eficiência e a harmonia.

A integração ideal do desenvolvimento do turismo numa comunidade ou destino deveria tornar o desenvolvimento mais aceitável tanto para os residentes locais quanto para os que utilizam os recursos existentes, do que um desenvolvimento turístico que é imposto de forma segregada e indesejável. A integração ideal também pode ser um processo muito eficiente. Para a maioria dos planejadores, desenvolvedores e gerentes, a eficiência é o principal objetivo, e os passos e mecanismos que agilizam o processo de conclusão e aceitação do desenvolvimento serão bem recebidos (BUTLER, 2002, p. 88).

Ressalta-se que um processo adequado de integração pode evitar futuros problemas em outras fases de desenvolvimento do turismo. Desta forma, a

resolução de conflito como parte do processo de desenvolvimento, a harmonia entre os vários segmentos, se apresentam como situações desejadas por planejadores e grupos de desenvolvimento (BUTLER, 2002).

Quando a sociedade como um todo, e particularmente os governos e a iniciativa privada, percebem os impactos que o turismo exerce nas comunidades receptoras (positivos e negativos e de ordem social, econômica e ambiental), gera-se uma preocupação efetiva da forma como esta atividade vem sendo desenvolvida. Diversas ações são desenvolvidas em direção ao planejamento do turismo, como alternativa para reduzir tais impactos, e ao mesmo tempo, potencializar os lucros obtidos com a atividade turística.

#### 4.2. PLANEJAMENTO DO TURISMO: CONTEXTO SOCIAL, SEUS MÉTODOS E ENFOQUES

A partir dos vários métodos de planejamento foram desenvolvidos e aplicados em diversas partes do mundo. GÓMEZ (1990, p. 87) considera que tais modelos podem ser classificados utilizando três critérios:

- a) Espacial: neste critério, o planejamento turístico pode ser dividido em local, regional, nacional ou internacional. O local é um planejamento em micro escala, em uma parte limitada do território nacional. O planejamento regional tem como âmbito uma ou mais regiões de uma nação. E o planejamento nacional utiliza o âmbito espacial total de um país, com toda a sua complexidade. No nível de planejamento internacional usa-se como

referência as zonas de fronteiras pertencentes a países vizinhos e a comunidades internacionais.

- b) Temporal: no critério do tempo, o planejamento pode ser dividido em curto (1 a 2 anos), médio (3 a 6 anos) e longo prazo (6 a 15 anos), sendo que o planejamento em prazo médio é o mais freqüente.
- c) Setorial: sob a perspectiva dos setores de atuação, existem quatro tipos fundamentais de planejamento turístico: o de litoral, o de áreas de montanhas, o de espaço rural (interior) e o planejamento turístico de outros setores. Ainda pode-se identificar outros tipos de planejamento turístico setorial, como por exemplo, o planejamento temático ou outros subsetores turísticos (alojamento, formação profissional, etc.)

Tal classificação representa uma aproximação e focalização nas propostas de planejamento visando dar melhor operacionalidade ao processo.

Uma das classificações mais completas dos diversos métodos do planejamento do turismo foi apresentada por Hall (2001). A autora identificou quatro abordagens: fomento, econômica, físico-espacial e comunitária.

- a) O fomento: tradicionalmente não envolve os residentes de destinos turísticos na tomada de decisões e nos processos de planejamento. Baseia-se na previsão de demanda turística e parte do simples princípio de que o desenvolvimento turístico é inerentemente bom e promove vantagens para o anfitrião. Não se atém aos impactos econômicos, sociais e ambientais potencialmente negativos do turismo e considera recursos naturais e culturais como objetos a serem explorados.

- b) Abordagem econômica: vê o turismo como uma indústria, que pode ser usada como ferramenta pelos governos para atingir determinadas metas de reestruturação e crescimento econômico, de geração de empregos e de desenvolvimento regional, por meio de provisão de incentivos financeiros, de pesquisa, de marketing e de auxílio na divulgação. Normalmente, dá atenção limitada aos impactos negativos exercidos pelo turismo.
- c) Abordagem físico-espacial: refere-se particularmente ao uso do solo e enfatiza questões relacionadas à capacidade de saturação física e social, aos pontos de saturação ambiental e aos limites ou índices aceitáveis de mudança. Por possuir múltiplos objetivos e dimensões, o planejamento espacial do turismo, muitas vezes parte de padrões que minimizam impactos negativos do turismo em ambiente físico. Devido à tendência dos destinos evoluírem e declinarem em relação ao mercado, economicamente e fisicamente, a abordagem espacial enfatiza a produção de planos de desenvolvimento de turismo com base nos recursos naturais de uma região e na capacidade ou limitações de sítios para suportar infra-estrutura turística.
- d) Abordagem Comunitária: é uma forma de planejamento que busca desenvolver a infra-estrutura, assim como oferecer instalações recreativas para residentes e visitantes por meio dos benefícios econômicos gerados pelo turismo, envolvendo a comunidade no processo de tomada de decisão. Nesta direção criam-se programas de desenvolvimento coerentes com as filosofias culturais, sociais e econômicas do governo e das pessoas que vivem na região visitada, otimizando a satisfação dos visitantes. Entretanto, os maiores problemas para a implementação desta abordagem estão ligados à política do

processo de planejamento e das divergências que podem surgir na estrutura governamental.

Além dos procedimentos apresentados por Hall (2001), pode-se identificar uma quinta abordagem metodológica que vem sendo aplicada atualmente: a abordagem sustentável. Entende-se que embora o planejamento comunitário proporcione a base para o desenvolvimento, ele precisa ser ampliado, para incorporar aspectos coordenativos, interativos, integrativos e estratégicos. Uma das formas de desenvolver a sustentabilidade da atividade turística é convencer o governo e a indústria do turismo da importância de incorporar princípios de desenvolvimento sustentável aos planejamentos e às operações. Para medir o êxito do desenvolvimento do turismo em uma localidade deve-se utilizar um conjunto de indicadores de sustentabilidade eficazes que ajudem a determinar em que ponto o desenvolvimento turístico se encontra, para onde vai e quanto falta para atingir as metas definidas. Para escolher os indicadores, deve-se compreender primeiramente, as metas políticas e de planejamento. Existem várias tipologias de indicadores, e dentre eles citam-se: os indicadores econômicos, os ambientais e os sociais, que medem mudanças na economia, no ambiente e na sociedade.

O planejamento turístico sustentável exige além de diretrizes ou auto-regulamentação do setor, também sistemas de gerenciamento adequados e ainda necessita do comprometimento com os princípios sustentáveis e da integração de longo prazo das metas sociais, ambientais e econômicas por todas as partes envolvidas no processo de planejamento.

Além da categorização por abordagens metodológicas, podem-se classificar as propostas de planejamento pelos enfoques desenvolvido, originando diversos



modelos, inspirados em um ou mais métodos. A diversidade de modelos de planejamento de turismo proporciona a criação de repertório rico em possibilidades, que subsidiam pesquisas e, conseqüentemente, novas propostas cada vez mais adequadas às realidades que vem se apresentando.

Fazendo um breve resgate histórico dos vários modelos de planejamento do turismo apresentados nas últimas décadas do século XX, pode-se perceber diversos enfoques. Dentre os mais difundidos apresentam-se os enfoques: espacial, econômico e estratégico.

O enfoque espacial, também denominado de urbanístico ou geográfico, teve seu ápice na década de sessenta na Europa, espalhando-se nas décadas posteriores para os demais continentes. Petrocchi (2001) salienta que este enfoque está ligado à necessidade do ordenamento do solo, motivada pelo rápido crescimento dos destinos, e por um turismo de caráter local. Este enfoque visa orientar os investimentos públicos e privados e, ao mesmo tempo, busca dar respostas ao crescimento rápido do turismo de massa. Para caracterizar o enfoque espacial apresenta-se o modelo sistematizado por Lawson e Baud-bovy (apud Acerenza, 1987), que se constitui de cinco passos (figura 04).

Os dois primeiros passos são formados pelo inventário e análise dos mercados. Estes geram os passos seguintes, que se constitui na projeção das instalações e infra-estrutura. Com o terceiro passo concluído, é criado o plano de ocupação e localização das instalações e infra-estruturas. Finalmente, como último passo, ocorre a avaliação do custo/benefício.

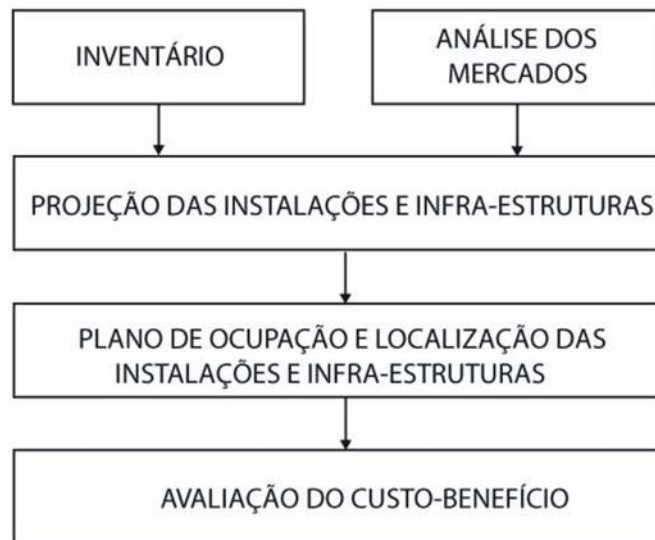


Figura 4: Simplificação do modelo de planejamento do turismo de Lawson e Baud-Bovy

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987.

Transposto para a América a partir do final da década de sessenta, o enfoque espacial cria uma visão bem mais abrangente. Este enfoque influenciou a implantação de vários planos em todo o continente Americano, agregando as políticas de desenvolvimento, como uma etapa importante.

O modelo de Boullón (apud ACERENZA, 1987), no mesmo enfoque, apresenta-se em três fases (Figura 5). Na primeira fase ocorre a caracterização, não apenas através da análise e diagnósticos das informações levantadas pelo inventário, mas também pela análise das políticas e prioridades em âmbito local, regional, nacional ou internacional. A segunda fase, caracterizada pela apresentação das sínteses e sugestões, tem as mesmas preocupações dos mercados já apresentados no modelo europeu. Contudo, enfatiza as soluções de nível técnico, reforçando o caráter tecnicista da escola americana de planejamento.

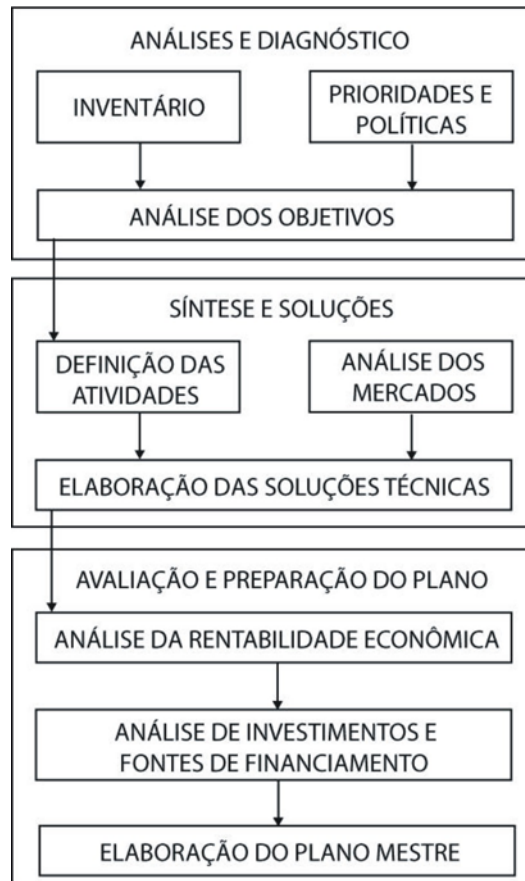


Figura 5: Modelo Norte Americano do enfoque espacial adaptado por Boullón  
 Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987.

A última fase, que frisa a avaliação e a preparação do plano de expansão física, tem duas etapas ligadas a questões de cunho econômico e financeiro. Assim, antes da definição do plano mestre, destaca-se a análise da rentabilidade econômica; e como segunda etapa, ocorre o levantamento das fontes e análises dos investimentos.

Os modelos de planejamento sob o enfoque espacial trouxeram para o turismo as primeiras preocupações ambientais, ligadas a necessidade de ordenamento da ocupação do território pelo turismo, marcante particularmente nas décadas de sessenta e setenta. No entanto, não são as preocupações ligadas a sustentabilidade de nossa época, apesar de se fazer necessário à importância dos interesses na temática ambiental, pois foram os primeiros a contribuir nesta direção.

O enfoque econômico nos planos de turismo surgiu no final da década de sessenta, e se manteve muito forte nas décadas de setenta e oitenta. Os modelos de planejamento do turismo sob este enfoque foram derivados da própria dinâmica econômica mundial a partir da década de sessenta e setenta, sob a égide dos financiamentos internacionais obtidos através dos órgãos de fomento, em especial do BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Banco Mundial.

Seu principal objetivo era o de proporcionar aos destinos, quer sejam localidades, regiões ou países, desenvolvimento econômico e social. Acerenza (1992) afirma que este enfoque importa para o turismo, técnicas e modelos de outros campos, particularmente da economia e do planejamento regional. O enfoque apresentou duas abordagens básicas: uma micro-econômica, difundida na Europa, e outras com abrangência macro-econômica, com influência norte-americana, em várias regiões do mundo, mais especificamente no continente Americano.

O modelo de Planejamento sistematizado por Lawson e Baud-Bovy (apud Acerenza, 1987), caracteriza o enfoque econômico sob a influência européia. (Figura 06). Tal modelo tem início com o inventário, a avaliação e prognóstico do mercado. A partir desta fase são analisadas as oportunidades e ameaças e os pontos fortes e fracos. Em seguida são consideradas as políticas alternativas de desenvolvimento. A partir desta etapa, é desenvolvido o plano para cada política levantada, onde são analisados as facilidades, a expansão física, os impactos e o custo benefício. Após a escolha da política mais apropriada, elabora-se o plano detalhado. Percebe-se ainda a influência das discussões de estratégias que influenciaram alguns processos de planejamento de turismo.



Figura 6: Modelo de Planejamento de Lawson e Baud-Bovy sob o enfoque econômico

Fonte: PETROCCHI, 2001, p. 78.

O modelo americano deste enfoque apresenta passos bastante diferentes, especialmente pela abrangência macro-econômica. O modelo sistematizado por Edgar Díaz (apud Acerenza, 1987), conhecido como modelo norte-americano, têm na sua primeira fase, três etapas: definição da imagem-objetivo; análise do mercado; orientações macro-econômicas e políticas (Figura 7).

A partir destas etapas é elaborado o diagnóstico geral do setor. Com o diagnóstico executado, são estabelecidos os objetivos e as metas, criando condições para a determinação das estratégias. Com estas fases concluídas, são fixados os instrumentos de política econômica, e preparados os planos de ação.

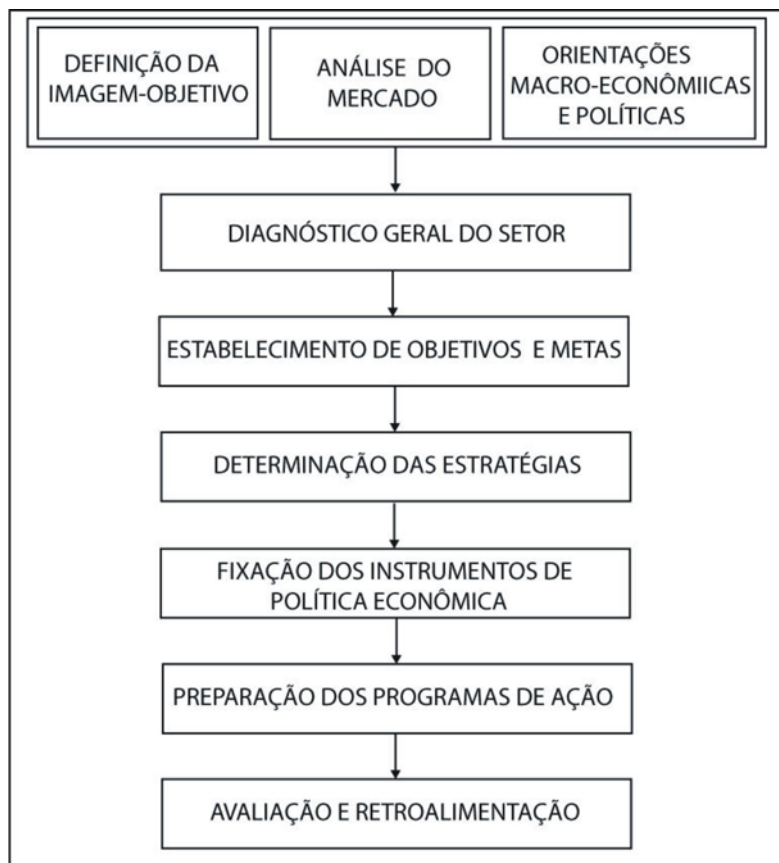


Figura 7: Adaptação do modelo norte-americano desenvolvido por Edgar Díaz  
 Fonte: Petrocchi, 2001, p. 79.

O modelo se completa com a etapa de avaliação e retroalimentação. Convém salientar que este modelo traz o mecanismo da avaliação aliado a retro-alimentação do plano, usado mais tarde, em diversos outros modelos.

Numa direção muito próxima, Baud-Bovy desenvolve o Products Analysis Sequence for Outdoor Leisure Planning (1976-7), conhecido como modelo PASOLP (figura 8). O modelo compreende quatro fases, iniciando pela pesquisa e análise dos recursos dos mercados e das políticas e prioridades nacionais.

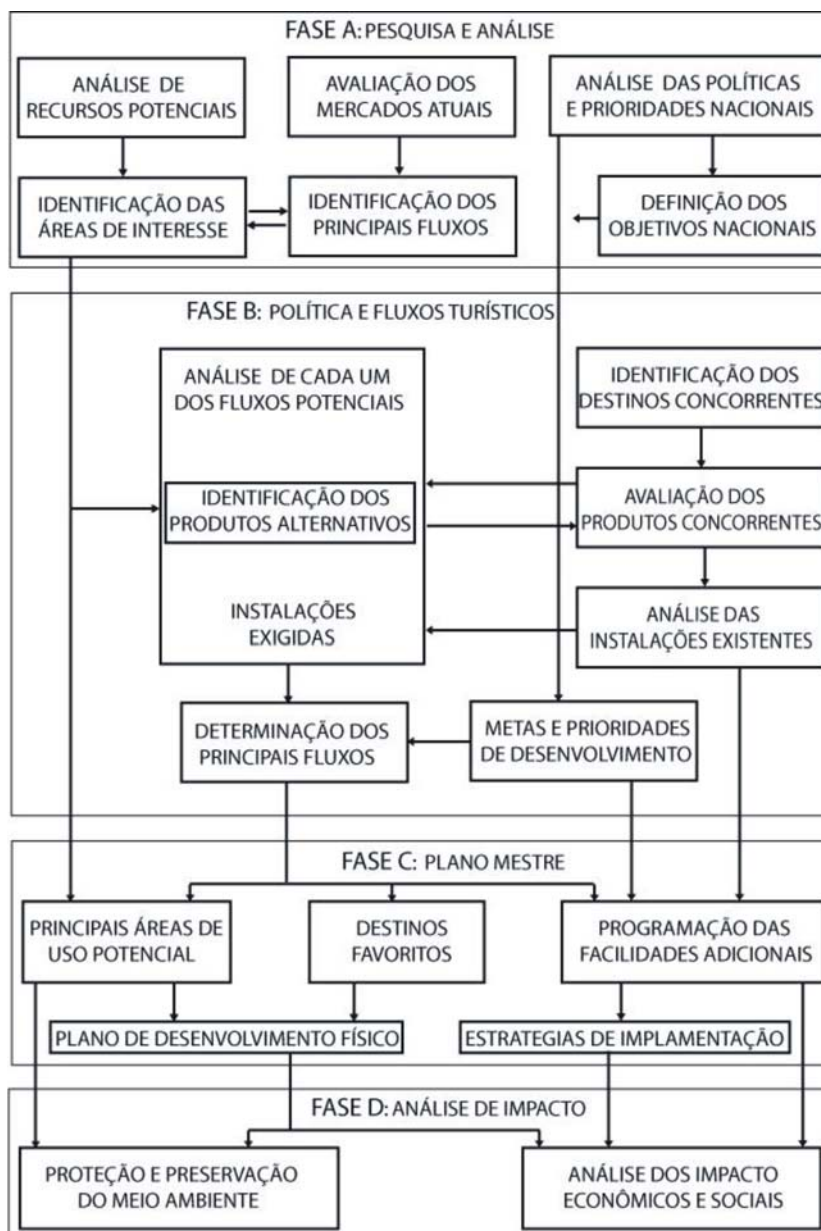


Figura 8: Modelo de Baud-bovy, denominado de PASOLP

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987.

A segunda fase determina os principais fluxos turísticos, criando possibilidade para a determinação dos planos mestres, formados por um plano de desenvolvimento físico (ponto central do modelo) e as estratégias para sua implementação. Na fase final, este modelo dá ênfase às análises dos impactos, quais sejam, ambientais ou sociais e econômicos. Observa-se, contudo, algumas similaridades com os modelos

anteriores, porém merece destaque a preocupação com os impactos gerados pelo turismo(BISSOLI, 1999).

Em suma, os modelos de planejamento no enfoque econômico deram resposta necessidade de uma época, particularmente aos interesses do segmento empresarial do turismo. As preocupações com as estratégias de desenvolvimento econômico aparecem com mais nitidez no modelo PASOLP, ligadas as preocupações ambientais e sociais.

A proposta de planejamento estratégico regional para o turismo, apresentada em 1979, por Clare Gunn (apud ACERENZA, 1987) caracteriza bem o enfoque estratégico. A preocupação com a estratégia no planejamento já pode ser percebida em propostas dos enfoque anteriores, mas no modelo Gunn, a estratégia se torna central no processo. A proposta fixa em cinco as fases do planejamento (figura 9).

Na primeira fase ocorre a avaliação dos mercados para a fixação dos objetivos. Com os objetivos determinados, o processo de planejamento divide-se em dois segmentos: um ligado aos fatores físicos e outro ligado aos não-físicos. Essa divisão permanece nas três fases que se seguem, porém mantêm uma inter-relação entre os dois segmentos em todas as fases.

Na penúltima fase, definem-se os conceitos de desenvolvimento para cada um dos fatores, e na fase final, denominada de recomendações, são desencadeados os programas de desenvolvimento físico e funcional e as políticas e organização.



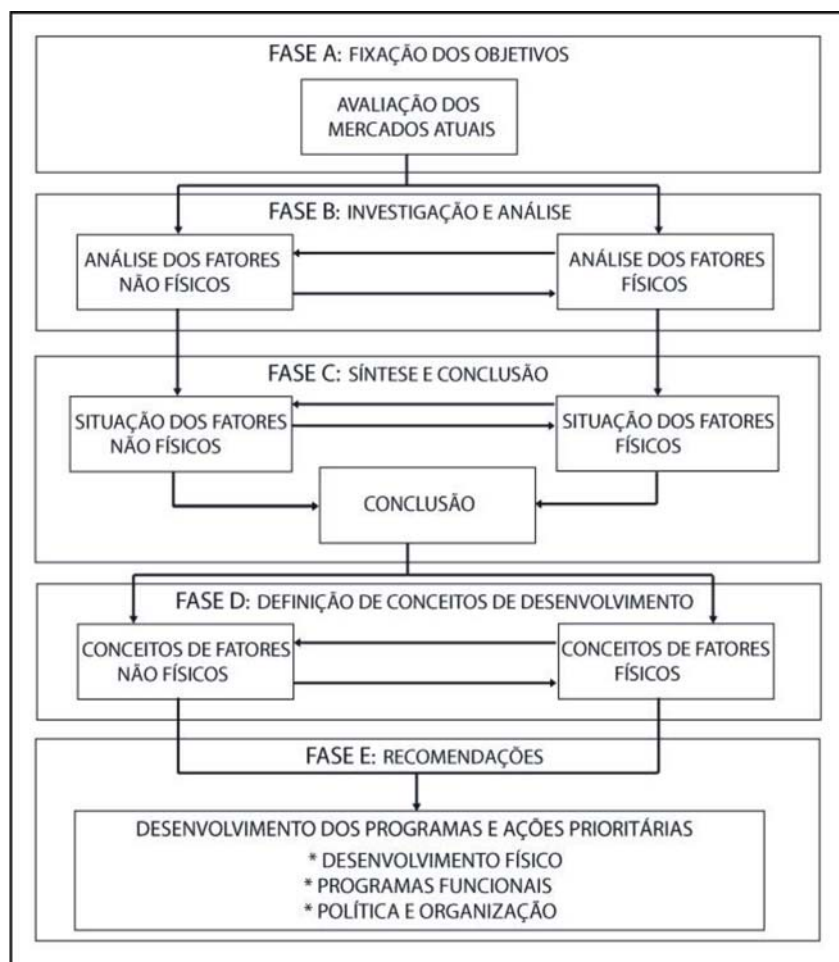


Figura 9: Modelo de Planificação Estratégica Regional - Clare Gunn

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987.

A ênfase nas estratégias ultrapassa o que se pode denominar de modelos precursores, pois vem sendo também trabalhados nas propostas desenvolvidas nas últimas décadas. Neste mesmo sentido, convém ressaltar que os modelos apresentados sob os enfoques espacial, econômico e estratégico, se apresentam não apenas como bases históricas, mas também técnicas e conceituais para novas propostas de planejamento do turismo. Isto pode ser observado nos diversos modelos que vêm sendo apresentados recentemente pela literatura em turismo, se colocando como propostas inovadoras ou revitalizadoras.

Dentre as propostas mais recentes de planejamento do turismo destacam-se os modelos integrados, as propostas participativas e os planos de desenvolvimento.

Quase todas se apresentam apenas como referências para planos de turismo, buscando contribuir em um ou outro aspecto. Destas novas propostas pode-se destacar as de Cooper et al (2001), Molina e Rodriguez (2001), McIntosh et al (1999) e Lickorish e Jenkins (2000).

Cooper et al (2001) desenvolveu uma proposta, intitulado Planejamento do Desenvolvimento do Turismo. Nesta proposta o planejamento é visto como um processo, composto de uma estrutura coerente (figura 10).

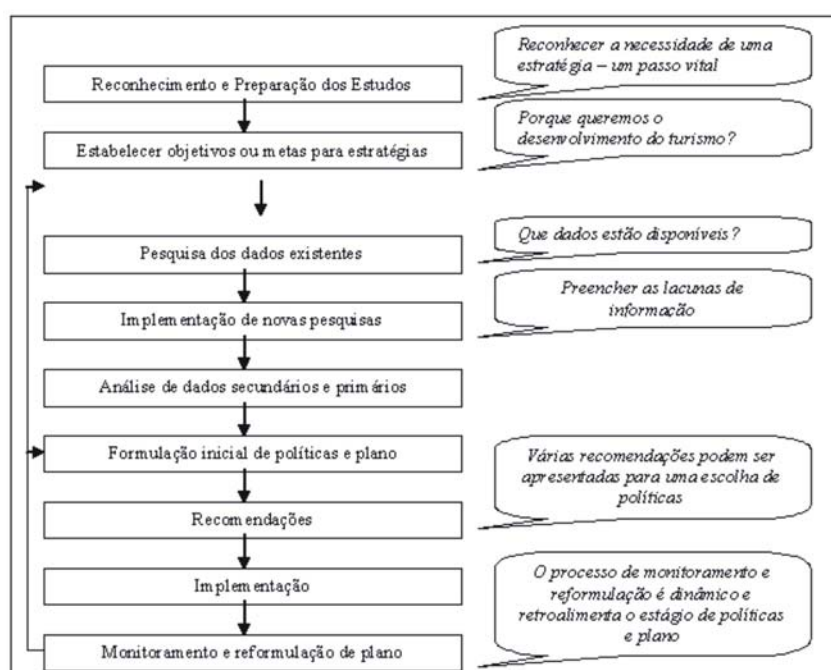


Figura 10: Processo de Planejamento

Fonte: Adaptado de Cooper et al, 2001.

O modelo apresenta uma estrutura, que incorpora etapas de vários outros planos, inclui uma fase de monitoramento e reformulação de plano. Esta fase cria abertura no processo para reavaliações, abrindo possibilidades para o re-planejamento. Os fracassos no planejamento são encarados como possibilidades de novas intervenções, visando a melhoria contínua do processo.

Cooper et al (2001, p. 253) afirmam que:

(...) o fracasso do plano de desenvolvimento turístico, quando ocorre, é provavelmente causado por falhas no estágio de projeto (estrutura de planejamento inadequada) ou no estágio de implementação. Ambas as formas de fracasso são comuns, mas em muitos casos, há ações corretivas que podem ser desenvolvidas para diminuir alguns problemas.

Assim, Cooper et al (2001) consideram que um planejamento que proporcione um processo de desenvolvimento bem-sucedido do turismo exige procedimentos flexíveis e minuciosos e completam, afirmando que:

... a flexibilidade é necessária para os ajustes às reformulações, em respostas a mudanças internas e externas. O procedimento minucioso é necessário devido à complexidade da indústria turística e das consequências econômicas, ambientais e sociais de seu desenvolvimento (Cooper, 2001, p. 201).

Outra proposta que busca apresentar diferencial dos modelos tradicionais é o Planejamento Integral de Molina e Rodriguez (2001). Duas fases constituem o processo de elaboração deste tipo de planejamento: a definição e a aplicação. Na definição são executados o diagnóstico e o prognóstico, estabelecidos os fins e selecionados as estratégias e os instrumentos (figura 11).

Na fase de aplicação são desenvolvidas a pressuposição, a instrumentalização e a avaliação. Da primeira fase o resultado é o plano de turismo, enquanto da segunda é o programa e o projeto de turismo. Como pode ser observado, este modelo se constitui em uma tentativa de integrar vários enfoques num mesmo modelo. Além disso, a preocupação com a avaliação diagnóstica ocorre tanto na fase de definição quanto na implantação.

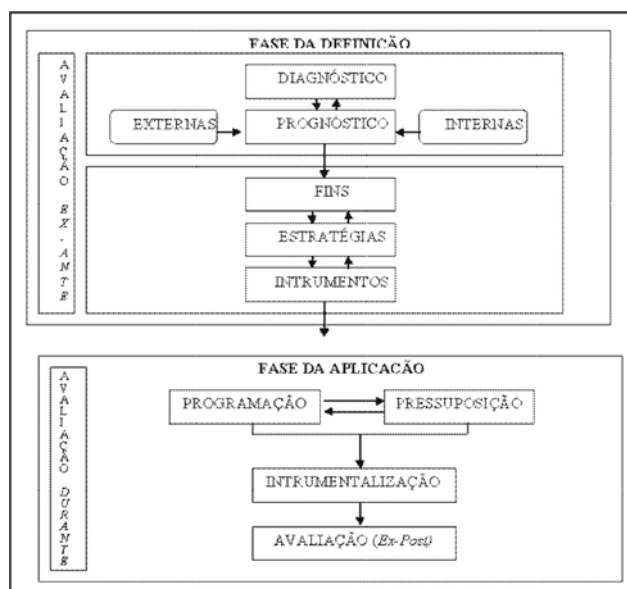


Figura 11: Modelo de Planejamento Integrado de Molina ; Rodríguez

Fonte: Elaborado a partir de Molina ; Rodríguez, 2001

McIntosh et al (1999), na mesma direção de integração dos vários enfoques percebido em Molina e Rodriguez (2001), desenvolveram um modelo que visa sanar problemas dos modelos tradicionais de planejamento tendo em vista o grande número de variáveis que intervêm nos espaços turísticos. Neste modelo, o processo de planejamento se inicia com a definição da escala, tamanho, mercado, caráter e propósito do planejamento (fase de definição).

