

## **Um Olhar Sobre o Plano de Desenvolvimento Turístico-Comunitário de Alter do Chão (Santarém/PA): modelo sistêmico de planejamento e gestão: <sup>1</sup>**

Francisco Antônio dos Anjos<sup>2</sup> - Docente e Pesquisador da Universidade do Vale do Itajaí

Luciana Noronha Pereira<sup>3</sup> - Mestranda da Universidade do Vale do Itajaí

### **Resumo**

A linearidade dos processos tradicionais de planejamento e gestão em turismo, tem se mostrado ineficiente no que se refere ao alcance de suas propostas e à sua implantação. Com a intenção de superar esta visão simplificada de um tema tão complexo, tal como a realidade de suas relações, o objetivo deste ensaio é lançar um novo olhar sobre o planejamento turístico elaborado para a Vila de Alter do Chão (Santarém/PA), a partir do modelo de planejamento e gestão de territórios turísticos sugerido por Anjos (2004), que inclui como pressupostos princípios de sustentabilidade, da Teoria dos sistemas, em combinação à gestão por processos. Dentre os resultados alcançados pode-se citar a ênfase dada à visão técnica do referido documento, que se deteve essencialmente na compreensão do sistema e na elaboração de estratégias, sem levar em conta os critérios de participação e os demais processos relacionados ao referido modelo.

### **Palavras-chave**

Planejamento Turístico; Teoria dos Sistemas; Alter do Chão.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT “Espaço urbano e turismo de fronteira” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

<sup>2</sup> Professor/pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Turismo e Hotelaria da UNIVALI. E-mail: [fsanjos@terra.com.br](mailto:fsanjos@terra.com.br) ou [anjos@univali.br](mailto:anjos@univali.br).

<sup>3</sup> Arquiteta e Urbanista, especializada em design de móveis, consultora em infra-estrutura turística e aluna do Mestrado Acadêmico em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí. E-mail: [lunope@terra.com.br](mailto:lunope@terra.com.br).

## **1. Introdução**

A atividade turística, em franco crescimento, tem sido amplamente divulgada por sua capacidade de gerar empregos, renda e desenvolvimento de uma “indústria” promissora. Entretanto, os reflexos de sua implantação em diferentes destinações demonstram que os impactos não são apenas positivos e que, a despeito das especificidades de algumas modalidades de turismo, sempre haverá impactos negativos, por menores que estes sejam.

Destinos sucateados pelo crescente desordenamento da atividade, pela perda de valores ecológicos ou ainda sócio-ambientais e o inchaço provocado pela alta densidade de visitantes, abre espaço para que os preceitos da sustentabilidade sejam tidos como ideais a alcançar na atividade. Para a OMT (2001), a sustentabilidade está diretamente relacionada com o uso dos recursos de forma responsável e coerente, preservando a capacidade de sobrevivência das gerações futuras.

A percepção desta necessidade de manutenção dos recursos tem aumentado a demanda pelo planejamento turístico, assim como, também tem agregado a esta atividade, antes dedicada mais fortemente a questões econômicas, um imperativo comprometimento com a equidade e o equilíbrio exigidos pela sustentabilidade.

Da mesma forma, a inclusão de um objetivo – sustentabilidade - e de um objeto - destino turístico - tão amplos e tão complexos sob a égide do planejamento, muitas vezes, não importando quão fortes sejam os movimentos detonados ou o conhecimento sobre a realidade local, o faz parecer uma ferramenta inócua.

A dificuldade da efetivação de propostas estabelecidas no planejamento, em diversos âmbitos, tem trazido à tona questionamentos quanto ao verdadeiro alcance de suas ações e princípios. No caso da Vila de Alter do Chão (PA), os numerosos investimentos em treinamento, planejamento, divulgação, entre outros, e a sutileza dos resultados obtidos até então, tem feito efervescer as discussões sobre o tema.

Dentre os conflitos surgem as questões: Por que e para quem planejar, já que a atividade se desenvolverá/acontecerá de qualquer maneira? Se o mercado se auto-regula e se, muitas vezes, os numerosos esforços nos sentido de implementar as estratégias e diretrizes planejadas não acarretam as mudanças desejadas?

Urry (1999, p. 66) ao afirmar que “permitir que o mercado se desenvolva sem regulamentação tem por efeito destruir aqueles mesmos lugares que são objetos do olhar do turista”, permite inferir que o planejamento é necessário. Mas tratar de maneira linear um objeto tão complexo como o planejamento de destinos turísticos pode ser o

primeiro indicador da falha do processo: como resolver problemáticas complexas, que envolvem diversas variáveis, atores, limitantes, além das questões de mercado, utilizando ferramentas lineares do planejamento tradicional como o planejamento estratégico?

Na tentativa de uma maior aproximação de algumas respostas sobre os possíveis motivos pelos quais os planejamentos até então elaborados tem obtido respostas tão frágeis, será utilizada a metodologia de planejamento e gestão sugerida por Anjos (2004), que dentro de uma perspectiva sistêmica procura identificar as etapas envolvidas, no sentido de uma melhor compreensão do sistema turístico do destino de Alter do Chão (Santarém-PA).

Assim, inicialmente são levantados aspectos conceituais sobre sustentabilidade e sistemas, seguindo da apresentação do modelo metodológico citado, tendo por fim a aplicação do mesmo no caso relacionado.

## **2. Planejamento turístico e sustentabilidade**

Planejar, traçar metas, objetivos, definir caminhos, meios ou estratégias para alcançá-los, são atividades praticadas permanentemente por todos, por mais diárias e rotineiras que sejam as atividades relacionadas. Assim, determinar um objetivo e traçar as maneiras de alcançá-lo, levando em conta o tempo para sua realização os custos e os riscos envolvidos nesse procedimento, nada mais é que utilizar processos do planejamento, da estratégia. Mesmo de uma forma não-consciente, não-programada e sem procedimentos sistematizados, qualquer organização e/ou grupos sociais tendem a utilizar estratégias, ainda que estas sejam apenas reações às estimulações do ambiente, exclusivamente por uma questão de sobrevivência.

Assim, o planejamento, enquanto processo sistematizado, é oriundo da administração, mas possui utilização em todas as ciências sociais aplicadas. Para Hall (2004, p 24), o planejamento nada mais é que uma maneira de “tomada de decisões e elaboração de políticas”, com a definição de ‘caminhos’, de estratégias inter-relacionadas como componente de um processo mais amplo que inclui também sua implantação, ou seja, um processo de “planejamento-decisão-ação”.

Anjos (2004, p 57) lembra que originalmente, dentro de uma ótica mecanicista o planejamento se confunde com o projeto, ou seja, constitui-se em uma ação precedente a sua implantação e gestão. Dentro desta perspectiva, cada etapa se inicia consecutiva à outra, não havendo sobreposição e retroalimentação, com retorno às fases iniciais. Ora,

esta simplificação de procedimentos pode ser capaz de atender a fenômenos mais objetivos, mais lineares como uma linha de montagem ou uma experiência química, no entanto, fica muito aquém da complexidade envolvida quando se trata de relações e organizações sociais, como o turismo, por exemplo.

Neste sentido, Souza (2003, p 46) afirma que “planejamento e gestão são distintos e complementares” e Anjos (2005) propõe que o planejamento e a gestão estejam integrados em um processo mais abrangente que permite a freqüente passagem de uma a outra, através de monitoramento, possibilitando o estabelecimento de um processo contínuo, com permanente correção de rumos e assim, permitindo a “superação da dicotomia entre planejamento e implementação” (ANJOS, 2005, p 10).

O planejamento turístico tradicionalmente tem permeado mais fortemente a esfera governamental sobre a qual pesam especialmente as responsabilidades na regulamentação, seja do mercado ou do uso do solo, por exemplo, assim como também, de investimentos em infra-estrutura básica. Ou seja, segundo Hall (2004, p 187) “o Estado subsidia parte do custo de produção, por exemplo, auxiliando no fornecimento de infra-estrutura ou investimento num projeto turístico em que o capital de risco não estaria disponível de outra maneira”, entretanto, muitas vezes esses investimentos passam a ser direcionados segundo os interesses e protecionismos a grupos específicos ao que Ohmae (1999) caracteriza como “uma política comprometida com o mínimo público”.

A componente espacial do sistema turístico tem muitas vezes sido supervalorizada durante o planejamento turístico, muitas vezes sendo confundido com instrumentos de zoneamento. Isto se dá pela grande importância da relação territorial enquanto base para o desenvolvimento de toda a atividade turística, a qual depende de deslocamentos e da existência de um local de origem e um destino para a visitação, ou seja, o território como matéria-prima para o desenvolvimento turístico enquanto recurso capaz de atrair visitantes (OLIVARES, 2000), onde “o turismo tem no território, sua principal material prima. Se os territórios deixarem de ser uma produção de seus usuários, compromete o próprio processo de produção de capital no turismo” (ANJOS, 2004, p 154).

Já para Goeldner et al (2002, p.339), o planejamento turístico é algo mais amplo e abrangente e deve figurar como ator principal. No entanto, para o autor, o planejamento espacial deve ser contido no planejamento turístico, como uma fase da última etapa, onde são definidos zoneamentos, critérios para o uso e ocupação do solo, infra-

estrutura, bem como padrões arquitetônicos, planos paisagísticos, além de seus instrumentos reguladores.

Com base no exposto, entende-se que embora planejamento espacial e planejamento turístico não tenham correspondência direta, constituem processos interdependentes e, assim sendo, deve-se levar em consideração a observância ao planejamento espacial quando for realizar o planejamento turístico, e/ou vice-versa.

No caso do turismo, enquanto um sistema extremamente complexo, o planejamento tem sido utilizado amplamente com o objetivo de minimizar impactos negativos, gerar desenvolvimento sustentável a prazos mais longos e, assim, possibilitar um aumento do ciclo de vida da destinação enquanto produto turístico (HALL, 2004). É neste âmbito que o planejamento incorpora como objetivo a equidade entre os sistemas econômico, sócio-cultural e ambiental e, assim, tem a capacidade de influir nos critérios de sustentabilidade do produto/destino turístico.

A adoção dos preceitos da sustentabilidade determina antes de tudo uma mudança ideológica, a partir da qual, o desenvolvimento humano passa a ser o objetivo a alcançar, o que não significa a prevalência de um dos sistemas sobre os outros, muito menos o abandono de um deles (SAMPAIO, 2000), mas passa a incluir a referida equidade e equilíbrio no desenvolvimento da tríade econômico/sócio-cultural/ambiental. Em defesa da viabilidade econômica da implantação de princípios de sustentabilidade, pelo o respeito ao meio ambiente e às questões sócio-culturais, a OMT (2001) cita a crescente demanda de turistas conscientes em busca de destinos bem conservados (em cada um de seus aspectos), que possam atender a esta exigência, inclusive estando dispostos a pagar mais pelo produto que vá ao encontro de suas necessidades.

No entanto, a determinação do planejamento turístico voltado à sustentabilidade como eixo principal, em sua marcada complexidade, determina a necessidade da inclusão dos diversos atores direta ou indiretamente envolvidos na atividade, através de seus representantes, onde segundo Hall (2004, p 271) “é preciso haver tanta variedade na parte controladora quanto no sistema em si”. Afirmativa esta, repetida por Anjos (2005, p 11), que ainda cita a importância desta participação e representatividade do sistema turístico não apenas na definição do plano, das estratégias, mas também como condição *sine qua non* para o comprometimento na execução e implantação do projeto.

De fato, apesar da dificuldade já identificada de viabilizar a implantação prática do planejamento como processo a serviço do bem-estar e da sustentabilidade, segundo Hall

(2004), é inquestionável o fato de que ele aponta na direção do futuro, da construção de um cenário desejável e,

embora o planejamento não seja uma panacéia para todos os males, quando totalmente voltado para processos ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, desta forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo. (HALL, 2004, p 29)

Para a obtenção desta resposta mais positiva citada por Hall, Whittington (2004) sugere que o planejamento e a estratégia passem a ser vistos enquanto prática social, já que têm implicações diretas nas várias instâncias das sociedades e que constituem basicamente processos políticos.

### **3. O princípio da teoria dos sistemas como alternativa ao planejamento tradicional**

Conforme dito anteriormente, o processo de planejamento aplicado a realidades complexas, a estruturas e atividades sociais, dada a sua multiplicidade de agentes, variáveis e das possibilidades de respostas, exige que as formas de se fazer e pensar planejamento menos lineares, mais flexíveis e integradas.

Em corroboração, Hall (2004, p 71) explica que

a análise de sistemas é útil porque simples relacionamentos lineares e cadeias casuais (...), não podem descrever ou explicar adequadamente muitas das complexas situações encontradas em qualquer das ciências físicas ou sociais.

É preciso observar, que o sistema turístico, enquanto um sistema social, tem sua dinâmica determinada dentro de sua própria estrutura onde “o ambiente não dirige e nem define as mudanças no sistema, segundo a Teoria de Santiago, apenas desencadeia os processos” (ANJOS, 2005, p 5). O autor ainda afirma que o planejamento e a gestão, ao mesmo tempo em que são componentes deste sistema turístico, também devem ser postos como parte do ambiente externo que gera impulsos ou “perturbações” no sentido de potencializar respostas de aprendizado e evolução.

A definição de um sistema deve incluir um grupo de elementos, as relações existentes entre os mesmos, assim como o relacionamento entre eles e seu ambiente, ou seja, o meio. O fato de que, cada sistema está incluído e/ou relacionado a outros sistemas, faz da capacidade de analisar e definir um conjunto de elementos que possua coerência intrínseca e um relacionamento com seu ambiente relativamente claro, uma exigência ao estudar fenômenos complexos como o turismo (HALL, 2004).

Para Capra (2002), os sistemas sociais, dentre os quais o turismo está inserido, deve ser estudado sob quatro perspectivas: (1) a forma, que trata do padrão de organização do

sistema, ou seja, a sua estrutura organizacional; (2) a matéria, que se refere à materialização desta estrutura; (3) o processo, como a conjunção dos elementos anteriores numa perspectiva temporal, processual; e (4) o significado, “como expressão sintética do mundo interior da consciência reflexiva” (CAPRA, 2002, p 86).

Esta última perspectiva, ou seja, o significado, se aplica apenas aos sistemas relacionados ao domínio social, isto por que o autor define que “a nossa capacidade de reter imagens mentais de objetos materiais e acontecimentos parece ser uma condição fundamental para o surgimento das características da fundamentais da vida social” (CAPRA, 2002, p 86).

Os sistemas sociais têm seu padrão em rede, onde estas redes sociais constituem-se em redes de comunicação e envolvem relações de poder, simbolismos, questões culturais, entre outros. A característica autopoietica das redes de comunicação determina que elas sejam auto-geradoras e surgem em resposta a uma anterior da mesma maneira que são estímulos para sua sucessão.

Da mesma forma, a atividade turística enquanto um desses sistemas sociais, continente e ao mesmo tempo conteúdo do sistema espacial funciona dentro do mesmo princípio, onde cada perturbação gerada no sistema estimula que sua mudança, sua adaptação, à procura de um novo estado de equilíbrio. Assim, ao tratar do planejamento espacial, uma vez que seu objeto está inexoravelmente vinculado ao turismo, também se deve fazê-lo dentro da mesma perspectiva, onde sua ordem contemporânea é um resultado acumulado e/ou sobreposto de reações a perturbações anteriores, onde é permanente a busca por um novo estado de equilíbrio, entretanto, a autopoiese urbana pode não encontrar esse estado de equilíbrio em curto prazo (BERDAGUE & GRIFFITH, 2005).

Neste mesmo sentido, Capra (2002) parece fornecer algumas das possíveis pistas quanto aos planejamentos inócuos e às dificuldades de implantá-los na prática onde, as mudanças impositivas, não permitem que essas redes se percebam como tal: “o ponto central não é nem a força nem a energia: é o significado. Perturbações significativas podem chamar a atenção da organização e desencadear mudanças estruturais” (p 123).

Tendo em vista esse cenário, Anjos (2004) sugere em complementaridade que o planejamento e gestão sejam permanentes, integrados e flexíveis, fornecendo respostas rápidas às alterações de ambiente e às respostas fornecidas pelos sistemas, através do que o autor denomina “gestão por processos”. Neste sentido, a gestão por processos está em consonância com os preceitos da complexidade e da variabilidade dos sistemas sociais, permitindo uma visão e revisão permanente no planejamento e gestão, pela

retroalimentação de informações, segundo os processos capazes de “agregar mais valor ao sistema” (ANJOS, 2004, p 144).

Assim, o turismo enquanto atividade social pode não oferecer exatamente as respostas pretendidas no momento do planejamento e/ou da elaboração das estratégias. Cada estratégia, enquanto perturbação do sistema e não controle sistemático, irá induzir a uma resposta dentro de conjunto possível, que nem sempre corresponderá às expectativas dos planejadores. Esta resposta poderá inclusive ser a antítese do movimento esperado, em rejeição, mas sempre haverá reação.

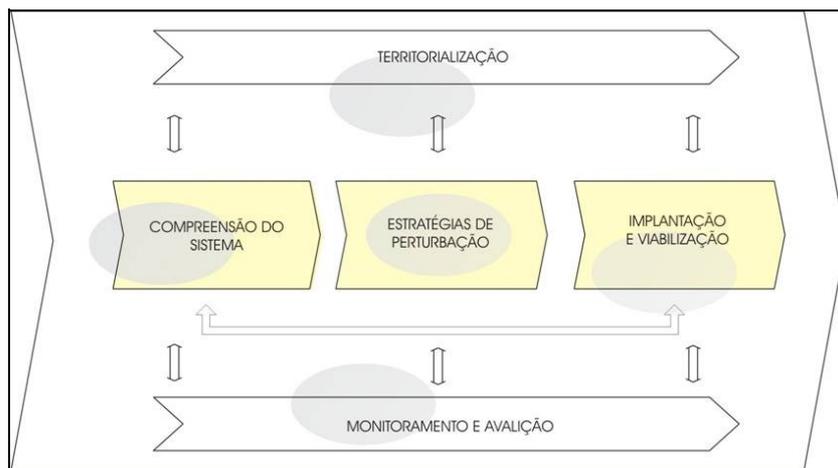
#### **4. Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: uma nova proposta**

Na proposta desenvolvida por Anjos (2004), existem algumas características fundamentais que determinam a inclusão dos princípios alinhavados pelo autor. Desta forma, segundo as considerações do autor, pode-se afirmar que esta proposta constitui um modelo integrado, abrangente e sistêmico, onde cada processo embutido em um macro-processo, tem nas suas respostas de saída as respostas de entrada no processo que se segue (*inputs e outputs*).

Partindo desse princípio, cada reação dada às perturbações aplicadas, além de atuar diretamente no sistema, também atua na origem das tais perturbações, resultando em uma situação final diferente da situação inicial para ambas as partes. Desta forma, estes sistemas são abertos porque sofrem “interferências externas”, no entanto, suas respostas são movimentos gerados internamente, possibilitando tais mudanças.

Para desencadear tais mudanças, é necessário que haja agentes, dentre os quais residentes e turistas, enquanto usuários e construtores desse território/espaço turístico, durante o processo planejamento e gestão, como representantes da diversidade que compõem o sistema, assim como também, como co-responsáveis pela efetividade das ações propostas.

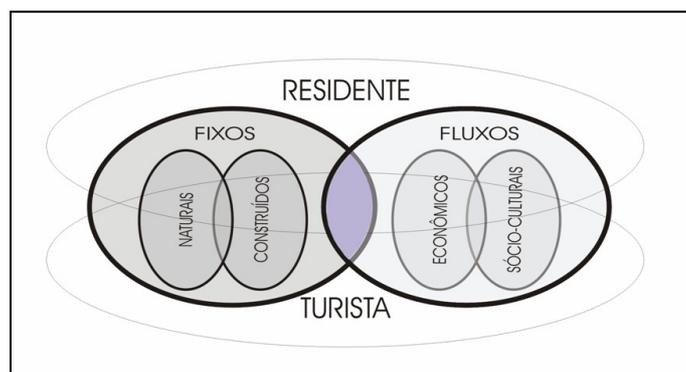
Pode-se compor este macro-processo através da integração de cinco processos representados na figura abaixo. São estes: (1) a territorialização, (2) a leitura e/ou compreensão do sistema, (3) a definição das estratégias de perturbação, (4) implantação e viabilização, e (5) monitoramento e avaliação. Cada um destes processos é abrangente e possui objetivos, agentes e indicadores relativos às características inerentes a cada um que serão sucintamente descritos a seguir.



FONTE: Anjos, 2004, p.149

- (1) **Territorialização** - objetiva a criação de “vínculos entre o objeto e a ação” através do desenvolvimento de uma consciência coletiva entre os participantes deste sistema. Esta ação é fortemente responsável pela efetividade e permanência das ações realizadas. Os agentes mediadores devem ser advindos da sociedade organizada, além dos agentes representantes dos outros grupos parceiros. Dentre os indicadores está a efetividade das participações, a sua representatividade dentro do sistema, além da sua consciência dos problemas, capacidade de cooperação e associativismo, autonomia do grupo e consenso nas suas decisões, onde algum nível (mediano) de conflitos é salutar.
- (2) **Leitura e/ou compreensão do sistema territorial turístico** – tem como objetivo perceber as dinâmicas sócio-espaciais relacionadas ao sistema territorial em questão, através de outros sistemas: os residentes e os turistas, em uma perspectiva horizontal; e/ou ainda, fixos e fluxos, em um recorte vertical. Vale ainda ressaltar que os sistemas de fluxos e fixos podem ainda ser desmembrados em: Fluxos – econômicos e sócio-culturais; e Fixos - naturais e construídos. Neste caso, é importante perceber que esta subdivisão didática entre fixos e fluxos, necessária para a compreensão do sistema, apresenta duas categorias inexoravelmente vinculadas, uma vez que os fluxos estão relacionados, assim como também podem gerar um fixo, e vice-versa. Essa leitura da situação atual do sistema turístico possibilita o desenvolvimento de um sistema de informação

geográfica, que deve ser atualizado permanentemente de maneira que possa acompanhar as mudanças decorrentes da dinâmica do sistema, constituindo o processo básico para o posterior desenvolvimento de estratégias. Os agentes podem ser o Estado, parcerias público-privadas, ou ainda, ações conjuntas com ONGs. Dentre os indicadores pode-se citar ecológicos, sócio-culturais, sócio-espaciais e econômicos.



FONTE: Anjos, 2004, p.164

- (3) **Estratégias de Perturbação** – tem como objetivo determinar as ações/estratégias que possibilitam a perturbação do sistema no sentido de promover alterações para alcançar as metas de sustentabilidade no sistema territorial turístico, onde se espera que essas estratégias “corporifiquem um projeto de mudanças qualitativas para o sistema, a partir do respeito à estrutura existente - social, ecológica, econômica e espacial” (ANJOS, 2004 p, 176-177). Estas estratégias devem ser definidas com a participação de todos os agentes do sistema e deve, idealmente, ter como agente moderador o Poder Público, sem excluir a participação dos demais representantes que compõem o sistema, inclusive com a formação de conselhos de desenvolvimento. Com alto grau de dependência do comprometimento das partes envolvidas, os indicadores sugeridos são relacionados com a forma de definição das estratégias, dentre os quais a abrangência territorial, a integração de diferentes enfoques, a cooperação entre os grupos e a possibilidade real de implantação, sendo que o autor ainda afirma que “as condições externas não condicionam as mudanças. A mudança no sistema ocorre quando ele estiver disposto e preparado para mudar” (ANJOS, 2004, p 180).
- (4) **Implantação e viabilização** – objetiva inicialmente a passagem para a prática, para a técnica. Neste momento, o autor discute a existência de ferramentas legais no sentido da legitimação, regulamentação e ordenamento do espaço, como por

exemplo, o zoneamento e os parâmetros urbanísticos. Também cita a importância de criar zonas, enquanto subsistemas para viabilizar a implantação das estratégias formuladas. Na sua definição, há uma grande necessidade de interlocução entre a sociedade e o poder público no que diz respeito ao “processo de decisões e implementação da política pública” (ANJOS, 2004, p 190). Dentre os agentes, deve haver a participação do poder público como mediador, além dos representantes dos demais setores da sociedade e do *trade* turístico, com a configuração de parcerias público-privados, segundo as necessidades definidas pela amplitude das estratégias estabelecidas no projeto. Seus indicadores principais são os critérios de viabilidade financeira e o alcance das estratégias, além da participação dos grupos relacionados e das limitações técnicas encontradas.

- (5) **Monitoramento e avaliação** – em seus princípios tem como objetivo, o acompanhamento permanente de cada etapa do processo, proporcionando um acompanhamento e verificação de andamento do planejamento e gestão de forma permanente, possibilitando a adequação e melhoria dos processos, sempre que necessário. Seus indicadores são os mesmos dos processos os quais estão relacionados na etapa monitorada, além da própria melhoria dos processos.

Na próxima seção, serão avaliados os princípios do documento elaborado sobre o planejamento do território turístico da Vila de Alter do Chão, Santarém (PA), tomando-se como unidades de análise os cinco processos definidos neste item, no modelo elaborado por Anjos (2004).

### **5. O plano turístico-comunitário da Vila de Alter do Chão (PA)**

A Vila de Alter do Chão, localizada no município de Santarém no Oeste paraense, é atualmente um dos mais procurados destinos turísticos do Estado e está incluída nos mais recentes roteiros propostos pelo Governo do Estado ao Ministério do Turismo. Apesar de ter experimentado uma explosão do movimento de construção de casas de segunda residência, seu fluxo turístico e as benesses advindas da atividade ainda são muito restritos, muito pequenos.

Sua população que contemporaneamente próxima de 2800 habitantes possui grandes carências sócio-econômicas, tendo na mercantilização de suas paisagens e cultura uma forte e perigosa apropriação no sentido da descaracterização do destino.

Com o intuito de minimizar esses impactos negativos sobre o meio ecológico e sobre os aspectos sócio-culturais, aumentar o retorno da atividade para os empreendedores e

comunidades locais, diminuir a sazonalidade, aumentar o tempo de permanência dos turistas, conferir e consolidar a competitividade da região nas esferas nacional e internacional, entre outros, várias instituições governamentais e não-governamentais tem elaborado e executado planos e ações com foco nesta localidade. Dentre estas, pode-se citar o Sebrae, que ao longo de quase quatro anos tem desenvolvido ações diversas no sentido da qualificação e fomento ao turismo na região, dentre as quais a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Turístico Comunitário para Alter do Chão (SEBRAE, 2003).

Entretanto, a despeito das técnicas utilizadas e da importância das estratégias propostas, a efetividade deste instrumento até então é considerada muito abaixo das expectativas sobre ele. Nesse sentido, a análise feita do modelo construído e proposto por Anjos (2004) e das teorias relacionadas, será utilizada para buscar a compreensão de possíveis lacunas no processo de planejamento.

O referido documento traça um perfil natural e sócio-econômico-cultural de sua população, citando os fixos e fluxos existentes, segundo relacionados em um sistema turístico. Em seguida é feita a análise das Fragilidades e Fortalezas, das Ameaças e Oportunidades, elencando também setenta e cinco (75) problemas gerais e turísticos. A partir de diversos cruzamentos destas informações, utilizando a metodologia DOFA, são geradas estratégias com o objetivo de solucionar os problemas identificados e/ou dar novos direcionamentos às ações de mercado, por exemplo.

Assim, de maneira resumida, o documento se detém apenas a dois dos cinco processos relacionados no modelo proposto por Anjos (2004): a leitura/compreensão do sistema territorial turístico e a definição das estratégias de perturbação.

Apesar da complexidade do sistema em questão, as etapas realizadas são bastante coerentes com a realidade, com informações coletadas em amostras totalitárias das famílias, empresas, associações, entre outros. As estratégias apontadas também seguem as particularidades levantadas durante o processo de compreensão do sistema, embora não tenha havido a participação de toda a variabilidade de agentes envolvidos no sistema para a sua elaboração. Pode-se afirmar que o referido documento (SEBRAE, 2003) se deteve à ênfase no planejamento, já que nele não são estabelecidas parcerias, ou mesmo determinados os papéis que cada grupo deve desempenhar. Desta forma a gestão processual e sua interlocução e dialética com o planejamento torna-se um elo perdido.

Apesar da coerência e inter-relacionamento entre a compreensão do sistema territorial turístico - onde é possível observar grandes deficiências em infra-estrutura e em aspectos sociais - e as estratégias propostas – instalação de rede de coleta e tratamento de esgoto, abastecimento de água, ampliação dos serviços de transporte, coleta de lixo, telefonia, entre outros – percebeu-se a falta de uma etapa crucial para a apropriação e comprometimento com o processo é a participação dos agentes formadores, citada por Anjos (2004)

Não se deve apenas dar o direito de todos participarem das decisões, mas todos precisam ser instrumentalizados. Em suma, ao admitir que o planejamento é ação política, antes de técnica, admite-se que a instrumentalização política, no mínimo, é tão importante quanto a técnica (p 155).

Com a percepção, ainda que tardia, da existência desta lacuna, a instituição tem seguido a lógica processual retomando o sub-processo que no modelo base deste artigo corresponde à Territorialização, a partir do estabelecimento de prioridades junto às comunidades, do fechamento de um cronograma de contrapartidas da população local, parceiros e demais atores do sistema.

Outro problema que pode ser facilmente identificado é a dificuldade de negociação com o poder público, especialmente no que diz respeito à implantação de infra-estrutura básica, seja pela indisponibilidade de recursos, seja por causas burocráticas ou ainda por falta de vontade política. Em alguns casos, a substituição do Estado por outras organizações sociais, dentre as quais as não-governamentais, tem sido encarada como alternativa para o alcance de infra-estruturas mais simples e outros equipamentos de pequeno porte que viabilizem especialmente o desenvolvimento da comunidade local. No entanto, muitas vezes as falhas e a demora do cumprimento das parcerias firmadas tem prejudicado a implantação das ações de perturbação ao sistema.

Apesar das dificuldades, tendo em vista o modelo aqui apresentado, a instituição em questão (Sebrae), que tem como característica ser uma empresa mista de direito privado, tem se proposto a reavaliar e redirecionar permanentemente as ações estabelecidas, comportando-se de maneira processual - ainda que não conscientemente, assim como tem buscado firmar tantas parcerias quantas forem necessárias, de maneira a possibilitar o quarto processo do modelo que concerne à implantação e viabilização das estratégias de perturbação, neste caso, ao menos das estratégias essenciais na busca do desenvolvimento turístico-comunitário sustentável.

Além disso, o monitoramento e a avaliação, quinto processo do modelo de Anjos (2004), acontecem apenas de forma empírica neste processo, uma vez que estão

ausentes os indicadores qualitativos deste modelo, que devem perpassar todos os processos do planejamento e gestão. A única forma de monitoramento e avaliação existente é a existência de uma pesquisa regular de indicadores quantitativos selecionados, no sentido de verificar o alcance das metas traçadas pela própria instituição, enquanto marcas da própria produtividade.

Outra consideração a ser feita relaciona-se com as limitações impostas às funções pelas quais o Sebrae pode responder, onde uma instituição voltada para o fomento de ações e investimentos empresariais, não pode mais que orientar, instruir e direcionar as atividades destes empreendedores. A impossibilidade de utilizar os recursos disponíveis na instituição em construção de infra-estrutura, bem como na compra de equipamentos, além da resistência burocrática e temporal, assim como dos altos juros das linhas de crédito disponíveis no mercado, podem ser citados como grandes limitações a ser superadas.

Ainda é importante citar a negligência às fortes características sócio-culturais da população da região, no que tange às possíveis respostas às perturbações impostas ao sistema. Com fortes marcas dos ascendentes indígenas e dos portugueses anteriores ao início da Revolução Industrial em seu país, essas comunidades de economia eminentemente extrativista de subsistência, viviam fortes relações de compadrio, mantendo atualmente alguns traços deste comportamento. Esta postura não-capitalista dificulta a percepção de oportunidades de negócio e de alteração do ritmo de vida e trabalho, impondo fortes limitações para a obtenção das respostas pretendidas no referido plano.

Outra vertente de possibilidades quanto à ineficácia do plano elaborado para a Vila de Alter do Chão, diz respeito à utilização do planejamento estratégico em si, enquanto ferramenta aplicada fora de um contexto mais sistêmico. A publicação de Carter *et al* (2004), autores da área da administração, na Revista de Administração Pública, aborda as sete falácias do planejamento estratégico constituídas por dicotomias, que segundo o autor são intrínsecas à ferramenta e que comprometem a ordem que promete impor, que são: (1) Fantasias gerenciais *versus* competências organizacionais, (2) Objetivos reais, claros e objetivos *versus* futuros, possíveis e imprevisíveis, (3) Planejamento *versus* Implantação, (4) Mudança planejada *versus* evolução emergente, (5) Meios *versus* fins, (6) Mente planejadora *versus* corpo planejado, (7) Ordem *versus* desordem.

Entretanto, a utilização das falácias propostas por Carter *et al* (2004), só fazem sentido quando aplicadas a uma perspectiva de planejamento tradicional, sem o aporte de

teorias como as que forneceram os subsídios para a elaboração do modelo utilizado aqui, tais como a teoria dos sistemas, os princípios de sustentabilidade, a integração dos processos de planejamento e gestão e a gestão por processos.

## **6. Considerações Finais**

De um panorama geral, percebeu-se no documento elaborado a extrema valorização dos aspectos técnicos na utilização da ferramenta em detrimento de algumas importantes etapas apresentadas no modelo trabalhado. Dentre os sub-processos negligenciados e/ou minimizados de sua importância e abrangência, pode-se citar a territorialização e o monitoramento e avaliação. Além disso, surgem problemas na implantação e viabilização, colocando em xeque a existência do planejamento que não tem razão de existir se não for capaz de superar a dicotomia entre teoria e prática, ou seja, se não estiver visceralmente ligado à gestão.

Sobre este cenário, enfatiza-se a necessidade da retomada dos processos “perdidos”, como a territorialização, seguido de uma atualização das informações concernentes à compreensão do sistema territorial turístico, sucedido ainda pela reavaliação e elaboração das estratégias de perturbação – desta vez com a participação de todos os atores que representem amplamente a variabilidade existente dentro do sistema. Essas estratégias, para serem viabilizadas, devem ser hierarquizadas segundo critérios de importância e viabilidade, além da determinação dos agentes responsáveis por cada ação, distribuindo responsabilidades e permitindo um maior envolvimento e comprometimento de cada segmento componente do sistema.

Apesar das lacunas identificadas na utilização dos processos do modelo de referência neste ensaio, a revisão das ações e a retomada de processos não executados no momento de implementação do projeto, só se fazem possíveis através da existência de instituições de fomento como o Sebrae, comprometidas com o alcance a resultados palpáveis, com a sociedade em geral, bem como, com o desenvolvimento sustentável do turismo na região do Pólo Tapajós, no Pará.

Uma nova perspectiva de estudos posteriores no que diz respeito ao planejamento e gestão de territórios políticos é a verificação da possibilidade de enquadramento das sete falácias do planejamento estratégico sugeridas por Carter *et al* (2004) às especificidades apontadas na proposta do modelo de Anjos (2004).

## **Referências bibliográficas**

ANJOS, Francisco Antônio dos. **Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: uma proposta sistêmica.** [Tese de doutorado, apresentado ao programa de pós-graduação em engenharia de produção da Universidade Federal de Santa Catarina]. Florianópolis: UFSC, 2004.

ANJOS, Francisco; ANJOS, Sara; BARROS, Rafael; ZANCHI, Caroline. **Processo de planejamento e gestão de territórios turísticos: princípios norteadores de uma proposta.** 2005

BERDAGUE, Camila; GRIFFITH, James. **Autopoiese urbana e recuperação ambiental.** Curitiba: VI Simpósio Nacional de Recuperação de Áreas Degradadas, 2005.

CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável.** São Paulo: Editora Pensamento – Cultrix, 2002.

CARTER, Chris; CLEGG, Stewart; KORNBERGER, Martin. A “máquina estratégica”: fundamentos epistemológicos e desenvolvimentos em curso. **Revista de Administração Estratégica – RAE**, São Paulo, Vol 44, nº 4, p. 21-31, out/dez, 2004. RAE Publicações.

GOELDNER, Charles R.; McIntosh, Robert W.; RITCHIE, J. R. **Turismo: princípios, práticas e filosofias.** São Paulo: Bookman, 2002. cap 16.

HALL, Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos.** São Paulo: Editora Contexto, 2004.

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado-nação.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999. p 35-52.

OLIVARES, Diego López. **La ordenación y planificación integrada de los recursos territoriales turísticos.** Valencia: Universidad Jaume I, 2000. - (Colección 11) cap I.

Organização Mundial do Turismo (OMT). **Introdução ao turismo.** São Paulo: Roca, 2001.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Gestão Organizacional Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável: uma metodologia alternativa para o planejamento turístico sustentável.** Turismo: Visão e Ação. Itajaí, Vol 3, nº 6, p.97-115, abr/set, 2000.

Serviço Brasileiro de Apoio às micro e Pequenas Empresas (SEBRAE-PA). Regional Santarém – Centro de Resultados de Turismo. **Plano de Desenvolvimento Turístico Comunitário de Alter do Chão e Caranazal.** Santarém: [S.I.], 2003.

SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. p 45-55

URRY, John. **O olhar do turista**. São Paulo: Sesc/ Studio Nobel, 1999.

WHITTINGTON, Richard. Estratégia após modernismo: recuperando a prática. **Revista de Administração Estratégica – RAE**, São Paulo, Vol 44, n° 4, p. 44-53, out/dez, 2004. RAE Publicações.