

ENTRE PLANEJAR E REALIZAR: ASPECTOS DO PLANEJAMENTO TURÍSTICO DE CANELA/RS NA GESTÃO 2005-2008

Norberto Hoffmann¹

RESUMO: O artigo busca através dos conceitos de planejamento turístico, identificar sua importância como instrumento de sustentabilidade dos lugares e sua complexidade diante das demais atividades políticas e econômicas dos agrupamentos sociais. Como contraponto, analisa o conteúdo de uma matéria publicada no jornal de Canela, edição do dia 17 de dezembro de 2004, página 4, cujo texto relaciona os principais tópicos para o setor do turismo preconizadas pela atual administração municipal (empossada em 1º de janeiro de 2005). Procura, ainda, identificar as preocupações com valores, o significado de questões políticas e questões de escala, métodos e sustentabilidade no centro do planejamento público do turismo em Canela.

PALAVRAS CHAVE: planejamento turístico; sustentabilidade; políticas e práticas públicas.

Introdução

A questão do planejamento turístico vem ganhando cada vez maior relevância nas discussões acadêmicas e, mesmo fora delas, principalmente por revelar um tema de alta complexidade, uma vez que não se refere apenas à divulgação e ao desenvolvimento do setor (HALL, C. M., 2004, p. 34). Se planejamento é “[...] meramente um exemplo sutil do principal problema da sociedade [...]” como afirma Hall, P. apud Hall, C. M. (2004, p. 95), também é possível já perceber aqui a interligação existente entre essa afirmação e as questões que envolvem o mundo globalizado, uma característica dos chamados “metaproblemas” encontrados na área do planejamento turístico.

Em nível local esses problemas têm se manifestado mais acintosamente diante do fato de as administrações municipais (que mudam a cada quatro anos), não proporcionarem uma solução de continuidade ou, o que é pior, prometerem ações impossíveis de serem executadas, não só diante da exiguidade de tempo que uma administração municipal tem para governar, mas também pelo aspecto do discurso eleitoral. Tomando por base o texto da proposta que contempla os principais “tópicos do plano de governo da administração municipal 2005-2008 de Canela para a área de turismo”, fica difícil identificar quais possuem e quais não possuem projetos, uma vez

¹ Mestre em Turismo pela Universidade de Caxias do Sul- UCS

que os mesmos não foram explicitados de forma convincente ⁽¹⁾.

Principais tópicos do plano de governo da atual administração municipal de Canela para a área de turismo

- Remodelar e reestruturar a Praça João Corrêa para uma melhor utilização da comunidade, com a construção de banheiros públicos que condigam com nossa vocação turística;
- De maneira democrática, planejar e construir marcos de entrada no município na “Garganta” e também na área do Saiqui;
- Buscar uma melhor organização com diversos setores da comunidade e do poder público no sentido de criar novas festividades e eventos em nosso calendário oficial, aumentando, também, a utilização do Centro de Eventos;
- Resgatar o Festival da Serra;
- Manter e ampliar o apoio ao Fundo de Turismo;
- Incentivar as atividades de endomarketing para que o canelense conheça a importância da atividade turística para nossa economia;
- Desenvolver e promover o turismo ambiental;
- Implementar ações no esforço de transformar Canela na capital brasileira do ecoturismo;
- Incentivar o turismo rural, disponibilizando, também, mapas de nossas estradas para os turistas;
- Facilitar a vinda de reportagens de tevê visando uma maior divulgação de nossa cidade;
- Criar o projeto do pólo de gastronomia, na tentativa de sua viabilização em parceria com entidades de ensino e iniciativa privada;
- Estudar a viabilização do passaporte do turista;
- Promover a melhoria da divulgação de nossos parques, como o do IBAMA, das Corredeiras, entre outros;
- Melhorar as vias de acesso que levam aos pontos turísticos, incentivando a criação de Rotas Panorâmicas e pavimentação de baixo custo de nossas estradas de chão, incentivando nossos turistas a percorrer lugares com as paisagens mais belas de nosso município (Ferradura, Alpen Park, Vinhos Jolimont, Parque da Cachoeira, Passo do Inferno, Alpes Verdes, etc), abrindo portas a novos investimentos no perímetro dessas estradas;

- Criar o projeto do anel turístico de Canela - interligação da RS 466 (Cascata do Caracol/Parque da Ferradura) com a RS 235 (Canelinha);
- Trabalhar junto com a Secretaria Municipal de Obras no sentido de não só fazer ruas melhores, mas também mais bonitas e mais floridas, resultando numa melhor percepção junto aos visitantes;
- Incentivar os moradores e a iniciativa privada a adotarem um canteiro ou uma praça de sua rua ou bairro;
- Buscar aproximação com os empresários do ramo turístico visando ações conjuntas para uma melhor divulgação do município;
- Desenvolver campanhas de divulgação de Canela, com apoio do Fundo de Desenvolvimento do Turismo de Canela;
- Proporcionar novos investimentos em turismo, através de orientação na área de consultoria e plano de negócios;
- Incentivar e apoiar invariavelmente e de forma massiva a Associação Comunitária Sonho de Natal e todas as ações relacionadas com o evento;
- Regular a atividade profissional do guia turístico;
- Construir uma central de informações competente e moderna em frente ao Parque do Palácio do Governo do Estado;
- Reorganizar a Secretaria de Turismo para que funcione cada vez mais como um departamento de marketing, usando técnicas modernas e profissionais para divulgar nosso município e atrair turistas (Jornal de Canela, 17, dezembro de 2004, p. 7).

Se, como bem diz Murphy, P. apud Hall, C. M. “[...] planejar tem a ver com prever e regular a mudança em um sistema e promover um crescimento ordenado a fim de aumentar os benefícios sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento” (2004, p. 29), isso significa, também, que, para planejar é preciso, antes de mais nada ter em mãos um bom projeto, preferencialmente executável, uma vez que este garante o desenvolvimento sustentável de longo prazo dos destinos turísticos. Não é isso que se depreende da matéria divulgada no Jornal de Canela, datada de 17 de dezembro de 2004, cuja abordagem será trabalhada ao longo deste artigo.

Política e planejamento

Partindo do princípio de que não há política sem planejamento e planejamento sem

política, Hall C. M. (2004, p. 24) observa que o “[...] planejamento é um tipo de tomada de decisões e elaboração de políticas”, que trata não apenas de decisões individuais, mas de um conjunto de decisões interdependentes ou relacionadas. Ou seja, o planejamento deve vir antes da tomada de decisão e da ação.

Muito se tem falado do vazio, do espaço, do oco, da distância existente entre políticas e práticas públicas praticadas pela maioria das administrações municipais do nosso país. Assunto esse abordado em minha dissertação de mestrado “Expansão urbana e gestão turística: políticas e práticas públicas no município de Canela entre 1988 e 2002”, através de uma análise de conteúdo de matérias publicadas pelo Jornal de Canela, no período, em cujo texto fica bem claro esse distanciamento. Muitas vezes caracterizado pelo aspecto demagógico do comportamento político dos candidatos que, em campanha, afirmam serem capazes de operar milagres para “mudar” mas que, após eleitos, mantêm a inércia, utilizando-se do jogo “diz-que-disse-mas-que-não-pode-fazer”, geralmente seguido da desculpa da falta de verbas ou apoio dos governos estadual e federal.

Mesmo que, a exemplo de outras atividades, o planejamento envolva complexos processos de barganhas, negociações, compromissos, coerção, valores, escolhas e políticas, deve estar centrado no eixo Planejamento - Decisão - Ação, pois seu objeto tem foco no futuro. Em outras palavras: “[...] planejamento é um processo de pensamento humano e a ação baseada nesse pensamento - presente, passado, futuro - isto é, uma atividade humana bastante generalizada” (CHADWIKC, G. citado por HALL, C. M., 2004, p. 24). Um exemplo é típico desse processo é o Plano Diretor, que em Canela passou a vigorar a partir do dia 1º de janeiro de 2005. Esse é um tipo de planejamento relativo ao desenvolvimento sustentável de longo prazo de suma importância, pois define e põe um ponto final ao chamado Código Urbano, um compêndio de leis que servia de base de sustentação das administrações municipais anteriores.

De acordo com Cullingsworth, *apud* Hall, “[...] planejamento é um processo intencional em que se definem as metas e se elaboram as políticas para implementá-las” (2004, p. 26). Como se pode observar, planejamento e política são termos intimamente relacionados. Em comparação, a análise das políticas “[...] preocupa-se em compreender e explicar a substância do conteúdo e das decisões políticas e a forma pela qual essas decisões são tomadas” (BARRETH, S. e FUDGE, C., *apud* HALL, C. M., 2004, p. 26), em que a política oficial representa “[...] a estrutura ou confluência dos valores e dos comportamentos que envolvem uma ordem governamental”

(KROLL, M. *idem*, p. 26) e é, portanto, o ponto central da atividade das administrações municipais.

A elaboração de políticas públicas é, acima de tudo uma atividade política influenciada por aspectos econômicos, sociais e culturais de uma sociedade, bem como de outros aspectos que envolvam a funcionalidade do sistema político. Política pública é tudo o que um governo decide ou não fazer. Mas para que uma política seja verdadeiramente considerada pública, necessariamente precisa passar por um complexo processo de desenvolvimento dentro da estrutura social na qual está inserida: sociedade civil, entidades de classe, poder legislativo e poder executivo e, poder judiciário.

Mesmo que o turismo tenha tornado-se parte integrante da máquina administrativa do governo municipal de Canela, questiona-se a eficiência e a eficácia de suas políticas públicas. Uma das razões estaria assentada no fato de que são apenas “tópicos”. Ora, o termo “tópico” jamais caracteriza “projeto”, portanto, no plano de governo da atual administração municipal de Canela há apenas “intenções” voltadas para a área de turismo, aspecto que deixa muito a desejar de uma cidade que se diz com vocação turística. Não se trata aqui de um caso isolado, pois as administrações anteriores não fugiam à regra de apenas terem muitos “planos” mas poucas “ações”.

Entende a existência de várias razões para proceder a uma análise dessa importância do estudo da política na área de turismo. A mais importante delas está relacionada a motivos profissionais, em cuja competência é possível chegar-se à compreensão de suas causas e conseqüências, buscando soluções para problemas práticos referentes ao turismo e introduzir esse conhecimento no processo político. Outra seria o fato de proporcionar uma melhor compreensão das causas e conseqüências das decisões políticas e um melhor conhecimento sobre o grupo social no qual está inserida, análise esta só possível através da constatação dos resultados entre as políticas e as práticas públicas implementadas.

Uma terceira razão estaria relacionada a motivos políticos como forma de assegurar que sejam adotadas as políticas “corretas” para alcançar metas “adequadas”. Aqui entra o aspecto de se definir e identificar O QUE e QUEM determina o que é “correto”. Essas questões suscitam uma reflexão acerca do jogo de interesses e valores que estão por trás dos objetivos explicitados e que influenciam e acabam por definir o planejamento turístico e os processos políticos (HALL & JENKINS, 1995, citado pelo autor, 2004, p. 28).

Diante disso, o autor procurou a Secretaria Municipal de Turismo de Canela para levantar quais dos “tópicos” citados na matéria já tinham projetos e, quais ainda não foram implementados.

Planejamento turístico voltado para a comunidade

Pode parecer recurso de retórica a afirmação de que há uma necessidade de as administrações municipais atentarem para o fato de que existe uma relação intrínseca entre o visitante o residente local. Mas, como bem diz Ross, G., citado por Hall, C. M. (2004, p. 53): “[...] se experiências agradáveis e satisfatórias que envolvem os residentes locais são importantes para as imagens que os turistas criam dos destinos e em seus processos de tomada de decisão [...]”, então fica claro que é de fundamental importância que a administração pública deva considerar o bem-estar de seus munícipes no contexto do desenvolvimento do turismo.

Isso porque se os locais passam a participar efetivamente do “bolo” econômico do desenvolvimento turístico de sua comunidade, isto é, com ganhos financeiros e culturais, com qualidade de vida, certamente a empatia residente-visitante contribuirá para a melhoria da imagem da cidade, tornando-a mais simpática e agradável, itens hoje muito valorizados por turistas do mundo inteiro.

Portanto, o planejamento turístico comunitário passa a ser uma resposta pró-ativa à necessidade de as administrações municipais desenvolver diretrizes de maior aceitação social para a expansão do setor. A propósito, estudo realizado por Cooke (1982) sobre sensibilidade social do turismo na Colúmbia Britânica recomendou que todo o planejamento turístico deve ser baseado nas metas e prioridades dos residentes (HALL, C. M., 2004, p. 55):

- turistas respeitam mais as tradições e valores locais e étnicos;
- oportunidades de amplo envolvimento local no setor de atividade econômica do turismo em três níveis: a) por meio de decisões tomadas pelo governo local; b) por meio do apoio da comunidade em relação aos programas voluntários de auxílio ao turismo; c) participação ativa na direção do desenvolvimento turístico;
- o turismo é um esteio econômico ou é encarado como uma alternativa desejável a outros setores;
- temas e eventos que atraem turistas são apoiados e desenvolvidos pela comunidade local.

De outra parte, Jenkins (1993), identificou sete impedimentos à participação pública no planejamento turístico:

- o público geralmente tem dificuldade em compreender questões de planejamento complexas e técnicas;
- o público nem sempre está ciente do processo de tomada de decisões , nem o compreende;
- a dificuldade em obter e manter representatividade no processo de tomada de decisões;
- a apatia dos cidadãos;
- o aumento do custo financeiro e de pessoal;
- o prolongamento do processo de tomada de decisões;
- efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões (HALL, C. M., 2004, p. 56-57).

Assim, a natureza da estrutura da administração pública municipal é outro problema na utilização da abordagem comunitária do planejamento turístico, uma vez que suas ações dificultam uma coordenação adequada, pois podem colidir com legislações de instâncias superiores em estadual ou nacional. No entanto, se conflitos sobre recursos turísticos tiverem de ser resolvidos na comunidade, os arranjos institucionais dos processos de tomada de decisão também terão de se basear localmente (MILLAR, C. e AITKEN, D. *apud* HALL, C. M., 2004, p. 57). Uma preocupação importante em relação a essas medidas é o papel possivelmente desempenhado pelas elites locais em fazer as decisões atenderem a interesses próprios e não a necessidades de uma comunidade mais ampla. O poder de reserva em esferas mais altas do governo, contudo, pode muitas vezes agir como limitador nos papéis desempenhados pelas elites locais (OSTROM, E. *idem*, 2004, p. 57).

Há de se concordar com Murphy, *apud* Hall, C. M. quando diz que: “Se o turismo quiser se tornar uma indústria bem-sucedida e duradoura que muitos afirmam ser, deverá ser planejado e administrado como uma indústria de recursos renováveis, baseada em capacidades locais e tomadas de decisões comunitárias” (2004, p. 57). Assim, as abordagens de planejamento evoluem em relação às exigências feitas por vários grupos de interesse, aos valores em processo de mudança da comunidade e da sociedade e ao contexto mais amplo social econômico e ambiental em que ocorre.

Certos aspectos da abordagem comunitária, todavia, dariam a impressão de fornecer a base para a formulação de políticas do turismo que poderiam ajudar residentes e visitantes no

longo prazo, satisfazendo desejos locais de controlar o índice de mudança, se houver, e atendendo o interesse do visitante na manutenção dos atributos únicos do destino.

A abordagem comunitária é somente um ponto de partida. O planejamento turístico deve ser também capaz de acomodar as dimensões físicas e econômicas do setor, não só para assegurar a viabilidade de longo prazo do setor, mas, também para auxiliar na criação de locais sustentáveis.

Planejamento turístico: entre a retórica do discurso político e a exclusão social dos residentes locais

As mudanças percebidas no mercado turístico e as respostas do governo aos problemas de reestruturação econômica nas áreas urbana e rural, fizeram com que houvesse uma maior exigência de um planejamento público em turismo. Especialmente a partir de meados da década de 1960, à medida que se desenvolveu maior concorrência no mercado turístico, os destinos procuraram melhorar vários aspectos das atrações, instalações e infra-estrutura a fim de dar continuidade à atração de visitantes e ampliar o ciclo de vida do produto.

O que se percebe, no entanto, em Canela, é que a comunidade, de maneira geral, tem dificuldade em compreender questões que envolvem o planejamento turístico preconizado pela administração municipal, uma vez que nem sempre está ciente ou participa do seu processo de tomada de decisões. Questionam-se, aí, aspectos como a existência de falta de interesse ou de representatividade por parte da comunidade ou, simplesmente, capacidade de esta mesma comunidade interferir nos assuntos que envolvem a administração pública. Há uma Câmara Municipal de Vereadores, entendida por um conjunto de representantes da comunidade que, enquanto representantes dos locais, não têm capacidade técnica de interferir em assuntos relacionados ao turismo. Justifica-se tal posição, pois que não dispõem da devida competência para legislar acerca do planejamento turístico, pelo simples fato de desconhecerem a matéria na profundidade devida.

Dessa forma a comunidade como um todo fica a mercê de legisladores pouco ou nada qualificados e promessas de palanque oriundas de um discurso convincente e, no entanto, ineficiente diante da coisa pública. A respeito do tema, Maffesoli, M. observa com muita propriedade que a “[...] a luta para a tomar o poder, um deles apoiado na massa, animando-a em

nome de ideais ou de utopias patéticas [...]” faz parte de um registro histórico das sociedades do Leste e que “[...] depois de alcançado o poder, ocorre a conversão do realismo, à dura lei de bronze da política, [...] ” (1997, p. 61). Em outras palavras, apenas a utilização de um suposto ideal para alcançar o poder, sem que este ideal se concretize ou se materialize em projetos ou ações que venham a beneficiar essa mesma comunidade que apostou nas promessas.

Conclusões

Na entrevista concedida ao autor pelo atual secretário municipal de Turismo, Esporte e Lazer de Canela, André Volkart Vaccari, foi possível identificar que os mencionados “tópicos” do plano de governo da atual administração municipal de Canela para a área de turismo continuam, em sua maioria sendo apenas um conjunto de intenções.

Dos 24 itens constantes da matéria, apenas dois deles, de acordo com Vaccari, possuem projetos em andamento: a reestruturação da Praça João Corrêa (no centro da cidade), para uma melhor utilização da comunidade, e o que trata do incentivo ao turismo rural.

Os demais itens ainda não possuem projetos ou apenas estão em fase de possibilidade de estudos que os viabilizem, especialmente diante da dependência de recursos financeiros.

Na verdade, os mencionados “tópicos” fazem parte de um diagnóstico cujas intenções em sua maioria muito boas mas, que carecem de projetos que efetivamente as possam transformar em realidades que venham em benefício não apenas dos residentes, da comunidade local, mas também do visitante.

Em uma análise mais atenta, percebe-se também que a maioria dos “tópicos” não requer grandes investimentos, fazendo parte de um contexto de obviedades básicas para a sustentabilidade da atividade turística do município.

Fica, assim, constatada a necessidade de que esses “tópicos”, de que esse conjunto de intenções seja efetivamente transformado em projetos para, a partir daí virem a fazer parte do Planejamento turístico de Canela.

Em posse desse planejamento será, então, possível à administração pública municipal partir para a decisão de sua implementação e correspondente ação. Resta aguardar para que, em um futuro próximo, seja possível colher os frutos dos mencionados “tópicos” que a administração municipal pretende para fortalecer a atividade turística de Canela.

Referências bibliográficas:

- BARRETH, S. & FUDGE, C. Policy and action. Londres: Methuen, 1981.
- CHADWICK, G. A. Systems view of planning. Oxford: Pergamon Press, 1971.
- CULLINGSWORTH, B. Planning in the USA: policies, issues and processes. N.York: Routledge, 1997.
- HALL, C. M. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Contexto, 2004.
- HALL, P. Urban and regional planning. New York: Routledge, 1992.
- HALL, C. M. & JENKINS, J. M. Tourism and public policy. Londres: Routledge, 1995.
- JENKINS, J. Tourism policy in rural New South Wales - policy and research priorities, Geojournal, 29(3), 1993.
- KROLL, M. Policy and administration. In: LYDEN, F. J., SHIPMAN, G. A., & KROLL, M. (eds). Policies, decisions and organizations. New York: Appleton-Century-Crofts, 1969.
- MAFFESOLI, M. A transfiguração do político. Porto Alegre: Sulina, 1997.
- MILLAR, C. & AITKEN, D. Conflict resolution in aquaculture a matter of trust. In: A. Boghen (ed) Coldwater Aquaculture in Atlantic Canada. Moncton: Canadian Institute of Research on Regional Development, 1995.
- MURPHY, P. E. Tourism: a community approach. New York: Methuen, 1985.
- OSTROM, E. Governing the Commons the Evolution of Institutions for Collective Action. The political economy of institutions and decisions. Cambridge: University Press, 1990.
- ROSS, G. Tourist destinations images of the Wet Tropical of the North Queensland. In: Australian Psychologist, 26(3), 1991.