A segunda fase é caracterizada pela definição dos objetivos, criando um programa definido para o seu cumprimento (fase de objetivos). Na terceira fase, ocorre o levantamento dos dados existentes que subsidiaram as análises e interpretações (fase de levantamento de dados). Na quarta fase ocorre a análise e interpretação dos dados levantados, resultando em conclusões e recomendações ao plano preliminar (fase de análise e interpretação dos dados).

Considerando as opções possíveis, prepara-se o plano preliminar (fase de planejamento preliminar). Com o plano preliminar concluído, o mesmo deve ser

analisado e aprovado pelas instâncias competentes -governos, comunidades, associações (fase de aprovação). Com o plano preliminar aprovado, retorna-se com as questões a serem redefinidas e completa-se o plano final (fase de plano final). Com o plano final definido, inicia-se a última fase, a implementação. Nesta fase, deve-se garantir mecanismos de controle e de avaliação, proporcionando retroalimentação ao processo de planejamento (fase de implementação).

Um outro modelo simplificado, foi apresentado por Lickorish ; Jenkins (2000). Na primeira fase, ocorre a análise da demanda e da oferta do destino turístico. Somente com uma análise minuciosa, ocorre a previsão da demanda. O segundo passo consiste em determinar o custo e garantir o financiamento do plano. Somente com esta etapa concluída ocorre a implementação do plano. Os passos que seguem, monitoramento e avaliação, visam garantir a continuidade do processo (figura 12).



Figura 12: Modelo de Planejamento do Desenvolvimento do Turismo

Fonte: Elaborado a partir de Lickorish ; Jenkins, 2000.

As últimas quatro propostas apresentadas buscaram dar novas contribuições ao planejamento do turismo. Incluíam uma perspectiva mais integrada e a necessidade de avaliação e controle. Não se enquadram em nenhum dos enfoques até aqui

apresentados, pois talvez configura um novo enfoque, base da integração dos demais.

### 4.3. PROPOSTAS DE PLANEJAMENTO NUMA ABORDAGEM SISTÊMICA

Algumas propostas de planejamento e gestão do turismo apresentam uma visão integrada, sistêmica e complexa em relação ao atual cenário de mudanças. Tais propostas têm como características comuns o enfoque sistêmico, pois todas têm uma relação intensa com a visão sistêmica e processual, e são pertinentes aos referenciais que vem se trabalhando nesta pesquisa e se pretende aprofundar. Destas propostas foram apresentadas: Planejamento Estratégico de Turismo (Acerenza, 1987), Planejamento Econômico do Turismo (Gómez, 1990), Processo Integrado de Planejamento do Turismo (Hall, 2001) e Planejamento e Gestão do Desenvolvimento do Turismo Sustentável (Rebollo et al, 2001). Cada uma em sua especificidade contribui para o avanço epistemológico e operacional do planejamento e gestão sistêmica do turismo.

#### **4.3.1. Planejamento Estratégico do Turismo**

A proposta de Acerenza (1987) representou um marco inovador dos modelos de planejamento do turismo, apresentando na obra *Administración del Turismo* em meados da década de oitenta, novas concepções que buscavam agregar a visão sistêmica aos avanços da época na área de estratégia.

Acerenza (1987) afirma que os enfoques anteriores a sua proposta contribuíram sensivelmente para o conhecimento da atividade turística, mas analisavam o turismo sob aspecto parcial, focavam somente os interesses das disciplinas. Nas décadas de sessenta e setenta, momento em que a atividade turística torna-se expressiva no cenário econômico mundial, o planejamento tinha como finalidade dar respostas e soluções aos problemas relacionados ao ordenamento do território para fins turísticos e para as dificuldades econômicas dos países. Devido às limitações dos planos turísticos, o desenvolvimento da atividade começou a mostrar efeitos negativos, por não ter levado em conta fatores sociais, culturais e ecológicos, pois notadamente dava-se maior ênfase ao desenvolvimento físico. Os problemas iniciais do planejamento em alcançar os objetivos propostos estavam nos enfoques simplificadores para resolver os problemas complexos, levando o planejamento a atingir parcialmente suas metas.

As deficiências dos enfoques tradicionais de planejamento turístico exigiram o surgimento de novos enfoques, que buscavam abordar o processo de planejamento turístico de forma integral, através de um desenvolvimento mais harmônico da atividade turística.

Para Acerenza (1987) o enfoque sistêmico possibilita a compreensão da estrutura e do funcionamento do fenômeno turístico, pois exige a integração dos conhecimentos interdisciplinares, que facilitam a identificação, as relações e a interação dos elementos componentes e interatuantes no sistema com o seu meio, e a influência que cada elemento tem sobre o outro. Seus estudos foram fortemente influenciados pela Teoria Geral dos Sistemas, desenvolvidas por Bertalanffy (1975).

A partir destes pressupostos, o autor sugere um modelo que denominou de Planejamento Estratégico do Turismo. Concebe o Planejamento Estratégico como aquele que se ocupa das decisões sobre desenvolvimento do turismo, a partir das altas esferas do poder público, e nas suas palavras é um processo “destinado a determinar los objetivos generales del desarrollo, las políticas y las estrategias que guiarán los aspectos relativos a las inversiones, el uso y el ordenamiento de los recursos utilizables com este fin” (ACERENZA, 1987, p. 73). Esta proposta de planejamento opta pela ação em longo prazo, ditando as principais diretrizes que devem ser tomados para o desenvolvimento do turismo.

Acerenza (1992) entende o sistema turístico como um conjunto integrado de elementos interagentes destinados a realizar cooperativamente uma função determinada. O turismo pode ser analisado, como um sistema aberto composto de cinco elementos (Figura 13).

Destes elementos, um é dinâmico, o turista; três são geográficos: a região geradora, a rota de trânsito e a região de destino; e um elemento é econômico, a indústria turística. Esses elementos são ordenados em conexão funcional e espacial, e interagem com os fatores físicos, econômicos, sociais, culturais, políticos e tecnológicos do ambiente onde se desenvolvendo a atividade.

Pode-se observar que os organismos oficiais de turismo não fazem parte do sistema turístico, desempenham, porém o papel de administrador do desenvolvimento da atividade turística, oferecendo os fundamentos básicos nos quais se sustenta o funcionamento do sistema.



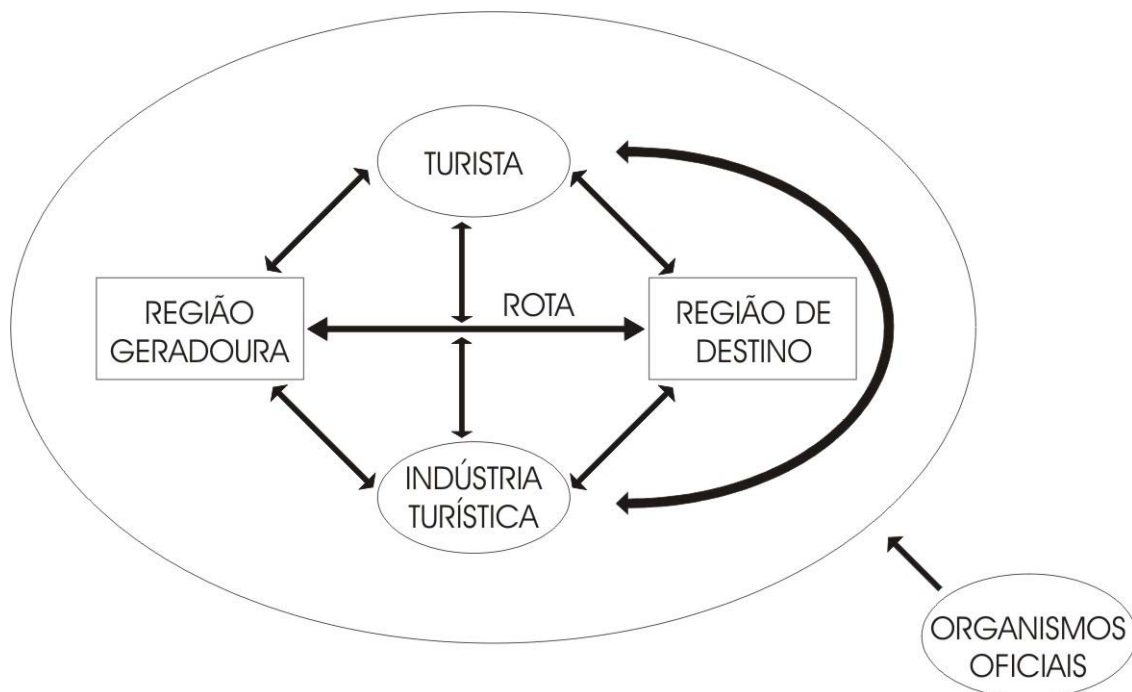


Figura 13: Elementos do Sistema Turístico

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1992.

De acordo com Acerenza (1987), o sistema turístico é colocado em movimento por meio do turista pelo deslocamento que realiza entre a sua região de origem - região emissora e a região de destino – receptora. Para o funcionamento do sistema, primeiramente há a decisão do turista em viajar. A escolha depende de diversos fatores, tais como as motivações que levaram o turista a viajar, a imagem que o turista tem do lugar e as vantagens comparativas existentes entre os diferentes destinos alternativos. A partir da decisão o turista é requerido um conjunto de serviços (seja de transporte, alojamento, alimentação, entre outras atividades pública ou privada.), que são oferecidos em espaços geográficos bem definidos, necessários para efetivação da viagem.

No sistema turístico o fator deslocamento é um requisito básico, para que o turista chegue até a região de destino, no qual se localizam as atrações turísticas que motivaram a viagem. Desta forma, o transporte se torna uma das ferramentas

essenciais para o funcionamento do sistema. Outros elementos constituintes são os serviços de alojamentos e alimentação que estão altamente condicionados ao mercado potencial, e também a tudo que diz respeito ao desenvolvimento da atividade turística.

Todavia, o papel dos organizadores e agentes de viagens no funcionamento do sistema é também indispensável, devido ao caráter intermediário que eles exercem entre os prestadores de serviços e o turista, estimulando a atividade do sistema em seu conjunto.

Os equipamentos de animação turística (facilidades e instalações destinadas às atividades recreativas, lazer e diversão), embora não estejam integrados aos serviços turísticos, estão estreitamente ligados ao sistema turístico, localizados na região de destino.

Como o início do funcionamento do sistema turístico depende exclusivamente do turista Acerenza (1992) entende que há a necessidade de realizar ações que estimulem o turista a viajar. A principal ferramenta que o sistema turístico dispõe para estimular seu funcionamento é o marketing. O êxito ou o fracasso dos planos turísticos de desenvolvimento depende de sua eficácia, e, destarte, é essencial que o destino utilize a adequadamente tal ferramenta, que tem como principal função estimular o funcionamento do sistema turístico e, por conseguinte, aumentar os fluxo das correntes turísticas para regiões receptoras. Dialeticamente, a eficácia de tais ações de *marketing* depende diretamente do êxito ou fracasso de outras ações do gerenciamento dos planos turísticos, como o próprio planejamento.

Acerenza (1992) identifica o marketing turístico como todas as ações destinadas á promoção e venda da oferta turística, com propósito de estimular e influenciar os

visitantes a um determinado destino. É uma série de atividades, que integram em seu conjunto, um processo que torna possível a transferência de produtos ou serviços do prestador ao consumidor final (o turista).

Sob o ponto de vista administrativo, Acerenza (1987) descreve o planejamento turístico como um processo dividido em: planejamento estratégico, relacionado a tomadas de decisões e o planejamento operacional, ligado à execução do processo de planejamento através de fases distintas. Para Acerenza (1987, p.73) “ la planificación estratégica establece los grandes ejes del desarrollo turístico y se puede definir el proceso destinado a determinar los objetivos generales del desarrollo, las políticas y las estrategias que guiarán los aspectos relativos a las inversiones, el uso y el ordenamiento de los recursos utilizables con este fin.” O planejamento turístico em nível nacional e regional é administrado pelo poder público, e deve incluir em seu processo, além de uma política geral de desenvolvimento, a ação conjunta do turismo nacional e internacional, visando o desenvolvimento da atividade em conjunto. Quanto maior o benefício que as instâncias de poder instituídas obtenham com o desenvolvimento do turismo, maior será seu comprometimento. O planejamento em nível estratégico consiste em adaptar para o momento atual, medidas e decisões que resultaram em efeitos futuros.

Diante de tais pressupostos o autor desenhou um esquema metodológico destinado a demonstrar sua proposta de Planejamento Estratégico do Turismo. Cada uma das fases se constitui em um processo dividido em sub-processos bastante detalhados (figura 14). O esquema metodológico de Acerenza (1987) é composto por uma seqüência de etapas integradas que são:

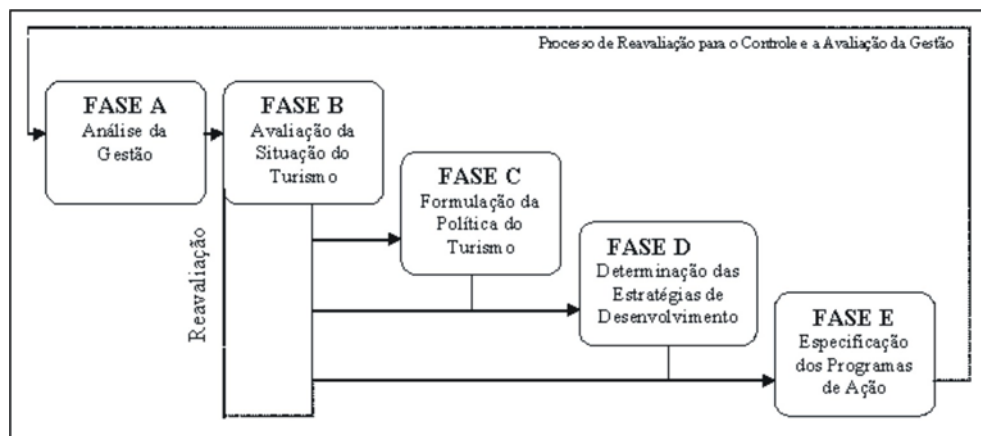


Figura 14: Esquema do Processo de Planejamento Estratégico em Turismo

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987..

- a) Análise da gestão: é a análise dos planos e programas turísticos executados pelo estado (organismo nacional de turismo). Essa análise irá subsidiar o controle e avaliação da gestão.
- b) Avaliação da situação do turismo: o objetivo dessa fase é avaliação do turismo partindo das prioridades nacionais de desenvolvimento econômico e social, do impacto da atividade turística sobre a comunidade e a expectativa do sistema turística quanto ao desenvolvimento do turismo. Verifica-se a situação do ponto de vista do apoio econômico e social que o setor turístico tem recebido por parte do governo para impulsionar os planos de desenvolvimento. Finalmente, identificam-se e avaliam-se os problemas e as oportunidades existentes para o desenvolvimento do turismo.
- c) Formulação da política do turismo: esta fase é destinada a determinar os objetivos gerais do desenvolvimento turístico e formular uma política para orientar as ações a serem executadas no decorrer no plano de desenvolvimento.

d) Determinação das estratégias de desenvolvimento: O primeiro passo é identificar o produto/ mercado para cada tipo de turismo que pretende desenvolver, depois se deve analisar o potencial do mercado em longo prazo, e estudar a concorrência finalizando, com a avaliação da capacidade competitiva dos produtos. Após esses passos se analisam os recursos econômicos, humanos e tecnológicos exigidos para o desenvolvimento e a possibilidade de exploração de cada oportunidade do produto em busca de estratégias alternativas, procurando determinar as estratégias mais adequadas para o desenvolvimento dos objetivos específicos nos quais se encontram os distintos programas de ações.

e) Especificação dos programas de ação: essa etapa é o ponto de partida para a planificação operacional, e se constitui em linhas de ações baseadas em cinco campos básicos de desenvolvimento turístico:

- Organização institucional;
- Fomento e desenvolvimento;
- Marketing e promoção turística;
- Formação de recursos humanos; e
- Programação financeira.

Enquanto o planejamento estratégico é realizado em longo prazo ou período dentro do qual pretende-se obter os resultados desejados, o planejamento operacional está ligado aos aspectos operacionais do desenvolvimento e conseqüentemente aos níveis de execução de distintos programas destinados ao fomento e desenvolvimento do turismo que se encontra ligado aos aspectos do setor público.

O controle e a gestão da atividade turística são necessários para que a mesma consiga atingir seus objetivos. Através de programas de ações orientados para o cumprimento das metas e objetivos propostos. Por este motivo é necessário criar um sistema de informação e controle de gestão que permita avaliar a gestão nos mais distintos níveis de direção, antes de uma tomada de decisão. Acerenza (1987, p. 147) descreve o sistema de informação e controle como “una continua e interactuante estructura de personas, equipos y procedimientos diseñados para reunir, clasificar, analizar, evaluar y distribuir información exacta y a tiempo, con el fin de que la utilicen quienes toman decisiones en los campos de la planificación, la ejecución y el control”.

Devido à complexidade das informações do setor turístico o sistema é dividido em três subsistemas: as informações internas, a investigação do mercado e a inteligência de mercado (Figura 15).

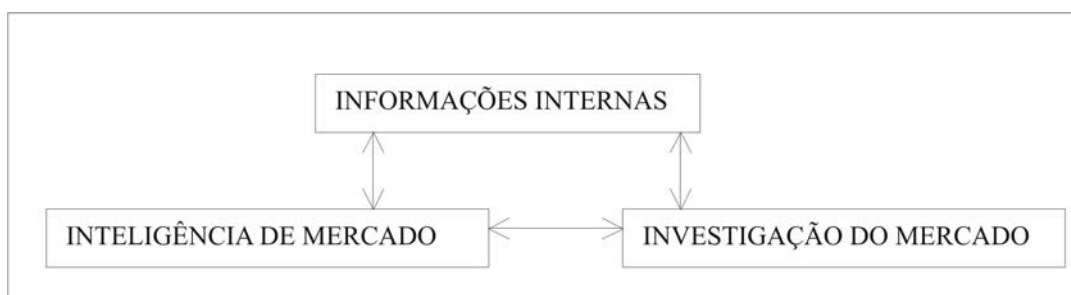


Figura 15: Sistema de Informações do Setor Turístico.

Fonte: Adaptado de Acerenza, 1987.

O subsistema de informações internas é o conjunto de procedimentos destinados a proporcionar dados em forma periódica e resultados atualizados sobre as ações que estão sendo executadas. O subsistema de investigação de mercados dentro do enfoque de sistema é definido como a análise e divulgação de dados relativos a uma situação específica de comercialização, composta de informações relativas ao

mercado. E o subsistema de inteligência de mercados tem como finalidade alertar a administração, sobre acontecimentos relacionados a ações dos mercados concorrentes no campo da comercialização, para que a administração possa reagir de forma oportuna e adequada.

O segundo elemento do sistema de informação e controle está ligado ao controle e avaliação da gestão em desenvolvimento. O terceiro elemento está relacionado à tomada de decisão final e, portanto, à medida que se observa o processo de desenvolvimento, é necessário realimentar o sistema.

A proposta de Acerenza (1987) contribui significativamente para as formas de se entender o planejamento num cenário mais complexo das relações sociais e econômicas locais e globais. Apresenta para isso, uma proposta com maior grau de complexidade, numa perspectiva integrada e com uma visão estratégica. Além de ver o planejamento num enfoque administrativo, a sua divisão das ênfases do planejamento na estratégia e operação, cria a possibilidade de melhor controle e avaliação do processo de planejamento.

Para contribuir nesta direção, o autor desenha um sistema de informações que busca garantir a sustentação informacional e a dinamicidade de todo o processo. No entanto, talvez a riqueza de detalhes e a sua complexidade dificultam a aplicabilidade de tal proposta, porém considera-se extremamente válida, não apenas pelas reflexões metodológicas e teóricas para a área do turismo, mas particularmente um divisor de águas entre as propostas simplificadoras e positivas, para as propostas integradas e complexificadas.

### **4.3.2. Planejamento Econômico do Turismo**

Na mesma visão sistêmica apresentada na proposta anterior, Gómez (1990) desenvolveu sua proposta tendo pro base o método econômico. Embora existam diversos conceitos e definições sobre planejamento, existem três questões segundo Gómez (1990) interdependentes que precisam ser levados em conta quando se trata de planejamento econômico, e particularmente da atividade turística, e que se apresenta com questões básicas de sua proposta.

- Como previsão ou antecipação do que vai acontecer, o planejamento consiste em um amplo estudo de mercado sobre todos os aspectos da atividade turística e sua relação com o resto da economia nacional.
- Sob o ponto de vista institucional, tem-se o plano como uma promessa ou um consenso do que vai acontecer se todos os agentes públicos e privados cumprirem o pacto e os meios para conseguir os objetivos propostos. Devido ao caráter de consenso o plano se torna operativo, em que todos os agentes públicos e privados, ligados a atividade turística, participam de sua elaboração.
- O plano é um conjunto de identificação ou definição de uma série de programas e projetos e exige a seleção de estratégias que reúnam certas características otimizadas, pois muitas das alternativas levantadas no projeto não se realizaram na vigência do plano.

Estes conceitos chaves norteiam a proposta de Gómez (1990), que desenvolve um modelo bastante detalhado. Os programas e os projetos devem ser selecionados levando em conta a capacidade de resposta ou de gestão do setor público e privado envolvidos na sua execução. Na operacionalização do processo de planejamento,



devem ser definidas estratégias que responda aos recursos turísticos naturais e sócio-culturais disponíveis e sua potencialidade e peculiaridades da demanda turística, tanto nacional como internacional. Enfim, o planejamento deve buscar a otimização dos efeitos econômicos e sócio-culturais seja em âmbito nacional, regional ou local. Para GÓMEZ (1990) os planejamentos turísticos, precisam ter preocupação com o meio ambiente, e por conseqüência um maior respeito pelos recursos naturais e sócio-culturais. Essa preocupação se manifesta em uma série de medidas para combater as urbanizações desordenadas, melhorar a qualidade da arquitetura e criar reservas de solo.

O planejamento econômico do turismo está limitado pela disponibilidade de estatísticas disponíveis. As principais estatísticas utilizadas são: de demanda (nacional e internacional), de planta turística, dos ingressos e gastos turísticos e suas fontes e dos métodos de resumo e elaboração. Em conjunto, se analisa o estado atual das estatísticas e técnicas de análise econômica do turismo, bem como suas apropriações e limitações.

Para o desenvolvimento de um planejamento econômico do turismo é necessária a existência de um organismo regulador, composto por equipe técnica multidisciplinar, que coordene a integração entre o plano turístico e plano econômico e social, bem como entre os planos de desenvolvimento turístico nacional, regional e local. Desta forma, para que o plano seja operativo é necessário que todos os agentes públicos e privados diretamente relacionados com a atividade turística, participem da elaboração e seleção dos objetivos, programas e medidas de implementação, com a finalidade que o plano seja operativo.

Considerando o planejamento de turismo como um sistema, o modelo desenvolvido por Gómez se estrutura a partir de quatro subsistemas inter-relacionados: Planejamento (Diagnóstico), Planejamento (Estratégicas), Avaliação/Controle e Execução. (figura 16).

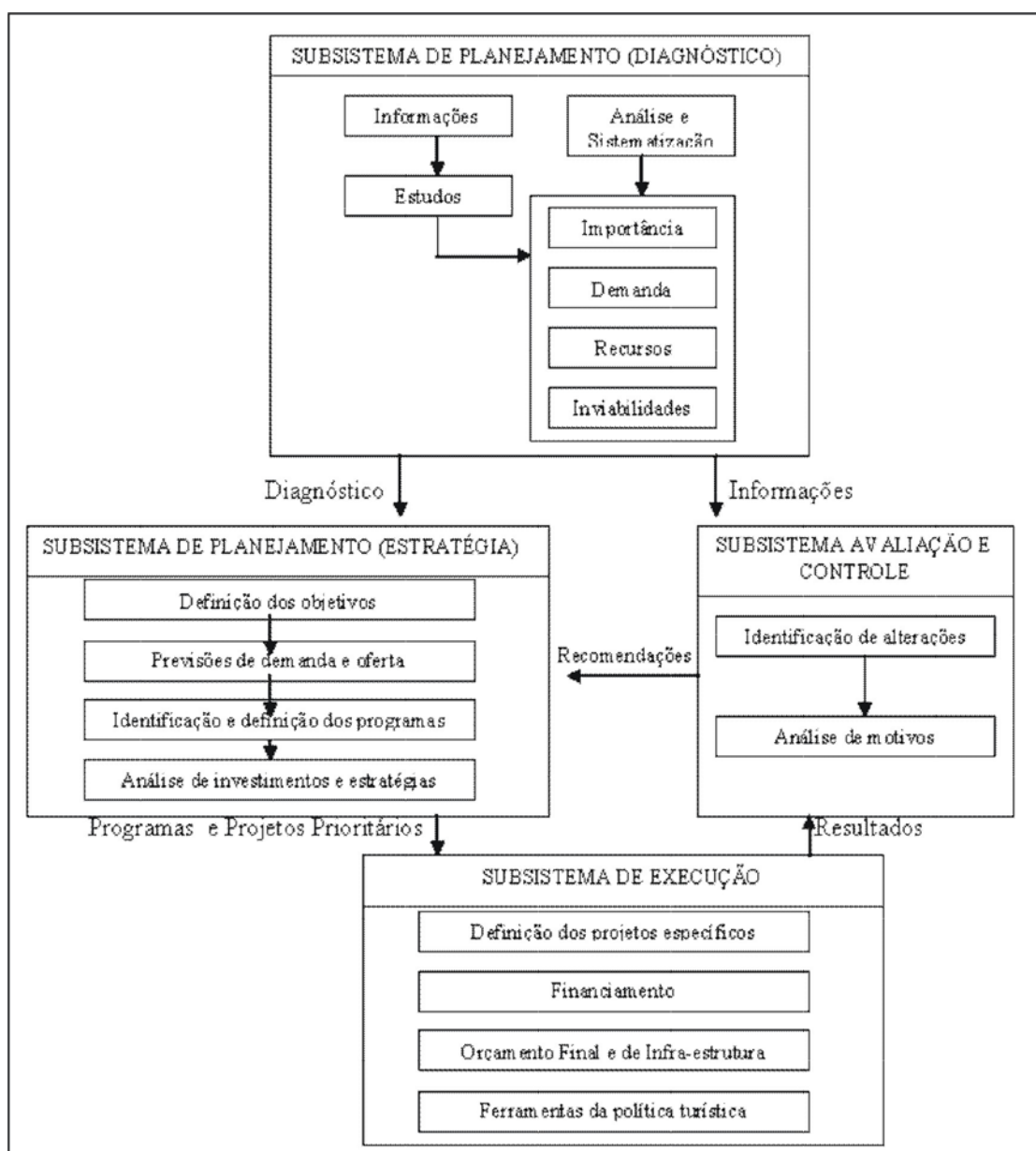


Figura 16: Estrutura do Sistema de Planejamento Econômico Turístico.

Fonte: Adaptado de GÓMEZ, 1990.

- a) Subsistema de planejamento (Diagnóstico): tem como objetivo fundamental à realização de estudos e trabalhos de campo necessários para elaborar novas informações, para a identificação e qualificação dos estrangulamentos que se opõem ao desenvolvimento da atividade turística. O processo se inicia com a investigação sobre a delimitação e a importância local do turismo para economia assim como seus efeitos sócio-culturais, que conforme o tipo de planejamento, se local, regional ou nacional, com a finalidade de conhecer a situação vigente. Também é realizada uma análise dos efeitos econômicos e sócio-culturais do turismo. Na fase do diagnóstico estuda-se a demanda turística (nacional e internacional), bem como as fases de identificação, inventário e seleção, da avaliação dos recursos turísticos. A investigação está relacionada com a planta turística (o setor produtivo), a infra-estrutura básica e a política do turismo (o setor institucional). Em suma, neste subsistema é analisada e sistematizada a informação disponível, como base para a formulação da estratégia.
- b) Subsistema de planejamento (Estratégias): inclui uma série de tarefas e atividades: definição de objetivos, realização de previsão de demanda e oferta turística, identificação e definição de programas prioritários, análise da rentabilidade econômica e social da estratégia elegida e definição de medidas de instrumentação. A definição da estratégia ocorre em nível político a partir dos programas dos partidos, dos princípios fundamentais estratégicos do planejamento econômico e social em geral, identificados na fase do diagnóstico. Os objetivos podem ser econômicos, sociais, culturais ou políticos. Os objetivos estratégicos definem as opções de desenvolvimento do planejamento econômico do turismo.

- c) Subsistema de execução: esta fase se alimenta dos programas e projetos identificados pelo subsistema de planejamento e elabora os projetos definitivos. Ocorre também a negociação entre fontes de financiamento por parte do setor público e o privado. Este subsistema exige uma negociação entre o setor público e o privado, o que geralmente, implica em ajustes dos programas e projetos identificados no sistema de planejamento.
- d) Subsistema de Avaliação/Controle: os resultados do subsistema de execução são os inputs do subsistema de avaliação e controle que tem como função identificar os desvios entre o planejado e o executado, analisar os processos e recomendar reformulações para a fase de estratégia. Desta forma fecha-se o ciclo do planejamento turístico.

Desta forma fecha-se o ciclo e o planejamento turístico constitui uma atividade cotidiana e permanente. Os sub-sistemas criados buscam garantir a continuidade do processo. Dois sub-sistemas são destinados ao planejamento. Um subsistema garante a execução, enquanto um outro subsistema garante a avaliação e o controle do processo, integrado aos demais subsistemas. O planejamento econômico do turismo é formado por subsistemas, fundamentados na investigação e nas tarefas e atividades do subsistema de planejamento, que apresenta um maior interesse do ponto de vista da metodologia econômica.

A proposta de GÓMEZ (1990) apresenta uma perspectiva mais operativa de planejamento do turismo, mantendo uma visão estratégica e sistêmica, já apresentada na proposta de Acerenza (1987). A contribuição da presente proposta está centrada no esforço científico de referendar a necessidade da visão sistêmica e

administrativa/estratégica do planejamento, com subsistemas mais simples e aplicados.

### **4.3.3. Processo Integrado de Planejamento do Turismo**

Hall (2001) desenvolve uma proposta de planejamento baseada no paradigma, com forte interferência das questões políticas e ecológicas, que considera essenciais para o ato de planejar. Entende que o planejamento exige que se dê ênfase às metas, as informações contínuas, a simulação e a projeção de futuros alternativos, a avaliação, a seleção e monitoramento contínuo. O planejamento do desenvolvimento precisa conceber o turismo como um processo complexo, e só entendido na sua totalidade a partir de uma visão integradora, multidisciplinar e sistêmica. Tradicionalmente, preocupava-se com a descrição detalhada da situação em função dos padrões dos usos a serem desenvolvidos. Nos cenários atuais tais ações concentram-se nos objetivos dos planos e nas estratégias que contribuem para atingir tais objetivos. Com isso, Hall (2001) reitera a concepção de que a gestão do desenvolvimento do turismo continua se apresentando como uma ação importante pelos seus efeitos potencialmente duradouros e marcadamente significativos para os espaços turísticos.

