

Reunindo e interpretando informações: a elaboração do diagnóstico

1. Introdução

Após a montagem da equipe de planejamento municipal, atribuição de funções a seus membros e estimação do tempo e dos recursos que serão necessários para a elaboração do Plano Municipal de Turismo, a primeira etapa a ser realizada é o **diagnóstico**. Na verdade, para a maioria dos manuais de planejamento, o diagnóstico é que constitui a primeira etapa da elaboração de qualquer plano; porém, como visto no primeiro capítulo do presente guia, o planejamento público nos municípios de pequeno porte requer cuidados especiais – e a organização prévia de qualquer atividade que se pretenda fazer é um desses.

Quem lê essas linhas já foi capaz de superar um obstáculo inicial: reunir condições – institucionais, financeiras e pessoais – para dar início à elaboração do Plano Municipal de Turismo (PMT). Seguindo as diretrizes já apontadas no capítulo anterior, o presente guia busca fazer com que as equipes municipais de planejamento cumpram com a tarefa de elaborar o PMT da forma mais competente, rápida e econômica possível. Portanto, no presente capítulo iremos questionar alguns entendimentos que, no âmbito do planejamento público brasileiro, são considerados válidos por si mesmos; em outros termos, não vale a pena realizar procedimentos pelo simples fato de que esses são considerados como padrão até agora. O que deve ser priorizado, portanto, é a obtenção de resultados úteis para a elaboração do PMT, que ao mesmo tempo, não demandem um sacrifício excessivo por parte dos servidores encarregados de elaborar o Plano Municipal de Turismo.

2. Repensando o diagnóstico: qual sentido deve ter?

Qualquer manual de planejamento, seja na área pública ou na privada, parte necessariamente do levantamento das atuais condições nas quais se encontra a instituição para a qual se elabora o planejamento. É costume, nesse sentido, fazer analogia com a organização de uma viagem: é preciso, primeiramente, saber com precisão onde se está, para que seja possível traçar o caminho para onde se quer chegar. Essas ideias básicas sobre o diagnóstico são absolutamente corretas.

Porém, cotidianamente, esse raciocínio muitas vezes é perdido. As demandas do dia a dia fazem, muitas vezes, com que se perca a reflexão necessária a qualquer planejamento. Assim, acaba sendo bastante comum que o diagnóstico se torne um ajuntamento de dados, tão volumoso quanto mais recursos os planejadores tenham à disposição para gastar. A tarefa de análise de informações, provavelmente a mais importante do diagnóstico, vem sendo relegada a segundo plano nos dias atuais, o que prejudica a qualidade do planejamento que se está fazendo.

O presente guia, dessa forma, busca incentivar a reflexão sobre as condições do município como um todo e, com mais detalhe, sobre o estado atual do turismo na cidade. Interpretar dados, tirando desses as informações capazes de fomentar o turismo local, não é uma atividade intuitiva. Assim, iremos a seguir desenvolver algumas etapas de um raciocínio lógico, capaz de impulsionar os planejadores municipais a começarem a praticar a análise de dados.

A importância da análise de dados, foco principal do presente material, se deve também à facilidade com a qual podem ser obtidos dados nos dias atuais. Não faria sentido, assim,

¹ Paulo Ricardo Diniz Filho é Doutor e Mestre em Ciências Sociais (PUC Minas), Bacharel em Administração Pública (Universidade Federal de Uberlândia), Bacharel em Relações Internacionais (PUC Minas) e cursa Pós-Doutorado em Administração Pública (Universidade Federal de Viçosa). Leciona atualmente no curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e no Centro Universitário Una. Entre 2007 e 2008, ocupou o cargo de Diretor de Planejamento da Rede de Cidades na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU-MG), e entre 2009 e 2011, o cargo de Diretor de Desenvolvimento de Programas e Projetos Habitacionais (SEDRU-MG) – ambas funções de intenso relacionamento com as Prefeituras Municipais mineiras.

compreender o diagnóstico como um mero apanhado de dados, uma vez que reuni-los é algo que mesmo as máquinas podem fazer hoje, autonomamente. **O elemento humano, a capacidade de reflexão e debate, é o que será fomentado ao longo do presente texto.**

Todos os municípios que participam do Projeto Gestão Além do Horizonte (PGAH) já cadastraram suas informações relativas ao turismo junto ao banco de dados da Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG) – o chamado inventário turístico. A realização dessa atividade, até o prazo de 04/04/2018, foi considerada como um pré-requisito para a inclusão no PGAH. Dessa maneira, é possível considerar que todas as equipes de planejamento municipais que estão tendo acesso ao presente manual já possuem um conjunto básico de informações sobre o turismo em suas respectivas cidades – de forma que, por mais esse motivo, não vale a pena considerar o diagnóstico como um simples ajuntamento de informações. E, por isso, será aqui desenvolvida a análise e interpretação dos dados que já compõem o inventário turístico municipal.

As escolhas e decisões que serão tomadas ao longo do processo de elaboração do Plano Municipal de Turismo, e que basicamente ditarão os rumos do turismo na cidade pelos próximos quatro anos, têm no diagnóstico sua base principal. Em outros termos, é preciso partir do que é “real”, para que se possa propor os caminhos que levem ao “ideal”: não compreender a realidade é, por isso, o primeiro passo para fracassar em muda-la. É essa compreensão da realidade, assim como dos potenciais que essa guarda, que constitui o foco principal do diagnóstico que aqui é proposto.

3. Fazendo o diagnóstico

A elaboração de um diagnóstico, como se pôde perceber na rápida discussão conceitual acima, é composta de duas etapas principais: o recolhimento de informações e a análise dessas. A primeira etapa será vista, no âmbito do presente guia, apenas de forma secundária, uma vez que a elaboração prévia do inventário turístico pelas cidades participantes do PGAH já cumpriu com essa exigência. Sendo assim, nos dedicaremos a expor uma metodologia de organização e análise dos dados que já estão de posse das equipes de elaboração dos Planos Municipais de Turismo

Para a análise de dados, portanto, partiremos de duas referências distintas. A primeira delas, é a forma geral a partir da qual a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (SETUR-MG, 2014) indica que sejam organizadas as informações coletadas: divididas em quatro categorias de fatores, sendo duas que atuam favoravelmente ao turismo no município, e as outras duas, que atuam desfavoravelmente. A outra forma de auxílio para análise de dados, será apresentada aqui como uma inovação, já que será desenvolvida pela primeira vez no presente documento. A seguir, as duas metodologias de análise de dados.

3.1 A matriz F.O.F.A.

O método de classificação de informações recomendado pela SETUR-MG (2014) consiste de uma variação do instrumento de planejamento chamado por muitos como matriz F.O.F.A, de uso disseminado no campo da Administração. O nome é um acrônimo para “forças, oportunidades, fraquezas e ameaças”, e a partir dessa designação, é possível perceber duas categorias positivas (forças e oportunidades) e duas categorias negativas (fraquezas e ameaças), dentro das quais as informações já recolhidas podem ser classificadas.

A equipe de elaboração do Plano Municipal de Turismo já tem, portanto, um primeiro critério para classificação das informações que compõem o diagnóstico, sendo esse bastante intuitivo e fácil de se trabalhar.

Porém, há outro critério a ser considerado no âmbito da matriz em questão: a possibilidade de intervenção do Poder Público Municipal nos elementos apresentados no diagnóstico. A partir desse critério, por exemplo, a equipe de elaboração municipal do PMT poderá saber quais problemas poderão ser enfrentados durante o período de execução do Plano, e quais fogem ao alcance da Prefeitura, empresários e trabalhadores do turismo na cidade. Os elementos externos ao município, portanto, serão identificados para que possam ser acompanhados em seus efeitos sobre a cidade, ao longo do tempo; porém, em condições de

planejamento razoáveis, não devem motivar ações específicas por parte dos operadores do turismo do município.

É com base nessa classificação dupla – aspectos positivos/negativos e elementos internos/externos – que serão organizados os dados coletados pelo diagnóstico. O quadro abaixo tem o intuito de ilustrar esse raciocínio, devendo ser preenchido com os dados do diagnóstico – de acordo com a avaliação feita pelos membros da equipe municipal de elaboração do PMT.

Quadro 3.1 A matriz F.O.F.A.

	Fatores internos	Fatores externos
Fatores positivos	Forças:	Oportunidades:
Fatores negativos	Fraquezas:	Ameaças:

Fonte: Elaboração própria, a partir de SETUR-MG (2014).

O primeiro momento de análise de dados, portanto, consiste na classificação desses de acordo com as quatro categorias indicadas acima. Dessa forma, é possível ver quais elementos podem contribuir para o desenvolvimento do turismo no município (forças e oportunidades), e quais fatores têm potencial para prejudicar essa atividade (fraquezas e ameaças). A partir dessa simples classificação, por exemplo, serão discutidas posteriormente os objetivos do Plano Municipal de Turismo em si: se ambiciosos, no caso do diagnóstico identificar muitos fatores positivos, e se mais modestos, para uma situação na qual o diagnóstico encontrar dados negativos em grande quantidade.

Da mesma forma, a classificação de acordo com fatores internos ou externos tem o objetivo de delimitar o âmbito de atuação do PMT – ou seja, o campo no qual será possível fazer propostas viáveis, em contraposição ao ambiente no qual as soluções fogem do alcance dos atores locais (por exemplo, medidas relacionadas com ações do Governo Federal ou a ocorrência de crises econômicas nacionais ou internacionais, por exemplo). As propostas práticas de ação, que vão compor uma parte importante do PMT, devem portanto estar relacionadas com fatores internos do município, para que se possa esperar – realisticamente – que tais medidas venham a gerar algum resultado dentro dos quatro anos nos quais o PMT será implementado.

A classificação dos dados do diagnóstico de acordo com as quatro categorias acima é, basicamente, uma forma de se orientar os trabalhos de planejamento do PMT e, conseqüentemente, uma maneira de se guiar as decisões a serem tomadas futuramente na área do turismo no município.

3.2 Método auxiliar para interpretação de dados

Como visto acima, a elaboração da matriz F.O.F.A., com os dados coletados no diagnóstico, representa uma maneira simples e prática para se começar a compreender a importância de cada tipo de dado já coletado. Porém, é comum que os efeitos concretos de cada informação sobre a realidade prática do município não sejam percebidos de imediato, ou mesmo, com facilidade.

Sendo assim, desenvolvemos aqui um método auxiliar para interpretação dos dados já coletados, que busca dar contornos mais concretos e perceptíveis para os números do diagnóstico. Esse método parte da visão que as pessoas da cidade já têm sobre o próprio município: ou seja, o

tradicional “senso comum” que cada um constrói, a partir de sua vivência cotidiana no ambiente em que se é familiar.

É verdade que o “senso comum” é bastante criticado por aqueles que buscam realizar pesquisas científicas com validade e produzir resultados nos quais se possa confiar. Isso porque, na prática, o “senso comum” não demanda organização, análise, pesquisa ou mesmo tempo e atenção para ser construído: basta que uma impressão pessoal seja transmitida, que um grande grupo de pessoas concorde em relação a algo, ou mesmo que uma informação “pareça” confiável. O “senso comum”, portanto, se baseia na opinião geral das pessoas, o que não traz qualquer garantia de que seja realmente verdadeiro ou confiável.

Porém, o “senso comum” possui uma grande vantagem, e é apenas essa que será utilizada em nosso método auxiliar de interpretação de dados: essa qualidade do “senso comum” é a sua facilidade de compreensão. Mesmo que muitas vezes esteja equivocado, o “senso comum” apenas continua circulando e sendo aceito pelas pessoas porque é muito fácil se ser entendido. Em termos simples, o “senso comum” não costuma ser a resposta correta para nossas perguntas, mas é quase sempre a resposta mais fácil com a qual iremos nos deparar.

Basicamente, portanto, o método auxiliar de interpretação de dados consiste no registro inicial daquilo que o “senso comum” municipal sabe a respeito do turismo na cidade. A partir desse registro, os dados do diagnóstico serão comparados com o “senso comum”, com o objetivo de confirmar ou refutar o conhecimento sobre turismo local que a maioria das pessoas da cidade já tinha sobre a cidade onde vivem.

Dessa forma, é a maneira como as pessoas veem a realidade que servirá de referencial para a interpretação dos números que compõem o diagnóstico. Fazendo uso dessa referência – o “senso comum” sobre o turismo local – cada número ganhará imediatamente um significado concreto: podendo ser através da reafirmação daquilo que todos já pensam sobre a cidade, ou a partir da negação das ideias populares sobre o turismo no município. Em outras palavras, não será preciso tentar “enxergar” a realidade dentro dos números do diagnóstico, mas sim, conferir se o cenário que está representado no “senso comum” condiz com a realidade que os números do diagnóstico trazem em si.

Para colocar em prática essa forma de raciocínio, propomos o preenchimento do quadro abaixo – com muita atenção para se obedecer a sequência proposta.

Quadro 3.2: Método auxiliar para interpretação de dados

	Assunto 1	Assunto 2	Assunto 3
Momento 1	Inserir o “senso comum” local sobre esse assunto		
Momento 2	Inserir os dados do diagnóstico sobre esse assunto		
Momento 3	O “senso comum” é confirmado ou refutado pelos dados?		
	De qual forma? Expor aqui a conclusão à qual se chegou a respeito desse assunto.		

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo as orientações contidas no quadro acima, deve-se inicialmente preencher a primeira linha do quadro acima com a visão popular – o “senso comum” – vigente sobre um determinado assunto referente ao turismo na cidade; como, por exemplo, a falta de atrativos culturais ou naturais no município. Trata-se, afinal, daquilo que a população da cidade, em geral pensa sobre tal assunto – a ser reproduzido pela equipe de elaboração do Plano Municipal de Turismo.

Uma opção interessante para se recolher tais informações de “senso comum” sobre o turismo no município é a realização de algumas entrevistas – ou de uma pesquisa rápida de opinião – durante o primeiro evento público do processo participativo de elaboração do PMT. Convém lembrar, aqui, que o primeiro capítulo do presente guia sugeria que se fizesse uma reunião – aberta à população e amplamente divulgada – com o objetivo de se marcar o início dos trabalhos de elaboração do Plano Municipal de Turismo. Dessa forma, a realização desse evento pode servir para a coleta dessa visão geral – de “senso comum” – sobre os principais aspectos do turismo na cidade. Caso não seja possível a realização dessa coleta de impressões de “senso comum” diretamente junto à população, é possível também que a própria equipe de elaboração do PMT redija essa visão popular do turismo na cidade; desde que, evidentemente, a equipe de elaboração do PMT se esforce para refletir as falas e concepções da população em geral.

Após registradas as visões de “senso comum” sobre vários assuntos relacionados ao turismo na cidade, na segunda linha do quadro acima devem ser reproduzidos os dados de diagnóstico referentes a esses mesmos assuntos. Dessa maneira, a realidade vista pela população – o “senso comum” – ocupará a primeira linha do quadro apresentado logo acima, enquanto os dados coletados a partir do diagnóstico ficarão na segunda linha – logo abaixo. Essa sequência de posicionamento das informações permitirá que se faça o confronto direto entre as duas perspectivas: aquela vista pela população, na visão superficial do “senso comum”, e aquela trazida pelos dados concretos da realidade.

A partir da confrontação entre essas duas perspectivas, caberá à equipe de elaboração do PMT responder à simples questão: os dados refutam ou confirmam a visão de “senso comum” predominante sobre o assunto em questão? É importante manter a simplicidade nesse ponto, de forma que a terceira linha do quadro acima será preenchida apenas com a resposta simples a esse questionamento.

A partir do momento em que se realiza a comparação entre a visão de “senso comum” e a perspectiva oferecida pelos dados concretos do diagnóstico, é possível preencher a quarta linha do quadro acima. Nessa última linha, a equipe municipal de elaboração do PMT deverá descrever a maneira como ocorre essa relação: se os dados do diagnóstico são mais intensos do que a visão de “senso comum” sobre determinado assunto, se há uma confluência entre as duas visões, ou mesmo se o “senso comum” dá informações mais brandas do que os dados do diagnóstico. Por exemplo, é possível que o “senso comum” informe que a cidade não conta com atrativos naturais, sendo sua zona rural desinteressante para o turista; porém, é também provável que o diagnóstico apresente a presença de várias cachoeiras de interesse, o que refutaria a visão que os próprios habitantes tinham sobre o potencial turístico de sua cidade.

Quando se toma a visão das pessoas – o “senso comum” – como referencial para a análise dos dados coletados no diagnóstico, é possível então perceber com mais facilidade aquilo que os números dizem. Em poucas palavras, pode-se perceber que o “senso comum” é uma farsa, ou mesmo condizente com a realidade – em diferentes níveis de intensidade. Dessa maneira, não só a equipe de elaboração do PMT terá mais facilidade para compreender diversos assuntos técnicos, como também a população terá muito mais facilidade para compreender e absorver cada etapa da construção do PMT.

A utilização desse método auxiliar de interpretação de dados pode ser feita ao longo de assuntos considerados cruciais para o desenvolvimento do turismo no município: como, por exemplo, as atrações oferecidas pela cidade ao turista, as formas de transporte e hospedagem, assim como os serviços disponíveis no local. Para cada um desses – ou, de outros tantos – assuntos, contribuem fatores de diferentes tipos de origens. Sendo assim, os dados a serem adicionados em cada coluna do quadro 3.2 serão todos aqueles que contribuem para que determinada situação ocorra: por exemplo, relacionadas com uma estrutura precária de transportes, pode-se adicionar dados relativos à conservação do terminal rodoviário municipal, ao preço das passagens praticados pelas empresas de ônibus, ou mesmo à distância dos maiores centros urbanos do país. Com base nesses números, é possível confirmar – ou refutar – uma afirmação de “senso comum” que todos partilham sobre a dificuldade de acesso ao município. Em outros termos, dados aparentemente desconectados podem ser reunidos em torno de um mesmo tema e, quando confrontados com o “senso comum”, ganham sentido claro para todos.

O método auxiliar de interpretação de dados não é de uso obrigatório para a elaboração do Plano Municipal de Turismo, ou mesmo para a construção da planilha F.O.F.A. Convém lembrar que se esse método auxiliar tem função didática, como instrumento de organização, compreensão e interpretação dos dados coletados no diagnóstico. Sendo assim, pode ser utilizado antes da montagem da planilha F.O.F.A., como maneira de se compreender a influência que cada dado tem em relação ao contexto maior do turismo no município. Também, o método auxiliar de interpretação de dados pode ser utilizado após a construção da planilha F.O.F.A., como ferramenta para se explorar as relações existentes entre diferentes tipos de dados, e a maneira como esses contribuem para constituir problemas específicos do turismo no município.

Caso a equipe de elaboração do PMT opte por fazer uso do mecanismo auxiliar de interpretação de dados, é bom lembrar que esse pode desempenhar papel didático muito importante, ajudando a população em geral a compreender a realidade do turismo na cidade. Sabe-se que o “senso comum” é a forma de conhecimento que mais facilmente circula entre a população, por sua superficialidade e facilidade de compreensão; por isso, é valiosa a utilização de uma ferramenta que desmistifica – ou confirma – as crenças que a população tem como mais verdadeiras, fazendo para isso uso de dados concretos e atuais levantados no diagnóstico.

4. Organização do diagnóstico

A forma como o diagnóstico municipal do turismo deve ser apresentado, enquanto documento, é de livre escolha por parte da equipe de elaboração do PMT. Entretanto, há alguns direcionamentos lógicos dos quais não há como se afastar muito. Por exemplo, a apresentação e interpretação de dados é uma sequência quase obrigatória, uma vez que faria pouco sentido indicar conclusões sem que se mostrassem os números dos quais essas derivaram.

Os temas a serem desenvolvidos no processo de apresentação e interpretação de dados são limitados pelo conjunto de informações que compõe o inventário turístico elaborado pelos municípios. Mesmo não havendo impedimento em relação a uma possível coleta de informações adicionais, é de se esperar que isso não aconteça, uma vez que o inventário do turismo traz dados em quantidade de diversidade suficientes para subsidiar a elaboração de um Plano Municipal de Turismo (PMT) abrangente.

As diretrizes emanadas pela SETUR-MG (2014) para elaboração do PMT indicam, adicionalmente, a sugestão para que sejam elaborados mais dois itens no diagnóstico do turismo municipal:

- a) Pesquisa de demanda turística e de mercado;
- b) Produtos turísticos ofertados pelo município.

A pesquisa de demanda turística e de mercado, como item de diagnóstico, se encontra parcialmente fora do alcance dos operadores e gestores locais do turismo. Seria um tanto difícil que, no âmbito da elaboração de um plano local, que fossem realizadas pesquisas junto ao público de outras cidades, estados ou mesmo países, em relação ao interesse que tais públicos teriam em visitar o município em questão. Sendo assim, para obtenção desse tipo de dado, é importante acompanhar a vasta produção de material técnico por parte da SETUR-MG, que periodicamente divulga levantamentos sobre a demanda pelo turismo mineiro.

Ainda sobre a questão da demanda, é interessante contar com alguns dados sobre o movimento turístico no município. Dessa forma, é possível observar – ao menos – a demanda turística que vem sendo atendida recentemente pela cidade. A obtenção desses dados pode ser feita, de forma rápida e sem custos, a partir da colaboração do empresariado local e dos prestadores de serviços relacionados ao turismo: o compartilhamento dos dados básicos de atendimentos realizados por esses pode ser uma fonte muito rica de informações a respeito da demanda atual por turismo nesse município.

É bom lembrar que, no primeiro capítulo desse guia de orientações sobre a elaboração do Plano Municipal de Turismo, foi sugerida a composição de uma equipe diversificada, da qual fizessem parte também representantes do empresariado local e de prestadores de serviços relacionados ao turismo. Para os casos de cidades nas quais essa recomendação de trabalho foi

atendida, a obtenção de dados sobre a demanda turística do município é um dos momentos nos quais se mostra mais valiosa a inclusão de empresários e prestadores de serviços do turismo na equipe de elaboração do PMT: dados cruciais podem ser obtidos, assim, de forma gratuita e rápida.

Em relação aos produtos turísticos ofertados pelo município, também a contribuição do empresariado local na elaboração do PMT pode ser crucial, já que esses podem ter acesso mais rápido e completo a tal tipo de informação.

Demanda turística e oferta de produtos, como dados de diagnóstico que também são, devem ser submetidos também à análise. Essa, entretanto, não se faz isoladamente, mas sim a partir da comparação com a análise já feita anteriormente – e que deu origem à matriz F.O.F.A. Assim, é interessante conflitar aquilo que o município realmente é, e pode oferecer para os turistas em potencial, com aquilo que os turistas atualmente querem desfrutar da cidade. Em termos mais simples, trata-se do cruzamento entre oferta e demanda: um exercício de lógica que deve apontar se a cidade – através do Poder Público, empresários e prestadores de serviços locais – está se empenhando para oferecer aquilo que os turistas efetivamente têm disposição em consumir.

Desequilíbrios entre oferta e demanda podem se manifestar de várias formas. Uma delas, por exemplo, é o direcionamento da estrutura turística local para um formato que não desperta o interesse do mercado; nesse caso, o diagnóstico apontaria para um redesenho daquilo que a cidade está disponibilizando para os turistas. Outro exemplo de desencontro entre oferta e demanda seriam as limitações estruturais da cidade em disponibilizar tudo aquilo que interessa aos turistas; em outras palavras, seriam limitações – como de infra-estrutura, por exemplo – que impediriam que os turistas efetivamente tivessem acesso aos atrativos que a cidade possui, e que, afinal, levaram as pessoas a viajar até ela.

Percebe-se, pelos exemplos acima, que podem ocorrer situações bem distintas a partir do cruzamento entre as análises iniciais do diagnóstico e os dados de demanda e produtos turísticos. Cada uma dessas, é importante notar, direciona o PMT para soluções bem diferentes – e a matriz F.O.F.A é de grande valia, nesse ponto, para mostrar as possibilidades de intervenção dos atores do turismo local no contexto de cada problema.

De toda forma, o desenho de opções de ação não deve ser feito como uma conclusão do diagnóstico. As linhas de atuação do PMT são objeto a ser tratado no próximo capítulo do presente guia – isso porque, compõem exatamente um outro capítulo do Plano Local de Turismo.