

PENSANDO O PLANEJAMENTO FACE À INTERVENÇÃO DO ESTADO NO TURISMO: A QUESTÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES

PLANNING CONSIDERATIONS IN LIGHT OF THE STATE INTERVENTION INTO TOURISM: THE ISSUE OF INFORMATION SYSTEMS

Jorge Antonio Santos SILVA*

CONTEXTO DO PLANEJAMENTO

Os resultados do processo de planejamento irão depender do entorno econômico, social, político e administrativo, relativo ao conjunto de ações de intervenção sobre uma dada situação ou realidade.

O meio onde se desenvolve o processo de planejamento influencia as ações de intervenção, condicionando-as ao êxito ou ao fracasso. Este meio é formado pelos elementos condicionantes do surgimento, conteúdo, desenvolvimento e resultados do planejamento.

O processo de planejamento pode ser situado e analisado sob uma perspectiva política, social, econômica, administrativa-institucional, científica ou ambiental.

O contexto político

A natureza do governo influencia a forma e dimensão assumidas pelo planejamento:

- governo protetor – cumpre as funções mínimas de preservação dos interesses e da ordem, estabelecidos através dos instrumentos de legitimação da sociedade: legislação, forças armadas e justiça;
- governo benfeitor – proporciona à população os serviços públicos que a iniciativa privada não tem condições de prover: seguridade social, educação pública e habitação popular; também tem como atribuição formar a reserva básica de recursos, sendo responsável pelo

PLANNING CONTEXT

The results of the planning process will depend on the economic, social, political and administrative setting, in relation to the intervention actions in a given situation or reality.

The environment in which the planning process is developed will influence the intervention actions, leading them to either success or failure. This environment is composed of the conditioning elements of the emergence, content, development and results of the planning.

The planning process may be analyzed and viewed from a political, social, economic, administrative/institutional, scientific or environmental perspective.

The political context

The nature of Government will influence the type and scope of planning:

- a protector government – fulfills the minimal role of preserving interests and order, established through the society's instruments of legalization: legislation, the armed forces and justice;
- a benefactor government – provides public services to the population that private initiative is unable to provide: social security, public education and social housing; it also has the responsibility of forming a basic reserve of resources, being responsible for the provision of strategic goods and

* Professor dos Cursos de Turismo da UNIFACS e de Pós-Graduação em Planejamento e Marketing Turístico do SENAC-BA.

* *Professor of the Tourism Course of UNIFACS and Post-Graduate Course in Tourism Planning and Marketing at SENAC-BA.*

provimento dos bens e serviços estratégicos para o desenvolvimento (petróleo, energia elétrica, água);

- desenvolvimentista – intervém no campo da produção, participando na esfera produtiva devido à incapacidade da iniciativa privada de gerar a totalidade dos bens e serviços demandados pela população, seja por falta de interesse ou de recursos; também pode participar na esfera da comercialização objetivando regular as condições de mercado;
- totalitário – ocupa-se de todas as tarefas produtivas de um país.

O contexto social

O planejamento contribui para o alívio de problemas econômicos, porém, em nome da modernização, pode gerar ou agravar desequilíbrios sociais e afetar o ambiente físico.

Nesta perspectiva, a ação de planejar reveste-se de algumas contradições ou dicotomias:

- planejar para o crescimento orientado para mudanças quantitativas ou planejar para o desenvolvimento voltado para mudanças qualitativas;
- planejar de modo reducionista ou de forma integral;
- planejar de forma centralizada ou de modo participativo.

O contexto econômico

A sujeição dos objetivos econômicos das economias latino-americanas aos requerimentos das instituições internacionais de crédito (BID, BIRD, FMI), privilegiou nesses países o planejamento economicista orientado para o crescimento, favorecendo a consolidação da relação dominação-dependência no terreno econômico, segundo o modelo de abordagem teórica das “relações centro-periferia”.

O contexto administrativo-institucional

No planejamento economicista prevalece o enfoque setorial, ocorrendo o estabelecimento de objetivos, metas, estratégias e instrumentos de ação por especialistas que sempre estão orientados para obter o máximo de rendimento com o mínimo de recursos (eficiência), perdendo-se de vista a comunicação e interação que deve haver entre os planejadores e os usuários do planejamento sobre os quais repercutirá os seus resultados (comunidade afetada ⇔ espectadora passiva).

services needed for development (petroleum, electrical energy, water);

- developer – intervenes in the area of production, participating in the productive sphere due to the private sector's inability to generate all the goods and services required by the population, whether because of a lack of interest or a lack of resources; it may also participate in the sphere of commercialization with the aim of regulating market conditions;
- totalitarian – is concerned with all the productive tasks of a country.

The social context

Planning helps to relieve economic problems. It can, however, generate or aggravate social imbalances and affect the physical environment in the name of modernization.

Within this perspective, the action of planning takes on several contradictions or dichotomies:

- To plan for growth, aiming at quantitative changes or to plan for development aiming at qualitative changes;
- To plan in a reductionist or an integral way;
- To plan in a centralized or a participatory way.

The economic context

According to the theoretical approach to “center-periphery relations”, the Latin-American economies' subjection of their economic objectives to the requirements of international credit institutions (ID, IBRD, IMF), causes priority to be given, in these countries, to economic planning geared towards growth, favoring instead the consolidation of the domination-dependence relationship in the economic field.

The administrative/institutional context

In economic planning, the predominant focus is on sectors, with the establishment of objectives, goals, strategies and instruments for action being carried out by specialists whose aim is always to derive the maximum income with the minimum resources (efficiency), but often losing sight of the communication and interaction that ought to exist between the planners and the plan's users, those who will be affected by the results (affected community ⇔ passive spectator).

O contexto científico

Em um sentido amplo, o planejamento é um método científico de investigação para o conhecimento, mudança e avaliação da realidade sócio-cultural. Portanto, é necessário organizar e conduzir previamente um processo de observação, registro e dedução de fenômenos e fatos que sirvam para identificar e estabelecer hipóteses que deverão ser comprovadas ou rejeitadas pela observação e experimentação.

No planejamento orientado para o desenvolvimento, no qual se buscam mudanças estruturais de caráter qualitativo, além das ciências formais (lógica, matemática), o planejador se apóia em ciências fatuais (ciências sociais). Uma dificuldade que se impõe à ação do planejamento consiste no necessário tratamento interdisciplinar da realidade sob estudo ou intervenção, quando estão envolvidas ciências fatuais e formais. Assim, a questão é: como levar a termo o conhecimento e síntese de um fenômeno como o turismo, em estreita relação com o ambiente natural e cultural?

O contexto ambiental

No planejamento de natureza economicista não há ou é mínima a preocupação com o impacto ecológico da exploração dos recursos naturais, já que na análise e aprovação dos projetos são priorizados critérios contábeis-financeiros. Não há, tampouco, a preocupação com os efeitos do empobrecimento dos recursos naturais sobre a população local.

Apesar das estruturas técnico-econômicas se sustentarem, em um sentido mais amplo, pelas eco-estruturas, as primeiras têm se comportado ao longo do processo de industrialização e crescimento econômico da sociedade de modo parasitário e depredador, minando a sua própria base.

O caráter das relações homem-natureza-tecnologia está imbricado aos sistemas ideológicos dominantes, assim, a deterioração ambiental tem se acelerado em razão da prevalência do capital sobre a natureza, da economia sobre a ecologia e da centralização sobre a participação.

CONCEITO E ELEMENTOS DO PLANEJAMENTO

Conjunto de atividades tendentes à transformação do comportamento de um fenômeno em função de certos objetivos. Constitui uma forma de aproximação de uma realidade existente a uma realidade desejada, devendo servir como instrumento para a satisfação das necessidades humanas e sociais.

The scientific context

Broadly speaking, planning is a scientific method of investigation for understanding, changing and evaluating the socio-cultural reality. However, it is first necessary to organize and conduct a process of observation, registration and deduction of phenomena and facts which will serve to identify and establish hypotheses to be proved or disproved by observation and experimentation.

In a planning that is geared towards development, where structural changes of a qualitative nature are sought, the planner is supported by the factual sciences (social sciences) in addition to the formal ones (logics, mathematics). One difficulty that imposes itself on the planning activity is the inter-disciplinary nature of the reality under study or intervention, where both factual and formal sciences are involved. The question, therefore, is: how to successfully understand and synthesize a phenomenon like tourism, which is so closely related to the natural and cultural environment?

The environmental context

In the economic planning of nature, concern for the ecological impacts of exploitation on the natural resources is minimal or non-existent, since in the analysis and approval of projects, it is accounting and financial criteria that are given priority. Neither is there any concern with the effects of this impoverishment of the natural resources on the local population.

In spite of the technical-economic structures being self-sustaining and in a broader sense, sustained by eco-structures, they have, throughout the process of industrialization and economic growth of society, behaved in a parasitical and damaging way, eroding their own foundation.

The nature of the relationships between man, nature and technology overlap with the dominant ideological systems. Thus, environmental deterioration has accelerated due to the prevalence of capital over nature, of the economy over ecology and of centralization over participation.

CONCEPT AND ELEMENTS OF PLANNING

Planning is a set of activities which tend to alter the behavior of a phenomenon in terms of certain objectives. These activities constitute a way of bringing the existing reality closer to the desired reality, acting as an instrument to satisfy human and social needs.

Diante de tal amplitude, o processo de planejamento deve utilizar uma metodologia integral voltada para a abordagem e estudo de um complexo de variáveis: culturais, sociais, psicológicas, ecológicas, político-legais e econômicas.

Elementos do Processo de Planejamento

- a) imagem desejada ou imagem objetivo;
- b) diagnóstico – descrever e analisar a situação existente ou situação por transformar:
 - passado de curto e médio prazo => determinar as causas básicas das características atuais, procurando estudar o fio condutor ou elo de ligação e as variáveis-chave determinantes do desenvolvimento espontâneo ou natural do fenômeno,
 - período presente ou mais recente da atividade,
 - orientação e formas naturais da atividade em seu futuro de curto e médio prazos na ausência de intervenções;
- c) fixação de objetivos e metas – permitir à atividade aproximar-se da situação desejada:
 - aspectos fundamentais que se pretende alcançar,
 - natureza e hierarquia distintas entre objetivos e metas,
 - fixação de objetivos e metas e definição de prioridades => responsabilidade dos círculos de decisão e poder;
- d) determinação de estratégia(s) – forma(s) como se deve conduzir a atividade para o alcance satisfatório dos objetivos fixados:
 - geral – trata o todo orgânico integrado,
 - básicas – desagregação operativa de acordo com o tipo de turismo ou desagregação em estratégia setorial e estratégia espacial;
- e) determinação de instrumentos – ativar o processo de execução do processo de planejamento:
 - grupos:
 - inversões de ativo fixo (aeroporto, hotéis, marinas)
 - políticas específicas de direção (de ordem econômica global e diretamente relacionadas com o turismo)
 - ações promotoras de desenvolvimento (legislação, comercialização, capacitação e organização)

Faced with such a wide scope, the planning process needs to use a complete methodology that is capable of addressing and studying a complex set of variables: cultural, social, psychological, ecological, political/legal and economic.

Elements of the Planning Process

- a) the desired image or proposed image;
- b) diagnosis – describe and analyze the existing situation or the situation to be transformed:
 - the short and medium-term past => determine the basic causes of the current characteristics, seeking to study the common thread or link in the chain and the key variables that have determined the natural or spontaneous development of the phenomenon,
 - the present or most recent period of the activity,
 - the direction and natural forms of the activity in its short and medium-term future, if there is no intervention;
- c) setting objectives and goals – enable the activity to be brought closer to desired situation:
 - the basic aspects to be achieved,
 - the distinct nature and hierarchy between objectives and goals,
 - setting objectives and goals and defining priorities => the responsibility of decision-makers and those in authority;
- d) determining strategy(ies) – way(s) in which the activity should be conducted in order to satisfactorily achieve the objectives set:
 - general – deals with the organic, integrated whole,
 - basics – operative disaggregation according to the type of tourism or disaggregation in sector and spatial strategies;
- e) determining tools – activate the process of carrying out the planning process:
 - groups:
 - investment in fixed assets (airport, hotels, marinas)
 - specific guidance policies (both of a global, economic nature and directly related to tourism)
 - actions to promote development (legislation, commercialization, training and organization)

- categorias:
 - infraestrutura
 - estrutura específica ou equipamentos
 - superestrutura;

f) mecanismos de ordenação para os instrumentos – programas: conjunto de produtos, políticas ou ações integradas entre si em uma função de natureza semelhante, que deve observar requisitos de coerência, interdependência e periodicidade entre seus elementos.

DIMENSÃO ESTRATÉGICA DO PLANEJAMENTO

O planejamento lida com o futuro com base no conhecimento presente, ou seja, estabelece um caráter de futuridade às decisões atuais, buscando determinar relações tipo causa/efeito.

Com base no sistema de informações requeridos desenvolve-se em três fases:

Fase 1 – preparo da base de fatos/dados:

- avaliação do mercado,
- avaliação do produto,
- análise da concorrência,
- análise fora da indústria;

Fase 2 – avaliação das opções estratégicas:

- objetivos da sociedade,
- posição desejada do mercado;

Fase 3 – formulação de políticas:

- preparação de um plano de turismo nacional, regional ou local (consideração de impactos econômicos, sócio-culturais e ambientais),
- ações visando:
 - ⇒ organização para o desenvolvimento (aparato institucional)
 - ⇒ organização de marketing
 - ⇒ desenvolvimento de recursos humanos (capacitação/qualificação)
 - ⇒ coordenação com o plano nacional

O papel do governo é prover a base para o desenvolvimento social e econômico assumindo o turismo como vetor básico de expansão, através do planejamento estratégico da atividade turística.

A POLÍTICA TURÍSTICA

O Estado na atualidade se entende como um agente econômico ativo que assume as obrigações clássicas de defesa, justiça e obras públicas, além

- categories:
 - infrastructure
 - specific structure or facilities
 - superstructure;

f) mechanisms for managing the tools – programs: the set of products, policies or actions which are integrated due to their similar nature, the different components of which should observe the requirements of coherence, interdependence and periodicity.

STRATEGIC DIMENSION OF PLANNING

Planning deals with a future based on present knowledge, that is, giving a future character to present decisions, seeking to determine cause and effect relationships.

Using the required information systems as a basis, it is developed in three phases:

Phase 1 – preparation of a base of facts/data:

- market evaluation,
- product evaluation,
- analysis of the competition,
- analysis outside the industry;

Phase 2 – evaluation of strategic options:

- society's objectives,
- desired position in the market;

Phase 3 – formulation of policies:

- preparation of a national, regional or local tourism plan (taking into consideration the economic, socio-cultural and environmental impacts),
- actions aimed at:
 - ⇒ organization for development (institutional system)
 - ⇒ organization of marketing
 - ⇒ development of human resources (training/qualifying)
 - ⇒ coordination with the national plan

The role of Government is to provide the basis for social and economic development, using tourism as a basic means of expansion, through the strategic planning of the activity.

THE TOURISM POLICY

The State today is seen as an active economic agent which assumes the classic obligations of defense, justice and public works, as well as

da realização de outras atividades voltadas para a satisfação de necessidades coletivas, em sua maioria de caráter social.

Conforme a Organização Mundial do Turismo (OMT), em relação ao turismo, o Estado tem duas funções básicas:

- executar as preferências da sociedade utilizando os instrumentos de regulação econômica, os investimentos e a arrecadação fiscal;
- aumentar os benefícios sociais da atividade turística, facilitando uma maior e melhor informação, formação, gestão, aumento da produtividade do setor público e a provisão de bens públicos, que vão desde a ordem pública até a proteção do meio ambiente.

As áreas mais típicas de intervenção estatal na atividade turística são:

- estabelecer uma política de turismo livre;
- facilitar os meios de acesso ao descanso e às férias remuneradas;
- estudos de recursos e atrativos turísticos do país ou região;
- proteção ecológica dos espaços turísticos;
- formação profissional e técnica;
- elaboração de normas que regulem as atividades turísticas;
- promoção dos investimentos privados no setor turístico através de medidas fiscais e creditícias;
- realização de obras de infra-estrutura que facilitem as comunicações e permitam a chegada e a estada dos turistas;
- elaborar e executar campanhas de promoção turística.

O papel do Estado no turismo é de fundamental relevância, tendo em vista as conseqüências sociais, educativas, políticas e econômicas que dele resultam.

A crescente interdependência dos fatores econômicos e sociais do turismo faz com que só o Estado possa identificar e canalizar os distintos interesses envolvidos, mantendo, porém, como suas principais preocupações: o desenvolvimento sócio-cultural da população, a melhoria de sua qualidade de vida e a proteção ao meio ambiente.

Essas preocupações essenciais permeiam o caráter de auto sustentabilidade do desenvolvimento centrado no turismo, devendo-se levar em conta as características limitadoras ao desenvolvimento da atividade turística em determinado núcleo receptor, relacionadas com a capacidade de carga do mesmo:

- transitoriedade - refere-se à regressão da zona ou da corrente turística, devido ao fato dos valores turísticos não serem permanentes, ao

carrying out other activities aimed at meeting collective needs, mainly of a social nature.

According to the World Tourism Organization (WTO), the State has two basic functions in relation to tourism:

- to carry out the wishes of society, using the instruments of economic regulation, investment and tax collection;
- to increase the social benefits of tourism, facilitating more and better information, training, management, increased public sector productivity and the provision of public goods, ranging from the public order to the protection of the environment.

Typical areas of state intervention in tourism are:

- establishing a policy of free tourism;
- facilitating access to leisure and paid holidays;
- study of tourism resources and attractions of the country or region;
- ecological protection of tourism areas;
- professional and technical training;
- creation of norms to regulate tourism activities;
- promotion of private investment in tourism through tax and credit measures;
- carrying out infra-structure works which will facilitate communications and enable tourist's arrival and stay;
- creating and carrying out campaigns to promote tourism.

The role of the State in tourism is of fundamental importance, bearing in mind the social, educational, political and economic consequences that result from it.

The growing interdependence of economic and social factors of tourism means that only the State can identify and channel the diverse interests involved, maintaining however, as its main concern, the social-cultural development of the population, the improvement of its quality of life and the protection of the environment.

These basic concerns permeate the self-sustainable nature of centralized tourism development, as it is necessary to take into account the limiting aspects of tourism development in a specific host community in relation to its carrying capacity:

- transitory nature – refers to the reduction of the zone or tourist flow, due to the fact that tourism values are not permanent, the use of

uso de técnicas turísticas falhas, ou a influências políticas e internacionais nas condições de segurança e acessibilidade;

- estacionalidade ou sazonalidade - corresponde à concentração da demanda em poucos meses do ano;
- polarização no espaço - alta densidade de ocupação e concentração espacial/territorial.

Conceitos de política turística

- ⇒ sistema de procedimentos e iniciativas que o Estado determina e põe em marcha com a finalidade de obter a mais completa e orgânica valorização dos seus recursos turísticos, permitindo a sua utilização pelo maior número possível de pessoas, dentro do marco de uma única orientação econômica e social;
- ⇒ parte da política que estabelece as diretrizes de ordenamento, planejamento, promoção e controle da atividade turística em um país, levadas a cabo pelos poderes públicos, que se convertem em agentes turísticos através dos órgãos da administração pública.

Política turística e política econômica

A atividade turística não pode deixar de ser incluída na política global de uma nação. O seu estudo corresponde à realidade de um sistema econômico onde, ao lado dos poderes públicos, suscitam outros centros de decisão representados por entes públicos e privados, nacionais e internacionais, além das próprias unidades familiares, que através da demanda do produto turístico impõe a atualização de determinada política.

A política turística deverá ser racional, global e econômica. Segundo SESSA (1983), “a política turística será forçosamente econômica, enquanto parte integrante de um [vetor] produtivo da política econômica geral de um país. Ela será global, enquanto a adoção desta política seja combinada com aquelas relativas a todos os outros setores diretamente ou indiretamente ligados com [a atividade turística]. A política turística será racional enquanto seu entrenchamento científico reafirmar a exigência do estudo dos vários problemas que lhe são conexos, numa ótica racional, além de cada valorização política concreta”.

Na atualidade, não se deve e nem se pode imaginar a planificação setorial sem estreita relação com todo da realidade econômica e social, e com as inquietações por resolver com respeito aos problemas do meio ambiente. O futuro do turismo tem de

poor tourism techniques, or political and international influences on conditions of security and accessibility;

- seasonality – the concentration of demand into a few months of the year;
- polarization in space – high density of occupation and spatial/territorial concentration.

Concepts of tourism policy

- ⇒ system of procedures and initiatives which the State determines and carries out, with the aim of obtaining the most complete and comprehensive valuation of its tourism resources, enabling them to be used for the highest possible number of people, within the framework of a single economic and social guideline;
- ⇒ part of the policy which establishes tourism regulation, planning and promotion and controls directives in a country, which are carried out by the public authorities who become tourism agents, through public administration bodies.

Tourism policy and economic policy

Tourism cannot be excluded from a nation’s global policy. The study of tourism corresponds to the reality of an economic system where, besides the public authorities, other decision centers represented by public and private, national and international bodies emerge, as well as the family units themselves which, through demand for the tourism product, impose the up-dating of a specific policy.

The tourism policy must be rational, global and economic. According to SESSA (1983) “the tourism policy should be necessarily economic, while being part of a productive [vector] of the general economic policy of a country. The policy should also be global, while its adoption should be combined with other policies related to all the other sectors directly or indirectly linked with [tourism]. The tourism policy should be practical, while its scientific basis should emphasize the need to study various problems connected with it at a practical level, as well as studying each concrete policy evaluation”.

Nowadays, sector planning that is not closely related to the whole economic and social reality and to the environmental problems to be resolved should not and cannot be imagined. The future of tourism must be strongly linked to

estar absolutamente ligado às políticas econômicas gerais e em especial às políticas de preservação e melhoramento do meio ambiente. Se este sucumbe, o turismo inevitavelmente haverá de desaparecer.

O quadro da política turística da esfera pública vai muito além dos problemas do Estado no setor e dos limites da sua interferência, tornou-se obrigatoriamente dinâmico, impondo não apenas a intervenção do Estado, mas uma política de desenvolvimento do turismo concebida de maneira harmoniosa e coordenada, tendo-se em conta os demais centros decisórios do país.

A política turística deve ser determinada pela dupla exigência de assegurar a satisfação do turista e gerar o desenvolvimento harmonioso no contexto da economia nacional, seguindo diretrizes de: organização territorial, financiamento dos investimentos turísticos, formação do elemento humano, integração com a política global de desenvolvimento.

A política turística implica três classes de elementos: os fins a alcançar (um aumento dos ingressos), os meios utilizados (uma oferta de alta qualidade, preços competitivos), e as relações entre fins e meios (o conjunto da demanda turística).

Os riscos derivados da variedade de estrangulamentos sócio-econômicos possíveis, que devem ser considerados na formulação da política turística, referem-se a:

- escassez na oferta de alimentos;
- escassez na oferta de alojamentos;
- estrangulamento no tráfego;
- problemas de contaminação ambiental;
- incapacidade dos espaços naturais de abrigarem um grande número de turistas;
- problemas de infra-estrutura;
- escassez de meios para atender às necessidades dos profissionais do turismo: habitação, saúde e aperfeiçoamento profissional.

Neste contexto, de acordo com PALOMO (1985), são as seguintes as principais linhas e medidas de atuação de uma política turística:

- a. promoção da expansão do turismo estrangeiro:
 - intensificação da promoção exterior,
 - manutenção dos preços turísticos em níveis competitivos,
 - melhoramento dos meios de comunicação e de transporte,
 - estabilidade política do país receptor,
 - ordenação da oferta turística,
 - incorporação de novas formas e modalidades turísticas;

the general economic policies and in particular, to the environmental conservation and improvement policies. If this link is broken, tourism will inevitably disappear.

The tourism policy scene in the public sphere goes far beyond the State's problems in the sector and the limits of its intervention. It has been forced to become dynamic, imposing not only State intervention, but a tourism development policy instituted in a harmonious and coordinated way, taking into account the other decision making centers of the country.

The tourism policy should be determined by the two-fold need to guarantee satisfaction to the tourist and to generate harmonious development within the national economy, according to the directives of: territorial organization, financing of tourism investments, training of the human element, integration with the global development policy.

The tourism policy results in three types of component: the goals to be reached (an increase in income), the means used (a high quality offer, competitive prices), and the relationship between goals and means (the tourist demand as a whole).

The risks caused by the variety of potential socio-economic difficulties that should be considered when formulating the tourism policy are:

- inadequate food offer;
- inadequate accommodation offer;
- traffic congestion;
- environmental contamination problems;
- incapacity of natural areas to support large numbers of tourists;
- infra-structure problems;
- inadequate means of meeting the needs of tourism professionals: accommodation, health and professional development.

In this context, PALOMO (1985) outlines the following measures of a tourism policy:

- a. promoting foreign tourism expansion:
 - intensifying overseas promotion,
 - maintaining tourism prices at competitive levels,
 - improving means of communication and transport,
 - political stability in the host country,
 - ordering the tourism offer,
 - incorporating new forms and types of tourism;

b. ordenação turística:

- adequada regulação ou regulamentação da oferta hoteleira, extra-hoteleira e de outras formas de alojamento, em categorias e tipologia,
- regulação das agências de viagens, em função de deficiências observadas nos processos de comercialização, distribuição e recepção,
- ordenação dos mercados de locação de veículos, circuitos turísticos e de transporte aéreo do tipo “charter”;

c. melhora da capacidade de concorrência:

- melhoria das instalações receptoras,
- alcance da estabilidade dos preços turísticos,
- elevação da competitividade da oferta no mercado internacional,
- aumento da profissionalização no conjunto das atividades turísticas;

d. melhora do padrão de estacionalidade ou sazonalidade:

- fomento do turismo interno, atuando como complemento ao turismo internacional, ou vice-versa,
- difusão dos atrativos culturais, artísticos e naturais, criando um turismo circunstancial,
- apoio à celebração de convenções e congressos,
- ações em matéria de escalonamento das férias escolares e de trabalho;

e. desenvolvimento do turismo interno;

f. outras ações econômicas:

- política de melhoramento das infra-estruturas,
- política creditícia ou de inversões,
- política fiscal,
- política cambial.

O desenvolvimento turístico não deve ser entendido como a chegada de uma demanda massificada. O excesso de demanda pode acarretar problemas estruturais e humanos, provocando alterações nos costumes, nas formas de comportamento social e nas manifestações culturais, artísticas e folclóricas.

Há que se objetivar um equilíbrio na distribuição da demanda, tendo em vista que a recepção de milhões de pessoas que se estacionem em uma determinada zona, ou que cheguem em um curto período do ano, apenas conduzirão à ocorrência de graves problemas de natureza estrutural para o núcleo receptor. Desta forma, ao intervir no turismo, o Estado pode atuar numa orientação incrementalista, para fomentá-lo, orientá-lo e aproveitá-lo, ou numa orientação restritiva, impondo freios ou limites ao seu desenvolvimento.

b. tourism regulation:

- adequate management or regulation of the hotel offer and other types of offer into categories,
- regulation of travel agencies in terms of the deficiencies observed in the processes of commercialization, distribution and reception,
- ordering the car rental, tourist circuit and charter air transport markets;

c. improving competitive capacity:

- improving reception facilities,
- achieving stability of tourism prices,
- increasing the competitiveness of the offer in the international market,
- increasing the professionalism of tourism activities as a whole;

d. improving the pattern of seasonality:

- stimulating internal tourism, in conjunction with international tourism, or vice-versa,
- publicizing cultural, artistic and natural attractions, creating a seasonal tourism,
- supporting conventions and congresses,
- actions aimed at coordinating school and work holidays;

e. development of internal tourism;

f. other economic actions:

- infrastructure improvement policy,
- credit or investment policy,
- tax policy,
- foreign exchange policy.

Tourism development should not simply be understood as the arrival of mass demand. Excessive demand can cause structural and social problems, leading to alterations in the customs and forms of social behavior and in the culture, arts and folklore.

It is essential to aim for a balance in the distribution of demand, bearing in mind that the reception of millions of people, who visit a particular area or who arrive for a short period of the year, will only lead to serious structural problems in the host community. By intervening in tourism, the State can act in a positive way by encouraging, guiding and taking advantage of it, or in a restrictive way, by imposing brakes or limits on its development.

Both tourism demand and offer are born from private initiatives and start for private

Tanto a demanda como a oferta turística, nascem da iniciativa privada e se devem a motivações também privadas, porém, nenhuma delas possui condições de produzir, de uma maneira direta, o equilíbrio dinâmico que o turismo exige. Corresponde ao Estado intervir, no sentido de uma planificação global, exigindo-se conhecimento prévio de possibilidades, fixação de metas e atuação para o desenvolvimento econômico e social.

Para atuar de forma efetiva, no atendimento às demandas relativas às áreas de interesse maior e de âmbito coletivo, o Estado, segundo NOGUEIRA (1987), deve desempenhar as seguintes funções:

- coordenadora – envolvendo a elaboração e implementação de uma política pública para o turismo;
- normativa – com a formulação de leis e regulamentos específicos;
- planejadora – ocorrendo a explicitação de um plano que permita a integração do plano de turismo no planejamento global;
- financiadora – o governo deve suportar o custo dos grandes planos e da necessária infra-estrutura básica, podendo, subsidiária ou complementarmente, promover a criação de unidades turísticas pioneiras, visando atrair a iniciativa privada.

As ações dos agentes públicos e privados podem ser diferenciadas, conforme notação do PALOMO (1985), em três grupos:

- a. de execução restrita dos entes públicos:
 - aquelas, que por seu caráter de projeção a uma coletividade, só podem ser realizadas pela administração pública (construção e modernização de aeroportos, melhoria de obras públicas de infra-estrutura, remodelação de portos para aproveitamento turístico),
 - ações de caráter de polícia e aplicação de regulamentos,
 - recompilação e publicação de estatísticas e informações turísticas, que sirvam de balanço da situação e de orientação do futuro,
 - ações promotoras em novas zonas, onde a iniciativa privada não tenha chegado, criando infra-estruturas capazes de atrair uma primeira demanda e uma oferta qualificada e diversificada;
- b. reservadas à iniciativa privada - a exploração comercial das empresas de alojamento, de animação e recreação, de transporte, de restaurante e de outros serviços complementares;

reasons, however, none of them are able to directly produce the dynamic equilibrium that tourism demands. It is the State's responsibility to intervene by having an overall plan, which requires prior knowledge of the potential, setting of goals and working towards economic and social development.

To act effectively, meeting the demands of most general interest and scope, the State, according to NOGUEIRA (1987), should fulfill the following roles:

- coordinating – elaborating and implementing a public policy for tourism;
- regulating – creating specific laws and regulations;
- planning – where the plan is tourism clarified, enabling it to be integrated with the global plan;
- financing – the Government should bear the cost of large plans and the necessary basic infra-structure, being able, as a secondary or complementary role, to promote the creation of pioneer tourism units aimed at attracting the private sector.

The actions of public and private agents may be categorized, according to PALOMO (1985), into three groups:

- a. responsibility restricted to public agents:
 - those which, due to their collective nature, can only be carried out by public administration (construction and modernization of airports, improvement of public infra-structure works and restructuring of ports for tourist use),
 - policing actions and enforcement of regulations,
 - recompilation and publication of tourism statistics and information, which will serve to balance the present situation and provide guidance for the future,
 - promotional actions in new zones, where private initiative has not yet arrived, creating infra-structure that is capable of attracting high demand in a qualified and diversified offer;
- b. exclusive to private initiative – commercial exploitation of accommodation companies, entertainment and recreation, transport, restaurants and other complementary services;

- c. que exigem colaboração e atuação mútuas:
- ações combinadas em matéria de promoção e publicidade,
 - ações ajustadas para descobrir e despertar possibilidades de desenvolvimento turístico em determinado município ou região,
 - obras de melhoramento de acesso a instalações turísticas privadas, de natureza infra-estrutural geral,
 - investigação de aspectos relevantes do turismo (rentabilidade das empresas, ordenamento turístico, comportamento do mercado).

Outros aspectos relevantes da atuação do Estado no desenvolvimento do turismo dizem respeito: ao controle do solo, à orientação dos investimentos de capitais, à utilização da mão-de-obra local, e à diversificação da estrutura econômica do núcleo turístico, qualquer que seja a sua dimensão.

Uma comunidade turística deve conservar o poder sobre o solo e sobre a decisão quanto à utilização do mesmo. A política de ocupação do solo e a política do planejamento territorial são instrumentos-chave para permitir o controle sobre o desenvolvimento turístico às próprias regiões hospedeiras.

Os capitais provenientes do exterior devem contribuir para o financiamento das partes “não-rentáveis” das instalações turísticas (especialmente a infra-estrutura geral).

A implantação de instalações turísticas torna-se mais oportuna em locais onde os empregos gerados possam ser assumidos pela população local ou regional com o mínimo possível de mão-de-obra externa. Caberia, em relação às funções executivas, que fossem assumidas por residentes, devendo remediar-se o pouco atrativo da maioria dos empregos turísticos, através de treinamento em todos os níveis, e pela melhoria da condição de trabalho (maiores salários, horários menos prolongados), com aumento dos benefícios sociais.

Em particular, no caso de países subdesenvolvidos ou em estágios primários de desenvolvimento, deve ser promovida uma grande diversificação econômica nas regiões turísticas, que privilegie o desenvolvimento da agricultura, do artesanato, da pequena indústria e dos serviços não turísticos, de forma equivalente ao desenvolvimento do turismo. É preciso evitar-se a dependência quase que exclusiva da atividade turística, impondo freios e até mesmo bloqueando o crescimento de infra-estruturas turísticas, por intermédio de prescrições relativas à urbanização do território e ao controle do mercado da construção.

- c. those that require mutual cooperation and action:
- combined actions in the area of promotion and publicity,
 - actions designed to discover and awaken possibilities for tourism development in specific towns or regions,
 - works of a general infra-structural nature to improve access to private tourism facilities,
 - investigation into relevant aspects of tourism (profitability of companies, tourism regulation and market behavior).

Other relevant aspects of State activity in the development of tourism concern: land control, direction of capital investment, the use of the local labor force and the diversification of the economic structure of the tourism center, whatever its size.

A tourism community should maintain its power over the land and decisions concerning its use. The land use and territorial planning policies are key instruments for enabling control over tourism development in the host regions themselves.

Foreign capital should contribute to financing the “non-profit-making” parts of tourism facilities (particularly the general infrastructure).

The introduction of tourism facilities is even more opportune in locations where the jobs generated can be carried out by the local or regional population with the minimum possible use of external labor. Ideally, the executive positions should be filled by residents, as this would lessen the unattractiveness of the majority of tourism jobs, through training at all levels and through the improvement of working conditions (better salaries, less prolonged hours), with an increase in social benefits.

A large economic variety should be encouraged in the tourism regions, particularly in the case of underdeveloped countries or countries in early stages of development. This would encourage the development of agriculture, handicrafts, small industries and non-tourism services, alongside the tourism development. Exclusive dependence on tourism should be avoided, imposing limits on and even blocking the growth of tourism facilities through rules related to the urbanization of the territory and the control of the construction market.

O SISTEMA DE INFORMAÇÕES NO CONTEXTO DO PLANEJAMENTO DO TURISMO

A política para o desenvolvimento turístico regional está sustentada em três âncoras básicas: infra-estrutura, marketing e qualidade de produtos e serviços/capacitação de recursos humanos. Dentro da abordagem do planejamento e da política turística aqui apresentada, as ações e investimentos governamentais têm como elemento indispensável à sua consecução eficaz e exitosa, um pilar central representado pelo Sistema de Informações Turísticas (SIT).

O SIT detém a capacidade de recolher informações relevantes numa perspectiva de integração das diversas esferas institucionais envolvidas no processo do planejamento do turismo, em nível de rede local, estadual, regional, nacional e internacional, de natureza pública e privada, cuja interseção e interação devem ser contempladas tendo em vista o alcance do objetivo primordial de elevar qualitativamente o patamar de desenvolvimento a partir da intervenção planejada.

O SIT tem como objetivos:

- sistematizar e adequar o volume de informações gerenciais;
- suprir o sistema turístico de informações ágeis e confiáveis;
- subsidiar as decisões relativas aos investimentos públicos e privados;
- acompanhar as relações de mercado;
- subsidiar as projeções de longo prazo.

A gestão do SIT deve estar sob a responsabilidade da autoridade oficial de turismo de um determinado âmbito territorial, que pode ser simultaneamente responsável pela formulação da política de turismo e pela sua execução, onde os vetores básicos de atuação serão o fomento ao turismo e o marketing turístico institucional da respectiva região.

A "missão" do órgão gestor do SIT consistirá em fornecer informações e subsídios técnicos sobre o turismo local/regional para a área governamental, iniciativa privada e outros usuários de informações turísticas, a partir do acompanhamento das estatísticas e do esforço de investigação da atividade turística no correspondente âmbito espacial de influência, mantendo a ética e buscando garantir a veracidade das informações coletadas, tratadas e disseminadas.

Para desempenhar esta missão, esse órgão deve ter como principais atribuições:

- promover a elaboração de pesquisas sobre a oferta e demanda turística da região;
- planejar e realizar estudos sobre as características dos principais mercados emissores e concorrentes;

THE INFORMATION SYSTEM IN THE CONTEXT OF TOURISM PLANNING

The regional development policy rests on three basic foundations: infra-structure, marketing and the quality of products and services/training of human resources. Within the planning approach and tourism policy presented here, the Governmental actions and investments have, as an essential component of their efficient and successful execution, a central pillar represented by the Tourism Information System (SIT).

The SIT possesses the capacity to collect relevant information, integrating the diverse public and private institutional spheres involved in the tourism planning process at local, state, regional, national and international network levels. The interaction of these institutional spheres should be considered with the primary objective in mind, that of qualitatively raising the level of development based on planned intervention.

The objectives of the SIT are:

- to systemize the management of information and ensure its adequacy;
- to supply a tourism system with fast and reliable information;
- to support decisions relating to public and private investment;
- to follow up market relations;
- to subsidize long term projects.

The management of the SIT should be the responsibility of the official tourism authority of a specific territory, which could, at the same time, be responsible for the formulation and execution of a tourism policy whose basic course of action would encourage tourism and institutional tourism marketing in the region.

The "mission" of the management body of the SIT will be to provide technical information and support concerning local and regional tourism to the governmental area, private initiative and other users of tourism information, based on follow-up statistics and investigation into tourism in the corresponding geographical area of influence, maintaining ethics and seeking to guarantee the accuracy of the information collected, dealt with and publicized.

To carry out this mission, the main attributes of this management body should be:

- to promote research on the tourism offer and demand of the region;
- to plan and carry out studies on the characteristics of the main sending and competitor markets;

- desenvolver estudos com vistas à determinação de procedimentos metodológicos para a avaliação do impacto social e econômico do turismo no âmbito regional, procurando dimensionar sua eficiência na geração de emprego e renda;
- elaborar e realizar periodicamente estudos sobre o perfil do turista;
- proceder à tabulação e análise de dados estatísticos.

Grau de relacionamento/proximidade entre o SIT e o planejamento do turismo – problematização

Alguns desvios e pontos de estrangulamento podem dificultar a montagem do SIT e o próprio processo do planejamento do turismo regional:

- falta de visibilidade generalizada da importância de uma área técnica de informações e planejamento para o desenvolvimento do turismo da região;
- oscilação do nível de prioridade do turismo na agenda governamental e, particularmente, dentro da administração pública do turismo, do grau de prioridade da área técnica (estudos e pesquisas, estatísticas, planejamento), diante de restrições orçamentárias motivadas por queda de arrecadação ou face decisões de conteúdo político que privilegiem outros interesses ou áreas;
- falta de investimentos na capacitação intensiva do corpo técnico visando à sua atualização e ao domínio de metodologias e tecnologias de ponta específicas;
- carência de recursos humanos especializados e com perfil adequado ao acompanhamento crítico, gestão e planejamento metodológico no campo das técnicas de investigação em turismo, dificultando a sedimentação do conhecimento de ponta e a formação de uma “massa crítica” capacitada ao tratamento científico do turismo;
- dispersão de atividades relacionadas ao processo do planejamento do turismo em diferentes setores da autoridade oficial de turismo e entre esta e outras áreas governamentais;
- inexistência de um “núcleo” de planejamento que promova o ordenamento e a coordenação dessas atividades na estrutura da autoridade oficial de turismo ou no conjunto dos órgãos públicos que sejam co-participes no processo do planejamento, gestão e desenvolvimento do turismo local/regional.

- to develop studies to determine the methodological procedures for the evaluation of the social and economic impact of tourism at a regional level, seeking to measure its efficiency in the generation of employment and income;
- to elaborate and carry out periodic studies on the tourist profile;
- to tabulate and analyze the statistical data.

Degree of relationship/proximity between the SIT and tourism planning – discussing problems

Some problems and difficulties could hinder the setting up of the SIT and the regional tourism planning process itself:

- a lack of a general understanding of the importance of technical information and lack of planning for the tourism development of the region;
- the oscillating level of priority given to tourism in the governmental agenda and, particularly within the public administration of tourism, oscillating priority given to the technical area (studies and research, statistics, planning), faced with budget restrictions caused by a drop in tax income or political decisions in favor of other interests or areas;
- a lack of investment in intensive training of the technical staff which would enable them to keep up-to-date and to gain mastery of specific state-of-the-art methods and technologies;
- a lack of specialized human resources suitably qualified for critical follow-up, management and methodological planning in tourism investigation techniques, making it difficult to create a basis of up-to-date knowledge and train a group of people capable of offering constrictive criticism, who are qualified to deal scientifically with tourism;
- the wide spread of activities related to the tourism planning process across different sectors of official tourism authority and between this and other governmental areas;
- the non-existence of a planning “center” to promote the regulation and coordination of these activities within the structure of an official tourism authority, or within the public bodies which may be co-participants in the planning, management and development process of local and regional tourism.

Via de solução

De um lado o nível político-decisório para atingir o público alvo com eficácia, precisa conhecer a realidade do mercado e planejar o posicionamento futuro, necessitando para tanto, de uma base de dados e fatos tecnicamente confiável. De outro, os resultados/produtos do trabalho do nível técnico conformarão a base de dados e fatos que irão subsidiar as ações de marketing e investimentos adotadas/implementadas pelo centro de decisão e de poder político-econômico.

A interdependência estrutural dos dois níveis é cristalina, assim é recomendável o seu reconhecimento e a adoção de medidas para eliminar o distanciamento entre eles. Investir para formar, manter e apoiar um quadro técnico qualificado, atualizado e capacitado é o caminho da solução, principalmente considerando que a informação e o conhecimento são, no presente cenário de globalização ou mundialização, recursos estratégicos e vitais para a sobrevivência competitiva vitoriosa de pessoas, empresas, instituições, destinos turísticos e nações.

The solution

In order to reach the target public effectively, the political decision-makers need to know the reality of the market and plan the future position, which requires a technically reliable database and facts. On the other hand, the results/products of work at a technical level will depend on the database and facts, which will support the marketing actions and investments adopted or implemented by the center of decision-making and political-economic power.

The structural interdependence of the two levels is obvious, therefore it is recommended that this interdependence be recognized and measures adopted to eradicate the distance between them. The solution is to invest in the creation, maintenance and support of a qualified technical staff who are up-to-date and well-trained. This is particularly important when we consider that information and knowledge are, in the present era of globalization, strategic and vital resources for the successful competitive survival of individuals, companies, institutions, tourism destinations and nations.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DÍAZ, Edgar Alfonso Hernández. **Planificación turística: un enfoque metodológico**. México: Trillas, 1982. (reimp. 1991)
- MOLINA E., Sérgio. **Planificación integral del turismo: un enfoque para Latinoamérica**. 2. ed. México: Trillas, 1991.
- NOGUEIRA, Mário G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 21(2):37-54, abr./jun., 1987.
- PALOMO, Manuel Figuerola. **Teoria economica del turismo**. Madrid: Alianza, 1985.
- REJOWSKI, Mirian (org.). **Turismo sob a ótica dos monitores municipais**. Brasília: EMBRATUR, 1996.
- SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento**. Trad. Lourdes Fellini Sartor. Porto Alegre: Uniontur, 1983.