Hall (2001) entende que o turismo quando analisado como processo sistêmico, pode tornar a realidade mais compreensível. A estrutura de um sistema é formada por elementos, que é sua unidade básica, e os relacionamentos entre eles. Para Hall (2001, p.71) “sistema é um objeto de estudo que abrange: um conjunto de elementos; um conjunto de relacionamentos entre os elementos; e um conjunto de

relacionamentos entre esses elementos e o meio ambiente”. Um dos maiores entraves na compreensão dos elementos pertencentes a um sistema é a escala de atuação. Outra questão fundamental é a definição clara dos limites deste sistema. A clareza nas escalas e limites dos sistemas é fundamental, pois, geralmente, os problemas de planejamento surgem quando diferentes limites em variadas escalas de diferentes sistemas se sobrepõem.

Nesta direção cabe ao planejamento fornecer recursos para uma tomada de decisão democrática e com base no conhecimento efetivo do sistema, assim como a compreensão do processo, do fluxo e da mudança é fundamental para uma visão do mundo voltada para sistemas.

Na atividade turística, um sistema pode ser entendido como uma reunião ou combinação de fatos ou partes que formam uma operação complexa ou unitária. Existem pelo menos duas formas de se analisar o sistema turístico. Em termos geográficos, pode-se identificar o sistema turístico a partir de três elementos básicos que o compõe. Esta visão também é apresentada no modelo de Acerenza (1992) e suas três componentes são: a região geradora, a rota ou região de trânsito e a região de destino. A globalização através de suas grandes mudanças no sistema econômico e cultural e os grandes avanços na área de tecnologia da informação e da comunicação, trouxe imensas implicações para setor de planejamento turístico, manifestadas numa nova forma de relacionamento dos lugares, e destes, com os sistemas do qual fazem parte.

Além da visão geográfica, o sistema turístico pode ser visto através do prisma comercial, segundo a orientação apresentada por Mil e Morrison (apud Hall, 2001). Nesta visão, o sistema turístico consiste de quatro partes:

- o mercado, que se refere à decisão do indivíduo de viajar e se tornar turista;
- a viagem, que descreve e analisa, quando e como se comporta o turista individual;
- o destino, que consiste em um estudo do *mix* de destino, as atrações e serviços usados pelo turista;
- o marketing, que ressalta a importância de encontrar pessoas para viajar.

Para se compreender o sistema do turismo e seu planejamento também é necessário considerarmos outros aspectos além da visão geográfica e comercial, como a questão da escala de análise turística e o ponto de vista do espectador ou participante no processo de planejamento. Também é preciso levar em conta a complexidade existente entre os múltiplos grupos de relacionamentos horizontais e verticais e o ambiente da política e do planejamento turístico.

No planejamento turístico, as escalas podem ser em níveis nacionais, estaduais, regionais e locais e, portanto, o processo de planejamento deve acomodar diferentes escalas e as ligações e relacionamentos que ocorrem entre elas.

Os planejadores agem sobre processos sociais, físicos, econômicos e políticos, procurando conduzir a sociedade aos objetivos desejados. Todavia, para o desenvolvimento de um planejamento sustentável na área turística é essencial que se desenvolva um planejamento estratégico. Este, por sua vez, é o resultado de um plano de orientação para futuros rumos, atividades e ações que devem ser avaliadas num período que varia de curto ao longo prazo.

Hall (2001) entende que o planejamento estratégico deve ser holístico, integrado e abrangente, pois o turismo é um sistema de variáveis sociais, econômicas, físicas e políticas inter-relacionadas. Devem levar em conta o fluxo de informações, as influências e os desejos a partir de uma esfera local para uma global. Tal planejamento requer a participação de vários níveis da organização ou unidade do governo e entre a organização responsável e as partes interessadas no processo de planejamento, de forma interativa ou colaborativa. Esse processo deve promover o bem coletivo entre as partes interessadas no desenvolvimento turístico em busca de resultados comuns. Esta ação pode ser realizada através de auditorias, que auxiliam o planejador na identificação de interesses e valores de grupos e indivíduos, interessados no processo. As auditorias e os monitoramentos constantes são tarefas essenciais na avaliação de um planejamento estratégico. Para melhor avaliação é necessária à utilização de indicadores, que ajudem no cumprimento das metas e dos objetivos.

É essencial que os planejadores se envolvem com os lugares que pretendem planejar, uma combinação de teorias formais e informais. A maior dificuldade para um planejador é em relação à diversidade de valores e interesses existentes, que podem fornecer fontes de flexibilidade, resistência e inovação em tempos de mudança. Nesta direção, o planejamento turístico se coloca como um processo em constante mudança e sendo necessário à compreensão dos rumos dessas mudanças para tentar influenciá-las e adaptá-las adequadamente a atividade turística em desenvolvimento. Para Hall (2001) o planejamento turístico deve ter natureza colaborativa e estratégica e tem suas bases colocadas no desenvolvimento sustentável, sob uma visão sistêmica da realidade.



Esta perspectiva promove o entendimento de que o planejamento não é uma atividade racional e sim altamente política. Portanto segundo tal análise, deve ser compreendido como um estilo de governo. Para melhor entendimento do fenômeno turístico em especial na área política, é necessário à utilização da análise dialética, para compreensão de processo, relações e fluxos sobre os elementos e estruturas do sistema turístico.

A ação do Estado no planejamento do turismo tem grande significado, pois desempenha o papel de coordenador e planejador no desenvolvimento público da atividade turística, dentro de diferentes esferas e entre as muitas organizações turísticas governamentais, e ainda, com o setor privado. Todavia o governo também pode exercer o papel de empresário no turismo, pois além de fornecer infra-estrutura básica, acesso e saneamento, pode ser proprietário e dirigir empreendimentos turísticos como hotéis e empresas de viagens. Muitas vezes, também incentiva o desenvolvimento turístico: através de patrocínio ou como incentivador do marketing e divulgação. Desempenha também o papel de defensor público, buscando equilibrar vários interesses e valores, mediando as relações entre os interesses públicos ou privados, locais, regionais e nacionais. O principal obstáculo do planejamento turístico no âmbito político é a coordenação das diferentes organizações e órgãos públicos e privados, envolvidos no processo de planejamento, pois é necessário um trabalho que busque objetivos políticos comuns para o desenvolvimento de estratégias eficientes.

Portanto, o planejamento turístico baseado numa ação relacional entre a diferentes níveis e diferentes elementos do sistema, de natureza mais colaborativa, e da análise sistêmica oferece ao planejador os recursos relacionais necessários para realizar adaptações e mudanças adequadas num ambiente global. A partir dessas

considerações Hall (2001) sugere que o processo de Planejamento estratégico do Turismo precisa seguir algumas fases (Figura 17). Esse processo é apresentado em três fases:

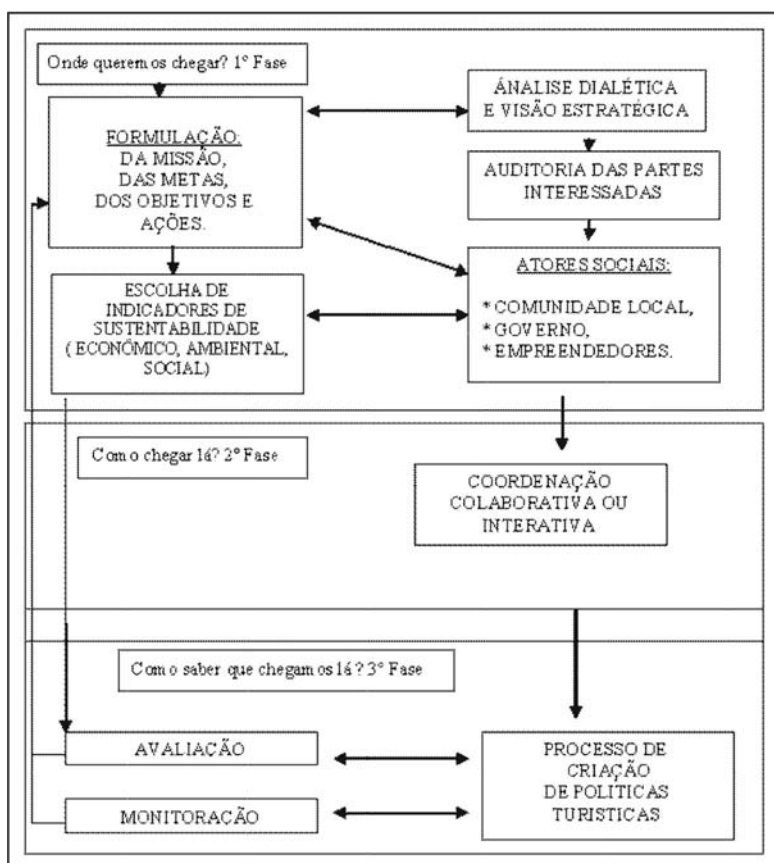


Figura 17: Planejamento Estratégico (Processos)

Fonte: Elaborado a partir de Hall, 2001.

1ª. Fase - Onde queremos chegar? Primeiramente nos processos de planejamento precisa-se identificar as metas que se pretende alcançar, ordenar por importância e buscar a adequação entre tais metas. Hall (2001) indica que a seleção destas metas precisa ser acompanhada de uma visão estratégica, e devem estar de acordo com a missão e filosofia do turismo pretendido. Esta fase, em especial, terá um caráter interativo ou colaborativo, envolvendo todas as partes interessadas no processo.

2<sup>a</sup>. Fase – Como chegar lá? Nesta fase, Hall identifica problemas de sintonia entre os órgãos públicos e os setores privados. A própria estrutura governamental dificulta a coordenação dos elementos do processo. Tais situações problemas podem ser reduzidas ou minimizadas com uma coordenação colaborativa e interativa. Essa ação pode ao mesmo tempo criar maior colaboração e cooperação entre os diversos grupos integrantes, como garantir o desenvolvimento de melhores condições de suportar o ambiente de mudança que envolve o processo de planejamento. Hall (2001) dá ênfase ao uso da auditoria como ferramenta administrativa, assim como a partilha de poder como bases sólidas para a sustentabilidade.

3<sup>a</sup>. Fase – Como saber que chegamos lá? Essa fase passa pela avaliação e monitoramento do desempenho, visando determinar se as metas e os objetivos foram cumpridos. A avaliação se constitui em um processo contínuo, assim como um elemento chave do pensamento estratégico. Retorna-se nesta fase a idéia de auditoria como ferramenta de monitoramento. Para isso, os indicadores representam papel crucial na avaliação de desempenho. Indicadores eficazes, enquanto unidades ou conjuntos, garantem a mensuração da eficácia do processo de planejamento.

A proposta de Hall (2001), apresenta de forma simples a ação do processo de planejamento. Suas maiores contribuições estão ligadas à emergência da questão política no planejamento, buscando registrar as principais limitações fora do cenário racionalista-tecnicista. Desta forma, vê que as grandes problemáticas enfrentadas pelo planejamento são de ordem social (econômica, política e cultural) do que

técnica, como comumente era alegada no fracasso de inúmeras propostas. Também convém salientar, as visões estratégicas e sistêmicas que tal proposta incorpora, corporificando a proposta e colocando no cenário de outras mais abrangentes e integradoras, pertinentes as discussões e realidades do mundo atual.

#### **4.3.4. Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Turístico**

##### **Sustentável**

A proposta de planejamento e gestão do desenvolvimento turístico sustentável, conhecido como projeto METASIG foi desenvolvido por um grupo de pesquisadores de universidades espanholas, coordenado pelo Instituto Universitário de Geografia da Universidade de Alicante (Espanha). Sua proposta está estruturada em um sistema de indicadores de sustentabilidade nos processos de desenvolvimento turístico com o emprego de um Sistema de Informações Geográficas (SIG). Sua análise e planejamento requerem a investigação de distintos componentes e fatores territoriais, econômicos, sociais e ambientais. O principal aspecto deste processo metodológico é a utilização de uma visão global e inter-relacionada destes componentes e fatores relativos ao planejamento sustentável do turismo.

O modelo de relações entre turismo e desenvolvimento sustentável foi adaptado pelo projeto METASIG do modelo DPSIR (*driving forces - pressure- state – impact – response*) criado pela Agência Européia de Meio Ambiente.

De forma geral oferece um esquema de interpretação geral das relações entre o turismo e o desenvolvimento. A estrutura do modelo DPSIR incorpora as causas de

pressão, de impactos e conseqüências das modificações das condições ambientais do meio ambiente e da saúde humana.

O esquema DPSIR aplicado à atividade turística possibilita a interpretação geral das relações entre o turismo e o desenvolvimento sustentável, e em virtude da complexidade do paradigma da sustentabilidade e dos próprios processos e modelos de planejamento turístico, exigem a criação de sistemas de indicadores adaptados as diferentes realidades locais.

A proposta está baseada nos princípios da sustentabilidade, e requer a realização de análises e atualizações em diversas escalas, compreendendo problemas globais, regionais e locais, buscando uma forma de tratar o fenômeno turístico numa dimensão global. Como a própria dinâmica da atividade turística requer a visão espacial do turismo em diversas escalas, gera-se a possibilidade de conhecer os impactos econômicos, ambientais e sócio-culturais do turismo, bem com os interesses e as aspirações da sociedade local, possibilitando também a melhor avaliação do comportamento da demanda turística e seu nível da satisfação.

Desta forma é indispensável que os sistemas locais de indicadores de desenvolvimento turístico sustentável contemplem outras escalas, que permitam uma melhor aproximação aos efeitos globais e regionais do turismo numa perspectiva territorial.

A sustentabilidade do desenvolvimento turístico exige a elaboração de metodologias integradas, abrangendo questões ecológicas, econômicas e sócio-culturais, e a formulação de estratégias em longo prazo, que insiram o turismo dentro de uma perspectiva de desenvolvimento com objetivos de continuidade.

A aplicação dos princípios e conceitos de sustentabilidade no campo do turismo é o ponto de partida para o desenvolvimento operativo. A noção entre o equilíbrio dos objetivos sociais, económicos e ambientais do desenvolvimento sustentável, conforme se refere Hall (2001) é o argumento central do modelo de turismo sustentável. Deste modo, identifica-se o desenvolvimento turístico sustentável como um processo de mudanças qualitativas, produto da vontade política juntamente com a participação da população local.

A participação da população social no planeamento e gestão do desenvolvimento turístico é o ponto de equilíbrio entre a preservação do património natural e cultural, a viabilidade económica do turismo e a igualdade social do processo de desenvolvimento.

O planeamento que vise o desenvolvimento sustentável exige a criação de indicadores que se adapte de forma integrada e multidimensional aos processos de desenvolvimento. Os indicadores usados no METASIG, basicamente são de ordem económica, sócio-cultural e ambiental, objetivando a manter a prosperidade da população local e sua identidade cultural, assim como a preservação dos atrativos turísticos e o mínimo impacto ao meio ambiente. Através do uso dos indicadores é possível compreender a situação atual do desenvolvimento turístico, prever, prevenir e até mesmo antecipar e solucionar problemas sobre determinados aspectos do desenvolvimento sustentável.

A proposta cria um sistema de indicadores para o processo de planeamento, que possibilitará um adequado diagnóstico territorial e turístico do ponto de vista da sustentabilidade, fundamentadas em propostas de atuação, e que permite periodicamente avaliar a eficiência das medidas adotadas.

A criação do sistema de indicadores implica em uma construção técnico-científica, amparada em uma valorização social, com parâmetros de valores representativos sobre os processos relacionados ao desenvolvimento sustentável. A chave para criação de um sistema de indicadores está na capacidade da obtenção de informações significativas sobre os distintos componentes da sustentabilidade, de acordo com os objetivos a serem alcançados. Estes indicadores são selecionados de acordo com uma série de requisitos e critérios, criados no próprio processo de planejamento.

Para criação de um bom sistema de indicadores é necessário que o conjunto de informações disponíveis sejam de qualidade, objetivas e constantemente atualizadas de acordo com as características de cada variável em estudo. Os indicadores demográficos, sociais, culturais, econômicos, institucionais e setoriais, necessitam da integração de informações de diversas naturezas, devido ao seu caráter territorial e multisetorial.

Os sistemas básicos de indicadores apresentados pela Agência Europeia de Meio Ambiente tem um caráter territorial. Estes indicadores permitem distinguir entre os distintos tipos de espaços turísticos, o grau de desenvolvimento, e outras características que influenciam na evolução da atividade turística. A aplicação de critérios de classificação de indicadores favorece a criação de sistemas de indicadores adaptados aos distintos modelos de turísticos e ajudam na comparação e intercâmbio de experiências. O modelo DPSIR possibilitou a criação de sistemas de indicadores que permitem reconhecer a variabilidade dos sistemas de planejamento territoriais e turísticos e a influência direta das pressões da atividade turística e os impactos que provocam as políticas de resposta.

Os sistemas de indicadores se organizam em quatro conjuntos que se inter-relacionam: modelo territorial-turístico, de pressão, estado/qualidade e resposta política e social (Figura 18).

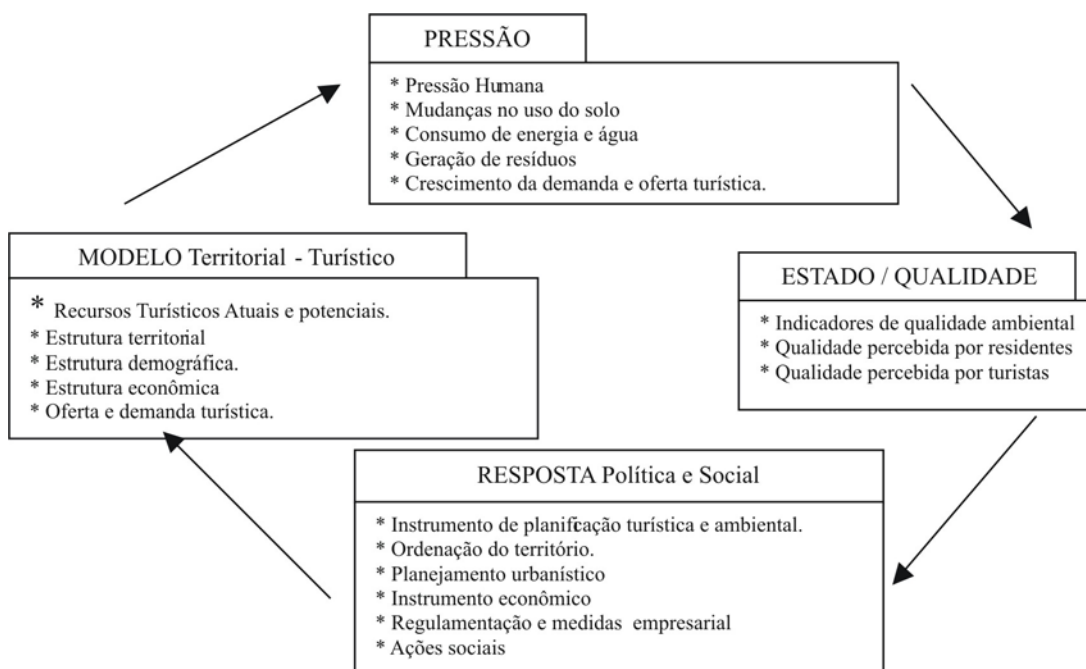


Figura 18: Organização do sistema de indicadores para o planejamento e gestão do turismo.  
Fonte: Adaptado de Rebollo et al, 2001

Este esquema representa uma síntese de uma proposta de indicadores para o desenvolvimento turístico sustentável, que tem como objetivo tornar-se um marco de referência aos processos de planejamento e gestão dos espaços turísticos.

Os conjuntos de indicadores que compõem cada uma destas áreas contêm níveis de concretização variáveis, sendo que isto possibilita a adaptação destes sistemas, em processos de planejamento turísticas nas mais diversificadas regiões.

A proposta de sistema de indicadores, modelo apresentado no projeto METASIG, compreende não só a utilização de tal sistema aplicado à atividade turística, mas o



planejamento e a gestão do turismo agregando a visão sistêmica e tendo como base o paradigma da sustentabilidade (Rebollo et al, 2001).

#### **4.3.5. Contribuições das Propostas Sistêmicas Apresentadas**

As propostas sistêmicas apresentadas neste sub-capítulo possuem, além da perspectiva sistêmica, muitos pontos em comum e certas divergências em termos de operacionalização do planejamento e gestão do turismo.

Acerenza (1987, 1992) desenvolve uma proposta percebendo o sistema turístico como um fato dinâmico, notadamente ligado pelo elemento turista. Como no sistema os elementos se inter-relacionam, todo o sistema se caracteriza pela dinamicidade. Além disso, vê o processo de planejamento e gestão do turismo em dois níveis gerenciais: o estratégico e o operacional. Cada nível tem objetivos e momentos diferentes, salientando as ações políticas e técnicas que envolvem o planejamento. Também se destaca que tal proposta salienta a necessidade de controle do processo, exigindo a criação de um sistema de informação e controle do planejamento e da gestão.

Gómez (1990) enfatiza a necessidade de um organismo regulador, fora da estrutura do poder público. Este organismo tem a função de manter o olhar interdisciplinar do processo e a manutenção dos interesses nas diversas escalas e grupos sociais. O processo se torna operativo se todos os segmentos públicos e privados participarem do processo: da elaboração, na definição das estratégias; do financiamento, através da cooperação entre público e privado; da execução, nos ajustes necessários durante o processo; da avaliação, na transparência do processo. Ao salientar a

necessidade da busca do consenso durante o processo de planejamento e Gestão, o referido autor reforça o caráter político do planejamento.

Hall (2001) destaca a estratégia e a colaboração no processo de planejamento como ações que podem contribuir decisivamente para dar um caráter sustentável. Concebe o planejamento e a gestão como ações relacionadas, que buscam minimizar os conflitos através da colaboração e interação. Também salienta a necessidade de controle do processo, elegendo a auditoria como ferramenta de monitoramento. O controle é feito através de um conjunto de indicadores que buscam garantir a eficiência e a eficácia do planejamento e da gestão.

O projeto METASIG foca as bases do processo de planejamento e gestão em um sistema de indicadores integrados. A caracterização deste sistema está na sua valoração cultural, garantindo a eficiência através de requisitos e critérios de avaliação com base em um sistema de informações atualizado, de qualidade e objetivo representando ao máximo a complexidade social, econômica e ecológica. Devido ao caráter territorial deste tipo de planejamento e gestão, o sistema deve ser multi-escalar e multi-setorial.

Enfim, mesmo com enfoques diferentes: na economia, na política, na estratégia e na sustentabilidade, as propostas têm muitas convergências onde se salienta:

- planejamento e gestão estratégicos;
- necessidade de desenvolvimento de um sistema de informações pertinentes aos objetivos;
- sistema de indicadores amplo e integrado;
- processo colaborativo com viés altamente político;
- caráter sistêmico e processual.

Com base nestas convergências vem se delineando uma proposta que incorpore as contribuições dos diversos modelos, num modelo sistêmico, que incorpore as novas evoluções das áreas gerenciais, os aprofundamentos das abordagens metodologias e os avanços da tecnologia.

## **5. MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE TERRITÓRIOS TURÍSTICOS**

Neste capítulo será apresentado o modelo de planejamento e gestão de territórios turísticos. Primeiramente, destacam-se os pressupostos teórico-metodológicos para o desenvolvimento da proposta. Em seguida, apresenta-se o desenho do modelo, com os processos que o compõe. Cada processo será apresentado individualmente, buscando, no entanto, sempre reforçar as ligações entre eles, tendo em vista a perspectiva sistêmica e processual.

### **5.1 BASE CONCEITUAL DA PROPOSTA**

Nesta seção foram retomados pressupostos que dão sustentação teórica e metodológica para o modelo, se constituindo num aprofundamento conceitual sob a perspectiva da proposta em desenvolvimento, e, portanto, específico, focado e pertinente às discussões que foram empreendidas durante o detalhamento da proposta.

As bases teóricas das discussões estão centradas: na teoria de sistemas, especialmente nos aprofundamentos recentes de Maturana Romesín e Varela Garcia (1995, 1997), Morgan (1996) e Capra (2002), na aplicação da sistêmica nos contextos sociais; na gestão por processo, particularmente em Hammer (1998), Martin (1996) e Harrington (1993), para enfrentar os novos cenários mundiais globalizados e altamente competitivos; nos pressupostos da sustentabilidade do

sistema turístico, discussões de Hall (2001), Cooper (2001), Buttler (2002) e OMT (2003), exigência não apenas para o subsistema ecológico, mas também para o social e o econômico; no processo de planejamento participativo, autônomo, integrado e realista, defendido particularmente, por Souza (2001) e Hall (2001), e também contidos nos pressupostos do Estatuto da Cidade (OLIVEIRA, 2002), e no caso particular dos territórios turísticos, no Guia da OMT (2003).

### **5.1.1. Teoria de Sistemas**

A opção pela teoria de sistema, como pressuposto teórico e metodológico do modelo de planejamento e gestão desenvolvido neste estudo, está relacionada à exigência científica diante da complexidade do mundo atual e da necessidade de visão menos linear e mais sistêmica, necessário no atual cenário de capitalismo flexível e constantemente mutável.

A teoria sistêmica tem raízes nos princípios norteadores de Bertalanffy (1967), e incorpora avanços recentes, particularmente de Maturana ; Varela (1995, 1997), Morgan (1996) e Capra (2002). Os avanços estão relacionados aos princípios fundamentais da relação entre sistema e ambiente externo. A partir da Teoria de Santiago tem se reconhecido que o desenvolvimento dos sistemas não é determinado pelas interações destes com os seus ambientes, pois a sua própria estrutura determina suas dinâmicas. O ambiente não dirige e nem define as mudanças no sistema, apenas desencadeia os processos. Desta forma, são as respostas que tais sistemas dão as perturbações do ambiente externo que

desencadeiam as mudanças. Com isso os sistemas que aprendem são aqueles ligados ao ambiente externo por um vínculo estrutural.

Como as relações com o ambiente são determinadas internamente, os sistemas não são apenas evolutivos, mas particularmente auto-referenciados e livres, e, portanto não podem ser controlados, apenas perturbados. Como tais perturbações geram o aprendizado, a criatividade e a inovação, características inerentes aos sistemas abertos, cria-se à possibilidade de sistemas evoluírem e auto-regenerarem.

O sistema turístico precisa ser planejado e gerido em tais princípios, pois não pode ser visto como uma máquina, um sistema fechado, onde não é possível a mudança por si mesma. Num sistema fechado, o planejamento e a gestão devem ser controlados em todas as fases, assim como o próprio sistema na sua totalidade. O território turístico, como um sistema, deve ter processos de planejamento e gestão que ao mesmo tempo se coloquem como parte do ambiente que perturba o sistema, incrementando as possibilidades de aprendizado e evolução, otimizando os processos de criação e inovação. Neste cenário de mudanças rápidas e muitas vezes radicais também cabe ao planejamento e a gestão possibilitar que o sistema compreenda sua própria estrutura. A estrutura social existente é resultado de marcas do passado que ganham novos significados no presente. O significado de uma estrutura ou de um processo é dado pelo seu contexto social (cultural, econômico, espacial e temporal). Assim, cabe ao planejamento e a gestão compreender as estruturas e os processos existentes em um determinado território a partir dos contextos onde estão inseridos.

Todo o processo de racionalização linear de uma situação tende a simplificar e descontextualizar um fato, dando valores irreais para determinadas estruturas ou

processos. Desta forma, o planejamento e a gestão de territórios só podem ser desenvolvidos com suas componentes entendidas na sua dinamicidade, sendo que sua especificidade não pode ser replicada, tão somente a sua lógica mais abrangente, tendo em vista que cada sistema está integrado a sistemas mais amplos. Os sistemas são compostos pelas identidades dos sistemas que os compõem, e ao mesmo tempo, condicionam cada sistema pelas suas características determinantes.

Com isso, o planejamento e a gestão de um território precisam ser feitos com os integrantes destes sistemas, no seu contexto local e em consonância com os processos mais abrangentes, como as políticas regionais, nacionais e internacionais, conforme a própria inserção do sistema.

### **5.1.2. Gestão por processos**

No contexto atual de mundo, as propostas de planejamento e gestão precisam estar consoantes com o cenário de constantes mudanças, de alta competitividade e de grande flexibilidade. As mudanças dos enfoques gerenciais precisam ocorrer desde o nível da operação até o das estratégias. A gestão por processo questiona a matriz vertical, reduzindo drasticamente a hierarquização, redesenhando a estrutura organizacional. A gestão por processo deve levar a mudanças radicais, onde os fluxos nos processos devem ser constantemente re-adequados, pois o ambiente social e econômico também vem mudando, e nos últimos anos este processo vem se acelerando. Apenas o foco no cliente, muito debatido na década passada, per si, não garante a vantagem competitiva, pois o cenário atual exige mudanças cada vez

mais autênticas. A gestão por processos é uma forma de se administrar um sistema, quer seja empresarial ou territorial, que se caracteriza pela busca da identificação dos processos que tem maior poder de agregação de valor ao sistema.

A partir dessa visão, os processos que compõe o planejamento e a gestão do território turístico precisam ser claramente definidos, determinando as entradas e saídas, os atores e os indicadores de cada processo. Neste sentido, concebe-se que há necessidade de uma visão mais abrangente, pois o mundo atual exige perspectivas globais e complexas da realidade, por mais específica e pontual que seja a problemática enfrentada.

### **5.1.3. Sustentabilidade e Turismo**

A globalização trouxe à sociedade novas formas de se relacionar, tanto entre os seus integrantes quanto com o seu território. Emerge nas décadas finais do século passado a discussão sobre ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável e sustentabilidade. Quase sempre utilizados como sinônimos, trazem uma preocupação da sociedade com a sua sobrevivência no planeta. No entanto, tais terminologias apresentam diferenças ideológicas significativas. Apesar disso, os debates sobre as temáticas ambientais são comuns nos ambientes acadêmicos, empresariais, políticos e até familiar. Tais debates, porém, podem apresentar diversas filosofias, ligadas a posturas político-ideológicas e sócio-econômicas conflitantes. Na prática as discussões se apresentam tanto numa perspectiva reacionária, como o desenvolvimento sustentável, que procura manter o sistema vigente, buscando alternativas para minimizar os impactos da forte pressão que a



sociedade faz sobre seus territórios, quanto numa perspectiva engajada socialmente, como o ecodesenvolvimento que propõe mudanças mais autênticas, com quebras de paradigmas da produção econômica ascendente, questionando a cultura consumista e descartável, ou ainda num viés acadêmico, como a sustentabilidade, que se posiciona como um paradigma para toda a área humana, como uma preocupação intrínseca a qualquer processo social, econômico ou ambiental.

Tais discussões estão bastante difundidas no turismo, exigindo que qualquer pretensa proposta de planejamento e gestão apresente preocupações ambientais. As atuais discussões procuram garantir que estas preocupações ultrapassem o estigma de que tais questões estariam apenas no cenário dos aspectos ecológicos. Busca-se, portanto, uma visão totalizante e integrada, apresentando preocupações de cunho social, econômico, político, espacial, ecológicos e outros.

A mudança dos enfoques ambientais, na busca de uma visão mais completa, recebe maior ênfase com as discussões da teoria sistêmica, que vê o sistema tanto na totalidade quanto nas suas relações. A sustentabilidade sistêmica está relacionada necessariamente com todos os elementos que constituem o sistema, como os naturais e os humanos, os sociais e os econômicos, os político-ideológicos e os filosóficos, os tangíveis e os intangíveis, os fixos e os fluxos, a forma e a função.

A recente contribuição de Capra (2002) na percepção sistêmica de mundo, quando inclui o significado junto à tríade matéria, forma e processo - que tradicionalmente representava a leitura do mundo natural, completa a lacuna existente para as questões sociais, criando novas possibilidades para uma visão integrada dos elementos naturais e humanos.

No turismo, a ampliação das discussões a respeito da sustentabilidade também contribui para construir um sistema de indicadores com contornos sociais e econômicos, indispensáveis para o monitoramento e avaliação do sistema. Assim, não basta a construção de um sistema de indicadores que meça o desenvolvimento do turismo apenas nas questões ecológicas. A ampliação dos indicadores exige mais do que um aumento quantitativo nas análises, mas particularmente, tal crescimento gera uma complexidade tão intensa dos processos de planejamento e gestão, que levam a criação de parâmetros cada vez mais qualitativos, e, portanto mais humanos e flexíveis, amparados em valorações culturais.

#### **5.1.4. Integração entre Planejamento e Gestão**

Como vem sendo salientado durante a exposição dos pressupostos, o cenário mundial vem se alterando rapidamente, e os métodos para sua análise e intervenção tiveram que se adaptar e se ampliar, produzindo mudanças cada vez mais permanentes e globais. Assim, o planejamento e a gestão nestes cenários também precisam dar novas respostas aos atuais problemas, e criar novas estratégias para substituir aquelas que não são mais eficientes e eficazes para as organizações, sistemas e processos atuais. A sociedade exige novas respostas, mais rápidas, aplicáveis e flexíveis.

Os pressupostos deste estudo estão ligados à natureza do planejamento e da gestão enquanto ações humanas e aos seus novos enfoques advindos das mais diversas áreas do conhecimento humano. Essas novas situações exigem algumas alterações e transposição de obstáculos, muitos deles históricos. A primeira barreira

transposta está na superação da dicotomia entre planejamento e implementação, ou de uma forma mais prática, entre projeto e execução. Quando se entende que a ação de planejar continua na gestão, a proposta e a implantação, estão ligadas desde sua essência, pois um processo sem o outro é simplesmente inócuo. Esse entendimento garante uma aplicação na visão destas duas ações humanas numa perspectiva global e complexa do mundo real, mesmo em se tratando de problemas locais. A inter-relação, a complementaridade e a dependência entre planejamento e gestão exigem eficácia em todo o processo. Nesta direção, a gestão por processos amarra tais ações numa só perspectiva.

O planejamento precisa ser flexível o suficiente para garantir que a gestão de cada processo aconteça de forma contínua e sistêmica, resultando em estratégias eficientes e eficazes social, ecológica e economicamente. A garantia da eficiência e eficácia de cada processo está diretamente ligada à avaliação e re-avaliação contínuas, possibilitando ajustes e garantindo a continuidade e a flexibilidade dos processos, indispensáveis neste cenário de fortes incertezas e mudanças. Neste quadro, o planejamento e a gestão territorial precisam apresentar-se como um processo abrangente e flexível e fortemente relacionado à visão sistêmica numa perspectiva processual.

### **5.1.5. Território e Participação**

O planejamento e a gestão territorial são ações que têm o espaço como variável central, articulando-se a outras variáveis, como a política, a economia, a sociedade, a cultura e o ambiente natural. Suas ações devem relacionar internamente os

diferentes elementos do sistema e externamente a relação com outros sistemas, em diferentes níveis e escalas. Tais preocupações são necessárias para realizar adaptações e mudanças adequadas ao atual ambiente global.

Como nos sistemas humanos a participação dos elementos que pertencem ao sistema são indispensáveis, entende-se que o planejamento e a gestão territorial deve ter base na participação da comunidade que integra o sistema embora necessite incorporar aspectos coordenativos, interativos, integrativos e estratégicos.

A administração do sistema fica por conta das instituições públicas, que precisam estar abertas à participação da comunidade civil organizada de todos os níveis, independente da representatividade do poder público. A participação da comunidade tem dupla função: decidir as estratégias de ação e se comprometer na execução do projeto.

Outro princípio que precisa ser atentado no planejamento e a gestão é a clareza do foco. Em qualquer processo a preocupação com os clientes, os concorrentes e as eficiências são primordiais para a sua eficácia. A contribuição para melhorar a qualidade do processo advém da análise das limitações e dos fatores críticos do sistema, da verificação da disponibilidade de recursos intelectuais e financeiros e do desenvolvimento de planos de comunicação.

## 5.2 DESENHO DA PROPOSTA

### 5.2.1. Visão Geral da Proposta

Diante dos pressupostos apresentados, o modelo de planejamento e gestão de territórios turísticos é composto de processos integrados, que possuem dinâmicas próprias, e ao mesmo tempo em que estão contidos em processos mais abrangentes. O modelo proposto é representado por um macro-processo, composto de cinco processos: territorialização, leitura do sistema, definição das estratégias de perturbação, implantação e viabilização e monitoramento e avaliação (Figura 19).

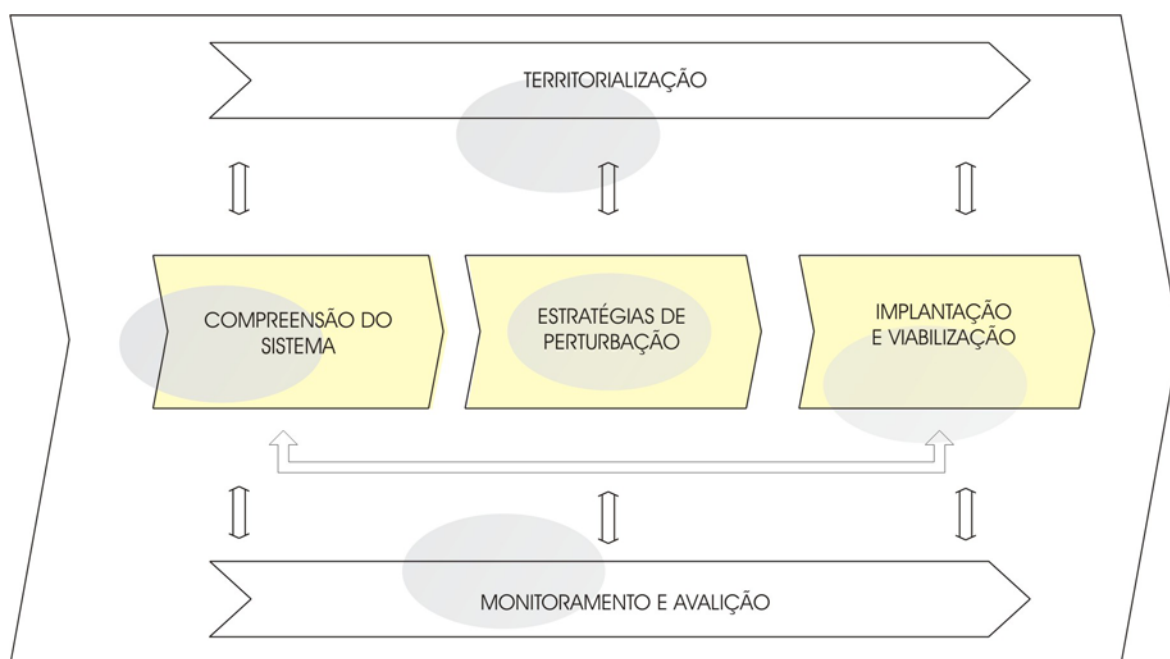


Figura 19: Representação do Processo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos

Os cinco processos apresentam-se em formação de redes, mantendo a perspectiva sistêmica do modelo, com uma integração entre os processos. Os cinco processos integrados foram apresentados nos próximos itens quanto a sua abrangência, objetivos, agentes e indicadores.

As saídas nos processos se constituem em entradas para outros processos, mantendo um ciclo de melhorias contínuas permanentes. O ciclo de melhoria dar-se-á em cada processo e no macro-processo, configurando sempre situações novas de entrada e saída. As entradas são constituídas de ações que possibilitem perturbar o estado em que se encontra o território em foco (sociedade, economia ou ambiente), visando criar uma nova territorialidade.

A proposta da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), pertencente à União Européia desenvolveu um modelo conhecido como PSR – **Pressão - Estado - Resposta**, que se adequou a presente proposta(Figura 20).

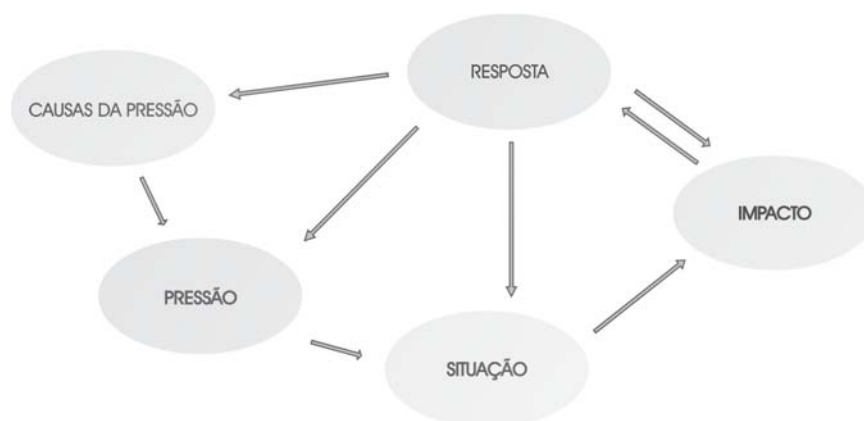


Figura 20: Adaptação do modelo DPSIR (OCDE)

Fonte: Rebollo et al (2001)

A situação atual do território turístico é modificada por uma pressão externa ao sistema. As respostas sociais, ecológicas, econômicas ao novo estado criado pelas pressões externas ao sistema, interferem tanto na nova situação desencadeada como na fonte da pressão. Ampliando, essa discussão, a própria OCDE (1995) criou um novo marco analítico incluindo as causas da pressão e os impactos resultantes

dessa nova situação. Assim, as respostas também irão interferir nas causas da pressão e nos impactos gerados.

A resposta se apresenta como processo determinante deste modelo. Como o modelo se baseia no princípio da causalidade mútua, as atividades humanas exercem pressão sobre os sistemas sociais, ecológicos e econômicos (a situação real). A sociedade responde através de ações de mercado, político-institucionais e culturais, tais como legislações ambientais, acirramento da concorrência, políticas públicas, infra-estrutura urbana, manifestações populares, e muitas outras. Dentre estas, nos interessa especialmente, o planejamento e a gestão dos territórios. Nos territórios turísticos, a existência de dois grupos sociais bem distintos, o turista e o morador, torna tais espaços campo de respostas específicas de um ou outro grupo, tendo em vista seus interesses e perspectivas sociais.

As respostas sociais têm foco principal no modelo desenvolvido nesta tese, onde os indicadores dos processos precisam corresponder necessariamente ao grau das respostas sociais ao estado atual do sistema, às pressões humanas sobre tal sistema, às causas de tais pressões e aos impactos gerados pela mutação da nova situação.

Retoma-se, portanto a idéia do planejamento e da gestão a partir de uma visão processual. A entrada configura-se como possibilidade ideal da ação humana que se constitui no planejamento e na gestão. Os fluxos de energia e informações presentes na entrada do processo desencadeiam a sua dinâmica. Assim, através de estratégias induzidas por uma ação de planejamento e gestão, as saídas podem retratar os objetivos esperados. No entanto, há de se considerar que em se tratando

de um processo social, e por natureza complexo e com alto grau de variabilidade, e deve-se buscar constantemente a objetividade do processo.

Desta forma, as ações, mesmo que setorizadas, precisam possibilitar a integração de variáveis sociais, econômicas e ecológicas. Assim, objetividade não é sinônimo de simplificação, uma vez que a realidade é complexa, e as ações como tal, precisam considerar um sistema complexo, com o máximo possível de variáveis. Em suma, os indicadores, devem retratar o desempenho de cada processo integrante do macro-processo, sem, no entanto perderem a rede de integração que processos desta natureza acabam configurando.

Os processo em si são sistemas abertos que sofrem interferências externas (mercado, sociedade e ambiente) No entanto são as elaborações produzidas dentre do próprio sistema, que são *feedbacks* internos, possibilitam as mudanças nos próprios processos. Nesta visão de planejamento e gestão, os processos evidenciam o cliente, o produto e o fluxo de produção.

## **5.2.2. Elementos de Apresentação da Proposta**

### **5.2.2.1. Descrição e Objetivos**

Primeiramente, será detalhado cada processo, atendo-se particularmente aos seus objetivos, as entradas e saídas e as suas escalas de abrangência. Cada processo terá um objetivo principal claro, que a todos deverá ser participado a finalidade do processo desencadeado. As entradas são pressões de qualquer natureza (político-



cultural, ecológica e econômica) que desencadearam o processo, enquanto na saída tem-se o resultado do processo desenvolvido.

Enfim, o processo foi focado em si e em suas entradas e saídas. Deu-se destaque para as escalas que cada processo atuará, tendo em vista que se constituem em um processo territorial de planejamento e gestão, e por fim foram apresentados os objetivos que se pretende alcançar.

### **5.2.2.2. Os Agentes**

Na visão por processo em territórios turísticos, o usuário do espaço, quer seja turista ou residente, está incluído no processo de planejamento, pois está na mesma situação de clientes em um processo de produção industrial ou de serviços. Desta forma, pode-se conceber que o princípio da perspectiva processual não muda, independente das suas finalidades.

O modelo que vem sendo apresentado tem como um de seus princípios a participação dos usuários no processo. Os novos territórios não podem deixar de ser territórios reais, produzidos pelos agentes que usam este espaço. Num mundo onde se pensa cada vez mais nos fluxos, relegando a um segundo plano a tradição da ciência moderna de pensar nos fixos, pensar em território, soa quase como um trabalho do passado, pois as redes representam a nova era. Os processos cada vez mais intensos de globalização criam espaços que pouco tem de produção dos grupos humanos locais. O discurso do não-lugar toma vulto na década de noventa do século passado, tendo espaços turísticos como principais exemplos. No entanto, há muitas críticas a estes espaços que retratavam ao máximo os efeitos perversos

do sistema e particularmente perigosos para o próprio sistema econômico mundial. O turismo se caracterizou como um destruidor de territórios humanos. Esse turismo massivo, por contradição, toma maior vulto nas últimas décadas do século passado, fase em que o próprio sistema começa a mudar sua base estandarizada, para um modelo flexível e personalizado.

O turismo tem no território, sua principal material prima. Se os territórios deixarem de ser uma produção de seus usuários, compromete o próprio processo de produção de capital no turismo. Os agentes de todos os tipos, organizados ou não, precisam fazer parte da produção destes novos territórios, talvez muito mais fluídos do que concretos. O processo de planejamento e gestão do território precisa ser mediado, por grupos que integram seus próprios sistemas. Esses agentes mediadores são responsáveis diretamente pela realização do processo, se posicionando como articuladores entre os demais agentes e funcionando como garantia de que o processo tenha continuidade. Além do agente mediador, os demais agentes integrantes, também são co-responsáveis pela efetividade e pela eficácia de cada processo. O agente mediador necessariamente não precisa ser o poder público, como tradicionalmente é percebido nos modelos de planejamento. As novas funções que o Estado vem tomando ao longo dos últimos anos no Brasil e no mundo, além de desobrigar o Estado da função de mediador, possibilita a ascensão de novos grupos como mediadores do processo, garantindo o comprometimento de um número cada vez mais expressivo da sociedade.

Uma participação equânime dos agentes não se garante apenas pela participação efetiva dos membros da sociedade ou de igualdade de representações. O princípio da autonomia, resgatado por Souza (2001) a partir de Castoriades, se apresenta como uma possibilidade mais adequada ao momento atual. Não se deve apenas dar

o direito de todos participarem das decisões, mas todos precisam ser instrumentalizados. Em suma, ao admitir que o planejamento é ação política, antes de técnica, admite-se que a instrumentalização política, no mínimo, é tão importante quanto a técnica.

### 5.2.2.3. Os Indicadores

Os indicadores são parte do desenvolvimento, do monitoramento e da avaliação e foram detalhados em cada processo. Entende-se que para o pleno desenvolvimento dos processos é necessária a constituição de indicadores adequados aos objetivos de cada processo. Os indicadores tem a função de avaliar o alcance dos objetivos propostos (referência esperada para cada um dos processos). A referência medida pelos indicadores a ser alcançada em cada processo tem três características:

- a) Medição qualitativa e quantitativa – tendo em vista que a natureza do processo é basicamente social, as medidas qualitativas são prioritárias com relação às quantitativas, em vista da complexidade inerente aos sistemas sociais, e dos modelos quantitativos, notadamente reducionistas, considerados, portanto inoperantes em sistemas abertos.
- b) Relação direta entre entrada e saída - a verificação precisará refletir sempre uma relação entre entrada e saída, pois se trata de um processo sempre mutável. A saída estará altamente relacionada com a entrada, tendo em vista que estes dois momentos se configuram como ambientes externos ao sistema.

- c) Padrão de referência definido pelos próprios agentes – a definição das referências as quais são comparadas aos resultados levantados pelos indicadores precisam se manter entre o técnico e o político. Assim, o padrão nunca será o ideal técnico e nem a vantagem política, mas um ponto de referência entre estes dois pólos, resultado de um processo de negociação entre todos os grupos envolvidos.

Os indicadores precisam ter valores de referências, que precisam ser determinados a partir de procedimentos distintos, mas não excludentes. Assim, a definição de tais referências precisa se atentar para ações de diversas ordens, que devem ter um caráter integrado, onde a preocupação com uma delas, não pode, desconsiderar as demais. A definição dos valores de referência dos indicadores deve atender a princípios de objetividade, escala, territorialidade e legitimidade.

- **Objetividade:** os valores devem ter caráter científico, e desta forma, claros, objetivos e focados;
- **Escala de referência:** os valores precisam estar numa escala de referência a partir de uma tendência desejada;
- **Territorialidade:** os indicadores devem ser espacializáveis, passíveis, portanto de comparações com outros territórios e com o próprio territórios em escalas temporais e espaciais diferentes;
- **Legitimidade:** a referência além de ser facilmente lida por todos os grupos envolvidos, devem ter seus valores legitimados pelos próprios grupos sociais. Desta forma, garante-se um comprometimento mais intenso com as ações bem como aproximar da objetividade questões subjetivas como qualidade de

vida, bem estar da população, capacidade de suporte psicológico, entre outras.

Os indicadores procuraram garantir a eficiência, a eficácia e a efetividade dos processos através do *feedback* interno de cada processo. A perspectiva sistêmica e processual desenvolvida nesta proposta indica que o efetivo monitoramento de cada processo traz vantagens significativas tanto nas questões técnicas como políticas do planejamento e da gestão, por apresentarem resultados mais rápidos e próximos da realidade dos agentes envolvidos. Salienta-se, no entanto que tais ciclos de monitoramento e avaliação em cada processo não substitui o monitoramento do processo como um todo, exigindo, portanto, indicadores globais do macro-processo.

Enfim, os indicadores exigidos por um processo de desenvolvimento com bases sustentáveis devem ter caráter integral e multidimensional, próprios de processos sociais com alto grau de complexidade.

### 5.3 PROCESSO DE TERRITORIALIZAÇÃO

#### 5.3.1. Descrição e Objetivos do Processo

O processo de territorialização tem por objetivo principal desenvolver ações que visem o aperfeiçoamento da conscientização coletiva, e da cooperação e consenso entre os agentes integrantes dos sistemas. Ao conceber que somente processos que estão ligados aos seus ambientes por vínculos estruturais são sistemas que aprendem, o processo de territorialização objetiva criar tais vínculos entre o objeto (o sistema) e a ação (o processo).

Configura-se então que o processo alvo desta proposta não é uma ação individual. A autonomia coletiva, advinda das discussões de Castoriadis (1994) alia-se a cognição como resultado do próprio movimento da vida, de Capra (2002). Desta forma, o processo de territorialização busca o aprendizado permanente, como característica de um processo vivo, e tem por finalidade uma busca incessante da autonomia coletiva de todos os agentes integrantes da sociedade (Figura 21).



Figura 21: Representação do Processo de Territorialização

O conceito de organização social nesta proposta está muito próximo de grupos que buscam uma mudança autoconsciente, que envolve a percepção, a emoção e o comportamento. Tais mudanças são estruturais, e desta forma, convergem para a auto-renovação, característica indissociável dos sistemas vivos.

A entrada do processo de territorialização se constitui de respostas promovidas pela reação social a impactos sociais, econômicos ou ecológicos. O grau de territorialização dos grupos sociais (a autoconsciência e a autonomia da sociedade) está diretamente relacionado a mudanças de caráter estruturais, que por sua vez, também se caracterizam pelo maior grau de permanência e efetividade das ações empreendidas.

Como um processo contínuo, sua saída ao mesmo tempo em que interfere nos demais sistemas do macro-processo, se constituem em entrada para novos processos de territorialização. Nas saídas espera-se grupos autoconscientes (individual e coletivamente) comprometidos com questões de ordem social, ecológica e econômica.

O processo de territorialização tem por excelência a escala local, onde concretamente se dá a ação direta do planejamento e gestão. O local, espaço de produção e reprodução dos sistemas, é também condição para a produção social, econômica e ambiental, fortalecendo a questão da territorialidade como princípio fundamental. O território local sofre interferências das as redes locais, regionais, nacionais e internacionais..

O processo de territorialização é importante à medida que busca uma ação participativa e duradoura visando a garantia da efetividade da participação dos grupos envolvidos, assim como sua autonomia<sup>1</sup>.

### **5.3.2. Agentes do Processo**

A dinâmica dos agentes do processo de territorialização segue o mesmo princípio da conscientização contínua e da autonomia dos grupos envolvidos. A definição do agente mediador, responsável pelos processos, e da participação dos demais agentes deste processo também tem a mesma lógica. Desta forma, a mediação deste processo precisa ficar a cargo de grupos advindos da sociedade organizada, tanto pela maior possibilidade de continuidade, quanto pelo envolvimento de maior

---

<sup>1</sup> Questão discutida na proposta de planejamento autonomista por Souza, 2001

número de integrantes da comunidade local. Busca-se garantir neste processo a emergência de poderes menos institucionalizados, em contraponto ao poder do Estado, ou mesmo ao poder econômico. Tal opção visa impetrar maior confiabilidade, imparcialidade e continuidade ao processo, independente de mudanças políticas e econômicas, que habitualmente são freqüentes.

Como um processo importante, mas altamente subjetivo e bastante complexo (portanto de difícil previsibilidade), as ações devem ser orientadas por técnicos das mais diversas áreas, com competências específicas para desencadear processos desta natureza, sem ferir os princípios dos sistemas locais e ao mesmo tempo garantindo melhores possibilidade de equilíbrio entre os agentes, através do conhecimento e da informação. Concebe-se a detenção do conhecimento e da informação uma ferramenta eficaz para a manutenção do poder, particularmente neste momento, onde as relações de poder passam sempre necessariamente pela relação entre disseminação e posse de tais ferramentas.

Os demais agentes precisam participar não apenas para legitimar o processo, mas também garantir para que a estrutura do macro-processo esteja equilibrada, buscar objetivos comuns e manter a transparência do processo, Assim, tanto o poder público, a sociedade em geral e os empreendedores turísticos são co-responsáveis deste processo, particularmente ao propiciar condições técnicas, infra-estruturais, políticas, financeiras e legais, para que tais grupos se organizem.



### 5.3.3. Indicadores do Processo

Os indicadores do processo estão relacionados à efetividade da participação, a representatividade dos grupos envolvidos, a consciência do participante quanto integração dos problemas sociais, econômicos e ambientais, o grau de autonomia, o consenso entre as decisões, o associativismo e cooperação de grupos com interesses conflitantes.

A efetividade da participação é um indicador genérico que dá uma perspectiva mais abrangente, porém mais superficial do processo de territorialização. É um indicador que pode mostrar a situação do processo ao longo do seu desenvolvimento. Sua medição terá um caráter quantitativo, pelo número de pessoas participantes diretamente do processo em relação à população total e pelo número de propostas de melhorias em relação a períodos de tempo similares, assim como um caráter qualitativo, pelo grau do interesse no processo e propostas. Esse último índice que compõe o indicador deverá ter classes de referências que devem variar de não interessado a altamente interessado, incluindo, pela ordem, as classes pouco interessadas, medianamente interessadas e interessadas. Salienta-se que as referências dos indicadores de caráter qualitativo precisam ser validadas pela comunidade.

A representatividade dos participantes é indicador indispensável para garantir uma ação pela maior extensão possível do território e das esferas sociais e econômicas. Assim, a referência será a participação equânime entre os integrantes de diversos locais do território e diversos grupos de interesse. Uma tabela de equitatividade territorial e social precisa ser definida por critérios técnicos, como distribuição da população pelos bairros e comunidades e grupos sócio-econômicos.

A conscientização dos grupos envolvidos também é indicador importante de ser auferido, mesmo que altamente subjetivo. Mesmo buscando critérios técnicos, como verificação da integração das propostas dos participantes, a referência está diretamente relacionada ao amadurecimento dos conceitos de desenvolvimento, território e sociedade. Desta forma, a legitimidade por parte da população aliada a critérios técnicos, precisa ser bem dosada para garantir que este indicador represente, o mais próximo possível a verdade. O grau de autonomia pode ser percebido pela efetiva necessidade de apoio de equipes técnicas assessoras, assim, como tal ação autônoma na geração de propostas exequíveis.

O consenso nas decisões pode representar um equilíbrio entre os grupos participantes ou por outro lado, uma posição onde as relações de poder estão tão bem marcadas, uma vez que muitas ações são quase deliberações de determinados grupos. Assim, um certo grau de conflito, desde que não comprometa o desenvolvimento de todo o macro-processo, é considerado positivo. As referências deste indicador seguem do negativo ao negativo, centrando-se no positivo (figura 22).

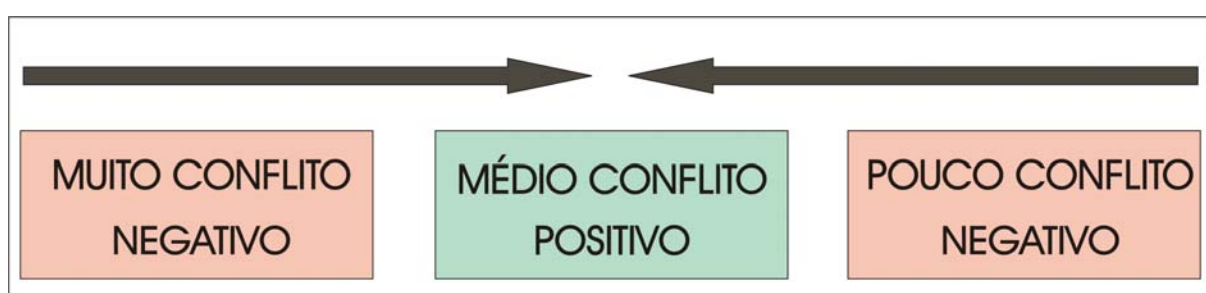


Figura 22: Conflitos nas decisões entre os grupos participantes

Ainda deve-se ter indicadores ligados aos processos de associativismo, nas possibilidades de formação de alianças formais ou informais e cooperação entre tais associações. Apesar de inicialmente tal indicador necessitar de uma quantificação,

através de número de associações formadas em um determinado período, e ações interorganizacionais que indicam cooperação, são os indicadores qualitativos que emergem como representatividade das associações, cooperação entre associações de diversos lugares e classes sociais, ou ainda cooperações pouco ortodoxas como cooptação ou subjulgamento entre associações.

## 5.4 PROCESSO DE COMPREENSÃO DO SISTEMA TERRITORIAL TURÍSTICO

### 5.4.1. Descrição e Objetivos do Processo

O objetivo central deste processo é compreender a dinâmica do sistema territorial turístico, possibilitando o desenvolvimento de um sistema de informação geográfico - SIG que dê suporte aos demais processos, através de atualização permanente dos dados.

A compreensão do sistema territorial turístico deve considerar as especificidades territoriais de dois subsistemas sociais que o constituem: o subsistema dos residentes e o subsistema dos turistas. Cada subsistema tem alguns interesses convergentes e outros antagônicos. Desta forma, cada subsistema deve ser analisado na sua particularidade e nas suas relações, buscando perceber as especificidades, dinâmicas e sobreposições (de escalas espaciais e temporais) entre os dois subsistemas (Figura 23).

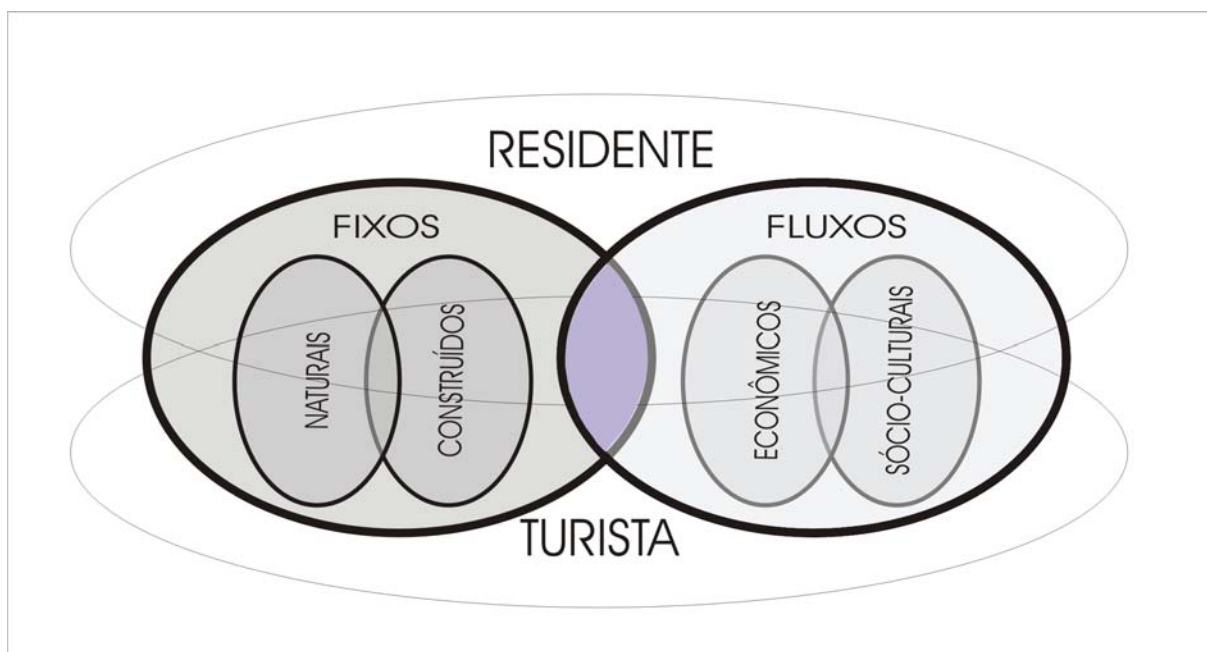


Figura 23: Sistema Territorial Turístico

Além dessa divisão sócio-territorial, num recorte vertical, pode-se compreender o sistema territorial turístico através dos seguintes sub-sistemas:

- o sub-sistema dos fixos: que compreende os elementos naturais, como solo, água, clima, vegetação e fauna, e os elementos construídos pelos homens, como as edificações e as infra-estruturas urbanas ( rede viária, rede de água e esgoto, redes de comunicação e energia, espaços públicos de lazer);
  - o sub-sistema dos fluxos: que compreende as dinâmicas sócio-culturais (renda, trabalho, lazer, escolaridade, organização e comportamento social) e as dinâmicas econômicas (produção, distribuição, consumo e acumulação).
- a) Sub-sistemas de Fixos naturais: composto por elementos cujas dinâmicas são resultantes de processos ecológicos integrantes do sistema natural, e são controlados por dinâmicas não humanas. Desta forma, as dinâmicas desses sistemas não podem ser planejadas, pois se constituem em lógicas próprias sem

interferências humanas. A ação humana sob tais elementos pode perturbar suas dinâmicas, prejudicando a sustentabilidade ecológica. Por outro lado, as ações humanas podem trabalhar na recuperação de sistemas perturbados, contribuindo para o princípio da sustentabilidade ecológica, pois nem sempre as ações humanas são negativas sobre o sistema natural. Esta postura é subsidiada pelo entendimento que o sistema natural não é estático, está numa mudança constante, na busca do equilíbrio. Nesta direção as ações humanas podem potencializar tais mudanças, que necessariamente não se constituem em ações negativas.

- b) Subsistema dos elementos construídos pelos homens: elementos resultantes das ações humanas sobre os espaços, ou seja, constituem-se de materializações das produções humanas. Os elementos construídos, apesar de serem resultado dos sistemas sociais e econômicos, têm um grau de permanência diferente de outras variáveis sociais, como renda e trabalho. Assim, tal sub-sistema é composto por elementos com menor permanência do que os elementos naturais, que se posicionam na escala espacial de territórios mais amplos (região, continente e planeta) e na escala temporal do sistema natural, no entanto, na escala dos espaços humanos, particularmente a escala urbana, e no tempo humano da contemporaneidade, o cotidiano, os elementos construídos tem alto grau de permanência. Assim, se constituem nas variáveis mais permanentes na escala própria do planejamento, ou seja, de escalas espaciais de territórios mais específicos (cidade ou lugar) e escalas temporais do homem.
- c) Subsistema dos fluxos sócio-culturais: composto de dinâmicas altamente imprevisíveis. Tal subsistema é altamente complexo, pois envolve relação do homem com os sistemas ecológicos, econômicos e o próprio sistema social. As

variáveis são relacionadas ao homem nas relações de produção, como a renda, o transporte e os fatores sociais inerentes ao mundo do trabalho, as relações dos momentos de não trabalho como o ócio e o lazer (atividades lúdicas, esportes, atividades culturais), as necessidades básicas da população (alimentação, educação e saúde), os comportamentos sociais em relação à própria sociedade e a natureza (conservação e destruição) e as organizações sociais (Estado, entidades da sociedade civil organizada).

- d) Subsistema dos fluxos econômicos: composto por dinâmicas relacionadas a produção, distribuição, consumo e acumulação do capital. Tal sub-sistema é formado por um conjunto de organizações que atuam, ora para atender o residente, ora o turista. As organizações empresariais que diretamente atendem o turista podem ser reunidas em empresas que atuam nos serviços de hospedagem, de alimentação, de lazer e entretenimento, de agenciamento e de transporte. Outras organizações atuam indiretamente no sistema, como serviços de apoio ligados à saúde, infra-estrutura, comunicação, segurança, e diversas outras, ou como fornecedoras de produtos ou serviços ao sistema, como indústria de alimentos, serviços de computação, indústria de bebidas, e diversos outros segmentos (figura 24). Como as organizações desta última tipologia comumente não se localizam no território turístico, se constitui um dos principais canais de entrada no sistema territorial turístico.

Com a definição das componentes, concomitantemente é necessário que se defina os limites do sistema a ser compreendido. A definição dos limites do sistema está diretamente relacionada à confirmação da sua existência.

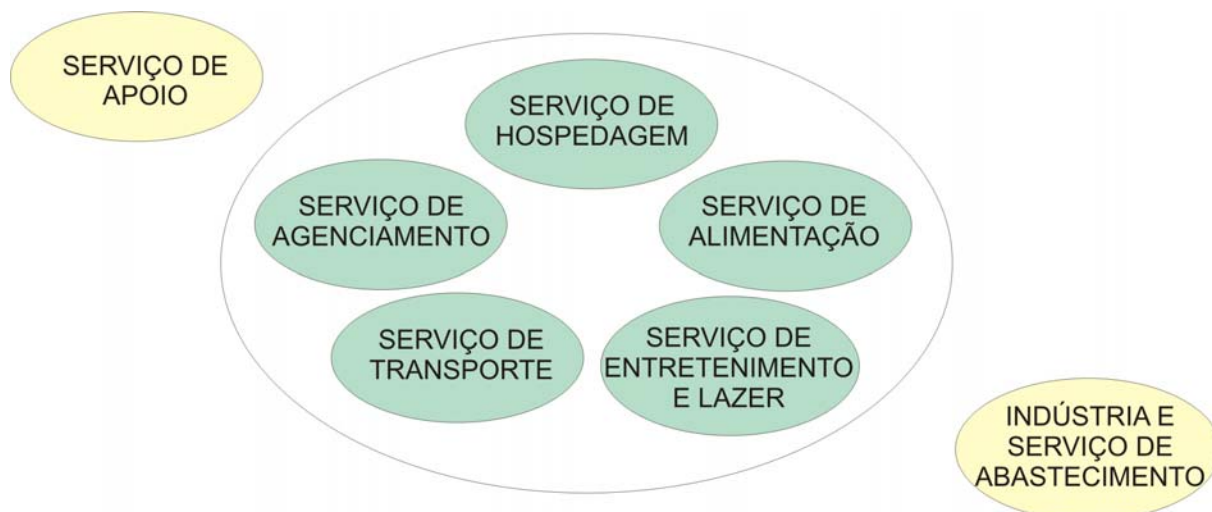


Figura 24: Sub-sistema econômico de territórios turísticos

Os requisitos básicos para a existência de um sistema estão centrados nos fluxos de energia, matéria e população. Um sistema é, portanto um conjunto complexo destes elementos, que interagem entre si no ambiente interno, e da mesma forma interagem com o ambiente externo. Apesar da sua ligação com o ambiente externo, a qualidade básica para a existência de um sistema é a sua condição de funcionar por si só (BRANCO, 1989). De outra forma, o sistema pode ser concebido como uma rede auto-organizadora onde os seus elementos são interligados e interdependentes. A identificação das componentes do sistema, bem como suas entradas e saídas, são ações conjuntas interdependentes.

O processo de compreensão do território turístico busca na primeira instância a leitura da situação atual do sistema. Tal processo está dividido em: pesquisa de dados primários; pesquisas de dados secundários; desenvolvimento de um sistema de informações (figura 25).

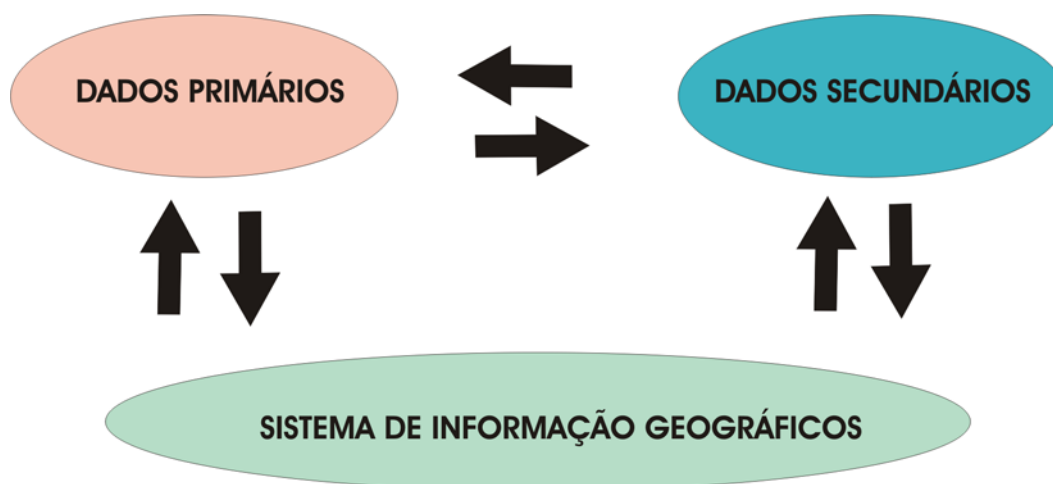


Figura 25: Sistema de busca e organização das informações para a compreensão do sistema

Na pesquisa de dados primários são levantados os dados relacionados aos elementos dos sub-sistemas dos fixos e das dinâmicas dos subsistemas dos fluxos. Como os sistemas envolvidos são dinâmicos, há a necessidade de atualização permanente dos dados, gerando informações mais próximas da realidade. Um sistema de informações irá permitir que a atualidade dos dados seja uma constatação no processo, gerando condições para a definição de estratégias eficazes. Os dados secundários vão cobrir as lacunas deixadas pelos dados primários ou até substituí-los no momento de implantação inicial do plano, quando se precisa dar respostas rápidas visando demonstrar resultados facilmente percebidos.

Quanto ao sistema de informações deverá ter duas características básicas: caráter territorial e disponibilidade a todos os membros envolvidos. A primeira característica está na direção da necessidade de sistemas de informações geográficos, que incorporam junto a informações gerenciais, a territorialidade dos dados, que possibilitem gerar ações rápidas e precisas, assim, como possibilidade de transposições de escalas. Em relação a disponibilização ao número cada vez maior



de pessoas, o sistema deve permitir interface com o usuário, com tecnologias que possibilitem a utilização por um número cada vez maior de pessoas envolvidas no processo de planejamento e gestão. Este tipo de sistema deve se constituir de um sistema dinâmico, que permite constante atualização, e democrático, que possibilite a interface com usuários com experiências díspares.

Como este processo é base para o desenvolvimento de estratégias, operacionalização e avaliação do plano, deve ser construído um sistema de informações, que permita armazenar informações espaciais, ecológicas, econômicas e sociais. O sistema é abastecido permanentemente por dados dos elementos do sistema. Devem ser levantadas as redes econômicas, sociais e ambientais existentes, determinando os processos externos e internos e a significação social da estrutura do sistema. Este sistema determinará as limitações, as ameaças, os pontos fortes e oportunidades para o seu desenvolvimento. (figura 26).

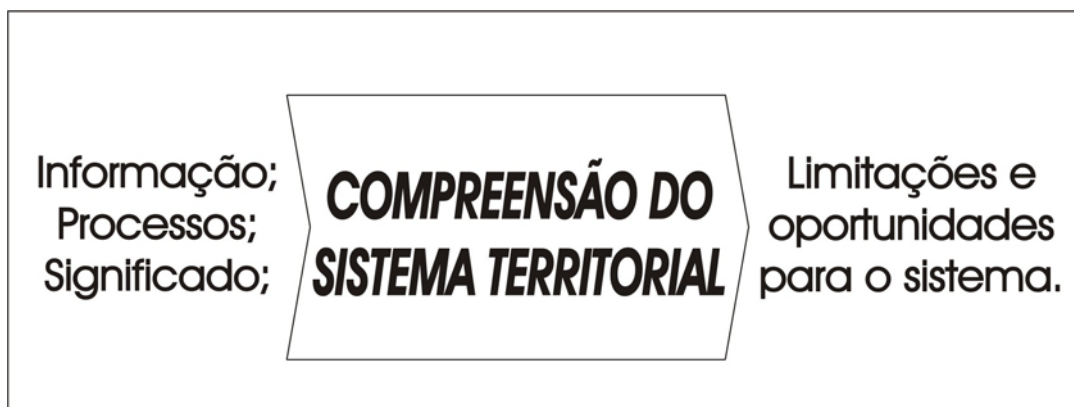


Figura 26: Representação de Compreensão do Sistema Territorial Turístico

#### **5.4.2. Agentes do Processo**

A leitura do sistema turístico, como uma ação tão ampla, é comumente reservada a responsabilidade para o Estado, cada vez mais vem sendo questionada sua

condição técnica e financeira, principalmente, nas últimas décadas com as constates reduções das suas responsabilidades sociais. Nas épocas de forte intervenção do Estado no Brasil, mesmo anteriores ao Golpe de 1964, sugerir outro responsável pelo processo era uma heresia. No entanto, os anos noventa, vieram modificando consideravelmente as ações do Estado, e no século atual, a discussão caminha em direção as parcerias, através das Parcerias Público-Privado – PPPs ou nas ações conjuntas com outras organizações sociais, como as ONGs. Neste contexto, a fragilidade técnica do poder público, particularmente nas escalas locais, exige que estas ações sejam tomadas com a contratação de empresas especializadas, normalmente de fora do lugar. Tais empresas têm ações isentas diante das informações coletadas e disponibilizadas, no entanto, exigem atenção intensa devido à possibilidade de apresentação de informações descoladas da realidade e dos objetivos do processo de planejamento e gestão. Primeiro, por que a transformações dos dados em informações se dá através da significação social, processo altamente importante no pensamento sistêmico. Assim, a coleta dos dados primários passa pela participação de todos os agentes envolvidos. Da mesma forma, a disponibilidade dos dados secundários passa pela efetiva participação de todos os envolvidos no processo. Outra questão é a situação comum de empresas que apenas são contratadas para levantar a situação atual e no máximo traçar as estratégias. Nesta situação, a integração entre planejamento e gestão, que vem sendo apresenta nesta tese como princípio básico, é totalmente desconsiderada, fadando o processo ao fracasso eminente. Salienta-se que quando há a necessidade de contratação de um agente externo para apoiar o processo de compreensão no sistema territorial turístico, independente da qualidade do contratado, não isenta o Estado de comandar tal processo. Ao contrário, tal

contratação exige do Estado uma ação de maior responsabilidade, que se constitui em dar efetividade ao processo, garantir sua continuidade e possibilitar a participação de todos os agentes.

Nesta direção, a formação de uma fundação ou empresa de capital misto, que possa manter certa autonomia do poder público municipal e captar recursos junto ao setor privado através de parcerias. Tal situação precisa se ater nitidamente às questões jurídicas, que podem inviabilizar sua implantação. O que se pretende apresentar é que algumas experiências vêm sendo tentadas no Brasil, mesmo que em moldes diferentes do que se tem discutido aqui, há alguns anos.

Os institutos de planejamento surgiram há várias décadas, e particularmente nas décadas de setenta e oitenta tiveram seu clímax, na emergência do planejamento tecnicista no Brasil. Exemplos como o Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba e o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, servem apenas para ilustrar. Grande parte das cidades grandes e médias no Brasil possui tais institutos ou similares. Evitando adentrar pela extensa história dos institutos, empresas e fundações, mesmo no recorte do Brasil, que fugiria dos objetivos deste estudo, é preciso rapidamente considerar alguns fatos.

Tendo por base os princípios desta tese, um instituto com órgão consultivo, técnico, planejador ou fiscalizador, numa esfera eminentemente pública, comum a grande parte dos institutos no Brasil, não corresponderia ao modelo proposto. Uma empresa, mesmo que ágil, e tecnicamente bem estruturada, com ações meramente operativas, também não seria adequada. Uma organização totalmente desvinculada do poder público poderia sucumbir ao empresarialismo do planejamento e da gestão de território.

Uma proposta adequada ao modelo passaria necessariamente por uma fundação ou empresa de capital misto, com funções eminentemente sociais, com caráter pública, controlada por um conselho eclético composta por membros da sociedade em geral (empresários e comunidade civil organizada), poder público e técnicos. A fundação/empresa precisa ser desassociada do poder público municipal visando tão somente a agilidade, evitando as burocracias típicas do setor público, e a continuidade, fugindo dos sobressaltos das mudanças políticas num tempo tão curto, que quase sempre é inferior ao processo ser implantado na sua primeira dinâmica. Ainda, convém salientar a vantagem que uma organização deste tipo com respeito à integração entre planejamento e gestão, e as melhores possibilidades de execução de parcerias, ao despartidariza-las.

Enfim, pela sua abrangência, o processo exige a co-responsabilidade de todos os grupos organizados, empresários e sociedade civil, numa participação ativa de todos os integrantes. Salienta-se que, a garantia da efetividade no processo, está na mediação responsável do Estado, a qualificação da empresa contratada e a participação efetiva dos demais agentes.

### **5.4.3. Indicadores do Processo**

Os indicadores do processo estão relacionados à compreensão do sistema territorial turístico, a partir de seus subsistemas, elementos e dinâmicas que constituem tal sistema nas suas particularidades e relações e da legitimidade da disponibilidade dos dados aos grupos envolvidos, bem como o conhecimento adequado do capital

intelectual envolvido, para que os dados disponíveis se transformem em informações significantes para o pleno êxito do processo de planejamento e gestão.

A compreensão do sistema se materializa nos indicadores ecológicos, sócio-espaciais, sócio-culturais e econômicos. Os indicadores desse processo medem os fixos dos sistemas e os fluxos gerados por tais fixos. Desta forma, os indicadores são de quantidade e de intensidade dos elementos e dinâmicas dos sistemas.

Os indicadores ecológicos têm o objetivo de verificar a relevância social de elementos do geocossistema, particularmente os elementos da natureza, precisamente a geomorfologia, a hidrografia, o clima, a fauna e a flora do local, buscando detectar o grau de conservação de tal área. A referência deste indicador gira em torno da necessária preservação de tais elementos por conta de manutenção das dinâmicas naturais e o potencial atrativo de tais elementos para uso turístico ou de qualquer outra atividade. A referência do indicador estará ligada ao conceito de desenvolvimento territorial almejado pelos grupos sociais envolvidos, que por sua vez estará diretamente relacionado ao tipo de turismo pretendido.

Os indicadores sócio-espaciais também estão muito próximos aos elementos ecológicos, pelo grau de permanência de seus componentes. Os fixos sócio-espaciais se constituem nos elementos de maior visibilidade do sistema territorial. Além disso, suas dinâmicas possuem maior representatividade pelo fato de se constituírem na forma que apresenta maior grau de permanência, e possibilitar interferências em diversas escalas, como a rede viária, que possui um grau de intervenção em diversas escalas e se perpetua por um certo tempo no espaço. Assim, a identificação dos fixos sociais, é um indicador que precisa ser monitorado com muita precisão. A representação de tal índice é determinante para o

desempenho do sistema, e condicionará um número expressivo de estratégias de planejamento e gestão.

Os indicadores sócio-culturais têm principalmente caráter qualitativo, pelo grau de complexidade das dinâmicas constituintes. As relações de trabalho (formais, informais,...), os níveis de renda da população, as formas de locomoção para o trabalho ou o lazer, as relações de consumo, os comportamentos sociais em relação a sociedade e ao meio ecológico, os comportamento sociais nas organizações públicas e privadas e as necessidades básicas dos homens, se constituem em indicadores que precisam ser cuidadosamente analisados, particularmente nas suas dinâmicas.

Os fluxos econômicos do sistema devem ser captados por indicadores ligados aos processos econômicos de produção, distribuição, consumo e acumulação. Tais indicadores buscam perceber as relações entre as organizações do sistema econômico vigente. No caso de territórios turísticos, captar a escala de abrangência das empresas instaladas, a localização das organizações atuantes no sistema, e o grau de dependência do sistema territorial são referências centrais destes indicadores. A relação entre a entrada e a saída de capital do sistema, condicionam diretamente as alterações no sistema.

Todos os indicadores que abrangem os subsistemas dos fixos e fluxos precisam se ater as especificidades dos territórios dos residentes e dos turistas. No caso dos fixos, seja naturais ou construídos, ganham significados diferentes, quer sejam de usos e funções, entre os residentes e turistas. No caso das dinâmicas sociais e econômicas, a complexidade exige uma leitura ainda mais profunda das referências

dos indicadores qualitativos, pois os conflitos sociais e econômicos são próprios de tais dinâmicas.

Os indicadores que medem os fixos e fluxos que compõe o sistema territorial precisam ter como parâmetro os limites do sistema. Tais indicadores precisam demonstrar os elementos que limitam ou potencializam o sistema, na mesma direção que os fluxos provenientes destes fixos contribuem ou reduzem as possibilidades de desenvolvimento do sistema. Assim, os fixos podem não ser limitantes em si, mas podem gerar dinâmicas que limitam o desenvolvimento do sistema. Da mesma forma, fluxos sociais e econômicos se apresentam como barreiras para determinados elementos, a partir dos significados que são dados para tais fixos, como em seus usos ou funções.

As complexas relações entre os fixos e os fluxos que constituem o sistema territorial exige que as referências para medição sejam construídas a partir de dados fidedignos, com base em um número expressivo de levantamentos, quer seja através de fontes primária ou secundárias. Também é fator a ser considerado a origem dos dados, se primário ou secundário, percebendo a representatividade e disponibilidade. Contribuem para a fidedignidade dos dados a efetividade do sistema de informação adotado, em vista de que, principalmente os dados dos fluxos exigem constante atualização, em vista de sua característica de mutabilidade, bem como significação social. O grau de atualização, representatividade e disponibilização indicam os melhores resultados no processo de compreensão.

## 5.5 PROCESSO DE DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS DE PERTURBAÇÃO

### 5.5.1. Descrição e Objetivos do Processo

O objetivo deste processo é definir estratégias que desencadeiem mudanças no sistema territorial turístico. Tem por base a situação presente do sistema, e como meta a definição de estratégias de desenvolvimento do território, com bases sustentáveis nas esferas: espacial, ecológica, econômica e social, tendo como conceito de desenvolvimento, a equidade, a autonomia e a valorização cultural.

Tem-se como princípio neste processo que um sistema vivo não pode ser planejado, mas perturbado. Tais perturbações são desencadeadas pelo conhecimento profundo da situação do sistema, nas suas relações internas e externas, e a partir do conhecimento de suas limitações e potencialidades.

As estratégias de perturbações se constituem em respostas sociais ao estado atual do sistema. Tais respostas desencadeiam processos que podem atuar diretamente na situação atual do sistema, ou nas pressões que levaram a tal estado, ou ainda nas suas causas. Enfim, tais estratégias são dinâmicas que promovem direta ou indiretamente alterações no sistema.

O processo pode ser desencadeado pelos impactos ambientais, sociais e econômicos gerados pelo sistema, devido à necessidade de desenvolver novos processos que alterem a situação do sistema. Essa via de mão-dupla entre estratégia e impacto, pode se configurar como uma ação que ao mesmo tempo se constitui uma reação. Enfim, busca-se desenvolver estratégias que corporifiquem um



projeto de mudanças qualitativas para o sistema, a partir do respeito à estrutura existente - social, ecológica, econômica e espacial (figura 27).

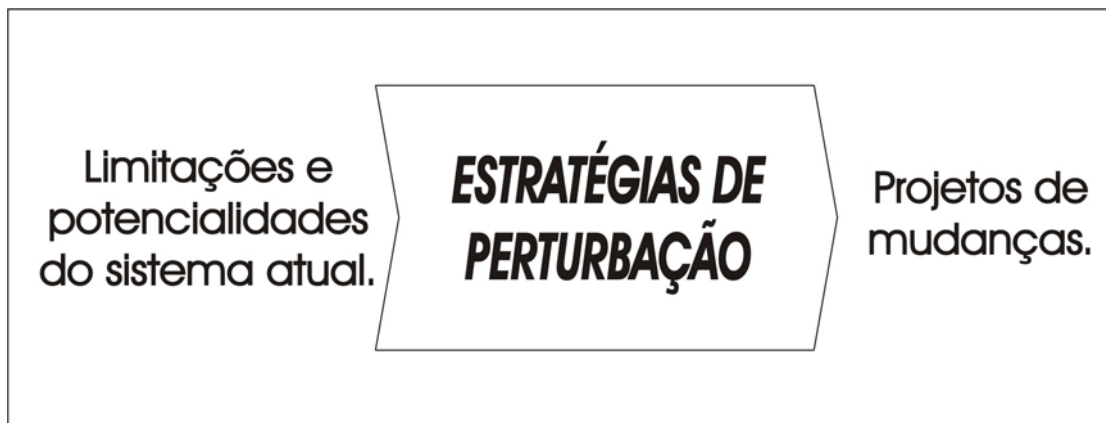


Figura 27: Representação de Processo de Definição das Estratégias de Perturbação

O processo de definição de estratégias de perturbação exige uma leitura interna e externa do sistema. Desta forma, o olhar interno, local, presente na corporificação das estratégias, é contextualizado por percepções do ambiente exterior do sistema. Comumente os modelos estratégicos de planejamento e gestão têm uma forte visão externa, visto que se apresenta como uma visão empresarialista de agir no território. Tal visão do ambiente em que o sistema está inserido é indispensável para sua sobrevivência e seu desenvolvimento. Desta forma, as escalas que atuam tal processo abrangem do lugar a escala regional, nacional e internacional, particularmente exigida pelo processo intensificado de globalização. Desta forma, os projetos de mudanças, mesmo que atinja apenas uma parcela muito específica do espaço, precisa ser pensada a partir das suas conseqüências internas e externas ao sistema.

Enfim, este processo configura a passagem de uma dinâmica marcada por ações amplas e em longo prazo, particularmente na submissão dos processos de

territorialização, compreensão do sistema territorial e monitoramento e avaliação, para ações operacionais, marcadamente do processo de implantação e viabilização. Considerando esta passagem altamente problemática, para todo o processo, convém retornar um dos pressupostos desta tese, que se constituem na superação entre planejamento e gestão. Assim, mesmo as fases tradicionalmente tidas como de planejamento, precisam ser observadas as saídas mais objetivas e operacionais, buscando minimizar o impacto durante o processo. Nos processos mais operativos, como a implantação, que precisa ter um caráter de provisoriedade, deve-se reforçar perspectiva de que os projetos não se encerram em si, tem desdobramentos e propósitos específicos, ou seja, pertencem ao todo. Assim, mesmo nas estratégias em que se definam propostas mais pontuais de ação sobre o território, fazem parte do projeto, seus desdobramentos em outras estratégias de perturbação do sistema.

### **5.5.2. Agentes do Processo**

Como a definição de estratégias é um processo complexo e abrangente, sua ação deve ser moderada por um agente com ação ampla no território, e assim, o poder público se apresenta como melhor opção. No entanto, os empreendedores e sociedade organizada têm ações muito presentes neste processo.

Como um processo central do planejamento e gestão, a estratégias deve ser definida por todos os agentes integrantes do território. A participação neste processo garante apoio na implantação e viabilização dos projetos. Desta forma, o apoio ao processo como um todo se reflete no compromisso, por exemplo, por parte dos empreendedores como apoio financeiro, parcerias e investimento em áreas

adjacentes, fazendo com que uma ação local, acabe refletindo em espaços bem mais amplos. O apoio da sociedade em geral, não apenas garante uma ação mais duradoura ao processo, bem como possibilita viabilidade para as mudanças projetadas. A participação do turista nas decisões, mesmo de forma menos formal, como uma pesquisa de opinião pública, garante mais possibilidade de sucesso das alterações projetada.

A formação de conselhos de desenvolvimento, pelas várias áreas do território, desde que devidamente definidos na sua de autonomia, representatividade e comprometimento podem facilitar a legitimação das ações definidas. Enfim, como processo altamente político, sua aplicabilidade dependerá diretamente do grau de comprometimento conseguido durante a definição das propostas de mudanças.

### **5.5.3. Indicadores do Processo**

Os indicadores deste processo estão relacionados à participação, consenso nas definições, integração e hierarquização das estratégias e as possibilidades de concretização das estratégias definidas.

Os indicadores deste processo devem medir a forma como são definidas as estratégias, que e por sua vez, indica as possibilidades reais para que tais estratégias sejam corporificadas. Assim, ao buscar o consenso e a cooperação entre grupos com interesses conflitantes, recomenda-se que uma estratégia além de atender aos interesses de todos os grupos, possibilite a indicação para ações que tenham propósitos semelhantes ou com formas de atuação similares.

A abrangência territorial (contínua ou descontínua) e ao mesmo tempo a integração de diferentes focos (ecológico, social e econômica) são referências para os indicadores de efetividade deste processo. Como um processo que tem como princípios a sustentabilidade e a perspectiva sistêmica, as ações abrangentes e integralizantes possibilitem um desenvolvimento sólido e equilibrado.

Quanto aos indicadores necessitam considerar a hierarquização e a compatibilização das estratégias selecionadas. Um processo que exige cooperação entre os grupos na busca de ajustar ações na direção de estratégias próximas aos diversos grupos de interesses.

Também devem ser medida as possibilidades reais de implantação das estratégias selecionadas em vista de limitações do próprio sistema, de origem econômica, ecológica e social. Para tanto, estratégias mais objetivas, claramente definidas e amplamente discutidas nas diversas causas e conseqüências sociais precisam ser priorizadas, pois estratégias com estes requisitos têm melhores condições de ganharem maior efetividade.

Assim, os indicadores têm basicamente caráter qualitativo, com referências definidas. Tais marcos precisam ser entendidos pelos grupos envolvidos e serem legitimados socialmente. Na perspectiva em que se baseia este estudo, as perturbações ao sistema somente têm impacto se o mesmo estiver em condições estruturais para mudanças. As condições externas não condicionam as mudanças. A mudança no sistema ocorre quando ele estiver disposto e preparado para mudar.

## 5.6 PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO E VIABILIZAÇÃO

### 5.6.1. Descrição e Objetivos do Processo

Do processo de definição de estratégias para o processo de implementação e viabilização se faz a passagem do nível gerencial para o nível operacional. Neste nível os planos devem ser desenvolvidos e executados a partir das estratégias estabelecidas. Como um processo com forte viés técnico, a elaboração e a execução dos planos devem ser integradas no mesmo processo, garantindo a sua aplicabilidade (Figura 28).



Figura 28: Representação do Processo de Implementação e Viabilização da Proposta

Enquanto a viabilização vai da escala local até a regional, nacional e internacional, em virtude do financiamento e legislação, a execução é uma ação local por excelência. O objetivo desse processo é desenvolver e executar planos específicos de acordo com as estratégias estabelecidas.

A implantação e a viabilização dos projetos passam necessariamente pelas opções de uso dos instrumentos de planejamento. O planejamento e a gestão do território

são fortemente reconhecidos pelo zoneamento aliado quase sempre a parâmetros urbanísticos que dão um caráter eminente técnico.

A diversidade dos contextos de planejamento e gestão permite que se opte por um conjunto de instrumentos que influenciam as atividades dos agentes produtores do território de várias maneiras (Quadro 3).

<b>TIPOLOGIAS INSTRUMENTOS</b>	<b>DOS</b>	<b>DENOMINAÇÃO DOS INSTRUMENTOS</b>
REGULADORES DO DESENVOLVIMENTO URBANO	DO	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zoneamento do solo;</li> <li>▪ Parâmetros Urbanísticos de ocupação do solo</li> </ul>
INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;</li> <li>▪ IPTU Progressivo no Tempo;</li> <li>▪ Desapropriação com Pagamento em Títulos;</li> <li>▪ Consorcio Imobiliário;</li> <li>▪ Outorga Onerosa do Direito de Construir;</li> <li>▪ Direito de Superfície;</li> <li>▪ Transferência do Direito de Construir</li> <li>▪ Operações Urbanas Consorciadas</li> <li>▪ Direito de Preempção</li> </ul>
REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Usucapião Especial de Imóvel Urbano</li> <li>▪ Zonas Especiais de Interesse Social</li> </ul>
DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Órgãos Colegiados de política Urbana;</li> <li>▪ Debates, Audiências e Consultas Publicas;</li> <li>▪ Conferência sobre Assuntos de Interesse Urbano.</li> <li>▪ Estudo de Impacto de Vizinhança</li> </ul>

Quadro 3: Instrumentos de Planejamento

Fonte: Ministério das Cidades (2002) e Souza (2003)

Para Souza (2003) os instrumentos de planejamento podem apresentar efeitos sociais amplos ou restritos, disseminadores ou concentradores de urbanidade, pois cada instrumento é apenas meio, e como tal, pode ganhar funções de acordo com o uso que se possa dar-lhes.

Com o advento do Estatuto da Cidade, alguns instrumentos emergiram quase como um modismo deste começo deste século, incrementado pela emergência de grupos de defensores da Reforma Urbana nas instâncias governamentais em nível municipal e nacional.

Neste novo cenário nacional de diretrizes para o planejamento territorial, os instrumentos mais consolidados como o zoneamento e os parâmetros urbanísticos, participam do processo, não mais como protagonistas. Tais instrumentos, quase sempre possuem função de coerção no processo de produção do território. Em relação aos parâmetros urbanísticos de ocupação do solo, muitas vezes esquecidos ou relegados para segundo plano, como a taxa de permeabilidade e o índice de áreas verdes, são parâmetros que podem auxiliar na indução para uma nova situação do território, particularmente em áreas onde a pressão social é forte, e um controle mais rígido precisa ser aplicado. Quanto ao zoneamento, o viés eminentemente funcionalista que foi consolidado na esfera do urbanismo modernista (mesmo presente antes do movimento do modernismo), influencia a quase totalidade dos processos vigentes de planejamento e gestão territoriais no Brasil. Tal modelo pode ceder espaço a processos muito mais flexíveis, possibilitando planejar e gerenciar pela maior autonomia das áreas, criando restrições ou incentivos para áreas prioritárias da cidade quer seja na busca de maior ou menor densificação do local, determinando as áreas de maior risco social ou ambiental, ou ainda, induzindo a ocupação de áreas com interesses especiais.

A priorização da ocupação de determinadas áreas pode estar ligada a questões ambientais, sociais ou mesmo de viabilização econômica da cidade, como aproveitamento de infra-estrutura disponibilizada na cidade. Desta forma, áreas com risco ambiental eminente ou com esgotamento ou carência de infra-estrutura podem

ser desestimulados com processos de ocupação legal. Nesta direção, o caráter do zoneamento não teria uma restrição em si do uso, mas a restrição a intensidade deste uso.

Numa visão sistêmica, cada zona pode se constituir de subsistema, que não possui necessariamente uma divisão exata. Assim, pode se trabalhar com a idéia de sobreposição ou flutuação de zona. Essas possibilidades criam a condição de flexibilização do zoneamento, permitindo um desenvolvimento mais autêntico do local, que ao mesmo tempo está ligada à escala do local, como também a escalas mais amplas.

Como o planejamento e a gestão do território deve admitir a dinamicidade dos processos, o zoneamento pode induzir, mas não determinar a forma de uso e ocupação do solo. Desta forma, a liberdade passa ser a regra e a restrição de uso a exceção, garantindo que as possíveis distorções não percebidas na implantação de uma determinada política não possam ser corrigidas ao longo do processo.

Um dos novos desafios ao zoneamento diz respeito à inclusão das áreas rurais no processo de planejamento e gestão. Tanto a necessidade de implantação de determinadas estratégias como a integração cada vez mais marcante entre áreas urbanas e rurais, pela modernização do campo e a preocupação ambiental da cidade, criam uma integração/complementaridade entre campo e cidade. Nesta direção, o zoneamento também pode aparecer quando o espaço urbano a ser planejado e gerido foge da escala local. Assim, o zoneamento é utilizado como ferramenta eficaz para garantir transposições de escala, bairro, cidade e região, que precisam conviver no território. A definição de unidades ou zonas (ou ainda subsistemas, para manter a sintonia com as discussões desta tese) são ações



prioritárias para a melhor eficiência na implantação e viabilização das estratégias, assim, como manter sintonia com escalas mais amplas. Pensar em planejamento e gestão de cidades brasileira, tanto pela extensão quanto pela complexidade parece uma ação inglória. Em cidades como Porto Alegre e o próprio Rio de Janeiro, definiram unidades de planejamento e gestão para implantação dos processos. A divisão da cidade em sub-sistemas, independente do tamanho possibilita ao planejamento trabalhar numa escala mais próxima do lugar de vida das pessoas, facilitando a apreensão da complexidade própria desta escala. Essa escala, no entanto, não se constitui a única do processo, pois a transposição das escalas possibilita melhor garantia para a efetividade dos processos.

Para além da regulação do processo, feita pelo zoneamento e os parâmetros urbanísticos, o conjunto de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano oferece ao poder público uma maior capacidade de intervenção de uso na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas, e não apenas normatizar e fiscalizar, sempre na busca da função social da propriedade e do espaço urbano.

Este grupo de instrumentos, geralmente utilizados de forma conjunta, tem como objetivo induzir a ocupação de áreas já dotadas de infra-estrutura e equipamentos e evitar a pressão de expansão horizontal na direção de áreas desprovidas de tais benefícios, ou frágeis do ponto de vista ambiental.

Os terrenos ou glebas vazias dentro da malha urbana são socialmente prejudiciais, e devem ser adequadamente ocupadas. Para induzir a ocupação, a primeira possibilidade é a aplicação da urbanização, edificação ou utilização compulsórias, onde o poder público pode estabelecer um prazo para que o proprietário construa,

utilize ou desmembre a área sub-utilizada ou vazia<sup>2</sup>. Pode-se utilizar ainda os consórcios imobiliários que é um recurso utilizado para viabilizar a utilização de determinada área, onde o proprietário não tenha condições de fazê-lo sozinho. Assim o proprietário transfere ao poder público municipal a área e este atua como executor ou como fiscalizador das obras, cabendo ao proprietário do terreno sub-utilizado parte em área construída correspondente ao valor do terreno.

Cada cidade deve definir no seu plano diretor o conceito de sub-utilização e a área da cidade, e em que se pode aplicar tal instrumento. Salienta-se que a função destes instrumentos deve ser a de induzir a ocupação ou o uso de determinadas áreas e não a obtenção do aumento das receitas públicas, principalmente no caso do IPTU progressivo (MINISTERIO DAS CIDADES, 2003).

O objetivo da outorga onerosa do direito de construir e do direito de superfície é separar o direito de edificação do direito de propriedade dos terrenos urbanos. A separação destes dois princípios tem como finalidade possibilitar a capacidade do poder público de interferir no mercado imobiliário e reconhecer que o direito de construir tem um valor em si mesmo, podendo agregar ou subtrair valor à propriedade. Assim, a outorga onerosa do direito de construir ou solo criado tem como idéia central, dar ao poder público a possibilidade de recuperar 'a mais valia' obtida pelo proprietário graças à valorização gerada pelo direito de superfície (determinado pelos índices urbanísticos) e por investimentos públicos urbanos. Ao aumentar o potencial construtivo de um terreno ou prover infra-estrutura urbana, o poder público indiretamente provoca uma imediata valorização fundiária e imobiliária

---

<sup>2</sup> No Brasil, de acordo com o Estatuto da Cidade, caso o prazo determinado expire, o segundo passo seria a aplicação do IPTU progressivo no tempo, que deveria ser aplicado por um tempo de até 5 anos, podendo o imposto chegar, no final deste período, a 15% do valor da área. No caso do esgotamento do prazo, e a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas no plano diretor, o imóvel poderá ser desapropriado e o pagamento feito com títulos da dívida pública.

da área, gerando lucros significativos aos proprietários, sem que estes tenham efetivamente realizados benfeitorias em seus imóveis.

Com isso, pode-se estabelecer determinado coeficiente construtivo para uma área da cidade, e os interessados em construir além deste, poderiam adquirir do poder público o direito de construção da área excedente. Assim, o solo criado possibilita ao poder público regular distorções de valorização geradas por suas intervenções.

Já o direito de superfície, possibilita ao proprietário de determinada área conceder o direito de construção sobre o terreno a outro, por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa, sem que isso represente a venda, concessão ou transferência da propriedade.

A transferência do direito de construir tem por objetivo a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental, a partir da permissão da transferência do direito de construir, que proprietários de imóveis a serem preservados tem para outras áreas e assim sejam compensados pelo fato dos coeficientes construtivos estabelecidos para o território onde o seu imóvel este situado não pode ser atingido.

Com isso, o proprietário de área de interesse de preservação pode transferir para outro terreno ou ainda vender a diferença entre a área construída do imóvel e a área total possível atribuída pelo plano diretor. E importante salientar que só terá direito a utilizar este instrumento proprietários que participarem de programas de preservação de seus imóveis elaborados em conjunto ou aprovados pelo poder público.

O direito de preempção tem como objetivo facilitar ao poder público a aquisição de área de seu interesse para a realização de projetos específicos, desde que sejam

para regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos fundiários espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Como vantagens claras, esta a possibilidade do poder público adquirir terrenos para o planejamento da cidade, em relação à expansão urbana, antes que estes sejam atingidos pelos aumentos excessivos causados pela especulação imobiliária, o que tornaria inviável esta aquisição. Assim como os demais instrumentos, é necessário a definição das áreas sobre as quais podem incidir este direito. O direito de preempção pode ainda estar combinado com outros instrumentos como as operações urbanas e as Zonas Especiais de Interesse Social.

Na regularização fundiária emergem outros instrumentos de reforma urbana. O objetivo destes instrumentos é a legalização destas populações em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, e desta forma integram estes moradores ao espaço urbano, aumentando sua qualidade de vida e regatando sua cidadania.

Os instrumentos de regularização fundiária presente no Estatuto da Cidade referem-se a dimensão jurídica da regularização, sendo que fazem deste grupo os seguintes instrumentos: o usucapião especial de imóvel urbano e as zonas especiais de interesse social

O usucapião urbano tem como finalidade assegurar o direito à moradia a famílias pobres que por estado de necessidade social vivem na chamada cidade informal, que se configura pelas favelas, cortiços, conjuntos habitacionais e áreas invadidas ou loteamentos irregulares e ainda assegurar a função social da propriedade por meio da promoção da política de regularização.

Assim o usucapião é a aquisição do direito de propriedade por parte de quem ocupa áreas de terras com fins de moradia sem oposição, pelo prazo determinado na lei. Esta aquisição poderá ser assegurada se a ocupação for em área de até 250 m<sup>2</sup>. , se a posse for de cinco anos ou mais, de forma ininterrupta e sem oposição do dono, se utilizado para moradia própria e se o ocupante não for proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O usucapião só pode ser incidido em áreas privadas, ficando os imóveis públicos impedidos de serem adquiridos desta forma. Para os imóveis públicos, pode-se utilizar a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que tem por finalidade facilitar a regularização fundiária em terras do Estado, visando atender às mesmas funções do usucapião.

A determinação de zonas especiais de interesse social - ZEIS na cidade é um instrumento urbanístico já utilizado por diversas prefeituras do Brasil desde meados dos anos 80, onde aparecia em algumas vezes como áreas especiais de interesse social, e tem como gênese a luta dos assentamentos sociais pela não remoção e pela melhoria das condições de vida, incluindo a urbanização e a regularização fundiária. Em suma, a concepção do instrumento é incluir no zoneamento da cidade uma categoria que permita o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio aos assentamentos, mediante a um plano específico de urbanização.

Neste sentido, os objetivos das ZEIS são permitir a inclusão das parcelas marginalizadas da cidade, admitindo a introdução de serviços e infra-estrutura urbanos, melhorando as condições de vida da população. Este objetivo principal é seguido por outros como a introdução de mecanismos de participação das comunidades nos processos de definição dos investimentos públicos nestas áreas, aumentar a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a pagar

impostos e taxas e ainda aumentar o mercado de terras para a população de baixa renda (MINISTERIO DAS CIDADES, 2003).

Partindo do princípio de que a dramática situação das cidades brasileiras atualmente é fruto de uma prática de gestão urbana caracterizada por um planejamento urbano isolado da gestão e dos processos decisórios relativos a regulação urbanística e ainda a um baixíssimo nível de interlocução entre os diversos segmentos da sociedade, salvo aos segmentos da sociedade ligados diretamente a produção material da cidade, como engenheiros, empreiteiros, arquitetos loteadores e etc, pode-se afirmar que a reprodução deste modelo tem levado além de exclusão sócio-espacial, a exclusão também dos processos decisórios e de planejamento, que tem provocado uma grande vulnerabilidade das regras de uso e ocupação do solo pelas pressões de interesses específicos, produzindo o que os urbanistas tecnocratas chamam de distorções ou destruição da coerência e aderência dos zoneamentos e planos diretores produzidos desta forma.

A democratização dos processos decisórios e do controle social da implementação das decisões envolve um conjunto de instrumentos de desenvolvimento urbano vitais para tornar o planejamento à gestão municipal algo assumido pela comunidade em geral, ampliando a base de conhecimento, e sustentação da política urbana. Neste sentido, os instrumentos contidos no Estatuto da cidade como os órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferência sobre assuntos de interesse urbano e o estudo de impacto de vizinhança são instrumentos da gestão do território.

O objetivo destes instrumentos é propiciar ou exigir a interlocução entre a sociedade civil de uma forma geral e o poder público municipal no processo de decisões e

implementação da política urbana. Se bem utilizados tais instrumentos podem romper com o histórico de relações perversas e clientelistas entre o legislativo e o executivo e ainda entre determinados segmentos da sociedade, impedindo ou restringindo a campo de manobras para as barganhas, as negociatas e o *lobby* tão comuns na política urbana brasileira atualmente, e que mantém as populações reféns e em estado de espera e precariedade.

As conferências sobre assuntos de interesse urbano são grandes encontros, repetidos periodicamente e de ampla participação popular, onde são defendidas políticas e plataformas de desenvolvimento para o período seguinte e onde são feitos os consensos e pactos entre o poder público e a sociedade de uma maneira geral.

Os debates, consultas e audiências são amplas apresentações e discussões onde os projetos de interesse público são expostos e debatidos para a crítica ou validação por parte da sociedade. É interessante notar que estes projetos podem ser propostos tanto pelo poder público como pela iniciativa privada, como no caso de obras de grande impacto, sendo utilizado conjuntamente o instrumento de estudo de impacto de vizinhança. Os órgãos colegiados de política urbana são conselhos com representação da sociedade civil e do estado, onde é debatido o processo de planejamento e gestão no seu cotidiano.

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem como objetivo democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, permitindo a participação das comunidades que estejam expostos aos impactos gerados por grandes empreendimentos, consagrando dessa maneira o

Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade.

O conceito deste instrumento está associado à maneira como são utilizados os imóveis urbanos, considerando que o uso destes não diz respeito apenas ao proprietário do imóvel e ao poder público, e sim a todos os envolvidos, pois cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de todos. Por sua vez, como o zoneamento não é capaz de por si só mediar todos os conflitos de vizinhança, o Estatuto prevê este instrumento para que se possa fazer a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito a qualidade urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno.

A implantação deste instrumento deverá ser feita mediante a implantação de lei municipal que conterá os critérios que definem quais os empreendimentos que dependem de um estudo prévio de impacto de vizinhança como condição para sua aprovação. Estes critérios podem variar conforme as características urbanas de cada município, e podem basear-se, por exemplo, no impacto de tráfego que o empreendimento gera; na sobrecarga na infraestrutura; no adensamento populacional; na poluição sonora que gera; ou ainda no desequilíbrio econômico que pode gerar para determinada classe ou conjunto de outros empreendimentos menores; a paisagem urbana; ao patrimônio cultural e natural e etc.

Em relação à contrapartida exigida pelo poder público para a realização do empreendimento, poderá ser de varia ordens, sempre relacionada a sobrecarga que ele provocara.



O uso dos instrumentos de forma isolada ou em grupo dependerá da situação do sistema território e das estratégias definidas pelos objetivos de desenvolvimento territorial almejados, sob a égide de um conceito de sociedade, território e desenvolvimento. Tais instrumentos reforçam a relação entre a implantação e a viabilização das estratégias através de projetos de desenvolvimento territorial

### **5.6.2. Agentes do Processo**

A amplitude deste processo exige a mediação do poder público, com participação direta dos empreendedores turísticos e a sociedade organizada. Neste momento do processo de planejamento e gestão onde as mudanças começam a ser materializadas, a ação direta de todos os agentes é indispensável para alcançar as metas estabelecidas. Dependendo da amplitude dos projetos, para sua implantação é necessária a formação de parcerias entre o público e o privado, pois muitas vezes a agilidade e a viabilidade depende da realização de tais situações. Na implantação, a mediação pode ser realizada pelos conselhos locais de desenvolvimento, que tendem a ter maior representatividade junto à sociedade, pois é integrada pelos diversos segmentos, e a ação do poder público, neste caso, passa a ser muito mais de assessoria do processo. Enfim, a participação de todos os integrantes, na condição de co-responsáveis pelo processo é uma forma de garantir a legitimidade de cada projeto desenvolvido e executado.

### **5.6.3. Indicadores do Processo**

Os principais indicadores do processo são caracterizados pela viabilização financeira dos projetos desenvolvidos, como também pelo alcance das estratégias selecionadas. Também se constituem de indicadores a participação dos grupos envolvidos na execução das propostas e as limitações e dificuldades técnicas de implantação dos projetos desenvolvidos. Na saída do processo são medidas a aceitação das propostas desenvolvidas pelos grupos envolvidos e a implantação dos projetos relacionados às estratégias do processo anterior.

## **5.7 PROCESSO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

### **5.7.1. Descrição e Objetivos do Processo**

Este processo está baseado no mesmo sistema de informação desenvolvido no processo de análise e ampliado durante os demais processos. O processo de monitoramento e avaliação acompanha todos os processos gerando *feedback* constantes (Figura 29). A escala é eminentemente local, pois este processo garante a focalização de todo o processo. Seu objetivo é monitorar e avaliar permanentemente o processo de planejamento e gestão dos territórios turísticos.



Figura 29: Representação do Processo de Monitoramento e Avaliação

### **5.7.2. Agentes do Processo**

A mediação do processo é realizada pelo poder público, tendo em vista a abrangência de sua atuação. A participação dos demais integrantes garante a transparência do processo.

### **5.7.3. Indicadores do Processo**

Pela natureza deste processo, meio e finalidade, os indicadores de processo e de saída são os mesmos. Os indicadores se constituem sociais, econômicas e ecológicas; a qualidade dos serviços turísticos oferecidos, a ampliação da demanda e melhoria da oferta turística, a participação dos grupos envolvidos no monitoramento e avaliação e a melhoria de cada processo em desenvolvimento.

## 6. VERIFICAÇÃO DA APLICABILIDADE DO MODELO

Buscando reduzir o grau de incerteza presente em modelos teórico-metodológicos, como é o caso da proposta desenvolvida nesta tese, neste capítulo foram tecidas considerações sobre a aplicabilidade do modelo no destino turístico Itapema, litoral de Santa Catarina. A escolha de Itapema para a verificação da aplicabilidade do modelo proposto está diretamente relacionada ao rápido e amplo acesso aos dados primários e secundários indispensáveis para o levantamento que levou a compreensão do sistema territorial turístico do município, corroborada pela experiência enquanto residente do local e pesquisador em diversos trabalhos ligados a neste destino.

Foram empreendidos procedimentos para verificar a aplicabilidade do modelo a partir de uma realidade específica, que apresenta a dinâmica do turismo como variável predominante no processo de construção de seu território. Entende-se que o modelo proposto é flexível o suficiente para ser aplicado a outros territórios, adaptando-se a dinâmicas particulares. A realidade de Itapema, enquanto território turístico, somado a exemplos de outros locais, mesmo que tais exemplos abranjam recortes do modelo proposto, se apresentam como materialização da discussão teórica e metodológica de toda a tese.

Este capítulo apresentará o contexto social, econômico e ecológico do território em que será verificada a aplicação do modelo. Também foram estabelecidas as considerações de cada processo, e por fim, foram retomados os conceitos básicos do modelo e suas implicações para o aperfeiçoamento contínuo da proposta.

## 6.1 COMPREENSÃO DOS SISTEMAS SOCIAL, ECONÔMICO E ECOLÓGICO DO TERRITÓRIO DE ITAPEMA – SC

As considerações a respeito do processo de compreensão do sistema Itapema pretendem demonstrar como tal proposta pode ser desencadeada. Como foi explicitado na caracterização da proposta, este processo é amplo e complexo, exigindo a participação de todos os agentes do território, tanto no levantamento quanto na significação das informações coletadas. O que será apresentado, é tão somente um conjunto de informações, trabalhadas no sentido de demonstrar como os procedimentos podem ser desencadeados, bem como, a abrangência, a fidedignidade e a profundidade de tais. A forma de apresentação busca retratar com melhor fidelidade possível a proposta desenvolvida, mesmo que o objetivo seja tão somente, tecer considerações sobre sua aplicabilidade.

### **6.1.1. Sistema dos Fixos Naturais**

O contexto ambiental do território em estudo apresenta uma divisão em três geocossistemas bem distintos: dois que se encontram somente dentro dos limites municipais, o sistema central e sistema norte, e uma unidade que se espalha também pelo município de Porto Belo, o sistema Sul. Cada unidade é caracterizada por uma bacia hidrográfica principal e por diversas microbacias (Figura 30).

Figura 30: Geossistemas do Município de Itapema - SC

O geocossistema norte, possui a menor extensão com aproximadamente 8 km<sup>2</sup>, é caracterizada por uma extensa área montanhosa, próxima ao mar que circunda todo sistema, formando pequenas bacias hidrográficas, onde destaca-se a bacia hidrográfica do rio da Mata. Sua formação geológica condicionou a formação de solos arenosos nas planícies próximas ao mar, de cambissolo<sup>3</sup> nas áreas de tabuleiros (baixos platôs) e de solo podzólico<sup>4</sup> nas áreas mais altas (Figura 31).

No início do processo de colonização da área, a formação pedológica favoreceu a agricultura em regiões de tabuleiro e de encosta, tendo em vista a maior fertilidade do solo nestas áreas. As áreas próximas ao mar, formadas por terrenos arenosos de baixíssima fertilidade foram praticamente preteridas para o uso agrícola. A vegetação predominante ainda é a da Mata Atlântica de Encosta, pois a Mata Atlântica de planície foi totalmente extinta nesta área. A ação humana começa a adentrar na área de maior declividade, onde legislações federais não permitem a ocupação, constitui-se então de áreas de risco ambiental. Salienta-se que praticamente toda a área urbanizável já se encontra ocupada, notadamente na bacia do rio da mata, constituindo em área de preocupação ecológica. Essa preocupação se torna mais forte porque o plano diretor urbano vigente, não define as áreas de ocupação por declividade, mas por cotas de altitude, possibilitando que áreas sem condições legais de usos possam ser ocupadas (Figura 32).

---

<sup>3</sup> Tipo de solo de origem, não hidromórficos, que se caracterizam pela presença de um horizonte B câmbico. São em sua grande maioria pouco profundos, bem a moderadamente drenados (BRANDY, 1983).

<sup>4</sup> Tipo de solo de origem mineral, não hidromórficos, com coloração avermelhada ou amarelada, e com drenagem de boa a moderada (BRANDY, 1983).

Figura 31: Tipos de Solo do Município de Itapema -SC



Figura 32: Risco Ambiental de Itapema – SC

O geocossistema central possui uma extensão aproximada de 25 Km<sup>2</sup>, é caracterizado por uma extensa área montanhosa, que cobre dois terços do seu total, sendo formado pela bacia do rio Bela Cruz e pequenas micro-bacias nas porções sul e norte do sistema. A rio Bela Cruz é formado pelo encontro dos rios Areal e São Paulo, e recebe bem próximo a sua foz as águas do rio Fabrício. O sistema Areal/Bela Cruz constitui-se o mais extenso curso d'água deste geocossistema.

A geologia da área condicionou a formação de solos arenosos nas planícies próximas ao mar adentrando principalmente na sub-bacia do rio Fabrício, de cambissolo nas áreas de tabuleiros (baixos platôs), principalmente nas sub-bacias dos rios Areal (ou Itapema) e São Paulo, solo gley<sup>5</sup> particularmente nas porções mais altas do vale do rio Fabrício, de turfa no médio vale dos rios Fabrício e São Paulo, e de solo podzólico, na maior parte das áreas deste complexo geocossistêmico, particularmente nas áreas mais altas que circundam o sistema, e no Morro do Manerick, elevação que se comporta como morro testemunho na porção central da área.

A composição pedológica condicionou no início da ocupação o uso pela agricultura em regiões de tabuleiro e de encosta, pela pecuária ou culturas irrigadas nas áreas de solo arenoso<sup>6</sup>, turfa<sup>7</sup> e gley. As áreas próximas ao mar formadas pelos terrenos arenosos, de baixíssima fertilidade, e pela turfa sofrem das oscilações da maré, que aumenta a salinidade do solo, foi praticamente abandonada para o uso agropecuário.

---

<sup>5</sup> Solo hidromórfico com elevado teor de matéria orgânica e apresenta cor acinzentada, como resultado das condições de excesso de umidade na sua formação (BRANDY, 1983).

<sup>6</sup> Compreende solos minerais, hidromórficos, pouco desenvolvidos e essencialmente quartzosos.

<sup>7</sup> Material de solo não consolidado, que consiste, sobretudo, de matéria orgânica não decomposta ou apenas ligeiramente acumulada sob condições de umidade excessiva (BRANDY, 1983).

Da mesma forma, tal qual o sistema norte, a vegetação predominante é a da Mata Atlântica de Encosta, enquanto a Mata Atlântica de planície está praticamente extinta. As áreas inundáveis próximas ao rio Bela Cruz e o baixo vale do rio Fabrício possuíam vegetação de mangues que foram totalmente dizimados.

A ação antrópica ocupa praticamente todas as áreas com menor declividade, inclusive as áreas de mangue que foram aterrados, e agiu fortemente no Morro do Manerick, que se configuram com área de maior risco ambiental. Tendo em vista a maior parte das áreas com baixa declividade tiveram ação humana, apresentando área urbana ou solo exposto, percebe-se que as áreas de bordas de tais ocupações também apresentam risco ambiental, em função de pressões para a sua ocupação.

Da mesma forma que no sistema norte, a preocupação se intensifica devido ao plano diretor urbano vigente, que não define as áreas de ocupação pela declividade. O fato fica bastante nítido quando se que estabeleceu uma zona residencial na bordas da área urbana, mesmo que dentro de áreas que mereçam cuidados especiais para a sua ocupação (Figura 33).

O geocossistema sul se estende também pelo território de Porto Belo, sendo que no território de Itapema tem uma extensão aproximada de 26 Km<sup>2</sup>. Possui duas áreas com extensão similar, mas com configurações distintas: uma extensa área montanhosa, que se prolonga do Morro do Feijó, próximo ao mar até os limites com Porto Belo e Camboriú; uma extensão de planície banhada principalmente pelo rio Perequê e seus afluentes.

Figura 33: Zoneamento de Usos de Itapema

Fonte: Plano Diretor Urbano de Itapema. Itapema (2002)

A bacia do rio Perequê abrange quase toda a área, encontrando-se ainda micro-bacias, particularmente na porção norte do sistema. A geologia condicionou a formação de três conjuntos pedológicos: solos arenosos nas planícies que se estendem das áreas próximas ao mar ao médio vale do rio Perequê; o solo gley, que é encontrado na região central do geocossistema; e nas regiões mais elevadas o solo podzólico. Ainda na área de transição entre o solo arenoso e gley encontra-se uma área de turfa.

A formação dos solos influenciou o uso e a ocupação das áreas mais interioranas planas ou de encosta, sendo que sua distância do mar, mesmo com grande crescimento do setor de turismo, propiciou a manutenção de atividades agrícolas ou de criação, particularmente, a pecuária de corte e o arroz, em áreas alagáveis e agricultura de subsistência nas encostas.

A área de solos arenosos, pouco férteis e por isso, pouco explorados pelo setor agropecuário, atualmente são intensamente ocupadas pela área urbana.

Na área predominava a Mata Atlântica, que pela altimetria é dividida em floresta de encosta e floresta de planície. Enquanto a primeira encontra-se em melhor condição de conservação, a segunda é percebida apenas em pequenos trechos, nos raros vazios urbanos. Ainda convém salientar que a vegetação de mangue, que era encontrada ao longo do rio Perequê, foi quase totalmente dizimada.

Os maiores riscos ambientais se localizam exatamente nas áreas próximas ao rio Perequê, assim como a densificação excessiva nas áreas próximas a orla, fazendo desaparecer cursos d'água. O plano diretor urbano vigente não faz nenhum indicativo de redução de tal densificação, aumentando o problema para o futuro.

As áreas que merecem maior preocupação são as de expansão urbana, designadas pelo plano diretor, que podem provocar uma pressão ainda mais intensa nas áreas de maior declividade.

### **6.1.2. Sistema dos Fixos Construídos**

Os elementos fixos construídos em Itapema correspondem ao sub-sistemas dos elementos produzidos pelo homem, assim, como suas formas, processos de produção e seus significados. Os elementos urbanos que constituem o sistema Itapema são as vias, as redes técnicas<sup>8</sup>, as edificações e os espaços públicos. A forma como tais elementos se arranjam, configuram a identidade formal da cidade.

A rede viária de Itapema é caracterizada pela existência da BR 101, via de escala regional/nacional, que percorre grande parte do litoral brasileiro, marcando as redes viárias dos vários municípios que corta. Na micro-região da Foz do Rio Itajaí, em Santa Catarina, na qual Itapema está inserida, a rodovia mantém forte relação com os três conjuntos viários que se formam nesta micro-região: Itajaí/Navegantes, Camboriú/Balneário Camboriú e Itapema/Porto Belo (Figura 34). Na perspectiva sistêmica, utilizando apenas o contexto viário, se pode perceber três sistemas urbanos principais que caracteriza a região. Tais sistemas possuem forte relação entre si, tendo na rodovia, o principal canal condutor dos diversos fluxos entre si.

---

<sup>8</sup> Por redes técnicas entende-se nesta tese, as redes de água, esgoto, telefonia e energia elétrica.

Figura 34: Sistema Viário Regional

O sistema viário Itapema/Porto Belo, mantém relação com os demais sistemas viários regionais, ao mesmo tempo em que possui uma dinâmica interna própria (Figura 35). Há um sub-sistema central, formado pela parte Sul de Itapema, e a porção norte de Porto Belo, que denominamos de Meia Praia/Perequê, que mantém uma certa integração interna.

Um segundo sub-sistema se forma na parte central de Itapema, unindo a faixa da orla com os bairros periféricos. Um terceiro pode ser percebido na área central de Porto Belo, que apesar de pouco representativo em termos formais, ganham grande significado no contexto histórico e administrativo.

Reduzindo a escala e entrando no contexto do território alvo desta aplicabilidade, o território de Itapema, pode-se perceber diversos sub-sistemas. Na parte sul do território é percebido três conjuntos: Meia Praia, Morretes e Rural. Na parte central dois conjuntos: central e central oeste. E na parte norte do território, surge neste escala, um outro conjunto: Ilhota (Figura 36).

O sub-sistema Meia Praia é caracterizado pela barreira formal que se constitui a BR 101, pela avenida Nereu Ramos, uma grande via na escala da cidade, e por outras duas vias na escala da cidade: a avenida Beira Mar e a avenida Marginal Leste, que não estão totalmente concluídas (Figura 37).

Pelo plano diretor da cidade tal sub-sistema se divide em três bairros: Meia Praia, Andorinha e Castelo Branco, no entanto, os três bairros têm uma só dinâmica.

Algumas ruas são referências para o bairro, além das três citadas, que estão numa escala mais ampla, e se sobrepõe a escala do Bairro.



Figura 35: Sistema Viário: Itapema/Porto Belo

Figura 36: Sistema Territorial de Itapema.

Figura 37: Sub-sistema Territorial Meia Praia

Percebe-se que a Segunda e a Terceira Avenidas, e as ruas 232 e 246, estão na escala do bairro, concentrando não apenas os fluxos como também usos, que propiciam a tais vias, posição de centralidade do sub-sistema. Apesar de algumas ruas paralelas ao mar, o sistema é caracterizado por uma malha, em que grande parte do sistema viário é direcionado ao mar.

O sub-sistema Morretes também possui uma malha com direção similar a Meia Praia, porém com um número maior de ruas paralelas. É marcado pela BR 101 como limite formal, e mantém seus fluxos de integração com os demais sistemas, pela própria rodovia federal ou pelos dois túneis (Figura 38).

A Marginal Oeste, que tem característica de via na escala da cidade, tem dificuldade de se consolidar como tal, em vista de sua falta de continuidade. A rua 406 ou Isidoro Luiz Crispim, e a 406 B tem uma função central no Bairro, iniciando a concentração dos principais usos que dão identidade e centralidade ao lugar.

Pelo Plano Diretor Urbano neste sub-sistema encontra-se dois bairros: Morretes e Leopoldo Zarling. Como se constitui a principal área de expansão urbana de todo o território de Itapema, a dinâmica se caracteriza pela existência de inúmeros vazios, seja de micro-parcela (lotes) ou de grandes parcelas em áreas onde diversos loteamentos aprovados ainda não foram implantados.

O sub-sistema rural é o único sub-sistema sem relação direta com a BR 101 e tem na rua Geral do Sertão do Trombudo ou Isidoro Luiz Crispim, a via que caracteriza o local como unidade espacial (Figura 39).

Figura 38: Sub-sistema Territorial Morretes

Figura 39: Sub-sistema Territorial Rural

O local é indicado no Plano Diretor como bairro Sertão do Trombudo, e congrega atividades rurais esparsas e uma área de incentivo a produção industrial. A proximidade com a área urbana relega tal lugar a condição de peri-urbana<sup>9</sup>.

O plano diretor atual considera que parte da atual área rural seja destinada a uma Zona de Produção Diversificada – ZPD, claramente induzindo a formação de uma área industrial. Tal modificação deve produzir uma substituição das atividades agrícolas pela industrial, além de modificar a malha local, que é caracterizada atualmente por típicas vias rurais.

O sub-sistema central sofre a presença da BR 101 ainda mais forte pela proximidade que a mesma tem do mar. Assim, o sub-sistema fica contido entre o mar a rodovia federal, tendo nos quatro túneis existentes e na avenida Nereu Ramos a ligação com os demais sub-sistemas de Itapema (Figura 40).

A avenida Nereu Ramos e as suas continuidades, avenidas Celso Ramos e João Francisco Pio, se configuram como o corredor viário principal. Tais avenidas se encontram no contexto da cidade, ao mesmo tempo em que numa escala mais específica centralizam as atividades na escala do bairro.

Ainda, na escala da cidade, a Marginal Leste e a avenida Beira Mar se destacam das demais vias, mesmo que não totalmente implantadas. Na escala do bairro as ruas 109, 118, 120 e o eixo 115/129E/133 se destacam pelo maior grau de centralidade que as demais ruas.

---

<sup>9</sup> Áreas no entorno das áreas urbanas, típicas para a expansão urbana da cidade

Figura 40: Sub-sistema Territorial Central



Apesar da área também ser marcada pela malha xadrez, com nítido direcionamento para o mar em virtude do turismo, sofreu no processo seu processo de construção, influências de outras dinâmicas sócio-econômicas, particularmente pelo início da ocupação do território de Itapema ter acontecido nestas áreas, possibilitando a formação de uma rede menos geométrica. Pelo Plano Diretor Urbano, o centro e o bairro Canto da Praia compõe o sub-sistema central.

O sub-sistema Central Oeste é composto por um conjunto de bairros que circundam o sub-sistema central, tendo a BR 101, como principal divisor (Figura 41). A Marginal Oeste, mesmo incompleta, é a única via que adquire a escala da cidade. O que se percebe são diversas vias na escala do bairro, centralizando os vários bairros que compõe a área.

Assim, a rua 900 ou Geral do sertãozinho (o bairro Sertãozinho), a rua 902 ou Carlos Romeu dos Santos (bairro Alto São Bento), o eixo 800/802/804 ou Anestor Manoel do Nascimento (o bairro Casa Branca), o eixo formado pelas ruas 700 ou Adão Nicolau Manerick, 716 ou Geral do São Paulo e rua 706 (o bairro Várzea) e o anel formado pelas ruas 600 e 607 (o bairro Tabuleiro dos Oliveiras).

A ligação entre este sistema e os demais é feita pela rodovia federal e pelos quatro túneis. A força de atração entre o sub-sistema Central em relação ao Central Oeste exige uma intensificação das ligações, materializada nos túneis existentes. O processo de formação da área é caracterizado pelas antigas localidades rurais, que a expansão urbana coopta para um sistema mais amplo. Assim, a partir das ruas principais, a malha viária se estrutura, numa configuração muito diversificada.

Figura 41: Sub-sistema Territorial Central-Oeste

O Sub-sistema Ilhota é o mais isolado, mantendo uma unidade própria. A ligação com os demais sub-sistemas é realizada pela BR 101. A mesma rodovia também possibilita uma estreita ligação com outros sistemas, externos ao Sistema Territorial de Itapema. Na escala do Bairro, o anel formado pelas ruas 1210/1216/1202/1208 centralizam o sistema viário do sub-sistema territorial. O traçado é bastante irregular buscando se espalhar pela planície cortada pelo rio da Mata. Este é o único sub-sistema onde a rodovia federal corta ao meio, pois sua área se estende do mar a encosta dos morros (Figura 42).

O conjunto das edificações e dos espaços livres também dá outras características formais ao território. As áreas próximas ao mar, via de regra, são as áreas mais densas e verticalizadas. Os espaços livres são rasos aparecendo apenas nos extremo sul e norte (Figura 43). Na área central do sub-sistema Meia Praia, a verticalização adentra ao interior do território, e as suas áreas de entorno apresentam grande densidade. O sub-sistema Central também apresenta características similares de densidade ao sub-sistema Meia Praia, porém com verticalização menos acentuada.

O sub-sistema Morretes apresenta uma densidade que diminui das áreas próximas a Br 101 (leste) e da parte Norte, para o Oeste e o Sul, ficando nas porções Oeste as menores densidades e os maiores vazios urbanos.

Nos sub-sistemas Central Oeste e Ilhota encontram-se inúmeros vazios, pois a concentração da ocupação se dá ao longo das vias principais. Finalmente, no sub-sistema rural encontram-se os maiores vazios urbanos, em vista de sua própria funcionalidade.

Figura 42: Sub-sistema Territorial Ilhota

Figura 43: Edificações e vazios urbanos em Itapema - SC

### **6.1.3. Sistema dos Fluxos Sociais**

De acordo com as estimativas do IBGE (2004a) a população em 2004 é de 32 894 habitantes, com uma densidade demográfica de 560 habitantes por quilômetro quadrado, se apresentando como segundo município com maior densidade demográfica da micro-região. Itapema vem mantendo um dos maiores crescimentos demográficos em Santa Catarina. Entre 1991 e 2000, manteve um crescimento anual de 9,08%. A estimativa do IBGE para o período de 2000 a 2004 foi de um crescimento anual de 6,33%. Tais índices são muito superiores a média nacional e estadual, que estão abaixo de 2%. Mesmo se comparado aos municípios da microrregião de Itajaí, que vem apresentando os maiores índices de crescimento catarinense, seu crescimento é ainda o mais alto. O crescimento da população total é acompanhado da taxa de urbanização que cresceu 3,70%, entre 1991 e 2000, alcançando um índice de 95,79% de população urbana. Além disso, a população que vive no espaço rural quase na sua totalidade vive da dinâmica urbana, se apresentando como um bairro tipicamente residencial, principalmente pela proximidade.

A relação da população de Itapema com seu espaço físico se mantém pouco alterada nas últimas décadas, resultante de uma cultura de consumo do espaço para o turismo. Assim, todos os espaços possíveis para serem consumidos foram ocupados, onde sua maior valorização esta exatamente nas proximidades de seu maior atrativo.

O 'eldorado' que corresponde o litoral catarinense nas últimas quatro décadas, corresponde bem mais que a turistificação deste lugar, mas um consumo altamente destruidor dos espaços do homem, com pouca possibilidade de enraizamento deste

homem com esse espaço. O espaço é um produto a ser consumido, e os agentes desta produção procuravam consumi-lo com maior lucratividade possível. À medida que um local demonstra saturação para o consumo, outros espaços passariam a ser explorados. Este processo de fortíssima especulação imobiliária marca as últimas quatro décadas em Itapema, e gerou diversos problemas de ordem social, econômica e ambiental.

A população que colonizou o local há alguns séculos é relegada ao plano secundário, numa situação muito similar aos indígenas no início da colonização brasileira, sendo aproveitados para trabalhos com menor necessidade de qualificação e assim, como menor retorno financeiro. Desta forma, tais grupos pouco se beneficiam do desenvolvimento de Itapema, sendo muitas vezes vistos como empecilhos para o crescimento do território. O primeiro grande investimento do setor turístico é concluído no início da década de setenta. Tal investimento exemplifica bem tal situação, quando traz de outros Estados, a mão-de-obra com maior qualificação, relegando a população local, colocações que exigiam menor qualificação. Neste empreendimento tal situação, com menor incidência, ainda ocorre com muita nitidez. Esta situação não é muito diferente de vários outros locais do Brasil, onde grandes empreendimentos turísticos se instalam sem nenhuma ligação com a comunidade.

Aliado a descaracterização e desprezo à população local, Itapema, passa a ser foco de uma migração muita intensa, da qual passaram quase todos os municípios do litoral catarinense, recebendo um contingente populacional, que elevou a população em quase 1000% em pouco mais de quarenta anos. O crescimento populacional desenfreado e a intensificação das migrações entre as periferias das cidades do litoral, detectadas em outra pesquisa de Anjos e Cardoso (1998), reforçam a distante

relação entre a população e o seu território. Têm-se indícios de situação similar entre o empresariado, que também possui significativos índices de mutabilidade. O setor da construção civil caracteriza tal situação. As principais construtoras em 2004 se instalaram nos últimos dez anos. Algumas construtoras locais se extinguíram, migrando o seu capital para outros segmentos da economia, com os *shopping center*, ou ainda mudaram para outras localidades.

Esta constante mudança caracteriza a situação sócio-econômica local, inibindo um arraigamento maior com o seu espaço, dificultando a construção da identidade territorial. Essa dificuldade se reflete nas alternâncias do poder político local e da pouca representatividade de diversos segmentos na economia. Poucos segmentos conseguem se manter representados, ou ainda sua representatividade oscila muito. O setor da construção civil, exemplificado anteriormente, se mostra pouco representado, pois se observa desde pelo menos desde a década de oitenta, quando o setor se torna significativo em Itapema, a pouca representatividade enquanto setor organizado da sociedade, pois as ações se fazem quase sempre isoladas. Em outros setores, o associativismo, como a hotelaria e o de restaurantes, praticamente não existe. Deu-se exemplo apenas do meio empresarial, mas o segmento dos empregados é ainda mais inexpressivo.

Também os bairros têm dificuldade de representatividade. Tal situação é dificultada pela lei de designação dos bairros<sup>10</sup> que separou comunidades com as mesmas identidades, aglutinaram outras e criou bairros com partes de comunidades. Assim, as associações têm dificuldade de se manterem e de fato terem representatividade onde suas decisões dificilmente ganham legitimidade da comunidade. Naturalmente,

---

<sup>10</sup> Lei n.º 20/81, que Estabelece a designação dos bairros municipais da Prefeitura Municipal de Itapema.



algumas associações conseguiram levar a frente posições e interesses, quase sempre por méritos de grupos isolados.

O crescimento econômico não foi acompanhado pela distribuição de renda, pois o índice de Gini, que mede a concentração de riqueza, ampliou de 0,51, em 1991, para 0,68, em 2000. Os 20% mais ricos da população concentram 71,7% da riqueza em 2000, enquanto em 1991, este índice era de 55,7%. Este dado é ainda mais preocupante, quando se observa que na questão da desigualdade de renda o município lidera a sua micro-região.

Dos indicadores sociais, a redução da mortalidade infantil, o aumento da expectativa de vida da população, melhor índice de alfabetização e qualificação de professores do ensino fundamental, são índices que vem melhorando e se aproximando das melhores taxas nacionais.

Na infra-estrutura social, o abastecimento de água, a coleta de lixo e o acesso a energia elétrica está em condições excelentes, se aproximando do acesso de quase 100% da população urbana, enquanto que o sistema de esgoto e a rede de saúde pública é onde se encontram os maiores problemas. A rede de esgoto é inexistente, sendo minimizado o problema de saneamento básico com a obrigatoriedade do sistema fossa e filtro nas edificações. O sistema de saúde vem atendendo a população nas questões mais básicas, mas a inexistência de um maior expressividade de leitos em hospitais torna-se deficiente. Uma rede particular de saúde vem crescendo levada pelo crescimento do turismo, e que, ao mesmo tempo, vem sanando parte da deficiência do sistema público.

#### **6.1.4. Sistema dos Fluxos Econômicos**

A produção das áreas rurais de Itapema se restringe a uma cultura principal, a plantação de arroz, com 1540 toneladas produzidas em 2002, que representa menos de 1% tanto para a rizicultura catarinense, quanto para a economia de Itapema. A pecuária é ainda mais inexpressiva do que a agricultura, e possui um rebanho efetivo em 2002 de pouco mais de três mil cabeças entre bovinos, suínos, aves e outros rebanhos. A silvicultura se restringe a extração de madeira para lenha e carvão vegetal, ligada à cultura de árvores exóticas. Em suma, o setor primário é pouco expressivo, mantendo uma atividade marginal a dinâmica do município que é essencialmente urbana.

A dinâmica urbana está ligada ao turismo, quer seja direta ou indiretamente. A economia do município está baseada em atividades ligadas diretamente ao setor, como o comércio, as atividades de compra, venda e aluguel de imóveis e a serviços de alojamento e alimentação. As três atividades citadas correspondiam em 2001 a mais de 70% das empresas instaladas em Itapema (Tabela 1).

O crescimento econômico de Itapema vem sendo retratado pelo aumento da renda per capita de 110,88% entre os anos de 1991 e 2000, tornando-se o município na segunda renda per capita da micro-região da qual está inserida. Outra dado que demonstra um crescimento econômico significativo diz respeito a arrecadação de ICMS, que aumentou mais de 315% entre 1995 e 2002. O aumento foi quase três vezes superior ao do Estado, que ficou em pouco mais de 120% no mesmo período.

Descrição	Numero de Empresas	Porcentagem na Participação
Comércio	897	40,8
Atividades imobiliárias	518	23,5
Alojamento e alimentação	262	11,9
Indústrias de transformação	186	8,5
Construção	151	6,9
Outros serviços coletivos sociais e pessoais	96	4,4
Transporte, armazenagem e comunicações.	42	1,9
Administração pública, Educação, Saúde e serviços sociais	36	1,6
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal.	4	0,2
Outras	9	0,4
Total	2201	100

Tabela 1: Empresas instaladas em Itapema – 2001

Fonte: IBGE (2004b)

Itapema se consolidou como um dos cinco principais destinos turísticos catarinenses. O movimento estimado de turistas veio se mantendo com número superior a cem mil turistas durante as temporadas de verão. Observando atentamente o fluxo turístico nos últimos cinco anos, percebe-se uma queda acentuada de turistas estrangeiros, principalmente pelo fim da paridade do dólar com o peso argentino, que foi sentida a partir de 2002, que ainda não apresentou recuperação. O turista brasileiro, apesar da crise econômica foi recuperando sua presença a partir da temporada de verão de 2002 e ficou mais nítida em 2003. O movimento de recuperação se consolidou totalmente na temporada de 2004 quando os índices se aproximaram de 2001 (Figura 44).

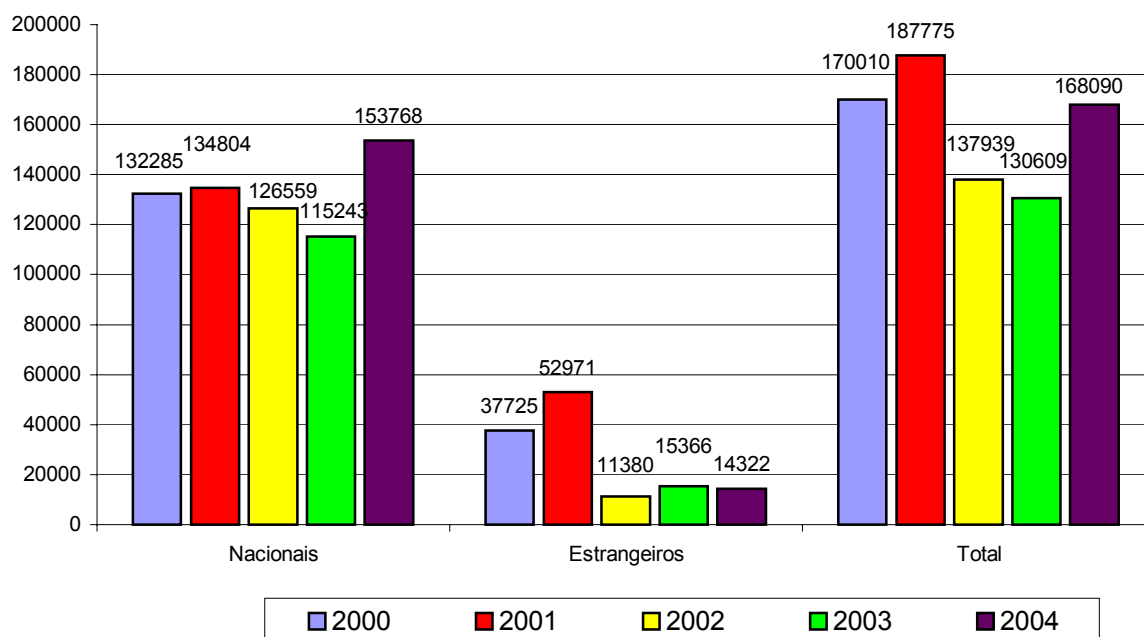


Figura 44: Movimento Estimado de Turistas para Itapema (2000-2004)

Fonte: SANTUR, 2004.

Essa queda na demanda de turista da Argentina fez com que o índice de turistas estrangeiros em Itapema reduzisse a um quarto do total de turistas, para índices que giram em torno de dez por cento nas últimas temporadas. Essa queda foi uma das variáveis decisivas que fez com que Itapema, perdesse a terceira colocação para o município de Laguna entre os destinos catarinenses mais procurados. Entre 2001 e 2004, com dados organizados a partir das estimativas da SANTUR - Santa Catarina Turismo S/A<sup>11</sup>, a participação de Itapema, no turismo de Santa Catarina, vem reduzindo de 6,7 em 2001 para 5,6 em 2003, dado que também se manteve em 2004 (figura 45).

<sup>11</sup> Empresa de economia mista criada em 28 de junho de 1977, que tem como objetivo o fomento e a divulgação da política estadual de turismo, encontrando-se vinculada a Secretaria de Estado da Organização do Lazer.

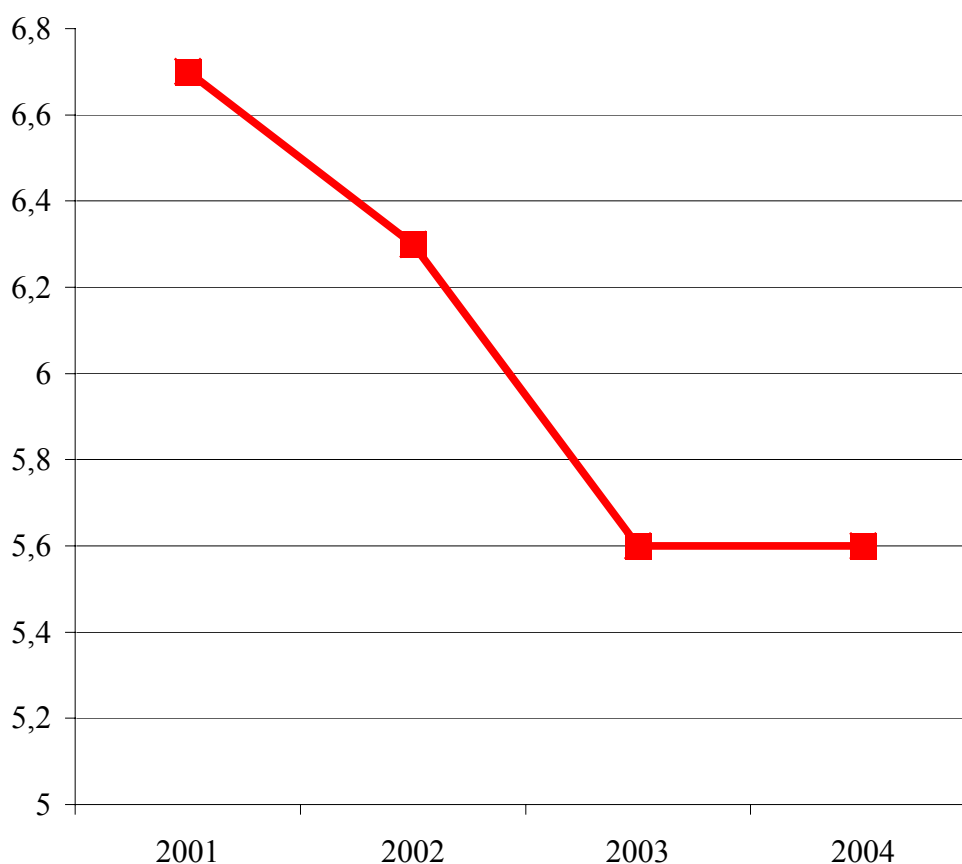


Figura 45: Participação de Itapema no Movimento de Turistas em Santa Catarina  
Fonte: Santur, 2004.

O mesmo levantamento da SANTUR (2004) traz uma realidade que vem se consolidando em Itapema. O turismo de segunda residência vem se consolidando, dobrando sua participação nos últimos cinco anos. Em 2004, alcançou o índice de 21,10%, que representa mais que trinta e cinco mil turistas de segunda residência, superior a população estimada para 2004 pelo IBGE.

Ainda de acordo com o levantamento da SANTUR, tal situação é agravada, quando se acrescenta outros meios de hospedagens, particularmente as casas de aluguel, que mesmo reduzindo seu índice, aparentemente sendo paulatinamente substituída pela residência secundária, mantêm-se como principais meios de hospedagem.

Demonstra do outro lado, a redução da participação dos hotéis e pousadas, que além de manter um baixo índice, tiveram redução de cinquenta por cento nos últimos cinco anos, aparecendo em 2004 com pouco mais de oito por cento no total de turistas de Itapema.

Esses dados demonstram que o turismo em Itapema está baseado num grupo de pessoas, que em grande parte não utilizam uma hospedagem paga no tempo em que se mantém neste local. Quanto à hospedagem paga, grande parte dos turistas acaba optando por casas ou apartamentos de aluguel, que se somados aos índices de pessoas que não utilizam hospedagem pagas, ultrapassam 90%. Os dados apresentam um índice de fidelização muito grande, tendo em vista o grau de pretensão de retorno aproxima-se dos cem por cento (97,65% em 2004). Outro dado que garante esta informação é o número de turistas que visitou a cidade mais de uma vez, mantendo-se nos últimos cinco anos em torno de setenta e cinco por cento. Mesmo desconsiderando o índice de residências secundárias, este índice ultrapassa 50% em 2004 (SANTUR, 2004).

Desta forma, a grande parcela de inversão de capital no sistema econômico de Itapema, não se faz por empresas diretamente do sistema turístico, mas por empresas que abastecem o sistema, como supermercados, lojas e farmácias, ou ainda em construção civil, que os próprios índices são percebidos, com o aumento de turistas de segunda residência (Figura 46).

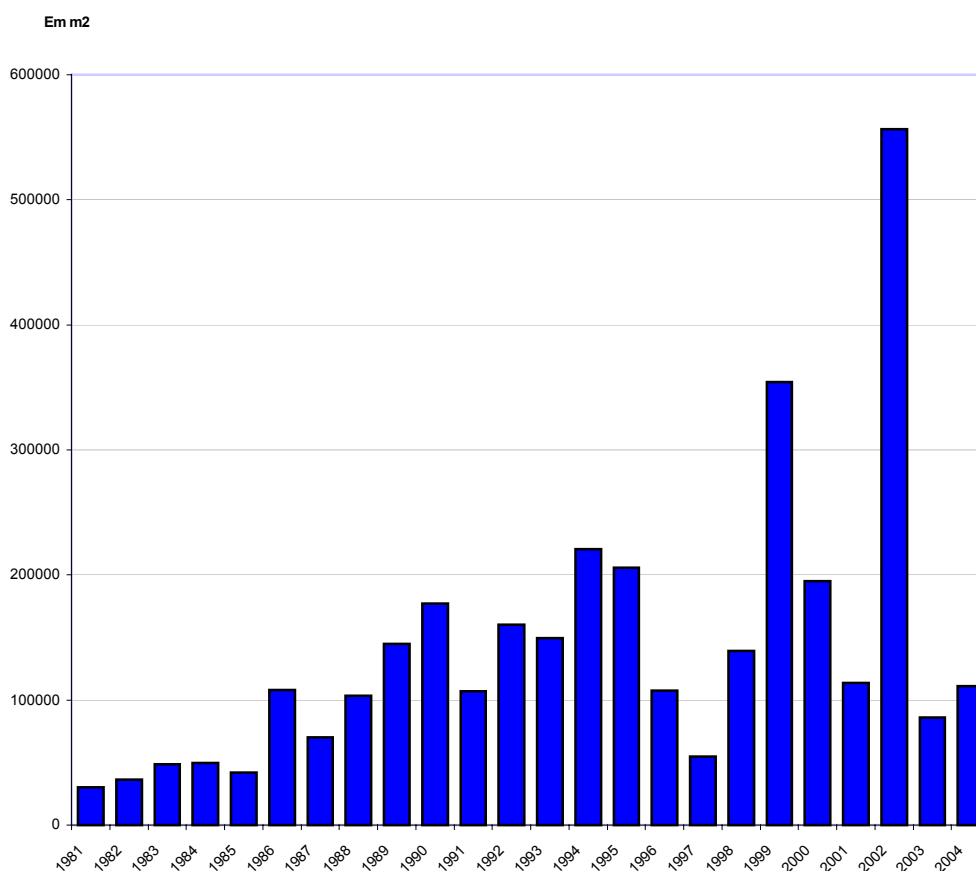


Figura 46: Concessão dos alvarás para construção civil em Itapema (1981-2004<sup>12</sup>)

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de Itapema - SC

Apesar das constantes oscilações na construção civil em Itapema, por diversas causas como políticas nacionais de habitação, políticas de créditos, planos econômicos, questões locais ou mesmo demanda pela compra de residências secundárias, os dados revelam que nos últimos anos (1999-2004), apresenta-se em conjunto um incremento em relação aos melhores anos da década de oitenta e os primeiros anos da década de noventa.

<sup>12</sup> Os dados de 2004 são apenas parciais ( Janeiro a Setembro)

## 6.2 TERRITORIALIZAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO PARA O TERRITÓRIO DE ITAPEMA - SC

As considerações sobre os processos de territorialização e de monitoramento e avaliação foram tratadas em conjunto em virtude de se apresentarem como processos que acompanham o planejamento e a gestão em todos os momentos, interferindo diretamente em todos os demais processos. Tais considerações tiveram um âmbito amplo, tendo em vista a complexidade de tais momentos, demonstrando os procedimentos fundamentais para sua execução. Buscando dar maior objetividade às considerações é sugerida uma organização do processo no nível territorial, que fica tão somente como exercício para a área, mesmo que tenha sido tomado todo o cuidado para que apenas os critérios técnicos tivessem sido levados em conta na ocasião do estudo da área. Os processos em foco apresentam viés altamente político, emergindo preocupações de cunho antropológico, psico-social, urbanístico e ideológico. Diante de tais possibilidades, busca-se apresentar com a melhor fidelidade possível, algumas formas de se desenvolver tais processos em Itapema, objetivando tão somente, tecer considerações sobre a sua aplicabilidade.

### **6.2.1. Os Subsistemas de Planejamento e Gestão**

O estudo sobre Itapema possibilitou compreender os principais elementos (matéria), formas, processos e significados do seu sistema territorial turístico. A compreensão possibilitou detectar em algumas áreas certas dinâmicas e identidades que as configuram como sub-sistemas territoriais. Formam tais sub-sistemas algumas áreas



onde se sobrepõe dinâmicas ecológicas, sociais e econômicas, com limites definidos.

Os sub-sistemas identificados são determinantes para os processos de planejamento e gestão. Pela percepção deste estudo, no sistema territorial de Itapema, podem ser identificados os seguintes sub-sistemas:

- Orla da Meia Praia
- Área Interior da Meia Praia
- Morretes
- Centro
- Canto da Praia
- Bairros Centrais
- Ilhota
- Sertão do Trombudo

Os sub-sistemas são as referências para os processos de territorialização e de monitoramento e avaliação (como também dos demais processos da presente proposta).

### **6.2.2.A Territorialização em Itapema**

A aplicabilidade do processo de territorialização em Itapema está relacionada à perspectiva autonomista da sociedade sobre seu território, base desta proposta. Alguns processos similares podem ser percebidos em diversas políticas públicas no Brasil, como, o programa de Orçamento Participativo - OP, o OP criança e o programa da Agenda 21.

O programa de orçamento participativo vem sendo aplicado em diversas cidades brasileiras. A experiência de Porto Alegre, que teve início no final dos anos 80, e vem se estacando como o principal exemplo de democracia participativa no Brasil, e até mesmo em nível internacional, servindo de base para muitos outros modelos. Este programa vem ao longo dos anos se estabelecendo e se firmando como um processo aberto, com mudanças e melhorias estabelecidas pela comunidade e pelo governo, sendo atualmente uma experiência amplamente divulgada e discutida.

O orçamento participativo se apresenta como uma possibilidade de tornar-se uma esfera pública, não estatal onde a sociedade tem a possibilidade de manter uma relação transparente e democrática com o Estado, também, apresentada no processo de territorialização, particularmente na busca do princípio da autonomia.

A participação mais intensa da população de Itapema, bem como dos residentes temporários reduziram os conflitos presentes no processo. Em Meia Praia, por exemplo, duas realidades são bem marcadas, tanto no tempo, inverno e verão, quanto no espaço, orla e interior. A discussão ampla e a distribuição dos recursos decididos pelos grupos envolvidos, além de reduzir o conflito, cria maiores vínculos entre a população ( residente ou temporária ) com seu bairro ( território). Um turismo com alta fidelização como acontece em Itapema proporciona fortes vínculos e compromissos dos turistas com o seu destino. Quando o turista, o residente temporário e o residente percebem que sua participação pode alterar seu cotidiano ou os seus momentos de lazer, passa a contribuir com mais efetividade para o desenvolvimento sustentável deste lugar.

Um entrave para o processo é a conscientização da necessidade da participação e a sua qualificação. O OP Criança, desenvolvido por alguns municípios brasileiros,

como Recife e São Paulo, na apresentação como possibilidade de consolidação de tais processos. O OP Criança tem origem no programa de orçamento participativo, no entanto ganha uma dinâmica própria. O OP criança tem por objetivo iniciar o processo de autonomia da sociedade no ensino básico, desenvolvendo nas crianças o hábito da participação nas decisões do seu dia a dia.

A abertura de espaços e a criação de instrumentos para construção de um projeto político-pedagógico para a escola cidadã, iniciando a verdadeira construção da Cidade Educadora foi tema de um dos eixos do FORUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, realizado em Porto Alegre em janeiro de 2003.

A partir destas premissas e com a parceria estabelecida entre o poder público municipal, no caso de São Paulo, os conselhos do Orçamento Participativo e o Instituto Paulo Freire, o OP Criança tem por finalidade envolver crianças e adolescentes na definição das prioridades de obras e serviços a elas dirigidas no âmbito municipal. Entre os objetivos, têm-se os aumentos da participação das crianças e jovens na gestão democrática da escola, integrando as contribuições dos OP Criança ao projeto político-pedagógico das escolas e a política municipal, enfatizando a educação como um direito. O projeto de formação do OP Criança fundamenta-se na metodologia do Planejamento Social Ascendente. De níveis mais pontuais, por avanços progressivos e ampliados para os de maior aglutinação, as propostas vão sendo apresentadas, e democraticamente organizadas por ordem de prioridade, para em seguida serem consolidadas e aprovadas em assembleias deliberativas do respectivo nível. Este método busca romper com o planejamento feito de modo centralizador e de cima para baixo.

A meta do projeto num todo, ou seja, a formação da consciência dos cidadãos, está muito próxima ao objetivo do processo de territorialização. Ainda pode-se salientar que os processos de gestão democrática, os avanços progressivos na definição de prioridades e a proposta de deliberação através da participação direta de todos os envolvidos são ações que referendam os objetivos para o processo de territorialização.

O documento Agenda 21, elaborado na Conferencia das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, "RIO-92", promovida pela ONU é uma referência para o processo de territorialização. A Agenda 21 se constitui em um programa de ação que busca promover em escala mundial um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, tendo como um dos principais eixos, a participação da população na tomada de decisões.

No Brasil este programa vem sendo discutido em nível municipal pelos fóruns permanentes locais. No município de Itajaí, por exemplo, o Fórum Permanente da Agenda 21 foi instalado em 2002, integrando representantes governamentais, como empresas públicas, conselhos municipais e secretarias de governo e não governamentais, como associações de moradores, representantes do empresariado local e ONG's assistencialistas e ambientalistas ( ANJOS e BARROS, 2004).

A forma como vem sendo disseminada a Agenda 21 Itajaí, com reuniões de caráter itinerante por diversas localidades na busca da conscientização e participação cada vez maior da sociedade, constitui-se como uma referência para o processo de territorialização. Ações como cursos de formação de voluntários, as oficinas

metodológicas e as reuniões comunitárias apresentam-se como experiências válidas.

Em relação à formação da comunidade, vale salientar que o êxito do processo está diretamente relacionado à capacidade de discernimento e entendimento do processo por parte dos envolvidos, possibilitando um maior entendimento da realidade e segurança na hora de discutir com os técnicos do poder público municipal, assim como com os profissionais planejadores independentes. Esta capacitação deverá ser ministrada por agentes externos, sem envolvimento do poder executivo, podendo ser estabelecidas parcerias com institutos de pesquisa.

### **6.2.3.O Monitoramento e Avaliação em Itapema**

O processo de monitoramento e avaliação em Itapema tem em conta a necessidade junto ao poder público criar uma estrutura técnico-administrativa que dê suporte a tal processo. Talvez, com exceção das grandes cidades, a maioria das cidades no Brasil não possui estrutura técnica própria para desencadear processos de maior complexidade como um acompanhamento permanente dos processos de desenvolvimento territorial.

No caso, de Itapema, a sua estrutura técnica limitada, dificulta o uso adequado do levantamento aéreo realizado em 2002, por exemplo. Isto demonstra que a efetivação do processo de monitoramento e avaliação em Itapema exigirá a montagem de uma equipe técnica multidisciplinar que abranja as dimensões do planejamento e gestão territorial, ou seja, o ambiente natural, o espaço urbano, o turismo, a sociedade local, os visitantes e a cultura.

Diante da complexidade inerente ao processo, a implantação de uma fundação ou instituto de planejamento, com autonomia, em relação ao poder público local, se apresenta como uma possibilidade que se adequaria a proposta desta tese. Tal instituição precisaria extrapolar as funções dos institutos de planejamento urbanos reconhecidos no Brasil, como em Curitiba, Florianópolis e Joinville, mas integraria ações ambientais, das típicas fundações municipais de meio ambiente, espalhadas pelo Brasil, que também é encontrada em Itapema (FAACI<sup>13</sup>), ações de planejamento urbano, ações ligadas ao turismo, das fundações municipais de turismo e ações de implantação e controle das ações territoriais.

A instituição de planejamento e gestão deverá dispor de um sistema de informação geográfico para o monitoramento das ações implantadas. As ações devem ser controladas, tanto monitorar os processo de implantação das ações, como gerando *feedback* para os demais processos do sistema. As alterações sociais, econômicas e ecológicas; assim, como a qualidade dos serviços turísticos oferecidos e a ampliação da demanda e melhoria da oferta turística, podem ser acompanhadas atentamente.

Um processo altamente significativo exigirá a legitimidade das ações de tal instituição, que será garantida pela participação dos diversos grupos sociais integrantes da população local e dos grupos de turistas. A divisão de Itapema nos sub-sistemas anunciados, também permite maior controle dos processos, tanto pela redução da escala de ação quanto pela própria facilitação da participação popular no processo.

---

<sup>13</sup> Fundação Ambiental Área Costeira Itapema

### 6.3 DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E IMPLANTAÇÃO E VIABILIZAÇÃO DOS PROJETOS PARA O TERRITÓRIO DE ITAPEMA – SC

As considerações da aplicabilidade dos processos definição das estratégias de perturbação e de implantação e viabilização foram tratadas em conjunto, para facilitar a apresentação em vista de ser apenas uma modelagem com referência a uma situação real. Neste sentido, as considerações foram mais amplas, explicitando alguns procedimentos fundamentais para a execução deste processo no território de Itapema, de acordo com os princípios básicos deste estudo. A base das considerações será o resultado alcançado pelos demais processos apresentados com referência ao território alvo para a verificação da aplicabilidade do modelo proposto. Assim, será considerado o entendimento preliminar que se tem do sistema territorial Itapema, resultado do processo de **compreensão do sistema territorial**, e as formas de regionalização do território, elaboradas para explicitar os processos de **territorialização e de monitoramento e avaliação**.

A leitura do sistema territorial de Itapema elaborada neste estudo, mesmo que superficial nos indicou alguns problemas de diversas ordens que foram tomadas como possibilidades de aplicabilidade do modelo. A ação para minimizar ou extinguir tais problemas dará o norteamento para as estratégias de perturbação

As considerações sobre as estratégias de perturbação poderiam fazer referência a problemáticas relacionadas: a ocupação do Morro que circunda o bairro Canto da Praia; a destruição ambiental no Morro do Manerick; a ocupação das margens do rio Perequê; o adensamento da ocupação urbana no sub-sistema Meia Praia; as desigualdades das rendas da população residente; a fraca articulação entre os

grupos territorializados (associações de bairros) e/ou setorizados (associações de classes e outras); a baixa participação dos residentes temporários na gestão urbana; a excessiva dependência de turista de segunda residência; a dependência de atrativos turísticos de municípios vizinhos; a falta de saneamento básico; o ineficiente sistema viário; e a vários outros.

Optou-se por selecionar três problemáticas para elaborar considerações mais aprofundadas, a saber: o fraco índice de participação popular e associativismo; problemas sócio-ambientais do rio Perequê e; fragilidade do sistema turístico local.

### **6.3.1. Participação popular e associativismo no Sistema Territorial de Itapema**

Considerando que a participação e a territorialização são pressuposto básicos desta tese, tais condições são prementes para um processo de planejamento e gestão territoriais. Tornam-se indispensáveis algumas atitudes para iniciar um processo de construção de identidades territoriais, em nível de município e de bairro. Uma nova organização da limitação dos bairros precisa ser feita, respeitando a identidade dos bairros. A população precisa ser consultada ao longo do processo, além de uma pesquisa sócio-antropológica para perceber a identidade que cada grupo possui. O apoio financeiro e de infra-estrutura por conta do poder público para as associações de bairros e de setores sociais e econômicos da cidade parece também estratégia indispensável.

A formação do conselho de desenvolvimento urbano, ambiental e turístico com a participação de representantes dos bairros e dos setores da sociedade organizada,



bem como os poderes que tal conselho possa adquirir sobre a política urbana, ambiental e turística de Itapema, é uma estratégia que deve perturbar a situação atual de fraca participação. Outra estratégia pode ser uma adaptação do OP Criança, com a criação do conselho infantil nas escolas, para tratar de assuntos ligados aos seus interesses, não apenas na escola, mas no seu lugar de vivência.

As infra-estruturas das associações de bairros devem ser aproveitadas junto a equipamentos sociais de bairros como as escolas e posto de saúde, assim, como as associações setorializadas, podem ser encubadas junto aos órgãos públicos com ações da mesma direção. Naturalmente que a autonomia de tais segmentos está sendo colocadas em xeque, no entanto, acredita-se que como tais competências fiquem bem nítidas, pois a proximidade tende a amplificar os resultados, principalmente quando próxima ao judiciário, que tem um papel de fiscalizador no processo, notadamente a Promotoria Pública.

Nesta problemática apresentada a participação direta do poder público ou através de uma fundação, passa a ser uma condição indispensável, particularmente para o ciclo do desinteresse por parte da sociedade, para que seja quebrado. As ações estratégicas precisam perturbar o sistema estabelecido, possibilitando que o sistema responda, de acordo com suas estruturas, criando a possibilidade que se desenvolva de forma sustentável.

### **6.3.2. Questões Sócio-Ambientais do Rio Perequê no Sistema**

#### **Territorial de Itapema**

O sistema ambiental constituído pelo rio Perequê abrange uma dinâmica mais ampla que a do Sistema Territorial de Itapema. Desta forma, caso as ações estratégicas sejam tomadas isoladamente por Itapema, os resultados foram parciais. A dizimação do mangues, da Mata Galeria<sup>14</sup> e a ocupação urbana nas margens são percebidas com maior nitidez no território de Itapema, porém também são sentidos no território de Porto Belo.

As estratégias para perturbar o sistema atual, devem ser drásticas, através da alteração o zoneamento do plano diretor vigente de Itapema, fazendo cumprir as leis federais referentes as poucas áreas remanescentes em áreas de preservação permanente, ampliando quando possível tais áreas nos locais ainda não ocupados, como medidas compensatórias ao meio ambiente.

O processo de construção de uma avenida Beira Rio, projetada em diversas políticas urbanas ao longo dos últimos anos em Itapema, poderia minimizar o problema, dando uso público às margens, favorecendo a sua preservação.

Como já dito, as estratégias precisam ser tomadas em conjunto com Porto Belo, evitando que se repita o mesmo procedimento com aquele território. Nesta situação as ações precisam muito mais de colaboração técnica e parcerias, visto que se trata de uma outra unidade político-administrativa.

Na implantação de tais ações, a participação de toda as sociedade, particularmente as associações de bairros que abrange a região do rio Perequê (preferencialmente

---

<sup>14</sup> Mata que acompanha os fluxos de água.

também de Porto Belo), as ONGs ambientais e os empresários, são indispensáveis. A construção da avenida Beira Rio com a criação de área de proteção ambiental e usos públicos são típicas ações para parceria público-privadas. Com uma situação urgente, além de se constituir numa grande obra, que por conseguinte necessita de significativos investimentos de capital, provavelmente o setor público não conseguirá viabilizar sozinho, tendo na parceria com o setor privado uma saída mais rápida e efetiva. As campanhas de preservação da área devem ser desencadeadas em conjunto as associações de bairro e as ONGs ambientais, pois têm com isso, maior penetração, e quase sempre maior efetividade, pela natureza de tais instituições.

### **6.3.3. Sistema turístico de Itapema**

As características do desenvolvimento do turismo em Itapema legaram ao município um tipo de turismo que agrega pouco valor ao seu produto. Sua situação de ponto de apoio ao pólo turístico de Balneário Camboriú relega a Itapema uma situação marginal no cenário de destinos turísticos, pois ao mesmo tempo em que se favorece da proximidade do pólo, não conseguiu se desligar do rótulo de segunda opção, e neste caso, mais barata do que o destino vizinho. Neste caso, a segunda residência e as casas/apartamentos de aluguel seus principais meios de hospedagem, deixando os hotéis e pousadas em segundo plano. Pela expressividade dos turistas que visitam Itapema, seus serviços de alimentação, lazer e entretenimento, agenciamento e transporte são pouco desenvolvidos, deixando o destaque aos serviços de apoio e os serviços e indústrias de abastecimento. O setor de comércio de alimentação e vestuário de Itapema é bastante desenvolvido, conseguindo captar grande parte dos recursos gastos pelo turista. A construção civil

e o comércio de imóveis (venda e aluguel) em Itapema são muito desenvolvidos, reforçando o sistema de hospedagem alternativa.

Assim, as estratégias de perturbação do sistema devem visar que o sistema atual seja mantido, abrindo espaço para uma nova dinâmica com melhores possibilidades de agregação de valor. As políticas públicas para o setor de turismo precisam agregar ações do ponto de vista ambiental e urbano. Particularmente ambiental, por conta das limitações que se tem de água, destinação do lixo e espaço urbanizável, e dos estrangulamentos, no caso do saneamento básico e poluição crescente das praias. Do ponto de vista urbano, nos problemas com o sistema viário, a densidade de ocupação e zoneamento vigente equivocado.

Nesta direção, uma área chama a atenção para ações desta natureza. O morro que contorna o bairro Canto da Praia que vem sofrendo ocupação descontrolada, incentivada mais recentemente pelo plano diretor. Evitar que mais uma área seja destruída ambientalmente, através de um uso equilibrado, e ao mesmo tempo, desconcentra as atividades turísticas da região central e de Meia Praia, pode ser uma estratégia que resulte em bons resultados, sociais, ambientais e econômicos na atual realidade do sistema Itapema.

A implantação precisa ter o apoio da comunidade local e, particularmente, do empresariado motivados pelo incentivo aos seus investimentos, quer seja através de parcerias entre privado e público, quer seja apenas do setor privado. Tais ações possibilitariam criar condições para que o sistema turístico de Itapema se desenvolva alcançando maior qualificação de que o sistema atual, não perdendo a sua identidade enquanto sistema turístico.

## 6.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A APLICABILIDADE

### 6.4.1. Aspectos da Aplicabilidade

Mesmo que a título de exemplificação, a quantidade e qualidade das informações coletadas para este estudo, demonstraram a abrangência do modelo. Além disso, é percebida a necessidade premente da tecnologia de informação a ser utilizada. A informatização dos dados, com respeito particularmente a sua espacialização é algo tão presente que se torna indispensável no processo. O uso adequado desta tecnologia pelos agentes, passa pela capacitação dos envolvidos, tanto na esfera técnica, quanto na política. O avanço da área de geoprocessamento vai tanto na direção de novos aplicativos que facilitam o armazenamento e processamento dos dados, quanto na disponibilização à sociedade em geral. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, vem desenvolvendo a mais de uma década aplicativos gratuitos para qualquer tipo de usuário, como é o caso do SPRING – Sistema de Processamento de Informações Geográficas. O que se apresenta é a falta de acesso ou desconhecimento de tais procedimentos, dificultando um avanço mais intenso. Em Itapema, em 2001 foi contratada uma empresa de geoprocessamento de Curitiba que realizou um levantamento da área com fotos coloridas. O material, mesmo que de grande qualidade visual e alta precisão, ainda não foi utilizada adequadamente pelo poder público municipal, deixando de beneficiar suas ações, que ganhariam um instrumental ágil e poderoso. Este exemplo demonstra o quanto questões de diversas naturezas podem intervir no processo. Neste caso, é preciso desencadear ações que perturbem o modelo político vigente em Itapema, visando o melhor aproveitamento das possibilidades existentes e criadas.

Enfim, o modelo apresentado exige um conjunto de ferramentas computacionais e um investimento permanente em levantamentos das áreas, para que a base dos dados retrate com menor grau de incerteza possível, a realidade física (natural ou construída) do local e as dinâmicas sociais e econômicas. Como uma realidade em constante mutação, tais tecnologias precisam permitir que o sistema informacional seja constantemente atualizado. Contudo, salienta-se que se procurou apresentar com maior exatidão possível, o sistema analisado, porém a demonstração do processamento de algumas informações tem apenas o caráter ilustrativo, não tendo a rigorosidade de um processo real.

Diante de tais considerações, o modelo se apresentou aplicável a um destino turístico consolidado, se caracterizando pela flexibilidade, dinamicidade e abrangência. Reitera-se, no entanto, que a proposta se constitui de um modelo, e como tal, apresenta tão somente os traços de um processo, pois se configura como uma simplificação da realidade, que se forma a partir de razões de ordem didática (pela facilidade de comunicação dos aspectos principais) e de ordem prática (pela própria natureza de uma tese).

## **7. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

Este capítulo apresenta uma síntese do modelo desenvolvido nesta tese, as suas principais contribuições, bem como demonstra a partir de seus resultados e limitações às recomendações referentes a futuras pesquisas científicas, bem como os desdobramentos que o próprio trabalho vem tomando a partir de sua materialização.

### **7.1 CONCLUSÃO**

O modelo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos, numa visão sistêmica e processual apresentou algumas vantagens em relação aos demais modelos existentes, subsidiadas pela consistência de sua base conceitual e abrangência da pesquisas aos diversos modelos disponíveis, e ainda referendada pelo processo de verificação de sua aplicabilidade no município de Itapema em Santa Catarina.

Sua base conceitual está centrada na teoria de sistemas, na gestão por processos, nas dimensões da sustentabilidade e na integração entre os processos de planejamento e gestão (Figura 47). Tal base conceitual foi inter-relacionada, buscando a transposição conceitual de diversas áreas do conhecimento, permitindo contribuições para a discussão sobre Território e Turismo. Assim, a integração de Planejamento e Gestão é vista nesta tese sob o olhar sistêmico, numa visão processual e sob as bases da sustentabilidade.

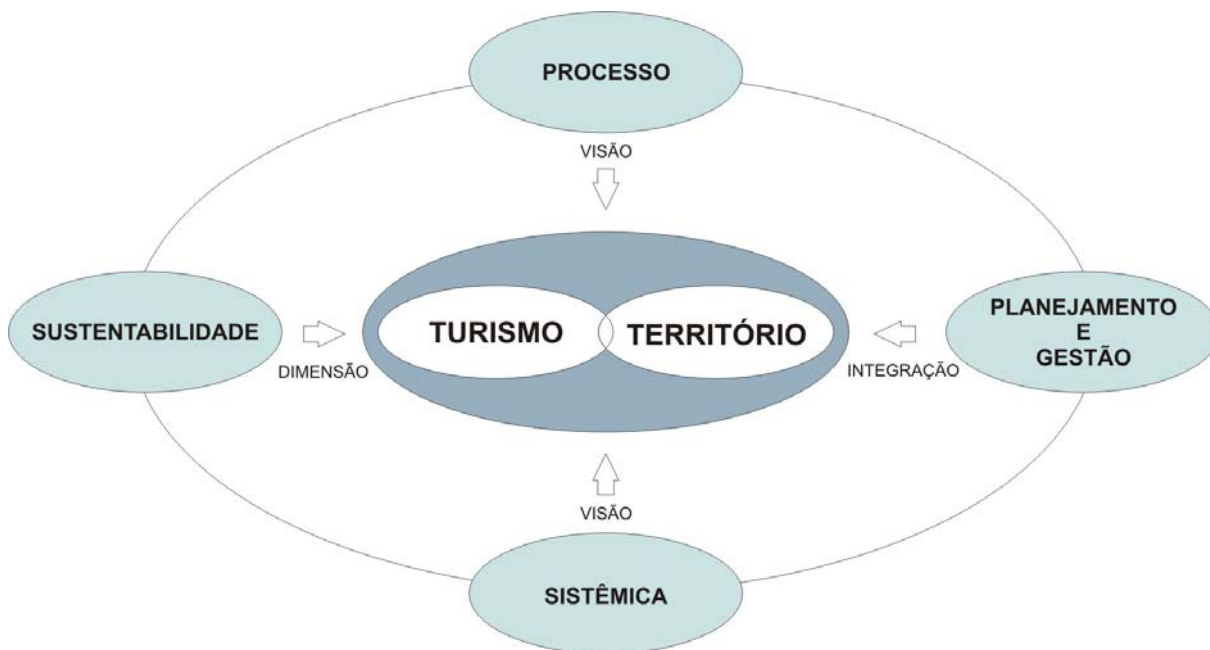


Figura 47: Matriz conceitual do Modelo

As dimensões da sustentabilidade estão interferindo nas discussões sobre territórios turísticos, numa perspectiva dos sistemas, no que podemos denominar de sustentabilidade sistêmica, e com a possibilidade de tais dimensões serem planejadas e gerenciadas. Enfim, a integração de diversos enfoques teóricos, possibilitou a construção de um novo arcabouço epistemológico para a área de Planejamento e Gestão do Turismo, que já se constitui uma contribuição desta tese.

O modelo desenvolvido buscou incorporar processos apontados em algumas propostas de planejamento do turismo, apresentando-se como uma evolução de tais modelos. Das contribuições dos diversos modelos, destaca-se a perspectiva sistêmica e a visão estratégica da Proposta de Acerenza (1987 e 1992), a abrangência e a preocupação econômica da proposta de Gómez (1990), a visão política e sustentável do planejamento da proposta de Hall (2001), preocupação sistêmica e sustentável da proposta de Rebollo et al (2001) e a preocupação do planejamento e gestão autonomista de Souza (2001; 2003). A associação das



contribuições dos modelos e as bases conceituais geraram um modelo que procurou se apresentar numa forma dinâmica e processual (Figura 48).



Figura 48: Simplificação do Modelo de Planejamento e Gestão de Territórios Turísticos

Os cinco processos desenvolvidos no modelo mantêm uma intrínseca relação, promovendo uma dinâmica de aperfeiçoamento constante. Tal dinâmica é própria de territórios turísticos, sistemas que se busca planejar e gerenciar em suas complexidades. O empenho de demonstrar os processos de planejamento e gestão nas perspectivas assinaladas também se constitui em uma contribuição desta tese tanto para o campo científico quanto para a sociedade em geral, que buscam incessantemente novas possibilidades de trabalhar com realidades sócio-ambientais cada vez mais complexas. Na mesma direção, tal modelo também aplica arcabouços teórico-metodológicos de diversas áreas do conhecimento para a Engenharia de Produção, particularmente pela área de Gestão Ambiental, abrindo novas frentes para a área.

Podem ser pontadas algumas vantagens do modelo desenvolvido nesta tese em relação aos demais referenciais existentes. Primeiramente, a proposta trabalha realidade social a partir de sua complexidade, evitando simplificá-la, tendo como resulta um modelo bastante realista e concreto em relação ao contexto atual de mundo. Salienta-se a integração das novas perspectivas sistêmicas as visões gerenciais por processos, que permitiram um modelo abrangente, que prezou pela dinâmica e integração. Ainda é conveniente salientar que o modelo teve a preocupação de integrar os processos de planejamento aos de gestão, comumente separados nas propostas de intervenção territorial, primando pela sua efetividade. Finalmente, registra-se a preocupação com o equilíbrio das dimensões com a sustentabilidade dos territórios turísticos, a partir da perceptiva sistêmica, evitando visões parciais do processo de produção do espaço turístico.

Enfim, Os objetivos desta tese foram devidamente alcançados, pois foram avaliadas diversas propostas de planejamento desenvolvidas na área de turismo, analisadas as contribuições teóricas das temáticas pertinentes à tese, apresentando um modelo de planejamento e gestão para territórios turísticos;

## 7.2 RECOMENDAÇÕES

A partir da realização da pesquisa, tendo em vista as limitações enquanto tese, permitem que se recomendem algumas ações que possam ser desencadeadas em outros processos de pesquisa.

O processo de territorialização pela abrangência que se constitui exige um olhar mais detido de uma pesquisa que eleja tal processo como centro da discussão. Esse

processo se faz necessário em vista particularmente do território que se está estudando, o turístico, pois a relação entre residente e turista é primordial para a consolidação dos destinos turísticos.

Os indicadores do processo de planejamento e gestão devem ser tratados com maior detalhamento, em vista da abrangência e importância que tais determinações se constituem, particularmente como possibilidade de melhor monitoramento em processos de planejamento e gestão.

A abrangência que o modelo se constitui ao longo de seu desenvolvimento permite que se recomende a verificação de sua aplicabilidade em territórios não-turísticos. Essa possibilidade possibilitaria a transposição dos conhecimentos adquiridos para outros campos do conhecimento, assim como permitiriam comparações de territórios com dinâmicas sócio-econômicas diferentes.

## REFERÊNCIAS

ACERENZA, M. A. Administración del Turismo: concepción y organización. 4 ed. México: Trillas. 1992.

\_\_\_\_\_. Administración del Turismo: planificación y dirección. 2. ed. México: Trillas. 1987.

ALMEIDA, J. R. , MELLO, C. S. ; CAVALCANTI, Y. Gestão Ambiental: planejamento, avaliação, implementação, operação e verificação. Rio de Janeiro: Thex, 2000.

ALMEIDA, J. R., MARQUES, T., MORAES, F. E. R. ; BERNARDO, J. Planejamento Ambiental: caminhos para participação popular e gestão ambiental para nosso futuro comum – uma necessidade, um desafio. 2. ed. rev. e at. Rio de Janeiro: Thex. 1999.

ANJOS, F. A. ; CARDOSO, V. (Re) Produção do Espaço Urbano da Periferia Oeste de Itajaí. Itajaí, 1998. Relatório (Iniciação Científica). Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI

ANJOS, F. A. ; BARROS, R. B. Planejamento e Gestão Urbana Participativa. Itajaí, 2004. Relatório (Iniciação Científica). Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI.

REBOLLO, J. F. V. et al. Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible. Alicante: Instituto Universitario de Geografía, 2001.

BEAUJEU-GARNIER, J. Geografia Urbana. Lisboa:Fundação Calouste Gulbenkian. 1980.

BENI, M. C. Análise estrutural do turismo. 3. ed. rev.e ampl. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

BERTALANFFY, L. Teoria geral dos sistemas. Petrópolis: Vozes, 1975.

BISSOLI, M. A. M. A. Planejamento Turístico Municipal com Suporte em Sistemas de Informação. São Paulo: Futura. 1999

BOGDAN, R.; BIKLEN S. Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos. Portugal: Porto, 1994.

BRANCO, S. M. Ecosistêmica: uma abordagem integrada dos problemas do meio ambiente. São Paulo; Edgard Blucher Ltda, 1989.

- BUTLER, R. W. Problemas e temas de integração do desenvolvimento do turismo. In: PEARCE, D. ; BUTLER, R. W. (orgs.). Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos. (tradução de Edite Sciulli), São Paulo: Contexto, 2002. p. 85-103.
- BRANDY, N. Natureza e propriedade dos solos. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1983.
- CAPRA, F. As conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CASTELLS, M. A sociedade em rede. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999
- CMMAD – CONSELHO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.
- COOPER, C. et al. Turismo: princípios e práticas. 2. ed. Porto Alegre, Bookman. 2001
- COSTA, L. C. Aspectos Políticos-administrativos do planejamento urbano. IN: TOLEDO, A. H. P. ; CAVALCANTI, M. Planejamento urbano em debate. São Paulo, Cortez Moraes, 1978, pp. 79-102.
- CORREA, R. L. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- DANN, G. M. S. Temas teóricos para o futuro do desenvolvimento do turismo. In: PEARCE, D. ; BUTLER, R. W. (orgs.). Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 25-45.
- DOWBOR, L. Introdução ao planejamento regional. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- FARIA, D. S. ; CARNEIRO, K. S. Sustentabilidade ecológica no Turismo. Brasília, Ed. UnB, 2001.
- GÓMEZ, V. B. Planificación Económica del Turismo: de uma estratégia masiva a uma artesanal. México: Trillas. 1990.
- HALL, C. M. . Planejamento Turístico: política, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2001.
- HAMEL, G. A era da revolução. HSM Management. n.24, jan/fev 2001, .p.116-122
- \_\_\_\_\_. Inovação sistêmica e radical. HSM Management. n.3, v.6, jan/fev 2003.p.73-78

HAMMER, M.; CHAMPY, J. Reengenharia: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerencia. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

HAMMER, M. A empresa voltada para processos. HSM Management. n. 9, jul/ago 1998. p 6-9.

HARRINGTON, H. J. ; HARRINGTON, J S. (org.) Gerenciamento total da melhoria contínua. São Paulo: Makron Books, 1993.

KIKTA, P. C. Estrutura organizacional. In: HARRINGTON, H. J. ; HARRINGTON, J. S.(org.) Gerenciamento total da melhoria contínua. São Paulo: Makron Books, 1997. p. 445-465.

IBGE. Estimativa da População para 2004. Rio de Janeiro, 2004a. [www.ibge.br/estimativa2004/](http://www.ibge.br/estimativa2004/)

IBGE. Pesquisa Econômica. Rio de Janeiro, 2004b. [www.ibge.br/economia/](http://www.ibge.br/economia/)

LAWSON, R. Gestão de processos ajuda ABC. HSM Management. n. 38, maio/jun 2003. p.129-134.

LICKORISH, L. J. ; JENKINS, C. L. Introdução ao Turismo. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LINDERGREN, C. E. Temas de Planejamento. Rio de Janeiro: Interamericana, 1978.

LOJKINE, J. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARTIN, J. A grande transição. São Paulo: Futura, 1996.

MATURANA ROMESÍN, H. ; VARELA GARCIA, F.J. De máquinas e seres vivos: autopoiese – a organização da vida. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997

\_\_\_\_\_. A árvore do conhecimento. Campinas: Editorial Psy II, 1995.

MINISTERIO DAS CIDADES. Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Guia do Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

McINTOSH, R. W., GOELDNER, C. R. ; RITCHIE, J.R.B. Turismo: planeación, administración y perspectivas. México: Limusa, 1999.

MOLINA E., S. ; RODRÍGUEZ A., S. Planejamento integral do Turismo. Bauru-SP: EDUSC, 2001.

MORGAN, G. Imagens da Organização. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, I. C. E. Estatuto da Cidade: para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2002.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO – OMT. Guia de desenvolvimento do turismo sustentável. Porto Alegre: Bookman, 2003

PEARCE, D. Introdução: temas e abordagens. In: PEARCE, D. ; BUTLER, R. W. (orgs.). Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 11-23

PETROCCHI, M. Gestão de Pólos Turísticos. São Paulo: Futura. 2001.

ROBBINS, S. P. Administração: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva. 2000.

RUSCHMANN, D. V. D. M. Turismo e desenvolvimento sustentável: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus. 1997.

SACHS, I. Caminho para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro, Garamond, 2000.

SANTUR. Demanda Turística 2004. [http://www.santur.sc.gov.br/ Demanda2004.asp](http://www.santur.sc.gov.br/Demanda2004.asp). Acessado em 08/09/2004

SANCHO, A. (org.). Introdução ao Turismo. São Paulo: Roca. 2001;

SANTOS, S. Por uma geografia nova. São Paulo: EDUSP, 2002.

\_\_\_\_\_. A natureza do espaço: técnica e tempo – razão e emoção. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

\_\_\_\_\_. Técnica espaço tempo. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. Urbanização Brasileira. São Paulo: Hucitec. 1993

SENGE, P. M. ; CARSTEDT, G. Rumo a próxima revolução industrial. HSM Management. n. 27, jul/ago 2001. p. 120-128.

SERRA, G. O espaço natural e a forma urbana. São Paulo: Nobel,1987.

SOUZA, M. J. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

\_\_\_\_\_. ABC do Desenvolvimento Urbano. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

THIOLLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação. 9ed. São Paulo: Cortez, 2000.

THEOBALD, W. F. Significado, âmbito e dimensão do turismo. In: THEOBALD, W. F (org.). Turismo Global. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

TRIGO, L. G. G. Turismo e qualidade: tendências contemporâneas. 5ª. ed. rev. Campinas: Papyrus, 1999.

YEE, D. ; HARRINGTON, H. J. Processo do negócio empresarial. In: HARRINGTON, H. J. ; HARRINGTON, J. S.(org.) Gerenciamento total da melhoria contínua. São Paulo: Makron Books, 1997. p. 87-103.

YIN, R.K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2.ed.Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZORZAL, F. M. B. Gerência de cidades: infra-estrutura com estudo de caso para a cidade de Curitiba. Florianópolis, 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina.