



PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO

Ministério do Turismo
Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico
Coordenação Geral de Regionalização



MÓDULO OPERACIONAL 4
ELABORAÇÃO DO PLANO
ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO
DO TURISMO REGIONAL

Brasília, 2007

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Turismo
Marta Suplicy

Secretário-Executivo
Luiz Eduardo Pereira Barretto Filho

Secretário Nacional de Políticas de Turismo
Airton Pereira

Diretora do Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento
Turístico
Tânia Brizolla

Coordenadora Geral de Regionalização
Ana Clévia Guerreiro Lima

Coordenadora Geral de Segmentação
Jurema Camargo Monteiro

Coordenadora Geral de Informação
Isabel Cristina da Silva Barnasque

Coordenador Geral de Serviços Turísticos
Ricardo Martini Moesch

2007, Ministério do Turismo

Todos os direitos reservados.

Coordenação e Execução
Ministério do Turismo

Impresso no Brasil – Printed in Brazil.

1ª Edição
Distribuição gratuita.
Tiragem: 1.000 exemplares

Ministério do Turismo
Esplanada dos Ministérios, Bloco U, 2º andar.
70.065-900 – Brasília-DF
www.turismo.gov.br



Impresso em papel 100% reciclado

Dados internacionais de catalogação na publicação (CIP)

B823p Brasil. Ministério do Turismo. Coordenação Geral de Regionalização.
Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil : Módulo Operacional 4:
Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional / Ministério
do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação,
Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. – Brasília, 2007.
67 p. : il.

Inclui Glossário, Fontes de consulta e Anexos.

1. Turismo - Brasil. 2. Planejamento estratégico. 3. Desenvolvimento regional.
4. Desenvolvimento sustentável. 5. Participação social. I. Título. II. Título
Módulo Operacional 4 : Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional.

CDU 380.8(81):65.012.2

FICHA TÉCNICA

EQUIPE MINISTÉRIO DO TURISMO

Coordenação Geral:	Tânia Brizolla
Coordenação Técnica:	Benita Maria Monteiro Mueller Rocktaeschel
Equipe Técnica:	Bárbara Short Bruno Wendling Cristiano Borges Daniele Velozo Diego Garcia Flávio Braúna Lara Franco Leonardo Brant Marcelo Abreu Marcos Gislon Nicole Facuri Sáskia Lima Sônia Dias Taiana Paludo Walber Guimarães Wilken Souto
Coordenação de Programação Visual:	Isabel Barnasque

EQUIPE INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Supervisão:	Mara D. Biasi Ferrari Pinto
Coordenação Geral:	Alexandre Carlos de Albuquerque Santos
Coordenação Executiva:	Pedro Nogueira Gonçalves Diogo
Equipe Técnica:	Dora Appelbaum Patrícia Azevedo Gustavo Rabello Ieda Venturini Josué Setta Kátia Silva Norma Martini Moesch Rodrigo Marchesini
Projeto Gráfico:	Paulo Felicio
Ilustração:	Aliedo Kammar
Revisão de Texto:	Cláudia Ajuz

CONSULTORIA CONTRATADA

Walkyria Bueno Camargo Moraes
Moraes D'Alessandro Consultoria –

Versão preliminar do Documento Técnico que subsidiou a presente publicação

COLABORAÇÃO

Órgãos Oficiais de Turismo das Unidades Federadas por meio dos
Interlocutores Estaduais do Programa de Regionalização do Turismo –
Roteiros do Brasil

APOIO

Conselho Nacional de Turismo - Câmara Temática de Regionalização do
Turismo

PARCEIROS

Confederação Nacional do Comércio - CNC
Serviço Social do Comércio – SESC Nacional
Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC Nacional
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE Nacional
Ministério do Meio Ambiente - MMA

Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico
Coordenação Geral de Regionalização

<http://www.turismo.gov.br>

<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao>



Apresentação

O modelo de gestão descentralizada do turismo, implantado no País pelo Ministério do Turismo apoiado por seus colegiados parceiros, proporciona que cada Unidade Federada, região e município busque suas próprias alternativas de desenvolvimento, de acordo com suas realidades e especificidades. O que propõe o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil são diretrizes políticas e operacionais para orientar o processo do desenvolvimento turístico, com foco na regionalização.

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade.

Diante disso, o que se espera é que cada região turística planeje e decida seu próprio futuro, de forma participativa e respeitando os princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político-institucional. O que se busca com o Programa de Regionalização do Turismo é subsidiar a estruturação e qualificação dessas regiões para que elas possam assumir a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, possibilitando a consolidação de novos roteiros como produtos turísticos rentáveis e com competitividade nos mercados nacional e internacional. Para tanto é necessário perceber o turismo como atividade econômica capaz de gerar postos de trabalho, riquezas, promover uma melhor distribuição de renda e a inclusão social.

Para que o Brasil possa estruturar e qualificar suas regiões é necessário o envolvimento direto das comunidades receptoras. São elas que protagonizarão essa história. Todo esse movimento se traduz na capacidade de atuação mútua do cidadão brasileiro, o qual deve perceber-se parte fundamental desse processo.

O que se apresenta nos “Cadernos de Turismo” são direcionamentos para promover o desenvolvimento regionalizado como estratégia de agregação de valores do cidadão, de sua cultura, de suas produções, de seus saberes e fazeres, propiciando a integração de todos os setores econômicos e sociais em prol de um objetivo comum: melhorar a qualidade de vida das populações receptoras e dinamizar a economia do País.

Marta Suplicy
Ministra de Estado do Turismo

Apresentação Técnica

Com o intuito de promover o desenvolvimento das regiões turísticas do Brasil, o Ministério do Turismo elaborou documentos técnico-orientadores com o passo a passo para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Dessa forma, cada região pode identificar o seu estágio de desenvolvimento e começar a implementar as diretrizes da regionalização do turismo. Os documentos técnico-orientadores foram adaptados para uma linguagem mais simples e são apresentados, agora, como os Cadernos de Turismo, de forma a facilitar a compreensão de todos os envolvidos no processo de desenvolvimento da atividade turística regionalizada. Além da linguagem didática, os Cadernos apresentam Fontes de Consulta e Glossário, cujas palavras que o compõem encontram-se, ao longo do texto, destacadas na mesma cor do Caderno.

Esta coleção é composta por treze cadernos, descritos abaixo, sendo um para cada Módulo Operacional do Programa e quatro relativos a assuntos que irão subsidiar a implementação desses Módulos:

- I – Introdução à Regionalização do Turismo;**
- II – Módulo Operacional 1 – Sensibilização;**
- III – Módulo Operacional 2 – Mobilização;**
- IV – Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional;**
- V – Módulo Operacional 4 – Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;**
- VI – Módulo Operacional 5 – Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;**
- VII – Módulo Operacional 6 – Sistema de Informações Turísticas do Programa;**
- VIII – Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística;**
- IX – Módulo Operacional 8 – Promoção e Apoio à Comercialização;**
- X – Módulo Operacional 9 – Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa;**
- XI – Ação Municipal para a Regionalização do Turismo;**
- XII – Formação de Redes;**
- XIII – Turismo e Sustentabilidade.**

Os Cadernos de Turismo apresentam os passos para que os municípios das regiões turísticas brasileiras se organizem com base nos princípios da sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional e destaca os benefícios que a regionalização e a consolidação de roteiros turísticos oferecem ao turismo brasileiro.

As orientações contidas nesta coleção possibilitarão o alcance dos objetivos propostos pelo Programa de Regionalização do Turismo, tais como: a integração e cooperação entre os municípios, a ampliação e qualificação do mercado de trabalho, o aumento do tempo de permanência e do gasto médio do turista na região. A regionalização impulsiona uma melhor distribuição de renda, promove a inclusão social e possibilita a participação, no planejamento regional, dos municípios que não são dotados de potencial relevante para o turismo, fazendo com que eles busquem sua agregação no processo de desenvolvimento do turismo, por meio de suas potencialidades, peculiaridades e capacidade produtiva.

Este Caderno apresenta o Módulo Operacional 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Descreve-se também os principais instrumentos de planejamento para viabilizar a concepção participativa de ações e projetos de curto, médio e longo prazo. Este Caderno detalha ainda as etapas de elaboração do Plano Estratégico e orienta para que este seja realizado de forma integrada e participativa.

Sumário

1. Introdução.....	13
2. O que se entende por Planejamento Estratégico	15
3. Planejamento e desenvolvimento	22
4. Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	30
5. Competências dos envolvidos	58
6. Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	60
7. Monitoria e avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional	61
Fontes de consulta	63
Glossário	65

Fim do Mundo

Aos sete anos de idade imaginei que ia presenciar a morte do mundo, ou antes, que morreria com ele. Um cometa mal-humorado visitava o espaço. Em certo dia de 1910, sua cauda tocara a terra, não haveria mais aula de aritmética nem missa de domingo nem obediência aos mais velhos. Essas perspectivas eram boas. Mas também não haveria mais geléia, Tico-Tico, a árvore de moedas que um padrinho surrealista preparava para o afilhado que ia visitá-lo. Idéias que aborreciam. Havia ainda a angústia da morte, o tranco final com a cidade inteira (e a cidade para o menino era o mundo) se despedaçando – mas isso, afinal, seria um espetáculo. Preparei-me para morrer com temor e curiosidade.

O que aconteceu à noite foi maravilhoso. O cometa de Halley apareceu mais nítido, mais denso de luz, e airoso deslizou sobre as nossas cabeças, sem dar confiança de exterminar-nos. No ar frio, o véu dourado baixou ao vale, tornando irreal o contorno dos sobrados, da igreja, das montanhas. Saíamos para a rua banhados de ouro, magníficos e esquecidos da morte, que não houve. Nunca mais houve cometa igual, assim terrível, desdenhoso e belo. O rabo dele media... Como posso referir em escala métrica as proporções de uma escultura de luz, esguia e estelar, que fosforeja sobre a infância inteira? No dia seguinte, todos se cumprimentavam satisfeitos, a passagem do cometa fizera a vida mais bonita. Havíamos armazenado uma lembrança para gerações vindouras que não teriam a felicidade de conhecer o Halley, pois ele se dá ao luxo de aparecer só uma vez a cada 76 anos.

Nem todas as concepções de fim material do mundo terão a magnificência desta que liga a desintegração da terra ao choque com a cabeleira luminosa de um astro. Concepção antiquada, concordo. Admitia a liquidação do nosso planeta como uma tragédia cósmica que o homem não tinha o poder de evitar. Hoje, o excitante é imaginar a possibilidade dessa destruição por obra e graça do homem. a terra e os cometas devem ter medo de nós.

Carlos Drummond de Andrade

1 Introdução

O Brasil pode orgulhar-se de ter, em sua enorme extensão territorial, uma grande variedade de belezas naturais e culturais. A esses encantos deve-se acrescentar a tradicional hospitalidade do povo brasileiro, que de maneira singular manifesta-se de norte a sul do País atraindo muitos viajantes brasileiros e estrangeiros.

Vale ainda mencionar a existência de praias ensolaradas, de cachoeiras encravadas em montanhas, danças, cânticos, sabores e muitas cores, atrativos que conferem ao turista no Brasil o prazer das descobertas e encontros. O turismo é uma atividade que aproxima diferentes culturas, independentemente da razão da viagem – quem viaja quer conhecer, e conhecer exige reciprocidade.

Esses são alguns dos motivos que tornam o turismo uma atividade capaz de impulsionar, por meio de ações responsáveis e planejamento estratégico, o desenvolvimento econômico e social das regiões do País de maneira sustentável.

Este Caderno destina-se a orientá-los na elaboração do Plano Estratégico, destacando como ações e projetos de curto, médio e longo prazo são fundamentais para se preservar o rico patrimônio natural e cultural que tanto orgulha o povo brasileiro.

Aproximar o turismo do conceito de “planejamento estratégico” significa investir em um processo no qual o crescimento econômico e social acontece de maneira equilibrada, abrindo espaço para atuação responsável tanto da sociedade civil organizada como do poder público. Neste Caderno, o planejamento estratégico está baseado na responsabilidade do uso dos recursos naturais e culturais, da tecnologia, de investimentos, das instituições, bem como na adoção de novos valores nos quais o respeito à igualdade, à justiça, à vida de futuras gerações prevalece como compromisso e conquista.

O planejamento estratégico deve sempre levar em conta o envolvimento da comunidade em seu processo de elaboração e implementação. A população precisa estar constantemente estimulada a participar para que lhe seja

assegurado o papel de protagonista ao longo do processo de desenvolvimento socioeconômico de sua região – o que diz respeito diretamente à preservação de seu modo de vida e de suas tradições.

Infelizmente, exemplos negativos do turismo sem planejamento e participação da comunidade ainda podem ser encontrados no Brasil. Para evitar que este quadro se perpetue, o planejamento estratégico apresenta-se como grande aliado capaz de ajudar a transformar a realidade dos municípios e regiões, ainda caracterizados pela baixa produtividade econômica e conseqüente exclusão social, em ambientes mais harmônicos e sustentáveis.

2 O que se entende por Planejamento Estratégico

Para entendermos bem a importância do planejamento estratégico e as mudanças que esse instrumento, quando bem manuseado, é capaz de proporcionar, vamos iniciar nossa reflexão com uma breve história sobre os rumos e potencialidades do turismo.

A partir da segunda metade do séc. XX, depois da Segunda Guerra Mundial e do desenvolvimento dos meios de comunicação de massa, o turismo passou a ocupar lugar de destaque no mundo, como uma das atividades econômicas mais expressivas. No cenário brasileiro, a importância do turismo também cresce a passos velozes, pelo volume de riquezas que movimenta e por envolver em sua teia relações, influências, motivações, desejos e representações.

Ainda do ponto de vista econômico, vale destacar os resultados alcançados no ano de 2005, considerado o ano que obteve o melhor resultado da história do turismo no Brasil. Nesse ano, segundo dados oficiais do Governo Federal, o turismo movimentou cerca de US\$ 8 bilhões.

Desdobrar esse vigor financeiro em desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, em maiores benefícios para a população é possível, e o planejamento estratégico é um dos principais instrumentos para atingir esses objetivos.

Para desenvolver-se de forma eficiente e em benefício da coletividade, o turismo tem de ser planejado e implementado segundo normas claras e princípios definidos. É necessário contar, sobretudo, com a efetiva participação da sociedade. A administração do turismo deve ser descentralizada e participativa, de modo a atender às necessidades de desenvolvimento das diferentes regiões do País.

O turismo, para ter garantia de sucesso como atividade econômica, depende de um planejamento estratégico realizado de forma integrada e participativa e que ofereça os meios adequados para sua implementação e administração.

Este Caderno, que tem como tema a Elaboração de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional visa indicar o que pode ser feito para atender ao desenvolvimento de uma **região turística**.

Nas diferentes regiões do País, a implementação dos Planos Estratégicos deverá ser concretizada por meio dos **projetos específicos**, que tanto poderão ter como finalidade a elaboração de roteiros, como poderão atender a necessidades de infra-estrutura turística ou de apoio a ela, dentre outras possibilidades. Somente a partir da implementação dos projetos específicos será possível desenvolver o turismo de forma planejada, integrada, coordenada e participativa.

Mas, atenção: no planejamento da atividade turística, deve-se levar em conta:

1. O homem e seu *habitat* – sua origem étnica, seus valores morais e espirituais, seus hábitos, seus costumes, indicadores do legado cultural do grupo social em que se encontra inserido, ou seja, aquilo que uma geração transmite a outra;
2. As vocações turísticas regionais/locais – é necessário identificar a vocação, as tendências que caracterizam uma determinada região. Por exemplo: há regiões com maior apelo ao ecoturismo; outras apresentam apelo religioso; outras, pela presença de fazendas e sítios, apresentam apelo ao turismo rural etc.;
3. As potencialidades regionais/locais – é importante identificar as possibilidades e perspectivas de organização e desenvolvimento turístico da região;
4. As **demandas** regionais/locais – é necessário identificar, dentro de uma região, o que pode ser objeto de interesse por parte dos turistas.

Deste modo, a identificação das demandas, das vocações e das potencialidades regionais/locais traz para o debate as diferentes visões do tipo de desenvolvimento regional que se pretende fomentar, assim como as necessidades específicas, próprias de cada um dos grupos envolvidos, as expectativas para o futuro e as experiências já comprovadas em relação ao desenvolvimento do turismo sustentável.

É importante para o turismo sustentável o planejamento da atividade turística com vistas a promover o desenvolvimento regional, com a valorização da cultura local/regional e a busca da geração de novos postos de trabalho para a população das regiões turísticas. Para tanto, é necessário organizar a atividade turística de modo a preservar o meio ambiente e o patrimônio cultural da região, o que não pode ser feito sem a participação da sociedade.



A atividade turística deve estar associada ao processo de desenvolvimento do País. As ações de regionalização têm como objetivo possibilitar um desenvolvimento permanente e duradouro para as regiões, assim como a superação e a minimização dos impactos negativos causados, no passado, por uma visão fragmentada do turismo.

O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, mais do que contar apenas com a participação das organizações locais e regionais, deve ter como base uma ampla e total integração e participação dos diversos grupos sociais que tornam viável o desenvolvimento regional do turismo: poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino.

Lembremos: o turismo engloba aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais. O grau de cooperação entre todos e a formação de parcerias serão de importância fundamental para o sucesso da implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.

A busca de compartilhamento e integração na elaboração e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional tem como objetivo estimular o desenvolvimento sustentável da região através do aumento da inclusão social.

A geração de novos postos de trabalho, o aumento da produção e da renda, a melhoria de qualidade de vida das famílias e a conservação do meio ambiente são algumas das conseqüências esperadas como resultado da cooperação e da formação de parcerias no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

Porém, a inclusão social, a integração do homem com o meio ambiente de forma sustentável e o relacionamento entre as diferentes esferas do poder público e da sociedade civil dependem de que sejam adotados alguns princípios básicos utilizados pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. São esses:

- a participação;
- a sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional;
- a integração;
- a descentralização.

Além dos citados anteriormente, devem ainda ser lembrados como princípios importantes:

- a flexibilidade;
- a articulação;
- a mobilização;
- a cooperação;
- a sinergia de decisões.

A participação representa um dos diferenciais na construção de um plano de desenvolvimento turístico concreto, pois garante tanto o comprometimento dos atores envolvidos como a cumplicidade entre eles na busca dos objetivos

comuns. A participação é fundamental em todas as etapas do processo de planejamento e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional porque busca a integração das ações de todos os segmentos sociais, empresariais e governamentais envolvidos no processo de regionalização do turismo e, conseqüentemente, no seu planejamento estratégico.

É também com base na ampla participação dos agentes envolvidos que será possível construir em conjunto um entendimento entre os grupos interessados na elaboração e na implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, considerando as particularidades regionais/locais, a valorização e o respeito à diversidade de opiniões e entendimentos, tendo em vista os interesses, necessidades, temores e expectativas de cada região e grupo social.

Como acabamos de explicar, o turismo envolve um conjunto de ações organizadas para produzir um resultado positivo. Surge, assim, a necessidade de se criar e elaborar projetos específicos para a região turística, os municípios que a integram e outras áreas, com formas e características diferentes, mas comprometidos com os mesmos objetivos.

Só um trabalho participativo poderá superar conflitos e problemas no decorrer do processo de planejamento e minimizar interferências negativas, geradas a partir de desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, ambientais e econômicas.

A sustentabilidade é outro princípio importante. Para que a atividade turística seja benéfica para todos é preciso que o dinheiro que o turista gasta na região seja empregado para melhorar a qualidade de vida da comunidade e da região turística. A partir dos aspectos ambiental, sociocultural, econômico e político-institucional, dentre outros, a sustentabilidade assegura uma forma de desenvolvimento economicamente eficiente, socialmente justo e ambientalmente equilibrado, além de compatível com o uso racional dos recursos naturais, com a conservação da biodiversidade local, sem desconsiderar as particularidades culturais, sociais, históricas e étnicas da região.

Quando se preserva o meio ambiente, os **atrativos turísticos** não se esgotam, trazendo desenvolvimento econômico e social para a região e benefícios para toda a comunidade. A chegada de turistas – atraídos por uma bela paisagem, por animais específicos de uma região, por uma vegetação diferente, pela

prática de um esporte radical etc. – significa circulação de dinheiro e captação de recursos para a região, promovendo o que chamamos de desenvolvimento sustentável.

A sustentabilidade assegura a valorização das populações e comunidades locais, seus saberes, conhecimentos, práticas e valores étnicos, assim como possibilita a preservação e a inserção das populações tradicionais na dinâmica da economia local.

Esses princípios são o ponto de partida para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional porque possibilitam a realização de um planejamento integrado e participativo de ações básicas que venham a estimular e garantir, além do desenvolvimento turístico da região, um **zoneamento ecológico-econômico (ZEE)**, caso este ainda não exista.

O zoneamento ecológico-econômico (ZEE) é uma forma de organizar o espaço territorial para uso e ocupação do solo e uso sustentável dos recursos naturais, em harmonia com as atividades econômicas planejadas e permitidas. Devem ser planejadas ações básicas voltadas para a fiscalização tanto do uso como da ocupação do solo, do uso e manejo dos recursos naturais e dos tipos de atividades desenvolvidas nos espaços organizados, levando-se em consideração o princípio da sustentabilidade ambiental.

Mais uma vez, é importante lembrar: toda essa discussão deve ser feita com a participação da sociedade, para que o Plano resultante possa ter sua aprovação e seu apoio.

Nesse processo, a preocupação específica do setor governamental é com relação à implementação de políticas públicas de apoio à formação de parcerias produtivas locais, com base nos princípios da economia solidária, através de um planejamento integrado e participativo. É importante lembrarmos, contudo, que o poder público não exerce papel centralizador na administração do desenvolvimento turístico, respeitando o princípio da descentralização.

Descentralização, no contexto do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, é a transferência, para a sociedade, de parte da responsabilidade, antes centrada no Estado, de administrar o desenvolvimento turístico.

Com a descentralização, a sociedade, representada pelas micro e pequenas empresas, sobretudo aquelas de base familiar voltadas para ações direta ou indiretamente ligadas ao turismo, adquire autonomia quanto às decisões a serem tomadas junto às Instâncias de Governança Regional¹.

A descentralização, de acordo com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, aliada à participação e à integração ativa da sociedade civil organizada, iniciativa privada, terceiro setor e poder público, vai promover a valorização tanto para o turismo quanto para todas as outras atividades a ele relacionadas através da atribuição de poder às comunidades e aos **arranjos produtivos do turismo** voltados para essas atividades.

Certamente, a participação, a sustentabilidade, a integração e a descentralização, uma vez adotadas, vão fortalecer e nortear o processo de planejamento e implementação do Plano Estratégico. Para tanto, são necessárias a mudança de atitude dos atores locais e a sua adesão incondicional na defesa dos objetivos do Plano.

¹ Este tema pode ser aprofundado com a leitura do Caderno de Turismo – Institucionalização da Instância de Governança Regional, Módulo Operacional 3.

3 Planejamento e desenvolvimento

Nas últimas décadas, a sociedade civil organizada e o governo têm buscado utilizar meios e modos específicos de planejamento, com a finalidade de estimular o desenvolvimento social e econômico brasileiro.

Nesse contexto, o planejamento exige, entre outras coisas, a participação e integração dos diversos grupos sociais no seu processo de desenvolvimento, assim como a adoção de princípios voltados para a sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional.

Quando o planejamento é elaborado de cima para baixo, verticalmente, ele acaba por contribuir para instaurar a indiferença e o descaso em importantes segmentos da sociedade em relação aos objetivos programados.

3.1. Planejamento: conceituação

Neste Caderno será abordado o conceito de planejamento, buscando-se estabelecer uma relação entre o planejamento e sua importância para o desenvolvimento regional sustentável da atividade turística do País.

Embora o planejamento, mesmo que inconscientemente, faça parte de nosso cotidiano, há várias definições para ele. Cada corrente teórica expressa sua própria definição do termo, o que resulta numa variedade considerável de interpretações. A seguir, uma definição, dentre as mais adotadas.

Planejamento é um processo ordenado e sistematizado de produção de bens, produtos e serviços, que vai contribuir para transformações da realidade existente, de acordo com os objetivos de desenvolvimento desejados pelos atores envolvidos.

O planejamento deve ser considerado como um processo contínuo e permanente, dentro de um espaço de tempo definido, utilizando instrumentos apropriados para a tomada antecipada de decisões, através da simulação de uma situação futura desejada. Tais instrumentos vão permitir a escolha e a seleção dos meios adequados para atingir os objetivos propostos.

Todo o planejamento, para definir uma previsão de futuro, deve basear-se na identificação e análise das oportunidades e das ameaças existentes, assim como numa avaliação de seus pontos fortes. Os pontos fortes serão explorados em benefício da sociedade. Os pontos fracos servirão para conhecer limitações, a fim de superá-las.

