

2

PROCESSO DE PLANEJAMENTO

O planejamento como sistema

Na segunda metade deste século, começou-se a generalizar a análise dos sistemas que regem os fenômenos científicos, tanto tecnológicos quanto sociais: “Seria um instrumento útil, capaz de fornecer modelos a serem usados em diferentes campos e transformados de uns para outros, salvaguardando-se, ao mesmo tempo, do perigo de analogias vagas, que muitas vezes prejudicam o progresso” (von Bertalanffy 1973, p. 57).

Discute-se atualmente se há uma teoria geral dos sistemas, mas é importante referirmo-nos à história dessa disciplina, a fim de percebermos o que ela representou no que diz respeito à evolução da ciência, embora hoje não seja tida como verdade absoluta.

A teoria geral dos sistemas foi concebida por volta de 1925, com alguns conceitos isolados. Foi só em 1937 que apareceu sua primeira formulação, com base nos estudos de biologia feitos por von Bertalanffy.

Num momento da história da ciência em que prevalecia a concepção mecanicista do mundo, em que a ciência tinha seu paradigma nas leis da

física convencional, em que o funcionalismo, na teoria sociológica, acentuava a manutenção do equilíbrio, subestimando as transformações socioculturais, a teoria geral dos sistemas pretendia organizar a transformação das categorias de pensamento que a complexidade moderna trazia, permitindo, ao mesmo tempo, generalizar conceitos, mas sem perder o espírito científico.

Existem modelos, princípios e leis que se aplicam a sistemas generalizados ou a suas subclasses, qualquer que seja seu tipo particular, a natureza dos elementos que os compõem e as relações ou forças que atuam entre eles. Postulamos uma nova disciplina chamada Teoria Geral dos Sistemas. Seu conteúdo é a formulação e derivação dos princípios válidos para os sistemas em geral. (von Bertalanffy 1973, p. 55)

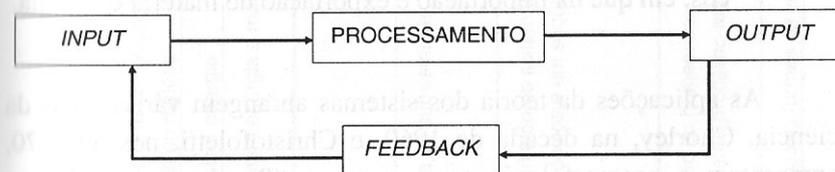
Para esse autor, a necessidade de uma análise sistêmica era imperativa, não só pela exigência de maior heterogeneidade advinda da complexidade crescente da tecnologia, mas, logo após a Segunda Guerra Mundial, porque ele entendia que só vendo o mundo como um sistema se conseguiria salvá-lo.

A concepção mecanicista do mundo, considerando o jogo das partículas físicas como a realidade última, encontrou sua expressão numa civilização que glorifica a tecnologia física que levou finalmente às catástrofes de nosso tempo. Possivelmente, o modelo do mundo como uma grande organização ajude a reforçar o sentido de reverência pelos seres vivos, que quase perdemos nas últimas sanguinárias décadas da história humana. (von Bertalanffy 1973, p. 76)

Infelizmente, o mundo da ciência adotou a teoria dos sistemas, cada ramo na forma mais adequada a si mesmo. Porém, vivemos num mundo cada vez mais sanguinário, onde não só é latente o perigo de uma terceira guerra (desta vez atômica) como também existem pequenas guerras espalhadas pelo globo inteiro e a fome mata uma criança a cada dois minutos

nos países subdesenvolvidos. Tal fato não invalida a outra intenção de von Bertalanffy, de que a teoria dos sistemas fosse “um grande avanço no sentido da síntese interdisciplinar e da educação integrada”.

De todos os derivados da teoria dos sistemas, o mais comumente encontrado na tecnologia e na natureza viva é o esquema da retroação, do domínio da cibernética, tão conhecido que amiúde é tido como sinônimo. A cibernética, como disciplina, foi criada em 1945 por Robert Wiener e abrange a teoria da comunicação juntamente com seu controle. Seu esquema básico é:



O autor define o sistema de retroação como o “processo de receber e utilizar informação, que é o processo do nosso ajustamento às contingências do ambiente exterior e ao nosso viver efetivo dentro desse ambiente” (Wiener 1950, p. 27).

Há várias definições de sistemas:

- série de objetos com determinada relação entre eles e seus atributos (Hall 1964, p. 94);
- complexo de elementos ou componentes direta ou indiretamente relacionados numa rede causal, de sorte que cada componente se relacione com pelo menos alguns outros de modo mais ou menos estável dentro de determinado período de tempo (Buckley 1971, p. 68).

Von Bertalanffy classificou os sistemas em fechados e abertos e os hierarquizou da seguinte forma:

- *fechados* – subdivididos em estruturas estáticas, relojoaria (máquinas em geral) e mecanismos de controle (servomecanismos do tipo do homeostato) em que nenhum material entra ou sai. É o domínio da físico-química;
- *abertos* – subdivididos em organismos inferiores (vegetais), animais, homem, sistemas socioculturais e sistemas simbólicos, em que há importação e exportação de matéria e energia.

As aplicações da teoria dos sistemas abrangem várias áreas da ciência. Chorley, na década de 1960, e Christofolletti, nos anos 70, apresentam a geomorfologia como sistema: “Praticamente todos os sistemas que interessam ao geógrafo não atuam de modo isolado, funcionam dentro de um ambiente e fazem parte de um conjunto maior” (Christofolletti 1979, p. 3). A esses conjuntos maiores, o autor denomina sistemas antecedentes ou controlantes, sendo os resultantes sistemas subseqüentes ou controlados, aos quais os primeiros fornecem matéria e energia, estabelecendo os parâmetros que regulam seu funcionamento.

Os sistemas geomorfológicos são classificados de acordo com dois critérios, conforme mostra o quadro ao lado, elaborado com base em Christofolletti (1979, pp. 14-19).

Dentro dessa classificação, ainda temos as plantas, os animais, os ecossistemas, o homem, os sistemas sociais e os ecossistemas humanos já descritos por von Bertalanffy.

Meio século depois dos primeiros enunciados da teoria dos sistemas, resgatamos deles a necessidade de criar, para cada disciplina, um modelo sistêmico que permita uma melhor organização do trabalho, sempre questionando a validade de certas *verdades universais*.

CRITÉRIO	CLASSIFICAÇÃO	SUBCLASSE	DESCRIÇÃO	EXEMPLOS
Funcional	Isolados		Não perdem nem recebem energia ou matéria	Erosão
	Não-isolados	Fechados Abertos	Permutam energia Permutam energia e matéria	Ciclo hidrológico Serres vivos, indústrias, cidades
Estrutural	Morfológicos	Isolados Fechados Abertos		Cidades industriais
	Em seqüência	Caixa branca Caixa cinza Caixa preta	Cadeia de subsistemas	
	Processo-resposta		Combinação de sistemas morfológicos e em seqüência	Aumento de população trazendo a modernização da cidade que atrai mais migração provocando mais modernização
	Controlados		Atuação do homem sobre o sistema de processo-resposta	Modificação da capacidade de infiltração para se modificar uma praia
	Automantenedores		Mais baixas formas de vida	Células

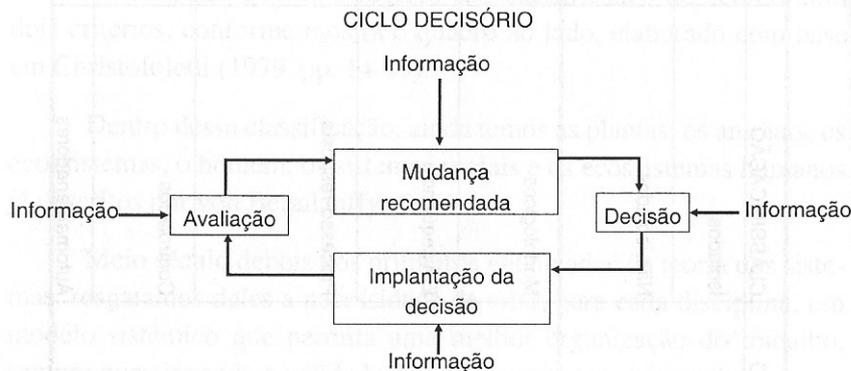
No campo específico do planejamento de turismo, interessa o apoio do sistema geomorfológico, já que trabalhamos com organização do espaço, mas o trabalho global deve ser sistematizado dentro de uma abordagem mais ampla.

Como veremos a seguir, o planejamento é constituído de várias fases, cada uma delas com uma complexidade interna própria, sujeitas a permanente fluxo de informações e retroalimentação. As informações, sendo “aquilo que realiza trabalho lógico sobre a orientação do organismo” (Buckley 1971, p. 79), permitem, justamente, o processo e a realimentação.

O modelo que propomos neste contexto é o da cibernética, e podemos dizer que o sistema de planejamento consiste numa série de subsistemas ou microssistemas coordenados com seqüência e complexidade variadas para cada caso.

Fases do planejamento

Os subsistemas têm como característica fundamental a necessidade de decisões sucessivas. A informação leva a recomendar uma mudança, que leva a uma decisão, que deve ser implantada e avaliada para promover novas mudanças.



(Russell Ackoff, *Planejamento empresarial*)

Nessa sucessão de microciclos, as informações virão de fontes diferentes em cada caso, e o grau de mudanças será variável; o que não será variável e terá igual peso em todo momento será o ato de decidir. Da decisão certa no momento certo, dependerá o sucesso do planejamento.

A primeira mudança recomendada no processo de planejamento, e a mais simples, é passar da não-existência do planejamento à decisão de planejar. As informações, nesse caso, vêm de fora, na forma de MOTIVOS. De um ponto de vista econômico, os motivos podem ser:

- revolução das expectativas quanto ao nível de vida;
- deficiências do sistema de preços em virtude de: divergências entre custos sociais e privados, imperfeições do mercado, riscos de investimento, desigualdade.¹

De um ponto de vista mais abrangente (cf. Baptista), temos como motivos:

- necessidades conjunturais (reais ou modismos);
- exigência de agências financiadoras;
- novas lideranças na empresa;
- necessidade de aplicar novos programas;
- necessidade de administrar melhor recursos escassos;
- necessidade de aplicar recursos ociosos.

No caso específico do turismo, há mais uma motivação: a necessidade de adequação entre fluxo turístico e núcleo receptor, de forma a atender as expectativas do primeiro sem esquecer os direitos do segundo no que se refere aos aspectos urbanístico, ecológico e social.

1. Cf. Holanda 1985, cap. II.

Uma vez tomada a decisão de planejar, o processo passa por várias fases metodológicas (Baptista), também chamadas de etapas ou elementos fundamentais (Holanda). Do ponto de vista do processo racional, as etapas de planejamento podem ser classificadas em: reflexão diagnóstica (estudo e decisões), ação, reflexão crítica (avaliação e novas decisões).

O quadro a seguir sintetiza as diferentes fases metodológicas, associando os processos mentais que elas requerem e os documentos resultantes.

PROCESSO RACIONAL		FASES METODOLÓGICAS	DOCUMENTOS
reflexão diagnóstica	análise e síntese	escolha e delimitação estudo/diagnóstico	proposta preliminar diagnóstico
	decisão (opção)	definição de objetivos e metas	estudos de viabilidade ante-projeto
	criação	formulação de propostas alternativas de intervenção	planos programas projetos
ação	intervenção	implementação implantação e execução controle	roteiros normas manuais relatórios
reflexão crítica	crítica	avaliação <i>feedback</i>	relatórios avaliativos

Quadro adaptado de Baptista 1981, p. 21.

Na proposta teórica de Holanda, o planejamento divide-se em dois momentos: diagnóstico e prognóstico.

A etapa de diagnóstico coincide com a etapa de escolha e delimitação do tema, na qual o planejador deve decidir exatamente *o que* planejar, qual será o objeto de seu trabalho.

A etapa de prognóstico começa com a formulação de alternativas de intervenção, na qual o planejador deve criar caminhos para atingir

seus objetivos, deve pensar na forma de realizar a tarefa desejada. É a etapa de decidir *como* fazer.

O prognóstico, de acordo com Holanda, tem como resultado:

- a) previsões ou projeções de tendências, baseadas fundamentalmente em dados estatísticos anteriores e em cálculos matemáticos. Assim, por exemplo, no planejamento de turismo, se o número de turistas aumentou em média $x\%$ nos últimos cinco anos, pode-se projetar um número de turistas Y para o ano 2000;²
- b) diretrizes da política econômica, que balizarão, tendo em vista as citadas previsões, as normas que o poder central ditará, de acordo com certos objetivos, que poderão ser:
 - b.1) *finais ou básicos* – que sintetizam a filosofia do poder central e se expressam em termos qualitativos. Por exemplo, desenvolver o turismo social (governo) ou fazer a cadeia de hotéis mais luxuosa do país (empresa privada);
 - b.2) *derivados* – que expressam quantitativamente metas a serem atingidas como parte dos objetivos finais. Por exemplo, oferecer a possibilidade de turismo social a um milhão de pessoas no primeiro ano ou construir a cadeia de hotéis em seis anos, num ritmo de dois por ano.

As diretrizes requerem *instrumentos* para a realização dos planos.

Eles poderão ser:

- *gerais* – condições indispensáveis, infra-estrutura básica. Geralmente, são investimentos feitos pelo governo diretamente, por exemplo, estradas;

2. Esses cálculos são do domínio da teorometria.

- *particulares* – incentivos específicos para determinada área, também chamados de investimentos indiretos, por exemplo, subvenções, créditos, isenções.

Tanto os instrumentos gerais quanto os particulares podem ser de natureza *qualitativa*, o que implica a modificação das estruturas (no citado exemplo do turismo social, criar políticas socioeconômicas que permitam que todas as camadas da população possam usufruir do turismo. Podem ser também de natureza *quantitativa*, nesse caso, são aplicados critérios estritamente numéricos (atingir uma entrada de divisas de x milhões de dólares por conceito de turismo receptivo).

O turismo, sendo uma atividade que transcende a esfera econômica, precisa ser planejado levando-se em conta, além dos aspectos acima referidos, o aspecto social. Para tanto, o esquema proposto por Baptista fornece amplos subsídios.

Antes de analisar mais profundamente o diagnóstico da situação-problema, a autora faz um alerta sobre a importância da *escolha* do que planejar, ou seja, definir qual será o problema. Cita uma frase de Albert Einstein: “Amiúde, a simples colocação de um problema é muito mais essencial do que a solução, que pode ser apenas uma questão de habilidade matemática ou experimental. Fazer novas perguntas, suscitar novas possibilidades, ver velhos problemas de um novo ângulo são coisas que exigem imaginação criadora e possibilitam verdadeiros adiantamentos na ciência.”

Nas equações matemáticas, tal fato é claríssimo; se as questões estão mal colocadas, jamais se chega a uma solução. Nas ciências sociais, isolar os fatos e abstrair-los do todo é mais difícil, daí, às vezes, realizar-se um bom planejamento científico, mas não chegar ao efeito esperado, simplesmente porque se partiu da hipótese errada.

O planejador terá essa escolha facilitada se o objeto do planejamento lhe for apresentado como resultado de um *feedback* (sendo, em tal caso, replanejamento).

Quando o objeto do planejamento (o problema) for escolhido pelo poder decisório, caberá ao planejador julgar o grau de adequação da idéia à realidade da empresa (ou órgão) e, caso necessário, propor uma revisão.

Quando a escolha do que planejar é da competência do planejador, ele deverá considerar a filosofia da instituição na qual está inserido, sua área de competência, suas características econômico-administrativas, a legislação, os recursos humanos e financeiros e o nível de desenvolvimento científico e tecnológico da(s) instituição(ões) envolvida(s). Cada decisão tomada no processo deverá ser planejada, ou seja, sistematizada, interpretada e documentada.

Essa primeira etapa resultará em um documento na forma de proposta preliminar, no qual deverão ser definidos claramente o objeto, a justificativa e a delimitação do que não será abordado, a formulação das hipóteses iniciais e a definição dos conceitos básicos. Esse documento preliminar passará por uma sanção (aprovação) que permitirá a continuidade do processo. É conveniente, quando da redação da proposta preliminar, envolver os responsáveis pelas decisões, a fim de prestigiá-los, assim como consultar relatórios anteriores que tenham sido aprovados, para ter antecedentes de peso que favoreçam a sanção.

A etapa de *estudo-diagnóstico* define-se como “de investigação, reflexão, compreensão e juízo dos dados da realidade, com base em um quadro normativo definido, com fins operativos que visem à intervenção”.

Vemos nessa definição a necessidade absoluta de que o planejador conheça a realidade sociopolítica e econômica na qual está inserido. Porém, não se está propondo um estudo inoperante, mas, sim, um estudo *para* intervir. No turismo da América Latina, esse dado torna-se fundamental, já que o turismo nessa área vem sendo trabalhado nos moldes da Europa e dos Estados Unidos, cujas realidades são completamente diferentes.

Essa etapa tem como objetivos *traçar um marco de situações antecedentes*, ou seja, fazer um levantamento histórico do assunto; *definir áreas críticas de necessidade*, detectando aquela *peça-chave* sem

a qual a ação não poderá ser desencadeada; *buscar elementos para justificar a ação*, de forma a não executar coisas desnecessárias ou preteríveis, visando a uma maior economia em todos os sentidos (dinheiro, tempo, esforço); e *estabelecer prioridades*, para que exista uma seqüência lógica na ação.

O estudo deve começar com a coleta e o processamento de dados, que deverão ser *precisos*, deixando-se de lado todos aqueles dados de fonte duvidosa (boatos, *achismos*).

A um estudo exploratório, deve seguir-se uma *coleta* cumulativa, que permitirá a identificação de fatos e tendências. Deverão ser levantados dados da situação socioeconômica, verificando se ela é estrutural (permanente) ou conjuntural (temporária). Deve-se verificar que práticas a empresa (ou instituição) está adotando na área em estudo e se outras empresas o estão fazendo e de que forma. Outro aspecto necessário ao estudo é a pesquisa de normas e leis que rejam aquilo que está sendo planejado. Finalmente, deve-se fazer um levantamento dos recursos materiais e humanos com que conta a empresa e aqueles que poderiam vir a ser utilizados em regime de prestação de serviços temporários.

O diagnóstico na área social difere do diagnóstico na medicina ou na mecânica. Um rim que não funciona e uma bobina queimada têm sintomas evidentes e claros, que permitem um diagnóstico certo. Os fatos sociais são complexos e sua interpretação tem uma carga subjetiva (do pesquisador) importante. A classe social da qual ele provém, sua história de vida, sua ideologia, seus valores morais são variáveis que influenciarão sua visão de mundo e, conseqüentemente, seu diagnóstico. Por outro lado, o raciocínio, ou, se quisermos, o nível de inteligência e a formação anterior, no sentido de conhecimentos gerais (instrução), serão variáveis de importância no indivíduo. A forma de diminuir essa interferência é por intermédio de um profundo autoconhecimento, a fim de que o pesquisador esteja consciente das próprias reações e possa controlá-las ao máximo. O trabalho em equipe e, dentro do possível, de uma equipe multidisciplinar, constitui uma boa técnica para superar a interferência pessoal.

O diagnóstico pode ser dividido em dois blocos: a preparação e a análise.

Na preparação do material, é necessário formular hipóteses preliminares permanentemente, até chegar às hipóteses mais prováveis. Deve-se identificar as variáveis que intervêm no processo, classificando-as, e detectar as mais relevantes, seja por sua força ou por sua afinidade. Por exemplo, num projeto turístico, as variáveis relacionadas a fenômenos atmosféricos serão de grande força e as relacionadas aos vários meios de transporte terão afinidade entre si.

Com os dados e as primeiras hipóteses, poder-se-á montar um quadro referencial que permita uma visão das necessidades e o estabelecimento de parâmetros e normas para a ação que tenham como base os valores da instituição, tanto os normativos (éticos) quanto os instrumentais (práticos). É com esse quadro que poderão ser comparados os dados coletados para elaborar teorias gerais (teoria no sentido dado por Paulo Freire, de contato analítico com o existente).

A *análise* desse quadro referencial requer um profundo trabalho de reflexão, uma visão objetiva e globalizante que estará impregnada, como já vimos, dos valores do pesquisador e de seu *background* teórico. O quadro lhe permitirá estabelecer uma tipologia na qual situar o fenômeno estudado, criando um modelo teórico-prático que permita a identificação dos estados de necessidade. Nessa etapa, o pesquisador deve relacionar as variáveis entre si e estas com o exterior, sempre levando em conta que trabalha com um sistema aberto. É o momento de identificar as variáveis dependentes (sintomas) e as independentes (desencadeantes). No planejamento de turismo, encontraremos com freqüência a multicausalidade, ou seja, uma multiplicidade de relações, cada qual exercendo diferentes graus de influência na situação-problema. Será trabalho do pesquisador identificar os pontos de tensão e as condições que poderão levar à auto-regulação do processo. É necessário pesquisar a situação de uma perspectiva histórica, a fim de ter a possibilidade de projetar dados e fazer cálculos de probabilidade baseados no princípio

de que o que é constante no passado é provável no futuro. Feito esse mapeamento das variáveis, deverão ser identificadas as prioridades de intervenção de acordo com dois critérios: o da relevância e o da viabilidade.

Para definir qual variável é mais relevante, faz-se necessário tornar objetivos os conceitos subjetivos. Por exemplo, se temos um programa de férias considerado *bom*, devemos transformar esse conceito em algo material, concreto, como relatórios ou depoimentos dos clientes, ou escalas numéricas de atributos.

A fim de escolher a variável, deve-se estudar: a) seu grau de crise (por exemplo, a variável dinheiro numa viagem é crítica); b) seu impacto sobre as outras variáveis (por exemplo, tempo de transporte, passeios etc.); c) a vantagem estratégica de trabalhar essa variável (por exemplo, promover programas para idosos no frio); d) o grau de interesse geral para a sociedade (por exemplo, levar programas de recreação para comunidades que passam fome); e) os padrões e valores que norteiam o planejamento (por exemplo, uma secretaria de turismo que não vise ao lucro verá como altamente relevante a variável popularização das viagens).

O critério de viabilidade está ligado ao estudo da oportunidade, da possibilidade concreta de intervenção (de acordo com os recursos existentes), os prazos disponíveis, a coerência com a política da empresa, a compatibilidade do projeto com a situação social e a possibilidade, ou não, de aceitação por parte da clientela. Essa etapa resulta em um diagnóstico formal que fundamenta o trabalho realizado até o momento.

Definidas as variáveis sobre as quais se vai trabalhar, devem-se definir os objetivos e as metas. Objetivo é o que se pretende fazer e meta é o que fazer em quanto tempo. Por exemplo, o objetivo pode ser transformar Campinas num núcleo de turismo cultural e a meta, fazê-lo em cinco anos.

A *definição de objetivos* é a tomada de *decisão* em que se define o estado de coisas que se pretende atingir com a ação planejada. A ação para objetivos expressos é a característica essencial do planejamento, e

a decisão é o processo racional marcante dessa etapa. Para definir os objetivos da ação, é preciso clareza e legitimação desses objetivos. A melhor técnica para proceder à dita legitimação é saber quais objetivos ou metas o sistema estaria disposto a sacrificar. A definição dos objetivos dependerá dos interesses do poder decisório, do equacionamento de competências (autoridade delegada), das relações entre as variáveis e o meio, estudadas na etapa anterior, e da coerência com as políticas diretrizes que norteiam a empresa.

Os objetivos podem-se dividir quanto ao conteúdo em:

- *gerais* – amplos, básicos, são os valores principais;
- *específicos* – ações pelas quais os objetivos gerais serão alcançados;
- *operacionais* – metas relativas à eficiência da ação.

Os objetivos gerais são finais, ou seja, referem-se à filosofia da empresa e a seus fins, ao passo que os específicos e operacionais são os meios para conseguir os ditos fins.

Quanto ao tempo, os objetivos podem ser de longo prazo (mais de uma administração), de curto prazo (uma administração) e imediatos (o cotidiano).

Os problemas que podem surgir na definição de objetivos podem ser:

- apoio apenas verbal do poder decisório, superficial, que, no momento da concretização, verifica-se não-real;
- impaciência ou pressões;
- falhas na revisão e na atualização dos dados. Em países com altos índices de inflação, por exemplo, os dados orçamentários, se não atualizados dia a dia, levam qualquer proposta ao fracasso.

A definição de objetivos deve estar norteada por quatro princípios:

- aceitabilidade, por parte dos envolvidos;
- exeqüibilidade, em virtude do tempo e dos recursos;
- motivação, para estimular a exeqüibilidade;
- simplicidade, para ser de compreensão fácil.

Os objetivos devem ser comunicados a todas as pessoas envolvidas no processo e, dentro do possível, deve-se permitir que essas pessoas participem democraticamente das etapas subseqüentes. Essa etapa deverá ser documentada na forma de estudos de viabilidade e de anteprojetos.

Uma vez definido o que será feito e em quanto tempo, passamos à fase mais criativa do processo, também crucial: a formulação das possíveis hipóteses de intervenção, criando, em primeiro lugar, várias alternativas, que serão triadas analiticamente.

Quanto a sua natureza, as alternativas de intervenção podem ser divididas em: alternativas de consolidação (fortalecimento de programas) e inovação.

Utilizando-se o método da análise de sistemas, as alternativas podem ser: de entrada e de saída. Tal uso requer um profundo conhecimento do meio, para que se possa prever a forma como cada ação interferirá no ambiente e vice-versa, o que se torna muito difícil no caso do trabalho com seres humanos em sociedade.

Para que a análise de um conjunto de alternativas se realize de maneira objetiva, há necessidade de transformá-las em alternativas mutuamente exclusivas. Os critérios de análise das alternativas são similares aos critérios de definição de objetivos:

- *análise das conseqüências da ação* – qual alternativa terá o efeito mais adequado para conseguir o estado desejado;

- *análise da economia da ação* – qual alternativa será a mais barata;
- *análise das operações* – qual alternativa é mais adequada aos recursos materiais e humanos disponíveis;
- *análise do rendimento político* – no sentido do reflexo na *pólis*, ou seja, no coletivo.

Escolhidas as alternativas, retoma-se a proposta preliminar e documenta-se o processo realizado na forma de planos, programas ou projetos, que passarão por um novo processo de aprovação pelo poder decisório, que será facilitado à medida que os critérios de exeqüibilidade, economia e rendimento político tenham sido observados.

Outro aspecto que os documentos não podem ignorar é a demonstração de um padrão técnico de qualidade: utilização correta dos termos técnicos, com racionalidade, dizendo apenas o necessário, sem retórica, assim como transmissão de flexibilidade para mudanças e também abertura para intercâmbio com outros planos, programas ou projetos.

A diferença entre plano, programa e projeto está em sua área de abrangência e em seu grau de abstração. O plano é a filosofia geral e abrange o sistema por inteiro. O programa abrange um setor e constitui uma proposta prática e aprofundada do plano. O projeto abrange o detalhamento das alternativas de intervenção, constituindo a unidade elementar do sistema.

Os objetivos setoriais do plano serão, dessa forma, os objetivos gerais do programa e os setoriais do programa serão os gerais do projeto. O programa não é apenas a soma dos projetos, mas a *soma* e a *vinculação* entre eles.

Para outros autores, como Timbergen e Holanda (Holanda 1985, p. 50), a diferença é que o plano corresponde à macrofase (planejamento nacional), o programa, à fase intermediária (planejamento regional) e os projetos, à microfase (planejamento local).

Esses documentos devem conter sempre três dimensões:

- *tempo* – prazos, metas;
- *espaço* – onde;
- *volume* – orçamento.

Após aprovado o documento dessa etapa, passa-se à fase de implementação, que implica ação, além de reflexão.

A *implementação* é definida pela autora que estamos consultando como “busca, formalização e incorporação de recursos humanos, físicos, financeiros e institucionais, bem como instrumentalização jurídico-administrativa” (Baptista 1981, p. 58). Por exemplo, contratação de pessoal, abertura de crédito, solicitação de alvarás.

Em primeiro lugar, será importante, nessa etapa, obter decisões favoráveis em todos os níveis e preparar a opinião pública para a concretização do projeto. É o momento de capacitar o setor operacional: obter recursos efetivos (dinheiro), obter leis, se necessário (por exemplo, delimitar a área de ancoradouros num determinado setor de uma praia, para evitar poluição) e efetuar testes (verificar o funcionamento de um serviço ou de uma máquina).

Logo em seguida, chega-se à etapa culminante, qual seja, a *implantação e execução* do projeto ou programa. É a instalação e o início de funcionamento do empreendimento, que deverão ser executados pelo setor competente, sendo papel do planejador, nessa fase, o de *supervisor* do trabalho. É claro que estamos falando de grandes estruturas. Nas microempresas, tais como pequenas agências ou pequenos hotéis, normalmente, o planejador é o proprietário ou o gerente, que concentra em si tanto o poder decisório quanto a necessidade de executar ele próprio o planejado.

É importante, ao implantar um novo projeto, fazê-lo de maneira gradativa, sem interromper bruscamente as atividades anteriores, para

evitar resistências. De acordo com as necessidades, poderão ser elaborados subprojetos de apoio:

- montagem administrativa e capacitação do setor operacional – uma empresa em fase de informatização precisará reciclar todo seu pessoal;
- seleção e treinamento de pessoal;
- obtenção da participação da clientela.

Em princípio, nesse momento, acaba o ciclo de um planejamento, com a AÇÃO. Só que, se a idéia não for apenas a concretização de um projeto eventual (um *show*, um passeio ciclístico), duas fases serão necessárias para o acompanhamento e um posterior aperfeiçoamento do trabalho. Trata-se das etapas de *controle e avaliação*.

O controle é desejável, mesmo em eventos, durante a própria execução, e está a ela integrado. Consiste no acompanhamento tendo em vista:

- a correspondência com o planejado;
- a identificação e a correção de desvios e/ou bloqueios;
- o fornecimento de subsídios para a etapa seguinte, de avaliação, e para o replanejamento.

Para um controle efetivo é bom estabelecer previamente unidades de medida e critérios de mensuração – determinar, por exemplo, o número de passageiros por mês ou entrevistas para detectar graus de satisfação. O controle, em termos de desempenho, deverá contemplar a parte técnica quanto à utilização correta dos métodos e do instrumental, assim como a parte administrativa sobre o cumprimento de prazos e a aplicação correta dos recursos. Os meios para o controle serão relatórios, boletins, estatísticas, entrevistas, gráficos e vídeos, que constituirão a documentação da etapa. Dependendo da extensão do projeto (ou do programa), o controle deverá ter uma periodicidade determinada. É importante a sua continuidade.

Dinâmica do controle:

- estabelecimento das unidades de medida;
- acompanhamento da ação e coleta de informação sobre a execução;
- comparação do executado com o programado;
- correção da execução ou revisão do projeto.

A última etapa do processo será a *avaliação* do trabalho realizado, que servirá para uma crítica pura ou orientada para um replanejamento. No caso de projetos com continuidade, essa avaliação se torna indispensável. É a fase em que “o desempenho e os resultados da ação são examinados com base em critérios determinados, com vistas à formulação de juízos de valor” (Baptista 1981, p. 62). Esses critérios são:

- *eficiência* – otimização dos recursos quanto ao padrão de qualidade dos resultados, ou seja, se a qualidade dos resultados está de acordo com o investimento;
- *eficácia* – adequação da ação para alcance dos objetivos, ou seja, comprovar se as alternativas de ação escolhidas foram as melhores;
- *efetividade* – adequação dos efeitos da ação para o atendimento da situação-problema, ou seja, a verificação de que os objetivos da ação, uma vez alcançados, realmente modificaram um estado de coisas.

Os problemas intrínsecos à montagem de sistemas de avaliação em planejamento social, vêm-se agravados nos países do Terceiro Mundo, em virtude de:

- precariedade dos processos científicos e metodológicos para mensuração qualitativa;

- dificuldade para estabelecer critérios estatísticos;
- ausência de referencial de estudos que permitam determinar os efeitos das medidas macrossociais;
- o fato de que, nas ciências sociais, os resultados da ação acontecem a longo prazo.

Na área do turismo empresarial, este último fato é crucial, já que o investidor quer retorno imediato.

Para proceder à avaliação, muitas vezes, deve-se recorrer a padrões subjetivos (qualitativos), já que os absolutos (quantitativos) não são aplicáveis ao caso. A avaliação deve considerar não apenas os resultados, mas também os objetivos, o nível técnico do planejamento, a execução e os fatores externos que facilitaram ou dificultaram o produto da ação. É importante uma análise retrospectiva do planejamento e do contexto, já que pode acontecer de haver uma mudança em razão das forças do próprio sistema, independentemente de nossa intervenção (aumento da demanda numa praia por saturação do núcleo vizinho, por exemplo).

Os documentos da avaliação são:

- descrição do projeto;
- explicitação dos parâmetros predeterminados;
- descrição dos dados antes, durante e depois;
- confronto entre parâmetros e metas;
- sugestões para a realimentação.

Cumprida essa etapa, reinicia-se o processo.