

Definindo prioridades, linhas de atuação e metodologias de trabalho

1. Introdução

Conforme foi apontado no capítulo anterior da presente cartilha, o diagnóstico é ferramenta voltada para embasar e direcionar o processo de tomada de decisões no âmbito do planejamento municipal em Turismo. Portanto, é provável que após a conclusão do diagnóstico, as equipes municipais de elaboração do PMT tenham percebido que o cenário do turismo na cidade é um tanto diferente em relação àquilo que se esperava inicialmente: questões que se acreditava serem secundárias têm, na verdade, grande efeito sobre a atividade turística no município, problemas antes tidos como prioritários se encontram fora do alcance dos atores locais, enfim, a realidade dos números e análises frequentemente é bem diversa da percepção que se tem do ambiente no dia a dia da cidade.

É com base nessa nova forma de se enxergar a atividade turística, os potenciais e problemas do município, que devemos partir para a etapa propositiva do Plano Municipal de Turismo. É essencial que tenhamos a matriz F.O.F.A. como uma bússola constante, indicando sempre aqueles temas que devem receber atenção prioritária do Poder Público e dos agentes privados e autônomos do turismo no município.

Não custa lembrar que, por prioridade, devemos considerar agora não apenas os problemas que são mais urgentes, mas principalmente, aqueles cuja solução esteja ao alcance dos atores do turismo no município. Essa combinação de fatores, que é evidenciada pela versão final da matriz F.O.F.A., indica claramente os pontos que devem ser enfrentados pelo Plano Municipal de Turismo.

A título de ilustração, convém mencionar que aspectos estruturais, ações demasiadamente dispendiosas, além de assuntos que se encontrem legalmente fora do alcance dos atores municipais do turismo, são os temas que não devem ser contemplados pelo capítulo propositivo do PMT. O risco de se ignorar tais limitações é o de se fazer com que o Plano Municipal de Turismo se frustre como um todo – uma vez que não teve seus objetivos cumpridos – o que equivale a dizer que foram empregados em vão recursos humanos, institucionais e financeiros que poderiam ter produzido melhores resultados se voltados para outras questões.

Não custa lembrar, portanto, que um bom Plano Municipal de Turismo é aquele que, dentro do prazo estipulado, conseguiu colocar em prática as medidas previstas e obter os resultados esperados. Esse cenário, portanto, está diretamente ligado com o estabelecimento inicial de objetivos viáveis e relacionados com os obstáculos da cadeia produtiva do turismo no município: sem relação necessária com grandes obras ou vinculado à liberação de grande montante de recursos.

2. Organizando as proposições do Plano Municipal de Turismo

É importante considerar, como referencial geral, que o Plano Municipal de Turismo é organizado em torno de um horizonte de quatro anos. Portanto, as soluções a serem propostas no âmbito do PMT devem levar em conta essa perspectiva: é possível estabelecer metas anuais, que em conjunto produzam o resultado que se deseja obter ao final do período de vigência do Plano,

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.

assim como também é possível prever ações para realização em etapas, ou mesmo para serem executadas apenas nos últimos anos do PMT – em contraposição a outras que tenham implementação imediata.

O ponto principal é que, dentro do horizonte de quatro anos, os problemas mais importantes do turismo no município sejam equacionados – de forma realista – nas ações do PMT.

3. Definindo prioridades: “o quê” será abordado

A organização da etapa propositiva do Plano Municipal de Turismo se dá em três níveis de complexidade: eixos estratégicos, programas e projetos. Dessa forma, cada eixo estratégico é composto de mais de um programa, e cada programa se divide em diferentes projetos. O quadro abaixo ajuda e ilustra essa organização:

Quadro x: Organização hierárquica das propostas do Plano Municipal de Turismo

Plano Municipal de Turismo							
Eixo Estratégico I				Eixo Estratégico II			
Programa a		Programa b		Programa c		Programa d	
Projeto 1	Projeto 2	Projeto 3	Projeto 4	Projeto 5	Projeto 6	Projeto 7	Projeto 8

A ideia principal por detrás da organização lógica vista no quadro acima pode ser resumida em uma palavra: especialização. Nesse sentido, as ações propostas no PMT devem ser organizadas de maneira especializada, ou seja, reunidas em conjuntos homogêneos de atividades, com o objetivo de se obter melhores resultados com o menor dispêndio de recursos. Cada projeto previsto no PMT deve seguir essa orientação, dedicando-se a resolver uma questão específica, pontual, identificada como necessária na etapa de diagnóstico.

A combinação das ações pontuais – específicas – que são os projetos, devem estar voltadas para a realização de objetivos mais amplos e diversos, nesse caso, um programa em especial. Por exemplo, se um programa está voltado para a qualificação da mão de obra empregada no setor turístico do município, é possível conceber um projeto voltado para a realização de cursos formais de formação dos trabalhadores atuais, e ao mesmo tempo, outro projeto voltado para a divulgação de boas práticas no atendimento ao cliente. É fato que ambos os projetos estão relacionados com a melhoria nos serviços prestados pelos trabalhadores do município, porém, cada um está relacionado com uma maneira específica de se construir esse resultado – ações especializadas, portanto, mais eficientes, além de coordenadas sob um mesmo programa.

A mesma lógica anima a relação entre programas, articulados para a construção de eixos estratégicos de amplitude maior. Para que se possa identificar a diferença entre os níveis do PMT, é importante ter em mente que os projetos são a unidade básica de ação – ou seja, as ações concretas são descritas em seus aspectos práticos apenas nos projetos. Já os programas definem temas, e os eixos estratégicos tratam de grandes áreas de interesse, escolhidas no âmbito do PMT.

Feita essa explicação, vale a pena voltar a observar a matriz F.O.F.A., definida pela equipe de elaboração do Plano Municipal de Turismo na etapa anterior. As maiores questões ali apontadas, podem ser organizadas a partir de seus temas – caso ocorra a percepção de que mais de um problema têm relação entre si. Esse seria o caso, por exemplo, se os atrativos turísticos do município demandassem recuperação: mesmo que se fizessem necessárias ações de preservação ambiental, restauro de patrimônio histórico, construção de infra-estrutura de acesso e sinalização – ou seja, áreas de atuação muito distintas – ainda assim, todas essas teriam a raiz em comum de se construir condições para que tais atrativos voltassem a receber visitantes. Ainda nesse mesmo exemplo, seria importante marcar a diferença em relação a ações voltadas para a divulgação e comercialização de produtos turísticos do município em questão – essas, portanto, comporiam um

outro eixo estratégico, pois não estariam relacionadas com os atrativos turísticos em si, mas sim como as formas como esse poderia ser oferecido a clientes em potencial.

É muito importante, dessa maneira, equacionar os problemas identificados na matriz F.O.F.A. de acordo com as possíveis relações – ou divergências – que esses guardam entre si. Dessa forma, agregados sob um mesmo eixo estratégico, os problemas de uma mesma natureza podem ser enfrentados de forma concentrada – especializada, como já vimos aqui – em programas ou projetos (a depender do nível de complexidade) coordenados. Veja, no quadro 3.2, abaixo, um exemplo de especialização de complexidade no âmbito de um Plano Municipal de Turismo hipotético:

Quadro 3.2: Exemplo de hierarquização de ações em um PMT hipotético

Plano Municipal de Turismo							
Eixo Estratégico I: Recuperação de atrativos turísticos				Eixo Estratégico II			
Programa a: Meio ambiente		Programa b: Patrimônio histórico		(...)		(...)	
Projeto 1: Replantar matas ciliares em torno das nascentes	Projeto 2: Recolher lixo espalhado nas cachoeiras do município	Projeto 3: Restauo da Igreja Matriz do município	Projeto 4: Implantação de sinalização nos imóveis de interesse histórico	(...)	(...)	(...)	(...)

A partir do exemplo hipotético apresentado no quadro 3.2, é possível visualizar como cada projeto lida com ações, possíveis parceiros, fontes de recursos e marcos legais muito diferentes dos demais. Ainda assim, percebe-se também que cada projeto está imediatamente associado ao interesse geral de um programa, contribuindo nitidamente com a conformação dos resultados desse.

A partir da massa de problemas que emerge do diagnóstico – mais especificamente, da matriz F.O.F.A., que elimina questões que estão fora do alcance do PMT – é preciso trabalhar a hierarquização dessas questões, encaixando-as como eixos estratégicos, programas ou projetos. Ainda, no âmbito desse movimento de análise dos problemas diagnosticados, é importante perceber que, muitas vezes, existe nitidez ao se perceber programas, mas nem sempre os projetos estariam visíveis imediatamente a partir da matriz F.O.F.A.; nesses casos, o esforço de elaboração do PMT deve conter o desenho geral de projetos que seriam necessários para que um determinado programa fosse viabilizado.

Trata-se, afinal, do momento de se realizar um esforço de racionalização dos problemas identificados no diagnóstico:

- a) agrupando-os em temas;
- b) organizando-os em níveis de complexidade (como eixos temáticos, programas ou projetos) e;
- c) complementando-os, se necessário, a ponto de torna-los executáveis (prevendo projetos, por exemplo, quando o problema estiver detalhado apenas como programa).

Para cada nível de complexidade do Plano Municipal de Turismo (eixo temático, programa ou projeto), devem ser estipuladas metas e objetivos: em outras palavras, é preciso afirmar quais seriam os resultados desejáveis para cada um deles. Em curtas palavras, essa é a forma mais imediata de se perceber se o PMT cumpriu com seus objetivos, ao final de seu período de vigência.

A diferença entre metas e objetivos é simples de se estabelecer: as metas são “aquilo que se pretende fazer”, enquanto os objetivos são “aquilo que se quer alcançar”. Dessa forma, considerando um exemplo que faz parte do quadro 3.2 (Projeto 1), é possível ter a meta de “plantar 300 árvores” nas áreas de nascentes do município, para que se possa alcançar o objetivo de “reestabelecer o fluxo contínuo de água da nascente durante o ano inteiro”. Dessa forma, fica claro que, a partir do cumprimento da meta (plântio das árvores), pretende-se atingir um objetivo bem determinado (recuperar o funcionamento normal da nascente).

É preciso destacar, nesse ponto, que é importante guardar a relação entre meta e objetivo: ou seja, observar se, realmente, a realização de tais metas contribui com a concretização de tal objetivo. É possível que, em muitos casos, a equipe de elaboração do PMT perceba que há mais fatores relacionados com a concretização do objetivo desejado – então, seria necessário rediscutir o número de projetos (com suas respectivas metas) necessários para a concretização de um objetivo, ou mesmo se esse objetivo em questão seria mesmo viável, caso se perceba que ele é demasiado complexo. De toda forma, em situação ideal, a realização das metas propostas deve necessariamente levar à concretização do respectivo objetivo.

O manual de orientações elaborado pela SETUR-MG (SETUR, 2014), como guia para a institucionalização das políticas de turismo em Minas Gerais, sugere que os Planos Municipais de Turismo tenham, ao menos, três eixos temáticos: relação institucional, estrutura e produtos turísticos. Evidentemente, por se tratar de um instrumento de livre elaboração por parte do setor turístico de cada município, cada PMT deve se basear naqueles problemas que foram identificados no diagnóstico feito pela equipe municipal de planejamento. Entretanto, as recomendações da SETUR-MG devem ser consideradas como referência geral para todos os municípios mineiros, uma vez que há ocorrência de problemas em comum em muitas cidades.

Dessa forma, as questões institucionais estão relacionadas com a definição clara de uma estrutura decisória – no âmbito da prefeitura, mas também incluindo empresários e trabalhadores – relacionada ao turismo na cidade. Busca-se, a partir dos projetos que derivam desse eixo temático sugerido para o PMT, superar a fragmentação entre setores da prefeitura, associações de interesse e mesmo grupos de pressão setoriais; dessa forma, as questões ligadas ao turismo poderiam ser tratadas de forma integrada – ou seja, consciente das diversas formas através das quais a atividade turística possa ser afetada na cidade. Nesse mesmo âmbito, espera-se a proposição de projetos que facilitem o relacionamento também com outras instâncias federativas – sejam elas federais ou estaduais – e suas diversas instâncias burocráticas que possuem interface com o turismo.

Quanto aos outros dois eixos temáticos sugeridos pelo manual de orientação da SETUR-MG (2014), relacionados com estrutura e produtos turísticos, espera-se que esses proponham projetos voltados para, respectivamente, intervenções concretas na estrutura turística do município, e para a adoção de novas abordagens na apresentação e comercialização dos atrativos do município para o mercado. De toda forma, não custa repetir que tais três eixos temáticos são apresentados como uma sugestão generalista, baseada nos problemas enfrentados por boa parte dos municípios mineiros – nada, portanto, que deva obrigatoriamente prevalecer sobre as conclusões que a própria equipe municipal de elaboração do PMT construa por conta própria, após a análise do diagnóstico do turismo local.

É importante considerar que, no âmbito do conjunto de projetos – coordenados em programas e eixos estratégicos – que estiverem previstos no Plano Municipal de Turismo, existe a possibilidade de se elencar prioridades ao longo do período de quatro anos de execução do PMT. Dessa forma, uma das formas a partir das quais se pode organizar a implementação do PMT, é exatamente pelo sequenciamento de projetos ao longo do tempo – algo que torna mais viável a realização do Plano Municipal de Turismo como um todo.

4. Acesso a recursos: “quanto”, “quando” e “como”

Um elemento que costuma ser determinante nesse processo de distribuição de ações ao longo dos quatro anos de execução do PMT é a disponibilidade de recursos. Não é conveniente concentrar as metas do PMT no período inicial de execução desse, se não houver possibilidade – realista – de obtenção dos valores correspondentes em curto espaço de tempo. O risco, vale

repetir, é que o Plano Municipal de Turismo seja perdido – enquanto esforço de planejamento – pela incompatibilidade entre suas proposições e a disponibilidade financeira do município.

Ainda em relação à distribuição das ações do Plano em seu tempo de vigência, vale a pena pensar que diferentes ações de governo podem ter acesso a recursos financeiros em momentos distintos. Dessa forma, não se trata apenas de “quanto” dinheiro o município terá para empregar nas ações do PMT, mas sim “quando” esses valores vão estar disponíveis – e, para quais áreas de atuação. Um levantamento minucioso da disponibilidade esperada de recursos – feito a partir dos orçamentos anuais do município, assim como do padrão dos valores que cada área temática da Prefeitura Municipal costuma ter para investir – é indispensável para orientar na distribuição temporal das ações que comporão o Plano Municipal de Turismo.

É importante também considerar os recursos que podem vir a ser captados junto aos governos Federal, Estadual, e mesmo junto à iniciativa privada. Trata-se, antes de mais, de uma questão polêmica: com poucas exceções, não há garantia de que o município receberá recursos de tais fontes, de forma que seria arriscado associar algumas ações do PMT exclusivamente à obtenção de valores junto a outras instâncias. Ao mesmo tempo, considerando que o ente municipal é aquele que menos recursos absorve no sistema federativo brasileiro, elaborar um Plano Municipal de Turismo que seja custeado apenas com recursos próprios do município seria bastante frustrante, dada a escassez estrutural de recursos das prefeituras.

Uma opção seria valorizar, na elaboração do PMT, ações que visem direcionar as atividades de outros setores da Prefeitura Municipal para configurações que auxiliem a execução do Plano Municipal de Turismo. Dessa forma, ganha-se mais segurança de que a ação será executada – uma vez que essa não dependerá de recursos adicionais, mas sim dos valores já previstos para a área temática original – dando viabilidade ao PMT como um todo.

Um exemplo seria a sugestão de que, no planejamento municipal de recuperação de estradas vicinais, aquelas que levam a atrações turísticas recebam prioridade – preferencialmente, com a estipulação de datas precisas de realização de tais ações. No mesmo sentido, seria possível articular as ações tradicionais de fomento à atividade econômica no município – como cursos profissionalizantes e treinamentos oferecidos pela Prefeitura – com as necessidades de qualificação da mão de obra que porventura forem apontadas como uma necessidade no âmbito do PMT. Mais uma vez, o Plano Municipal de Turismo potencializa sua viabilidade a partir da articulação com outros setores temáticos da Prefeitura Municipal – deixando sempre claro que tal cooperação não pode se limitar ao campo das intenções, sendo necessária programação precisa e comprometimento formal para que tais iniciativas possam ser devidamente registradas como formas de atuação no âmbito do PMT.

Em relação aos governos Estadual e Federal, a incerteza é um pouco maior, já que as liberações de recursos voltadas para a área do turismo ainda não são dotadas de previsibilidade de datas e valores. Com exceção do repasse originário do ICMS Turístico do governo mineiro, não há outras transferências de recursos institucionalizadas, que deem ao planejador segurança no momento de atribuir recursos às ações específicas do PMT ao longo dos seus quatro anos de implementação.

Sendo assim, é importante saber as categorias de repasses – características dos municípios que costumam ser elegíveis para receber tais recursos, por exemplo – que usualmente são utilizadas pelas instâncias estaduais e federais em seus programas. Dessa forma, é possível saber – ao menos, hipoteticamente – qual a possibilidade de que o município para o qual se planeja consiga receber recursos federais ou estaduais com o intuito de fomentar o turismo.

Uma vez que o Plano Municipal de Turismo não pode ser estruturado como um documento condicionado a fatores externos, é interessante que a possibilidade de se receber recursos estaduais ou federais seja prevista no PMT, mas que não seja o seu ponto central. Para cada ação prioritária do PMT, portanto, deve haver a previsão de mais de uma abordagem para a implementação: não apenas a obtenção de ajuda estadual ou federal, mas também uma outra forma de se viabilizar a ação em pauta. Dessa forma, o Plano Municipal de Turismo apontará caminhos em ambos os casos: com, ou sem, a ajuda concedida pelo governo estadual ou federal.

5. Considerações sobre projetos

A partir da estrutura de um Plano Municipal de Turismo, vista de forma resumida acima, é possível perceber que o projeto desempenha o papel de maior destaque: é através de cada projeto, afinal, que são organizadas as ações, prazos, recursos e pessoal que serão mobilizados para colocar em prática o PMT. Dessa forma, é importante dedicar algum espaço para a apresentação de temas relacionados à estruturação de projetos.

Há diversas metodologias voltadas para a elaboração, avaliação e implementação de projetos – algumas oriundas das empresas privadas, enquanto outras derivam da tradição em estudos do setor público. Não é, entretanto, a metodologia empregada que define a validade ou sucesso de um projeto: esse papel decisivo cabe, via de regra, à clareza que o projeto tem para definir os interesses a serem perseguidos, os métodos a serem utilizados, assim como a definição das medidas que indicarão seu sucesso.

Um exercício de lógica que pode ser empregado, nas etapas iniciais de desenho de qualquer projeto, é chamado árvore de problemas. Trata-se, basicamente, de um diagrama voltado para a classificação de eventos como “causas” de um problema específico, “consequências” desse mesmo, assim como para a delimitação do escopo do próprio problema em si. Do ponto de vista gráfico, as causas devem ser posicionadas como raízes de uma árvore, o tronco dessa como o problema, e os galhos abrigam as consequências.

A partir da estruturação desse diagrama, é possível que o autor do projeto questione sua ideia inicial de várias formas distintas e, ao longo desse processo, revise suas concepções iniciais e aprimore sua abordagem. Por exemplo, um problema para o qual se identifique um grande número de causas, provavelmente dê origem a um projeto com muitas frentes de atuação – e, portanto, grandes possibilidades de se perder o foco de atuação e de não se construir os objetivos desejados. Nessa situação hipotética, o autor do projeto provavelmente se encontrará diante da possibilidade de transformar tal projeto em um programa e, assim, poder estruturar posteriormente um número múltiplo de projetos pontuais, voltados para a abordagem de questões específicas do problema que se deseja equacionar.

Outra possibilidade de crítica e aperfeiçoamento do processo de planejamento, que se vê a partir do trabalho com a metodologia da árvore de problemas, é a consideração sobre a relação entre causas, problema e consequências. São muitas as possibilidades de que, por exemplo, algumas consequências sejam derivadas de mais de um problema, de maneira que o sucesso na resolução de um projeto em especial tenha sucesso na resolução do problema, sem que isso leve à erradicação da consequência em questão. Dessa forma, é possível questionar a respeito da utilidade do projeto em si – uma vez que, mesmo seu melhor resultado, pode não produzir uma alteração perceptível na realidade.

É através de várias revisões no diagrama da árvore de problemas que se constrói um projeto claro – com um foco de atuação preciso, além de interesses bem delimitados a serem buscados e métodos de atuação previamente decididos.

Após a conclusão da árvore de problemas, essa deve ser transposta em outro diagrama chamado árvore de soluções. A construção desse segundo diagrama é simples: basta transformar cada texto negativo (problemas, reclamações e afins) da árvore de problemas, em sua versão positiva (soluções, ambientes favoráveis e similares) na árvore de soluções. É o segundo diagrama, portanto, que estabelece os resultados a serem perseguidos – pela descrição do “problema resolvido”, no tronco da árvore de problemas – e seus efeitos sobre a coletividade – a partir dos galhos da árvore de soluções, nas quais estão as manifestações desse problema resolvido.

Tão importante quanto se estabelecer com clareza metas e resultados a serem buscados, é definir as formas práticas de trabalho a serem adotadas. Nesse sentido, a árvore de soluções também é importante, pois cada uma de suas raízes – que, na árvore de problema eram as causas – vai indicar as linhas de ação a serem adotadas no projeto. Isso porque, por uma relação lógica, deve-se interferir nas causas, para que se eliminem os problemas e, posteriormente, suas consequências. Dessa forma, à medida que foram recortadas as causas mais importantes do problema em questão na árvore de problemas, tem-se, com certa automaticidade, as ações a serem adotadas na árvore de soluções – estratégias pontuais, portanto, para a eliminação de cada causa.

É a partir das linhas de ação presentes na árvore de soluções, que se parte para delimitar o projeto como um todo: cronograma, recursos e perfis profissionais que se farão necessários,

entraves legais e institucionais a serem superados, dentre outras possibilidades. É sempre bom lembrar que um projeto costuma manter a homogeneidade entre suas linhas de ação, de forma que uma diversificação muito aguda entre as linhas de atuação que se pretende propor em um projeto pode, em muitos casos, indicar a necessidade de se estruturar um programa amplo, composto de vários projetos pontuais em áreas específicas.

Também devem compor qualquer projeto: as definições de objetivos (que também devem ficar muito claros na árvore de soluções); a escolha dos indicadores que permitam a verificação do cumprimento de cada objetivo; a explicitação das ações concretas que servirão para realizar tais metas, assim como a atribuição de responsáveis por cada um dos elementos a serem implementados.

Uma vez que o presente documento não objetiva fornecer conteúdo para capacitação específica em formulação de projetos, é importante destacar que a metodologia da árvore de problemas está voltada para auxiliar na delimitação do escopo, assim como no estabelecimento das relações lógicas básicas desse. Trata-se, afinal, da concepção básica da estrutura de um projeto – e não, do desenho do projeto em si, com os detalhes de execução que o compõem. Portanto, após a maturação da ideia principal, sua redação em forma de projeto deve ocorrer a partir de rotinas específicas para a definição desse tipo de documento executivo.