Desse processo resulta um plano com uma forma de atuação específica e definida, que procura combinar as possibilidades da região com a capacidade da instituição ou do grupo social envolvido. Assim, será possível alcançar os objetivos que vão promover as tão esperadas mudanças. Para que isso possa ocorrer são necessárias ações de curto, médio e longo prazo, identificadas no decorrer do processo de planejamento. O planejamento representa a mola mestra do desenvolvimento em qualquer área de atividade.

O turismo, elemento importante de incentivo e estímulo ao desenvolvimento local e regional, para gerar um desenvolvimento equilibrado em termos de justiça social, viabilidade, eficiência econômica e sustentabilidade ambiental, precisa contar com um planejamento integrado e participativo.

O planejamento, acima de tudo, é capaz de provocar mudanças estruturais, institucionais ou comportamentais desejadas por um grupo social ou por alguma instituição, de forma que o resultado final represente uma oportunidade de melhoria para a coletividade, em termos de benefícios e impactos positivos, o que ocorrerá mais rápido e facilmente dependendo da participação e integração dos atores envolvidos no processo.

Quanto mais os envolvidos tiverem a oportunidade de usar seus conhecimentos, habilidades e experiências anteriores, tanto mais eles contribuirão para que o resultado final represente o pensamento de todo o grupo e sirva, no momento das tomadas de decisão, para exprimir, de fato, as idéias e propostas que traduzam as expectativas da coletividade.



3.2. Planejamento estratégico

Com base no exposto, como podemos definir planejamento?

Pode-se dizer que planejamento é um processo, dentro de um sistema administrativo, que possibilita um modo de ação próprio.

Entretanto, a verdade é que nem todas as ações de planejamento são iguais: o planejamento pode abranger diferentes níveis, de acordo com o alcance de suas ações, o espaço de tempo projetado e o detalhamento de seu conteúdo.

Dependendo do planejamento, as estratégias empregadas serão diferentes. Quem determina o tipo de planejamento necessário ou mais aconselhável é a variedade de aspectos ou a dificuldade de abordagem do assunto que é objeto do planejamento, assim como o tempo projetado para seu desenvolvimento, o detalhamento de seu conteúdo e os recursos existentes.

Dentro desse conceito, podemos afirmar que o planejamento estratégico apresenta o conteúdo mais geral e resumido possível, com ampla projeção no tempo e no espaço.

Uma das características principais do planejamento estratégico é o direcionamento de seu foco para os efeitos e impactos futuros, decorrentes

das decisões tomadas no presente. Daí a importância da visão de futuro (prognóstico) com relação a esses benefícios e impactos, que serão tanto maiores e mais sustentáveis quanto mais participativo e integrado for o processo de planejamento que lhes deu origem.

O planejamento estratégico tem como produto final o Plano Estratégico, que é representado por um conjunto de documentos integrados e coordenados entre si. O planejamento estratégico, quando aplicado ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, tem como produto final o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.

O planejamento estratégico obedece normalmente a uma série de etapas bem definidas. A primeira etapa é a análise da situação atual, também chamada de análise situacional ou diagnóstico situacional, representado por um retrato do presente. A análise situacional, que é feita antes de se criar o Plano propriamente dito, baseia-se numa série de levantamentos efetuados nesta fase inicial da elaboração do Plano.

No momento seguinte, a partir da análise situacional, é traçado um prognóstico do que se espera, num futuro definido, quanto a objetivos, metas, benefícios, impactos positivos e possíveis estratégias alternativas para se atingir esses objetivos. A estratégia escolhida é implementada por meio de projetos específicos, dos **projetos gerenciais** e dos **planos operacionais**.

Os projetos específicos, assim como os projetos gerenciais, se situam no nível intermediário, isto é, encontram-se entre o nível estratégico, no qual se situa o Plano Estratégico, responsável pelas diretrizes gerais e estratégicas de um projeto ou programa, e o nível operacional, no qual se enquadram os planos operacionais. Os planos operacionais representam o detalhamento maior a que se chega na escala de planejamento, e deles fazem parte o **plano de trabalho** e os planos de recursos (humanos, materiais e orçamentários), dentre outros.

Para ficar mais clara a visualização das etapas apresentadas, observemos a Figura 1, que mostra como se relacionam os três níveis de planejamento: estratégico, tático e operacional.

Depois, observemos a Figura 2, que apresenta como são relacionados os componentes do Plano Estratégico e de sua implementação, em função dos três níveis de planejamento.

Figura 1 - Relacionamento entre os três níveis de planejamento – estratégico, tático e operacional

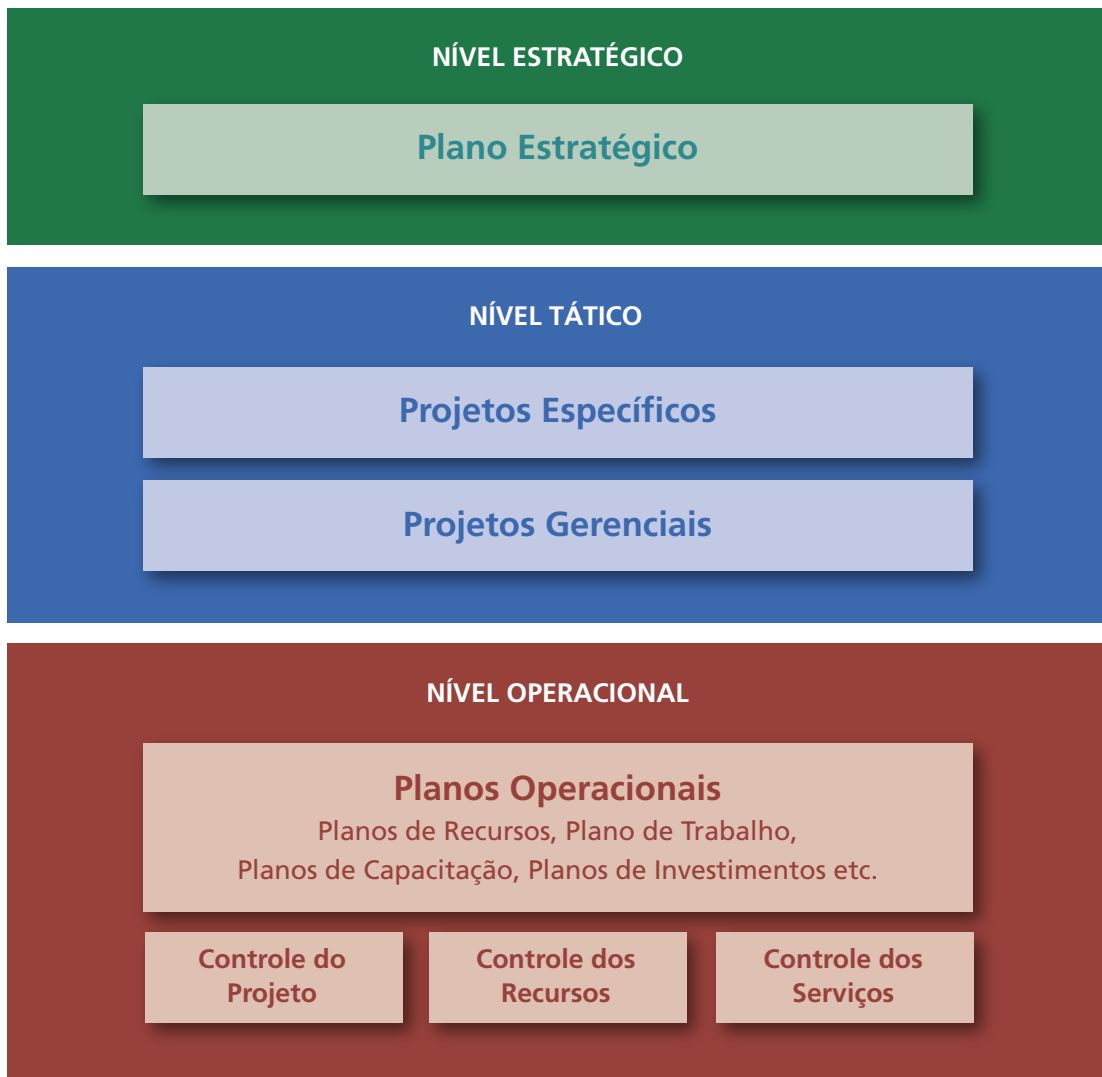
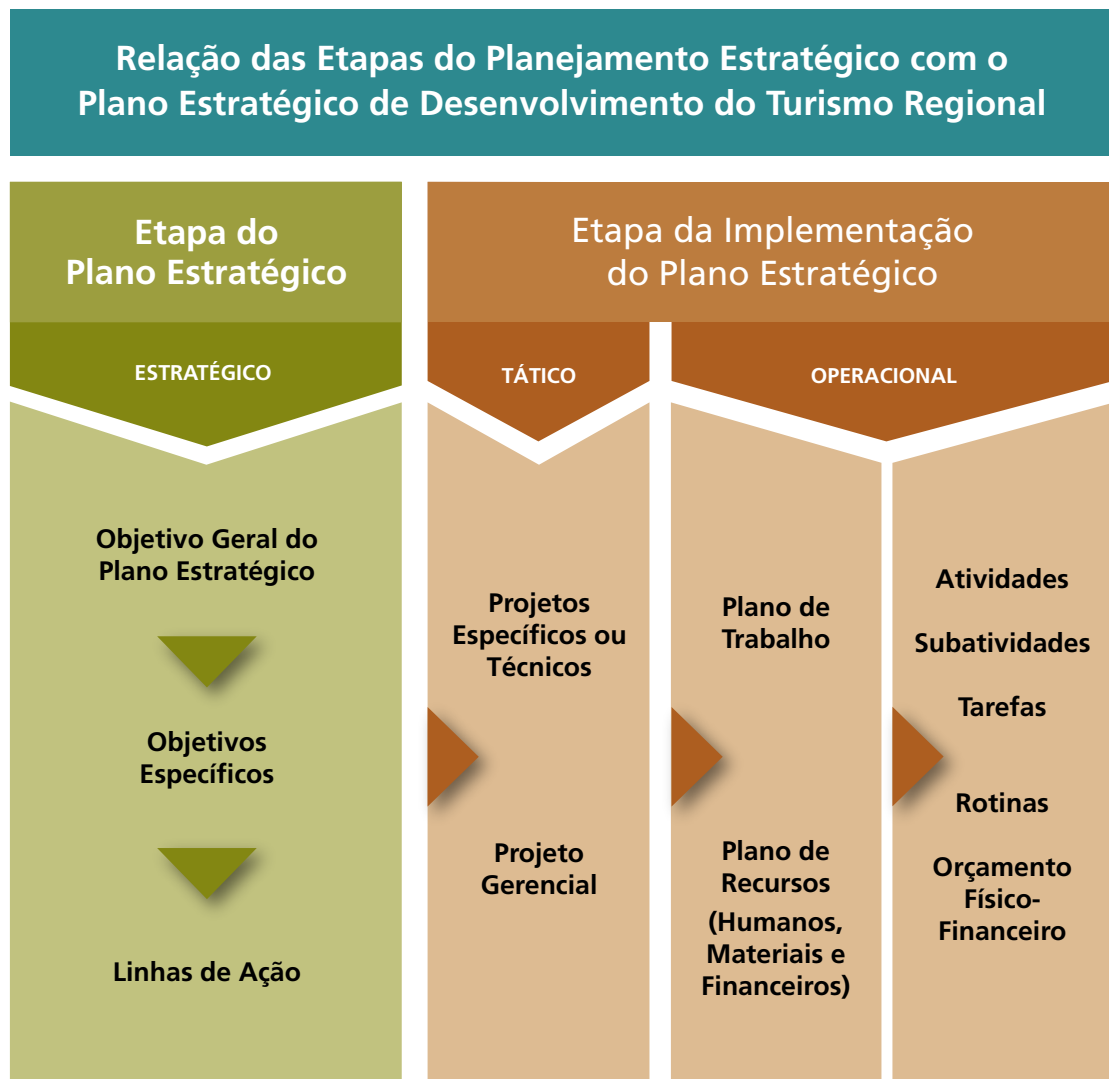


Figura 2 – Relação entre os níveis de Planejamento Estratégico e as etapas do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional



A partir da evolução do conceito de desenvolvimento sustentável foi reforçada a necessidade de incluir no planejamento os princípios básicos já comentados no Capítulo 2 deste Caderno, que são: a participação, a sustentabilidade ambiental, econômica, sociocultural e político-institucional, a integração e a descentralização.

Tais princípios transformam as ações de planejamento, que, de uma atividade centralizada, passa a ser um processo participativo, integrado e orientado para a construção de um entendimento baseado nas discussões dos grupos, na negociação e na tomada de decisão compartilhada, tendo como ponto de partida as expectativas, as aspirações e as necessidades da sociedade.

Nunca é demais lembrarmos que a participação deve fazer parte de todas as etapas do processo de desenvolvimento, inclusive da etapa de planejamento e da elaboração dos Planos Estratégicos.

O planejamento integrado e participativo é um princípio do Planejamento Estratégico: sua elaboração inclui instrumentos e estratégias participativas em todas as suas etapas – da formulação à implementação.

O planejamento integrado e participativo inclui aspectos essenciais para um projeto de desenvolvimento sustentável: questões ambientais, questões relacionadas ao tratamento diferenciado dispensado a pessoas de classes sociais distintas, questões de gênero, além da promoção de igualdade de oportunidades.

No caso do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, o planejamento integrado e participativo é o instrumento central na administração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional para a região.

Devemos observar que o simples fato de se pedir a um grupo de pessoas para concordar com um plano já pronto e aceitá-lo como legítimo, ou repassar a essas pessoas informações sem que elas tenham tomado parte na indicação das decisões a serem tomadas, descaracteriza o planejamento como atividade participativa e integrada.

Qualquer projeto de desenvolvimento voltado para atividades turísticas em uma dada região deve partir do princípio da participação, ou seja, deve

propiciar os meios e as condições para que as pessoas envolvidas possam realmente tomar parte de todas as etapas do processo, discutindo, analisando, colaborando com idéias e tendo parte ativa na tomada de decisões.

É isso que vai fazer com que as pessoas envolvidas passem a se preocupar e a se comprometer com os resultados das ações planejadas.

O envolvimento da sociedade civil organizada, da iniciativa privada, do terceiro setor e do poder público, e de todos os demais parceiros interessados em alcançar os mesmos objetivos, vai definir até que ponto esses atores estão comprometidos e são cúmplices para atingir esses objetivos e promover as mudanças desejadas. Em um processo de desenvolvimento sustentável cada parte tem um papel a cumprir, cada qual tem sua cota de responsabilidade. Assim, não se pode esperar que apenas o poder público cuide das mudanças pretendidas e garanta a sua realização.

Cada vez mais o processo de desenvolvimento sustentável depende da participação e da integração dos agentes sociais, que nesse processo atuam como agentes de transformação, tornando-se, assim, protagonistas de seu próprio desenvolvimento.



4 Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

Como já mencionamos, as Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil são constituídas por nove Módulos Operacionais, dentre os quais está o de Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.

Nem todas as regiões turísticas do País precisarão passar, de forma seqüencial, pelos nove Módulos Operacionais descritos nas Diretrizes. Dependendo do estágio de desenvolvimento turístico e do andamento do processo de regionalização, um ou mais Módulos Operacionais não precisarão ser implementados.

Entretanto, o Módulo Operacional que trata da elaboração do Plano Estratégico, tema a que se dedica este Caderno, é fundamental para a construção coletiva e integrada das estratégias e futuras ações responsáveis pelo desenvolvimento turístico da região. Independentemente do grau de desenvolvimento que a região tenha alcançado, como já enfatizado, nenhum empreendimento econômico ou social terá sucesso sem um planejamento adequado de suas ações.

Mesmo nos casos em que os municípios que compõem a região já possuam seus Planos Estratégicos, estes deverão ser revistos, ajustados com foco na região turística para, posteriormente, serem inseridos no novo contexto.

O desenvolvimento do turismo regional depende inteiramente do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo para ordenar, sistematizar e integrar as ações no presente que vão determinar, no futuro, os efeitos e benefícios socioeconômicos e ambientais.

4.1. Conceituação e objetivos

No decorrer do planejamento é fundamental que as diferenças e as peculiaridades de cada região sejam consideradas e firmemente respeitadas, de maneira que cada uma tenha seu próprio modelo de desenvolvimento, desde que os princípios que fundamentam o Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional sejam respeitados.

Assim, pode-se afirmar com segurança que o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional é o instrumento principal que vai orientar toda a estratégia de desenvolvimento de uma região.

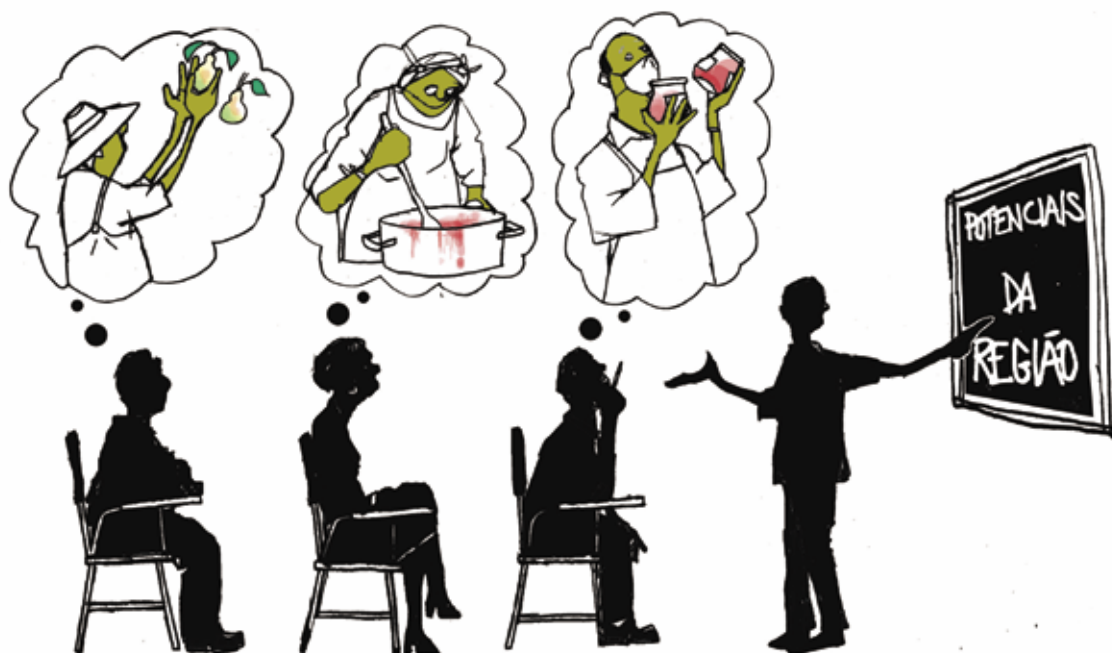
O Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional propicia o desenvolvimento do turismo sustentável. Ao tomar como diferencial as características da região, tais como os costumes, a história, a cultura e o saber popular, e as habilidades tradicionais, promove-se a valorização dos produtos ofertados e, dessa forma, também, se contribui para o desenvolvimento sustentável.

Portanto, é sempre bom repetirmos que o desenvolvimento da atividade turística depende essencialmente da participação e integração de todos os atores envolvidos, tanto da sociedade civil organizada, da iniciativa privada, do terceiro setor e do poder público, como de outras atividades complementares e afins.

Chegamos à conclusão de que, para o sucesso de todo o processo, são de fundamental importância:

1. o envolvimento de todos os segmentos sociais que se beneficiarão das ações de regionalização do turismo;
2. a disposição favorável da iniciativa privada em aceitar a participação social e engajar-se no processo;
3. a adesão e a vontade política por parte do poder público.

Se, em todas as regiões turísticas do País, a adoção de um pacote de medidas planejadas de forma integrada, compartilhada e coordenada, for tomada como uma das metas do Plano Estratégico, então, essas medidas, uma vez implantadas de forma correta, irão promover o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região, desde que respeitados os princípios de sustentabilidade, propostos nas Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.



Além de representar o instrumento central para orientação do desenvolvimento compartilhado das atividades turísticas de uma região, o Plano Estratégico tem, também, como objetivos:

1. orientar o desenvolvimento compartilhado do turismo regional;
2. aperfeiçoar o uso dos recursos materiais e financeiros, e empregar bem os recursos humanos nas distintas áreas do setor turístico;
3. evitar que ações desarticuladas ou ações paralelas ocorram dentro de uma mesma região turística;
4. fornecer dados, informações e elementos aos órgãos públicos e demais segmentos envolvidos (como a iniciativa privada), para que favoreçam a integração e a coordenação de ações entre eles, a fim de reduzir ou eliminar entraves e barreiras à atividade turística da região;
5. estimular e favorecer outras atividades complementares àquelas da cadeia produtiva do turismo, a fim de possibilitar a inclusão social e econômica, com o conseqüente desenvolvimento sustentável desejado.

Para alcançar esses objetivos, devem ser utilizadas as seguintes estratégias:

1. articular e negociar com os órgãos governamentais, não governamentais e iniciativa privada para que suas ações representem a soma de esforços no sentido de alcançar o desenvolvimento do turismo de forma regionalizada;
2. favorecer a comunicação entre órgãos governamentais, não governamentais e iniciativa privada, para que as ações não sejam duplicadas ou realizadas de forma paralela e desarticulada.

4.2. Responsabilidades e instrumentos

Quando se fala em "responsabilidades", a primeira pergunta que deve ser colocada é a seguinte:

Quem deve participar da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional?

A resposta a essa pergunta vai depender do estágio de desenvolvimento em que se encontra o turismo na região.

Naquelas regiões em que o turismo já está bem estruturado e desenvolvido, com o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil num estágio avançado de implementação, certamente já haverá uma Instância de Governança Regional institucionalizada. Neste caso, a elaboração do Plano Estratégico poderá ser feita diretamente pela Instância de Governança Regional, em parceria com os demais atores locais, ou ainda, se for necessário, por meio de contratação de consultoria.

Nas regiões em estágio inicial do processo de regionalização, ou que ainda não têm uma Instância de Governança Regional, o processo de elaboração do Plano Estratégico poderá ficar aos cuidados de uma consultoria especialmente contratada para isso, coordenada pelo órgão oficial de turismo das unidades da Federação (UF), e pelo Fórum Estadual de Turismo, com participação e apoio dos municípios.

Entretanto, é válido ressaltar que, como a institucionalização da Instância de Governança Regional é um passo essencial do processo de regionalização do turismo e antecede a elaboração do Plano Estratégico, é fundamental que

a Instância tenha sido estabelecida antes que se dê início à elaboração do Plano.

Em ambos os casos, como estratégia de integração dos atores, deve-se organizar oficinas participativas, não só para sensibilizar a comunidade quanto à aceitação do turismo como atividade socioeconômica, como para tomar parte na elaboração do Plano Estratégico. A totalidade de atores envolvidos no planejamento deverá incluir representantes da sociedade civil organizada, iniciativa privada, terceiro setor, poder público e instituições de ensino, assim como representantes das atividades complementares do turismo.

Essa estratégia vai favorecer uma ampla participação de todos os que influenciam a atividade turística ou dela se beneficiam ou, ainda, os que são influenciados ou beneficiados por ela, ou dela recebem os impactos.

As comunidades locais, antes simplesmente expectadoras da atividade turística, ao decidirem apostar no turismo como uma alternativa econômica, devem ser as maiores interessadas em participar da elaboração do Plano Estratégico, passando a ser protagonistas do desenvolvimento regional do turismo e de seu próprio desenvolvimento.

As atividades geradas a partir da implementação do Plano Estratégico irão promover, nas áreas socioeconômica, sociocultural e ambiental, entre outros, os seguintes benefícios:

- importantes contribuições para a valorização das áreas naturais nas regiões turísticas;
- maior preocupação da sociedade local/regional com as questões ambientais e sua conservação e recuperação;
- criação e aumento do número de postos de trabalho;
- inclusão social no mercado formal de trabalho;
- crescimento da atividade empresarial ligada às atividades turísticas;
- formação de parcerias;
- recuperação e conservação dos valores culturais e do patrimônio histórico e natural;
- valorização do saber popular local/regional e da herança étnica e cultural;
- melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, conseqüentemente, melhoria das condições de vida das comunidades locais.

Além disso, as atividades geradas a partir da implementação do Plano Estratégico terão um papel importante de conscientização das pessoas em relação aos seguintes aspectos:

- necessidade de proteção e conservação do meio ambiente;
- valorização e conservação do patrimônio histórico-cultural;
- respeito às diferenças étnicas, sociais e culturais.

Por outro lado, é fundamental para o sucesso do Plano que as instituições envolvidas com a atividade turística sejam fortalecidas a partir de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo regional.

Vários instrumentos devem estar disponíveis para serem usados e consultados na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Entre eles, podem ser citados:

1. Documentos técnicos elaborados com base no Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil cujas orientações estão de acordo com as Diretrizes Operacionais; pôsteres ou qualquer outra forma de material impresso ou de mídia, como *CD-ROM*, vídeos etc.;
2. Relatórios de oficinas participativas para discussão do assunto em questão;
3. Relatórios e atas de audiências públicas.

4.3 Fases da elaboração do Plano Estratégico

Considerando que o Plano é um produto do planejamento integrado e participativo, ele deve ser visto como o instrumento principal para promover mudanças e impactos positivos no desenvolvimento regional a partir da atividade turística.

Por meio da implementação do Plano Estratégico serão criadas condições favoráveis à organização e à integração das ações voltadas ao turismo, o que torna a atividade turística economicamente rentável para as comunidades locais. Porém, não se pode perder de vista que é preciso harmonizar as necessidades socioeconômicas das comunidades com ações que garantam o equilíbrio e a proteção ambiental, cultural e étnica da região.

Ao longo desse processo deve-se estabelecer equilibrada e cuidadosamente a relação das pessoas que dele participam, de modo que estejam representados todos os segmentos da sociedade civil organizada, da iniciativa privada, do terceiro setor e do poder público, direta ou indiretamente ligados às atividades

turísticas, quer sejam eles atingidos positiva ou negativamente pelas ações da regionalização do turismo, de forma que se possa ter a maior variedade possível de opiniões e pontos de vista sobre o processo.

Dessa forma, o Plano Estratégico deve servir basicamente para orientar a forma de atuação em favor do desenvolvimento do turismo regional, independentemente do grau de evolução em que o processo de desenvolvimento turístico se encontre.

Para melhor compreensão de todo esse processo, é importante detalharmos a elaboração do Plano Estratégico.

Em primeiro lugar, devemos considerar que a elaboração do Plano Estratégico compreende duas fases distintas. São elas:

- Fase 1 – Análise situacional – elaborada a partir de levantamentos para obter ou recuperar informações, tanto sobre a região turística, como sobre o seu mercado turístico;
- Fase 2 – Elaboração do Planejamento Estratégico propriamente dito.

4.3.1. Fase 1 – Análise situacional

Antes de explicarmos o que é análise situacional de uma região turística é importante que se esclareça o significado dos três termos apresentados a seguir, por designarem conceitos freqüentemente confundidos entre si e com a própria análise situacional. São eles:

1. Inventário da oferta turística – processo de levantamento, identificação e registro dos atrativos turísticos, dos **serviços e equipamentos turísticos** e da infra-estrutura de apoio ao turismo.

Os atrativos turísticos são elementos naturais e culturais com força potencial de atração de turistas, cujo valor reside em características objetivas e subjetivas que lhes conferem autenticidade, genuinidade, diferenciação e sustentabilidade.

Os serviços e equipamentos turísticos são aqueles relacionados aos serviços de operação e agenciamento; transporte; hospedagem; alimentação; recepção; recreação e entretenimento; eventos e outras atividades complementares relacionadas ao turismo.

Os **serviços de infra-estrutura** são serviços básicos de uma cidade ou de uma localidade, ou seja, são aqueles relacionados a transportes, segurança,

limpeza, além, é claro, daqueles que dependem da existência de redes de esgoto, energia elétrica, abastecimento de água, rede telefônica etc.

Todos esses serviços são fundamentais para fins de planejamento e gestão da atividade turística.

2. Diagnóstico turístico – descreve a situação atual do turismo e de outros setores com os quais o turismo está relacionado, em um determinado local, com uma análise das potencialidades locais e uma avaliação das oportunidades, além de uma análise das dificuldades, ameaças e problemas existentes.

Potencialidades são as possibilidades de desenvolvimento turístico. É o conjunto de qualidades de uma localidade que ainda não são atrativos turísticos, mas têm tudo para vir a ser.

O potencial turístico gera oportunidades que, para se transformarem em realidade, exigem que se superem dificuldades e problemas;

3. Análise de problemas – descreve um conjunto de problemas e analisa suas respectivas causas e conseqüências, referentes a um tema qualquer, para, a partir deles, identificar ações capazes de modificar ou melhorar a situação problemática inicial. A análise de problemas está contida na análise situacional, mas não pode ser confundida com a própria análise situacional.

Agora vamos aprofundar a explicação sobre o que é a análise situacional.

A análise situacional distingue-se dos conceitos explicados anteriormente, pois tem por base uma visão atualizada e abrangente da região turística, com suas características, suas relações com o mercado e com outros setores a ela relacionados a partir da análise do conjunto dos diagnósticos turísticos e inventários da **oferta turística** dos municípios que compõem a região turística.

No contexto da elaboração do Plano Estratégico, a análise situacional é um passo fundamental para que os atores envolvidos, as instituições públicas e o mercado possam fazer previsões acerca das possibilidades de desenvolvimento da região e formular alternativas de intervenção futura para alcançar os objetivos pretendidos.

A análise situacional, como vimos, tem por base informações que podem ser obtidas de várias maneiras. Dentre as quais, destacam-se:

1. Informações contidas em bancos de dados oficiais e de reconhecida confiabilidade, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

SIMBRASIL da Caixa Econômica Federal (CEF) e outros bancos de dados de entidades governamentais, nas esferas municipal, estadual e federal;

2. Coleta de outros dados secundários, a partir de fontes bibliográficas e documentais, reconhecidamente confiáveis, como publicações especializadas, livros, revistas, boletins e outros tipos de informação dos órgãos relacionados ao turismo (Ministério do Turismo, EMBRATUR, órgãos oficiais de turismo das UFs etc) ou às suas áreas complementares e que tenham relação com o turismo, como o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, BNDES etc.;
3. Coleta de dados primários, em campo, junto aos atores envolvidos, principalmente das comunidades locais, por meio de questionários, entrevistas, gravações etc. Nessa categoria se integram, principalmente, as informações obtidas nas oficinas participativas com comunidades locais, em que as pessoas compartilham seus conhecimentos, seus “saberes” tradicionais, suas histórias, entre outras informações que dificilmente seriam encontradas em bancos de dados formalmente estabelecidos ou em outras fontes documentais;
4. Compra de dados produzidos por outras fontes como, por exemplo, mapas temáticos, documentos com referências geográficas etc.



Para conseguirmos as informações citadas anteriormente, com vistas à elaboração da análise situacional, devemos percorrer os cinco passos a seguir, que servirão como marco referencial para a 2ª fase do processo, que reunirá todas as informações atualizadas e de interesse para a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.

Os cinco passos são:

1. Elaboração ou recuperação do Inventário da Oferta Turística;
2. Dimensionamento da demanda turística atual;
3. Levantamento e análise dos produtos turísticos ofertados na região;
4. Levantamento dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças da atividade turística na região;
5. Levantamento e/ou resgate de informações básicas dos municípios que compõem a região.

Para melhor compreensão, vejamos esses cinco passos detalhadamente.

A elaboração ou recuperação do Inventário da Oferta Turística (Passo 1) compreende todo o processo de levantamento, identificação e registro dos atrativos turísticos, dos serviços e equipamentos turísticos e da infra-estrutura de apoio ao turismo: constitui a base de informações para fins de planejamento e gestão da atividade turística.

Naqueles casos em que o município já possua o Inventário da Oferta Turística, os dados existentes devem ser recuperados para compor a análise situacional, após sua atualização, se necessário.

Nos casos em que os municípios que compõem uma região não tenham sido inventariados, mas haja tempo, recursos humanos e financeiros disponíveis, o Inventário deverá preceder a elaboração do Plano Estratégico e, conseqüentemente, a análise situacional.

Por fim, em regiões cujos municípios não tenham sido inventariados e as condições não favoreçam sua realização, a análise situacional deve se restringir a um levantamento menos detalhado de informações, com os dados considerados minimamente necessários para proporcionar uma leitura razoável da oferta turística nos municípios considerados. Entre esses dados minimamente necessários, incluem-se:

- um levantamento dos atrativos turísticos mais relevantes na região;
- os meios de acesso à região e aos atrativos;
- uma listagem dos equipamentos e serviços turísticos existentes;
- nível de demanda, se houver;
- os serviços de apoio ao turismo, entre outros.

Considerando que esses levantamentos vêm suprir uma necessidade, no caso da não existência do Inventário Turístico, eles podem ser obtidos de forma participativa, em uma reunião, realizada com essa finalidade, ou em uma oficina regional/local.

Para tratarmos do dimensionamento da demanda turística atual (Passo 2) é preciso saber o que significa demanda turística.

Demanda turística é o interesse que os turistas demonstram pelos atrativos e pelos locais de uma determinada região.

Portanto, saber se há muita ou pouca procura pelos atrativos e pelos locais interessantes de uma região, ou seja, conhecer o perfil da demanda turística é essencial para se traçar, no futuro, o prognóstico para a região turística.

A demanda por um local ou um atrativo pode ser efetiva ou potencial.

A **demanda efetiva** diz respeito à quantidade de bens e serviços efetivamente consumidos no local do centro receptor.

A **demanda potencial** refere-se à quantidade de bens e serviços que podem vir a ser consumidos, considerando-se um determinado nível de oferta e a existência de fatores facilitadores.

A demanda turística pode ser influenciada por inúmeros fatores, aumentando ou reduzindo o número de turistas no local. Entre esses fatores, podem ser citados:

- efetividade da propaganda e do *marketing*;
- distância dos grandes centros;

- qualidade dos serviços;
- interesse despertado pela oferta turística (singularidade e/ou representatividade);
- custos;
- condições de estabilidade política;
- nível de segurança;
- sazonalidade, entre outros.

Por isso são tão importantes os estudos da demanda turística antes que qualquer investimento seja feito. São estudados nesse passo:

- **fluxo de turistas:** tanto nos períodos de alta como de baixa estação; áreas de procedência dos turistas; meios de transporte utilizados e a frequência de cada um; tipo de alojamento mais procurado;
- perfil do turista: tempo médio de permanência no local; características socioeconômicas, gasto médio, nível de satisfação do turista e suas preferências etc.

O levantamento e a análise dos produtos turísticos ofertados na região (Passo 3) envolvem uma avaliação detalhada dos seguintes itens:

- produtos ofertados pelas diferentes prestadoras de serviços e agentes do mercado turístico da região;
- grau de aceitação desses produtos no mercado;
- aumento da arrecadação de impostos e da carga tributária;
- reflexo do turismo na balança comercial da região.

Nessa etapa deve ser feito ainda um levantamento da existência ou não de estudos quanto à capacidade de suporte dos atrativos turísticos na região. Com a identificação desses estudos será possível conhecer não apenas o limite ideal de um local para receber visitantes mas, também, avaliar e determinar o limite ideal para que os recursos naturais e as belezas cênicas não sejam degradados e descaracterizados pelo excesso de demanda e/ou ocupação.

Com relação ao levantamento dos pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças da atividade turística na região (Passo 4), uma vez conhecidas as características de cada município integrante de uma dada região turística, é possível, a partir da análise dessas características, identificar os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças da região. É importante verificar de

que modo os elementos levantados podem ter influência nos investimentos turísticos pretendidos ou nas suas atividades complementares.

Só a partir do conhecimento dos pontos fracos e das ameaças é possível planejar ações para evitá-los, minimizá-los ou anulá-los. O mesmo raciocínio vale em relação aos pontos positivos e às oportunidades existentes na região. Tanto os pontos fortes como as oportunidades atuam como indicadores da viabilidade na implantação de novos empreendimentos ou ampliação dos já existentes. Lembrando que a oferta acaba por se adaptar à demanda, as oportunidades acabam por influenciar a demanda e, com ela, os empreendimentos e a oferta turística.

No levantamento e/ou resgate de informações básicas dos municípios que compõem a região (Passo 5) devem ser conhecidos os dados relativos aos aspectos geopolíticos e administrativos, tais como:

- área – considerando a área total, área urbana e rural em totais e percentuais;
- população – total, urbana e rural e seus percentuais, densidade demográfica por município;
- limites de cada município;
- clima – temperatura média anual, temperatura média nos meses quentes e frios, clima predominante nas estações do ano, regime de chuvas no ano;
- altitude – média e máxima;
- bioma predominante – floresta amazônica, cerrado, caatinga, floresta atlântica, ecossistemas costeiros e marinhos, pantanal, campos sulinos/pampas;
- atividades econômicas predominantes e dados econômicos – número de empresas formais; índices sociais (IDH do município, renda *per capita* mensal, percentual da população ativa e empregada).

Agora que já tratamos dos cinco passos para a obtenção das informações necessárias à análise situacional, passemos a outro ponto fundamental.

A elaboração dessa análise situacional terá como instrumento facilitador a Matriz de Sistematização de Informações².

² O formulário para elaboração da Matriz de Sistematização de Informações pode ser encontrado no CD-ROM que acompanha o *Caderno de Introdução à Regionalização do Turismo*.

A Matriz de Sistematização de Informações tem por finalidade reunir, ordenar e sistematizar em uma única fonte documental todas as informações anteriormente coletadas e atualizadas, além daquelas obtidas em pesquisas de campo ou nas oficinas participativas, assim como relacionar todos os planos, programas e projetos já existentes na região relativos à atividade turística.

A necessidade desses levantamentos de dados para cada um dos municípios da região depende do estágio de desenvolvimento turístico e do processo de regionalização em que a região se encontra.

A idéia não é começar do zero. As regiões e municípios que já se encontram em um estágio de desenvolvimento turístico avançado e possuam de forma organizada todas as informações necessárias, poderão prosseguir no processo de elaboração de seu Plano Estratégico. Não será necessário refazer os levantamentos, poderão ser usadas apenas as informações já existentes, desde que estejam atualizadas.

Embora os dados que compõem a Matriz tenham, em alguns casos, de ser obtidos em pesquisa de campo ou em oficinas participativas, seu preenchimento é uma atividade a ser executada em gabinete.

Como nas demais etapas do Plano Estratégico, a Matriz tanto poderá ser elaborada pela Instância de Governança Regional, quando ela existir, com o apoio dos atores envolvidos, como pelos órgãos oficiais de turismo, quer sejam municipais ou das unidades da Federação. Ela pode, ainda, ser elaborada por um grupo de pessoas especialmente escolhidas para essa função, ou ter uma consultoria contratada, ambos sob a supervisão da Instância de Governança Regional e/ou dos órgãos oficiais de turismo.

A Matriz de Sistematização de Informações é, portanto, constituída também pelas informações contidas na análise situacional e pelas informações do mercado turístico de cada um dos municípios integrantes da região.

De maneira geral, os dados a serem incorporados à Matriz de Sistematização de Informações dizem respeito a:

- municípios que integram a região turística – listagem dos municípios que integram a região turística para a qual será elaborado o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;
- Instâncias de Governança – neste item devem estar descritas todas as instâncias de governança, relacionadas às atividades turísticas existentes na região, e caracterizadas por nome, objetivos, composição, caráter jurídico, competências;

- planos, programas e projetos relevantes existentes na região turística – devem conter a descrição resumida dos planos, programas e projetos existentes que tenham ou venham a ter relação com o turismo, influenciando-o ou sendo por ele influenciados;
- produtos turísticos comercializados existentes na região – trata-se do conjunto de atrativos, equipamentos e serviços turísticos, acrescidos de facilidades, ofertados de forma organizada por um determinado preço; devem ser resumidamente descritos os produtos turísticos disponíveis; quem os comercializa; como se faz a comercialização e para quem são comercializados (clientes);
- fluxo turístico na região – devem ser fornecidas informações sobre a demanda turística na região; o perfil do turista (preferências, sexo, faixa etária, atividade/ ocupação principal), a média dos gastos feitos na região, o tempo médio de permanência no local, a taxa de ocupação, o fluxo de hóspedes dos meios de hospedagem, a distribuição dos turistas segundo a residência permanente, o tipo de hospedagem utilizado, para que se conheçam as proporções do fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, a origem nacional ou internacional etc. Os dados levantados que compõem as informações sobre o fluxo turístico em uma dada região vão dar origem a alguns indicadores de desenvolvimento do turismo naquele local, para controle da gestão da atividade, tanto no caso do setor público, como na esfera privada.

Uma vez preenchida e completada a Matriz, ela deverá ser amplamente discutida com representantes do poder público, sociedade civil organizada, iniciativa privada e terceiro setor, além de outros interessados dos municípios que integram a região turística. Dessa discussão, realizada em uma reunião ou oficina de trabalho, conduzida pela Instância de Governança Regional, vai resultar a atualização e validação da Matriz de Sistematização de Informações, de forma publicamente democrática e participativa.

Apenas no caso de ainda não ter sido criada a Instância de Governança, a responsabilidade de conduzir esse processo ficará a cargo do órgão oficial de turismo da unidade da Federação (UF).

A partir dessa Matriz, consolidada e validada, com informações sistematizadas, será gerado um relatório, que vai traduzir a imagem atualizada da região turística e que poderá ser atualizado, sempre que necessário, pela inclusão de novos dados ou alteração dos já existentes. Esse relatório, com todas as informações incluídas, servirá como base para a construção do prognóstico para a região. Por esse motivo, é essencial que seu preenchimento seja feito de forma bastante cuidadosa.

Antes de entrarmos na Fase 2 da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, observemos, a seguir, a Figura 3, que apresenta uma visão geral da Fase 1.

Figura 3 – Visão geral da Fase 1 da elaboração do Plano Estratégico



4.3.2. Fase 2 – Elaboração do Planejamento Estratégico

O termo planejamento, embora normalmente seja usado para indicar todo o processo de elaboração de um projeto, desde suas etapas iniciais até a fase final, neste Caderno será usado o termo planejamento estratégico para definir a segunda fase do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. O termo planejamento estratégico está de acordo com o que se estabeleceu nas Diretrizes Operacionais.

Antes de tudo, é necessário ressaltar, mais uma vez, que a elaboração do planejamento estratégico deve ser coerente com os princípios básicos do desenvolvimento sustentável, e terá como suporte as informações disponibilizadas na Matriz de Sistematização de Informações, da Fase 1.

Nesta Fase 2 serão traçados o que foi idealizado no prognóstico e os objetivos de desenvolvimento regional manifestados pelos atores locais envolvidos, assim como as metas, estratégias e projetos específicos necessários para o desenvolvimento da atividade turística na região.

O primeiro passo para a elaboração do Planejamento Estratégico é o estabelecimento de uma visão de futuro, na qual o conjunto de dados e informações obtidos a partir da análise situacional da Fase 1 representa os diferentes cenários criados nessa projeção de futuro. Em outras palavras, podemos dizer que:

O prognóstico é a etapa que permite antever como um problema atual será solucionado ou como se fará o encaminhamento de uma questão para chegar a um resultado esperado, no futuro.

Portanto, a elaboração do Planejamento Estratégico depende da abordagem prévia de uma projeção do que vai acontecer no futuro, ou seja, da elaboração de um prognóstico. A partir do prognóstico desenhado no presente para uma situação futura, tendo por base as informações disponibilizadas nos diagnósticos da situação atual, é que serão tomadas, hoje, as decisões de como se deverá agir no futuro para garantir as mudanças desejadas. Com essa projeção do futuro, o ato de planejar nada mais é do que a concretização das decisões presentes tomadas em ações possíveis de serem gerenciadas.

Uma das conseqüências imediatas da análise situacional é a possibilidade de se traçar uma visão objetiva e consciente do presente, em termos de

desenvolvimento turístico e do mercado a ela vinculado, e projetar, para o futuro, o desenvolvimento desejado na forma de um prognóstico (visão de futuro).

O prognóstico traçado nessa etapa, com base em tudo aquilo que é conhecido no presente, somado às expectativas dos envolvidos, às oportunidades e potencialidades levantadas, e às restrições e riscos que poderão influenciar o Plano ou o projeto, indica aquilo que pode ser esperado no futuro, a médio e longo prazo. A formulação do prognóstico representa o momento de tomada de decisão tanto sobre “o que fazer”, como sobre “o como fazer”.

Baseado no que foi dito anteriormente, vejamos agora os cinco passos para a elaboração do prognóstico:

1. definir claramente que objetivos se pretende alcançar no futuro;
2. estabelecer as metas que se pretende atingir;
3. estabelecer estratégias distintas para atingir esses objetivos;
4. definir, para cada objetivo, uma estratégia, entre as escolhidas, para uma análise mais detalhada de viabilidade;
5. avaliar e escolher a melhor maneira de realizar a estratégia proposta, na forma de uma tarefa a ser realizada.

Uma vez seguidos os cinco passos apresentados, podem resultar da elaboração do prognóstico, pelo menos, dois tipos de produtos:

1. aqueles que contêm as projeções futuras de intervenção, destinadas a minimizar ameaças e a promover oportunidades e potencialidades;
2. aqueles que servem como base para a elaboração de políticas públicas que visam estimular o desenvolvimento turístico da região.

No primeiro caso, destaca-se a projeção de incremento para uma dada atividade como, por exemplo, a oferta turística, partindo da análise de suas tendências nos últimos cinco ou dez anos.

No segundo caso, inclui-se, por exemplo, a composição de programas para qualificação sistemática e continuada de recursos humanos nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo. A qualificação das pessoas diretamente envolvidas com a cadeia produtiva do turismo, além de necessária, irá trazer sólidos benefícios futuros. Outro exemplo é a definição de diretrizes e outras regulamentações que viabilizem o desenvolvimento e o conseqüente crescimento de atividades de turismo rural na agricultura familiar. O importante é que qualquer que seja o produto obtido este vai dar os indícios do que pode ser esperado no futuro, tanto em médio como em longo prazo.

O Planejamento Estratégico concentra sete aspectos fundamentais, que podem ser traduzidos nas seguintes perguntas:

1. O que vai ser planejado?
2. Por que vai ser planejado?
3. Quais serão os agentes e os beneficiários do planejamento?
4. Quais serão os meios para que os objetivos sejam alcançados?
5. Onde serão realizadas as ações que vão interferir na elaboração do Planejamento?
6. Quando serão realizadas tais ações?
7. Quanto será preciso, em termos de recursos humanos, materiais e financeiros, para que os objetivos sejam alcançados?
8. Quem vai pagar? Quais as fontes de sustentação?

Essas oito perguntas serão respondidas nos componentes que farão parte do Plano Estratégico final. Este, por sua vez, é formado por, no mínimo, sete componentes que, juntos, compõem a estratégia escolhida, que deverá ser adotada na região turística como referência para todas as futuras ações de intervenção.

Portanto, a estratégia representa o caminho mais adequado, quanto à execução do Planejamento, para que os objetivos sejam atingidos. É sempre importante traçar, além da estratégia adotada, outras estratégias alternativas para o caso de ser necessária uma mudança de rumo no decorrer da implementação do Planejamento.



O Plano Estratégico final é constituído pelos sete componentes citados. São eles:

Objetivo geral do planeamento (aonde queremos chegar?)

Essa pergunta tem como resposta a nova situação que se deseja alcançar no futuro, com a implementação do Planeamento, e as mudanças que deverão ocorrer ao final do processo. O processo todo, envolvido na implementação do Planeamento e que será objeto de um novo documento específico, responderá à segunda pergunta: "como fazer para chegar lá?", que indica o caminho a seguir e os meios empregados para tanto.

A escolha do objetivo geral é concretizada a partir da elaboração do prognóstico, e deve ser revisto e ajustado nesta etapa do planeamento. Essa

escolha é feita de forma participativa, com o envolvimento do poder público, empresários, sociedade civil e instituições de ensino. Deve também refletir, com a maior fidelidade possível, a situação pretendida, principalmente pela comunidade local, em termos de desenvolvimento turístico regional.

Para cada região, o objetivo geral deve ser semelhante, com pequenas variações, de acordo com as características próprias de cada local. Entretanto, ele deve seguir os mesmos princípios básicos, já discutidos anteriormente. São eles:

- estimular atividades complementares àquelas da cadeia produtiva do turismo que contribuam tanto para a inclusão social e econômica dos envolvidos como para o desenvolvimento sustentável da região;
- estimular o uso racional e sustentável dos recursos naturais, humanos e materiais disponíveis;
- organizar e integrar as atividades turísticas na região, por meio da formação de parcerias;
- tornar disponível aos órgãos públicos elementos que auxiliem a racionalização, a desburocratização e a integração das ações dentro das instituições voltadas para as atividades turísticas e entre elas, ou que sirvam para apoiá-las, a fim de reduzir as dificuldades e os obstáculos.

A partir do objetivo geral é que será definida uma estratégia de ação para que ele seja alcançado com eficiência e eficácia.

Fazer alguma coisa com eficiência é fazê-la bem-feita. Portanto, os objetivos devem ser alcançados através de ações que possibilitem resolver os problemas da melhor maneira possível.

Fazer alguma coisa com eficácia é fazê-la com acerto. Portanto, para se alcançar o objetivo geral, devemos utilizar ao máximo os recursos disponíveis para obter bons resultados.

O objetivo geral deverá orientar as ações governamentais, em termos de elaboração de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do turismo.

Um exemplo de objetivo geral pode ser o seguinte:

- O objetivo geral é promover o desenvolvimento regional do turismo de forma sustentável, aumentando a competitividade dos produtos turísticos na região e estimulando o seu consumo.

Objetivos específicos (o que vai ser feito?)

Os objetivos específicos representam as etapas intermediárias a serem cumpridas no decorrer da implementação do Planejamento, para que o objetivo geral possa ser alcançado.

Portanto, tais objetivos nada mais são do que um detalhamento do objetivo geral e respondem à pergunta “o que deve ser feito?”. Eles devem obrigatoriamente manter um vínculo com o objetivo geral, definindo, de fato, os tipos de resultados esperados que levarão a alcançar o objetivo geral.

Da mesma forma que o objetivo geral, os objetivos específicos também devem ser propostos e expressos de forma clara, objetiva e resumida. Eles é que irão nortear a escolha dos projetos específicos necessários para a região em estudo. O conjunto dos objetivos específicos não pode ser mais abrangente do que a proposta do objetivo geral. Se isso acontecer, deve ser feita uma revisão de todos os objetivos para adequá-los uns aos outros.

Alguns exemplos de objetivos específicos, relacionados ao objetivo geral que foi usado como exemplo anterior, podem ser:

- aumento do número de consumidores dos produtos turísticos da região;
- aumento e diversificação dos roteiros turísticos ofertados na região;
- melhoria da infra-estrutura de acesso aos atrativos da região turística;
- ampliação dos postos de trabalho ligados direta e indiretamente à atividade turística na região.

Metas (quais os objetivos mensuráveis?)

As metas representam uma descrição detalhada dos objetivos. Essa descrição deve ser elaborada de modo que as metas possam ser medidas, tanto quanto à qualidade como quanto à quantidade. Elas devem estar dentro das possibilidades da capacidade do setor em alcançá-las, caso contrário vão gerar situações de estresse, perda de confiança, ansiedade ou desinteresse. A realização das metas leva ao alcance dos desafios propostos, segundo os objetivos planejados.

A definição das metas leva em consideração análises de dados tomadas no presente para que sirvam de base para as projeções futuras. É aconselhável que se faça um roteiro para a definição de metas no qual devem constar:

- A análise dos dados presentes e atualizados, constantes da Matriz de Sistematização de Informações, uma vez que a eles serão comparados aos dados futuros para avaliar o grau de sucesso no cumprimento das ações do Planejamento;
- A análise das diferentes variáveis que podem ser tomadas para avaliar o desenvolvimento regional do turismo e verificar se as projeções de crescimento e de melhoria futuras são realizáveis;
- A análise dos riscos presumíveis, relacionados ao Planejamento, para verificar se, além deles, as demais ameaças podem ser contornadas, minimizadas ou eliminadas;
- A verificação do grau de probabilidade de que as metas venham a ser atingidas dentro dos prazos previstos, com os recursos disponíveis e com os serviços e tecnologias existentes como apoio.

Linhas de ação (como serão alcançados os objetivos específicos?)

As linhas de ação representam, para cada objetivo específico, os meios para que eles possam ser alcançados. As linhas de ação devem ser suficientes e necessárias para alcançar os respectivos objetivos, ou seja, as ações definidas devem ser suficientes em número e necessárias em conteúdo para que funcionem como meios para alcançar o objetivo específico respectivo.

Saber se a linha de ação é necessária e suficiente garante a lógica da estratégia e, conseqüentemente, do Planejamento.

A identificação das linhas de ação vai se basear na avaliação do que se tem hoje, o que se quer alcançar no futuro e o que é preciso fazer para que aconteça o que se espera no futuro.

Para que se torne realidade o que se espera, é preciso:

- analisar, para cada objetivo específico, o que já existe em termos de realizações. Isso pode ser feito a partir dos dados atualizados, que se encontram na Matriz de Sistematização de Informações;
- avaliar, diante do que já existe, o que está faltando ou o que ainda deve ser feito, como grandes linhas de intervenção, para complementar os dados existentes;

- listar todas as linhas de ação de intervenção que devem compor o conjunto necessário para atingir os objetivos propostos;
- avaliar se todas as linhas de ação são necessárias e suficientes para que os objetivos sejam atingidos;
- analisar os riscos a que as linhas de ação estão sujeitas e, caso sejam detectados tais riscos, providenciar para que sejam incluídas linhas de ação ou ações isoladas capazes de minimizar, anular ou contornar os riscos.

As linhas de ação, como visto, são conjuntos de ações que se complementam para fazer com que os objetivos específicos sejam atingidos, portanto, elas são os meios para alcançá-los. Mas para que elas realmente sirvam para implementar esses projetos deverão, primeiro, ser detalhadas em ações, também chamadas de atividades, que se desdobrarão, por sua vez, em subatividades ou subações, e estas, em tarefas e rotinas.

Porém, deve-se ter cautela, pois esse detalhamento só irá ocorrer no momento da implementação do Planejamento.

Identificação dos projetos específicos

Os projetos específicos devem estar de acordo com as estratégias traçadas para atender aos objetivos específicos. Eles são chamados também de projetos técnicos e contêm todos os detalhes para sua implementação.

O conjunto das mudanças acarretadas pelos projetos específicos deverá ser suficiente e necessário para o alcance do objetivo geral do Planejamento.

A definição e a escolha dos projetos específicos são feitas, como nas demais etapas do processo, de forma participativa e devem levar em conta as necessidades, oportunidades e potencialidades evidenciadas na fase anterior pelos atores envolvidos no processo de regionalização do turismo.

A caracterização dos projetos específicos, quanto aos tipos, estrutura e demais detalhes será objeto de um Caderno específico intitulado Implementação do Planejamento Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, Módulo Operacional 5. Entretanto, pode-se adiantar que esses projetos específicos podem estar distribuídos em categorias, tais como:

- Projetos para a elaboração de roteiros;
- Projetos de infra-estrutura turística;
- Projetos de melhoria e qualificação dos serviços turísticos;

- Projetos de promoção e comercialização de produtos turísticos;
- Projetos de infra-estrutura de apoio ao turismo;
- Projetos de melhoria, recuperação da qualidade ambiental e gestão sustentável dos atrativos naturais e seu entorno;
- Outros projetos afins.

Indicadores de impacto (como serão medidos os objetivos do Plano?)

Os indicadores de impacto, também chamados de indicadores de benefícios, representam um conjunto de informações comprováveis, tanto em qualidade como em quantidade, que servirão para medir os benefícios e impactos positivos gerados a partir da implementação do Plano Estratégico.

Nem sempre esses indicadores de benefícios estão diretamente relacionados ao objetivo que está sob avaliação, mas podem se relacionar indiretamente a ele como uma resposta positiva às mudanças geradas. Os indicadores de impacto vão permitir as avaliações futuras do Plano, assim como de todos os projetos específicos a ele relacionados.

A elaboração de indicadores de impacto/benefício é de extrema importância na avaliação da sustentabilidade ambiental, econômica e sociocultural de um projeto. Por isso, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil elaborou um Caderno que trata de Turismo e Sustentabilidade, aonde esses temas são tratados de forma mais aprofundada.

O detalhamento da elaboração e avaliação dos indicadores será tratado também em um Caderno separado, sobre Monitoria e Avaliação, correspondente ao Módulo Operacional 9.

Fontes de comprovação ou meios de verificação dos indicadores (onde serão buscados os dados ou informações referentes aos indicadores e suas metas?)

A cada indicador deverá corresponder, pelo menos, uma fonte de verificação, também conhecida como meio de verificação, e que serve para indicar onde serão encontrados as informações e os dados que compõem os indicadores, para avaliar se são verdadeiros.

Além desses sete componentes, deverão fazer parte do planejamento todos os demais dados referentes ao orçamento, mesmo que apenas como uma estimativa geral, as fontes de financiamento, além do cronograma físico-financeiro e o de desembolso.

Vejamos, a seguir, como se desenvolvem esses outros componentes e seus respectivos dados:

Orçamento geral estimado

Tomando por base as linhas de ação propostas no planejamento deve ser feita uma estimativa dos custos gerais, ou seja, dos recursos financeiros necessários ao longo da implementação do Plano Estratégico. De maneira geral, costuma-se tomar alguns itens básicos para estimar os custos gerais. São eles:

- material permanente;
- material de consumo;
- serviços de terceiros e recursos humanos;
- viagens, obras e instalações;
- despesas administrativas.

Nessa descrição da estimativa de custos deve ser feita, também, uma caracterização das fontes de financiamento, sejam elas internas ou externas, na forma de patrocínio privado, agências de fomento, doações, além da participação de diferentes parceiros. Se houver uma contrapartida da instituição proponente, ela poderá incluir os valores estimados das instalações, materiais e equipamentos da instituição, cedidos ou utilizados na implementação do Plano Estratégico.

Fontes de financiamento

Como a implementação do Plano depende de recursos, sua captação é essencial para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Porém, a maior ou menor dificuldade na captação de recursos e no montante conseguido depende de vários fatores, como abrangência do projeto, apoio político, empresarial e social com que poderão contar os executores do Plano, e as categorias de projetos específicos englobados no Plano.

O primeiro passo para se conseguir recursos deve ser a identificação das fontes de financiamento disponíveis na região, no estado, no País ou mesmo no exterior. Há fontes na esfera governamental, mas a maioria, ou pelo menos muitas delas, estará ligada a grandes empresas e a programas internacionais. Neste último exemplo, são significativas as fontes de financiamento de governos externos voltadas para a promoção do desenvolvimento sustentável local, regional ou estadual.

Como o turismo, uma vez regionalizado, se enquadra entre aquelas atividades promotoras de desenvolvimento sustentável, é bastante provável o sucesso na captação de recursos junto a essas organizações internacionais.

Cronograma físico-financeiro

O cronograma físico-financeiro é um dos instrumentos essenciais de gestão do Plano Estratégico para a elaboração dos projetos específicos e do gerenciamento do plano.

O cronograma físico-financeiro tem por base dois componentes:

- o cronograma físico e
- o cronograma financeiro.

Esses dois cronogramas são elaborados isoladamente.

O cronograma físico refere-se à programação de execução dos objetivos específicos, linhas de ação, atividades e tarefas, no decorrer da implementação do Plano. Normalmente, usa-se o mês, semestre ou ano como unidade referencial.

Na elaboração do cronograma físico, as linhas de ação e as atividades principais do Plano aparecem vinculadas às suas respectivas metas e com a indicação dos prazos de realização de cada uma. Há, portanto, uma relação íntima entre “o que é feito” e o “quando é feito”, uma vez que é através dessa vinculação que são analisadas as seqüências e a duração das atividades previstas e, com isso, “o que é necessário” e “quando é necessário”, em termos de recursos a serem aplicados.

Na elaboração do cronograma físico deve também ser considerada a distribuição das atividades no tempo, em função da seqüência entre elas, evidenciando-se claramente as atividades que podem ser executadas em paralelo e aquelas que, sendo dependentes dos resultados de outras, precisam ser executadas em seqüência a estas.

No cronograma financeiro são representados os valores dos serviços, aquisições etc. para cada uma das linhas de ação ou atividades relacionadas no cronograma físico. Ele nada mais é do que um orçamento detalhado dos gastos com a elaboração e implementação do Plano Estratégico quanto à elaboração dos projetos específicos e do plano gerencial. Todo o orçamento referente aos diferentes projetos específicos fará parte do próprio projeto.

Podemos, assim, com base no que foi explicado, definir o cronograma-físico financeiro.

O cronograma físico-financeiro é a associação desses dois componentes (cronograma físico e cronograma financeiro) para tornar claro “o que vai ser feito”, “quando vai ser feito”, “quanto custará” e “quando será necessário fazer os desembolsos para pagar os compromissos”

Os dados são colocados em planilhas especialmente construídas para esse fim.

A elaboração do cronograma físico-financeiro deve ser da responsabilidade da Instância de Governança Regional, quando ela já estiver constituída ou, na ausência ou impossibilidade desta, pela consultoria contratada. Esse trabalho é feito em gabinete, mesmo que seja assistido por representantes dos interessados, uma vez que ele requer todo um conhecimento técnico para sua elaboração, além de lidar com orçamentos, levantamentos de custos etc., funções bastante específicas de um técnico da área.

Da mesma forma como já foi explicado em relação à elaboração da Matriz de Sistematização de Informações, todos os demais passos da elaboração do Plano Estratégico poderão ser realizados com o auxílio planilhas e formulários a serem preenchidos pelos interessados. Esses materiais auxiliares encontram-se no *CD-ROM* que acompanha o *Caderno de Introdução à Regionalização do Turismo*.

5 Competências dos envolvidos

Em qualquer Plano Estratégico, dentre os quais está o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, os papéis e competências dos atores envolvidos devem ser clara e objetivamente estabelecidos, discutidos e definidos, para garantir o êxito das ações propostas por meio da atuação de cada parceiro.

A essa idéia de competência estão vinculadas as responsabilidades que cada ator tem para com o desenvolvimento do Plano.

Sendo assim, conclui-se que essas competências devem estar claramente descritas para cada um dos atores principais. É o que apresentamos a seguir:

Figura 4 – Quadro de Competências

<p>Ao Ministério do Turismo, com o apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização, compete:</p>	<ul style="list-style-type: none">• Oferecer documentos técnicos que orientem e auxiliem na elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional;• Elaborar e oferecer a Matriz de Sistematização de Informações, além das orientações para o seu preenchimento;• Prestar apoio na capacitação dos gestores do Plano Estratégico;• Oferecer apoio técnico e financeiro às regiões para a elaboração do Plano Estratégico, quando for necessário, e dentro das possibilidades quanto aos recursos existentes;• Estimular a articulação e negociação entre as Instâncias de Governança nos planos federal, estadual, regional e municipal.• Definir e disponibilizar à sociedade, por meio do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, o modelo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional.
<p>Ao Órgão Oficial de Turismo da UF, com o apoio do Fórum Estadual de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização, quando ela existir, compete:</p>	<ul style="list-style-type: none">• Apoiar a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico das regiões, em parceria com a Instância de Governança Regional;• Oferecer apoio técnico e financeiro, quando necessário, e dentro das disponibilidades de recursos existentes.• Prestar apoio na capacitação dos gestores do Plano Estratégico;

	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer apoio técnico e financeiro às regiões para a elaboração do Plano Estratégico, quando for necessário, e dentro das possibilidades quanto aos recursos existentes; • Estimular a articulação e negociação entre as instâncias de governança nos planos federal, estadual, regional e municipal.
<p>À Instância de Governança Regional, competete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar ou coordenar a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico Regional, em parceria com os demais atores locais/regionais; • Promover a integração e mobilização dos atores envolvidos para a Elaboração do Plano; • Reconhecer a validade da Matriz de Sistematização de Informações junto aos atores envolvidos no processo.
<p>Ao Órgão Municipal de Turismo, com o apoio do Colegiado Local de Turismo, competete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oferecer apoio técnico e financeiro, quando necessário, e dentro das disponibilidades de recursos existentes; • Efetuar levantamento atualizado e fornecer as informações necessárias à elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; • Mobilizar e integrar os atores locais para a participação no processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; • Colaborar com o processo da gestão da Governança Regional.
<p>Ao Setor Privado, competete:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar financeira e tecnicamente, quando possível.

6 Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

A implementação do Plano Estratégico indica como será executada a estratégia anteriormente definida. A etapa de execução é complexa, envolvendo a elaboração detalhada e a implementação dos projetos específicos mencionados no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional, resultante da Fase 2 – Elaboração do Planejamento Estratégico.

Todo esse processo necessita de uma administração apropriada, aqui denominada de Implementação do Plano Estratégico. É nessa etapa que vai ocorrer, também, a incorporação formal dos recursos humanos, materiais e financeiros para que as ações e projetos programados sejam, de fato, executados.

A implementação do Plano Estratégico é, pois, um passo fundamental para garantir o sucesso do Plano em si.

A implementação, por sua complexidade e abrangência, não pode ser executada por uma única pessoa. Ela deverá contar com uma equipe especialmente criada, estruturada e capacitada para isso. Essa equipe, denominada equipe gestora, deverá fazer parte da Instância de Governança Regional e ser responsável por sua execução.

A implementação do Plano Estratégico, executada pela equipe gestora estará, assim, subordinada à Instância de Governança Regional, o que torna a existência desta imprescindível neste momento. Na ausência desta, caberá ao órgão oficial de turismo das unidades da Federação (UF), com o apoio do Fórum Estadual de Turismo, executar a implementação do Plano Estratégico.

Como já citado, o detalhamento do processo de implementação do Plano Estratégico será tratado em um Caderno específico.

7 Monitoria e avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional

Monitorar significa acompanhar, no sentido de tomar conta, controlar para que tudo dê certo.

A Monitoria e Avaliação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional é o acompanhamento permanente e contínuo de todo o processo de implantação e implementação das ações e projetos específicos programados. Além disso, a etapa de Monitoria e Avaliação prevê a apreciação qualitativa e quantitativa dos avanços originados pela ação do Plano das atividades turísticas na região no período.



A avaliação dos benefícios e impactos positivos, bem como das ameaças e impactos negativos, que faz parte também desse processo, gerados em consequência da implementação dos projetos específicos se fará por meio de indicadores especialmente estabelecidos e desenvolvidos com essa finalidade.

Os impactos positivos e negativos a serem monitorados e avaliados dizem respeito principalmente a três categorias: ambientais, socioculturais e econômicos.

O detalhamento dessa etapa, a exemplo da gestão da implementação do Plano, será apresentado e discutido em caderno específico.

8 Fontes de consulta

ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1992.

ANSOFF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1977.

_____. **A Nova Estratégia Empresarial**. São Paulo: Atlas, 1993.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do Turismo**. 9. ed. São Paulo: SENAC, 2003.

BETHLEM, A. de S. **Estratégia empresarial: conceitos, processos e administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1998.

BOAR, Bernard. **Tecnologia da informação: a arte do planejamento estratégico**. Rio de Janeiro: Berkeley, 2002.

BOULLON, Roberto C. **Proyectos turísticos: identificación, localización y dimensionamento**. In: DENCKER, Ada de Freitas Manetti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 2ª ed. São Paulo: Futura, 1998.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003-2007**. 2. ed. Brasília, 2003.

_____. **Plano Nacional do Turismo 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão**. Brasília, 2007

BRASIL, Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas**. Brasília, 2004.

CERTO, Samuel et al. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração: teoria, processo e prática**. São Paulo: McGraw-Hill, 1985.

_____. **Administração de empresas: uma abordagem contingencial**. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

_____. **Iniciação à Administração Financeira**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

Dicionário Eletrônico Aurélio - Século XXI: versão 3.0. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1999.

Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa: versão 1.0. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

GTZ - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Ziel Orientierte Projekt Planung - ZOPP. Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen.* Eschborn: GTZ, 1997.

GTZ - *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Compêndio do Vocabulário da GTZ.* Eschborn: GTZ, 1997.

LAGE, Beatriz Helena Gelas; MILONE, Paulo César. Bases para a elaboração de um trabalho científico no turismo. In: _____. **Turismo: Teoria e Prática.** São Paulo: Atlas, 2000.

MARQUES, Eduardo. Prospec: modelo de geração de cenários em planejamento estratégico. In: MONTEIRO FILHA, Dulce Correa; MODENESI, Rui Lyrio (Org.). **BNDES, um banco de idéias – 50 anos refletindo o Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002. p. 291-330.

MARTINS, E. A.; ASSAF NETO, A. **Administração financeira.** São Paulo: Atlas, 1991.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Estratégia empresarial - uma abordagem empreendedora.** São Paulo: Atlas, 1991.

_____. **Planejamento estratégico.** São Paulo: Atlas, 1989.

_____, **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e prática.** São Paulo: Atlas, 2004.

PFEIFFER, Peter. **PMP** – Disponível em: http://www.mpprio.com.br/frameset_conceito.htm – versão 2002

ROSSI, Carlos Alberto Vargas; LUCE, Fernando Bins. Construção e proposição de um modelo de planejamento estratégico baseado em 10 anos de experiência. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 2002, Salvador. **Anais...** Salvador: ENANPAD, 2002.

SAAB, William George Lopes. Considerações sobre o desenvolvimento do setor de turismo no Brasil. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 285-312, set. 1999.

VASCONCELLOS FILHO, P. **Planejamento estratégico para a retomada do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1985.

Glossário

Análise de problemas – descreve um conjunto de problemas e analisa suas respectivas causas e conseqüências, referentes a um tema qualquer, para, a partir deles, identificar ações capazes de modificar ou melhorar a situação problemática inicial. A análise de problemas está contida na análise situacional, mas não pode ser confundida com a própria análise situacional.

Arranjos produtivos do turismo – concentrações de empresas e instituições localizadas em um determinado território que ao se relacionarem em um setor específico caracterizam uma especialização produtiva: a atividade turística. Apresentam, entre si e com a comunidade local, vínculos de parceria, integração, associação, cooperação, acrescentando efeitos distributivos às dimensões setoriais e regionais, externados pela conservação do patrimônio, criação de postos de trabalho e acréscimo de renda.

Atrativos turísticos – locais, objetos, equipamentos, pessoas, fenômenos, eventos ou manifestações capazes de motivar o deslocamento de pessoas para conhecê-los. Os atrativos turísticos podem ser naturais; culturais; atividades econômicas; eventos programados e realizações técnicas, científicas e artísticas.

Demanda – procura por bens e serviços e a respectiva capacidade de consumo que esses visitantes podem apresentar diante da oferta disponibilizada.

Demanda efetiva – quantidade de bens e serviços efetivamente consumidos.

Demanda potencial – quantidade de bens e serviços que podem vir a ser consumidos em face de um determinado nível de oferta e da existência de fatores facilitadores.

Demanda turística – quantidade de bens e serviços consumidos em um dado período, em determinado local, e por um determinado número de turistas.

Diagnóstico turístico – descreve a situação atual do turismo e de outros setores com os quais o turismo está relacionado, em um determinado local, com uma análise das potencialidades locais e uma avaliação das oportunidades, além de uma análise das dificuldades, ameaças e problemas existentes.

Fluxo turístico – todo e qualquer deslocamento de um conjunto de turistas que se movimenta de uma direção a outra, unidirecionalmente, num contexto espaço-temporal delimitado, com um ponto comum de emissão e um ou vários pontos de recepção.

Inventário da oferta turística – processo de levantamento, identificação e registro dos atrativos turísticos, dos serviços e equipamentos turísticos e da infra-estrutura de apoio ao turismo como instrumento base de informações para fins de planejamento e gestão da atividade turística.

Oferta turística – conjunto de atrativos turísticos, serviços e equipamentos e toda infra-estrutura de apoio ao turismo de um determinado destino turístico, utilizado em atividades designadas turísticas.

Projetos específicos – também denominados “*projetos técnicos*” referem-se àqueles com uma especificidade definida e de características mais técnicas, que traduzem as incertezas contidas no nível estratégico transformando-as em planos concretos de mudanças e inovações.

Projeto gerencial – é o instrumento que orienta implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo. Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, – Presidência da República, 2004.

Planos operacionais – referem-se especificamente àqueles constituídos pelas normas, procedimentos, tarefas e demais operações, inclusive a orçamento, realizados no nível operacional, de curto prazo e abrangência local, para otimizar o alcance dos resultados. Adaptado de Idalberto Chiavenato, *Administração: teoria, processo e prática*, São Paulo, McGraw-Hill Book Co., 1985, p.381.

Plano de trabalho – representa o detalhamento operacional das atividades planejadas em suas subatividades, tarefas, rotinas etc., associadas a um cronograma de ação, executores e metas definidas

Região turística – é o espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território, delimitado para fins de planejamento e gestão. Assim, a integração de municípios de um ou mais estados, ou de um ou mais países, pode constituir uma região turística.

Serviços de infra-estrutura – são serviços básicos de uma cidade ou de uma localidade, ou seja, são aqueles relacionados a transportes, segurança, limpeza,

além, é claro, daqueles que dependem da existência de redes de esgoto, energia elétrica, abastecimento de água, rede telefônica etc.

Serviços e equipamentos turísticos – conjunto de serviços, edificações e instalações indispensáveis ao desenvolvimento da atividade turística e que existem em função desta. Compreendem os serviços e os equipamentos de hospedagem, alimentação, agenciamento, transporte, eventos, lazer etc.

Zoneamento ecológico-econômico (ZEE) – instrumento da política nacional do meio ambiente para a organização territorial, conforme o Decreto nº 4.297/2002, que regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938/81. O ZEE estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das



Ministério do
Turismo

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA