Caderno Virtual de Turismo
ISSN: 1677-6976
Vol. 7, Nº 3 (2007)

Cenários para o turismo no Brasil 2007-2010: análise da consistência metodológica e plausibilidade dos cenários

*Helena Araújo Costa (helenacosta@unb.br)**
*Elimar Nascimento (elimar.nascimento@uol.com.br)***

Resumo

O objetivo deste trabalho foi verificar a consistência metodológica e a plausibilidade dos cenários presentes no documento "Turismo no Brasil - 2007-2010", entendendo cenários como instrumentos estratégicos para prospecção de situações futuras. Foram empregados levantamentos bibliográficos e documentais, além de matriz conceitual dos termos investigados aliada à análise de conteúdo dos dados levantados. Os quatro cenários resultantes podem ser considerados pouco exploratórios, sendo caracterizados como tendências e normativos, o que justifica o uso feito de instrumental quantitativo e projeções econométricas. Observou-se que os cenários podem ser considerados consistentes com os objetivos a que se propuseram. Quanto à plausibilidade, a evolução de variáveis como o orçamento do Mtur e seus impactos foram considerados pouco robustos no prazo de quatro anos. A compatibilidade entre estados futuros pôde ser verificada, ao passo que não há choques entre estados projetados. Não foram identificadas rupturas para serem confrontadas com a viabilidade de ocorrência, o que tornou possível inferir a limitação de cenários que não fazem uso de técnicas qualitativas extrapolativas por não oferecerem quebras com o passado.

Palavras-chave: Cenários Estratégicos; Turismo; Brasil; Consistência Metodológica; Plausibilidade;

Abstract

This papers aims to analize the strategic scenarios presented in the document called "Tourism in Brazil 2007-2010" focusing its methodological consistency and plausibility. Scenario is understood as a strategic tool oriented for analizing, exploring and forescasting the future. The methodology used to accomplish the research objectives was based on literature review, analysis of primary data and a conceptual framework of aspects investigated. The literature review research originated a conceptual framework organized in a matrix in which the terms were defined and the document could be sistematically analized. In conclusion, four scenarios were discussed and they were considered as normative scenarios. It reinforces the quantitative and econometric tools used for their design as consistent methodological options. Reffering to the scenarios plausibility, some variables presented did not show strong evidences in a four year term analizys. The scenarios resulted did not enter expressive changes into the debate due to the techniques used and the lack of qualitative considerations.

Key-words: Strategic Scenarios; Tourism; Brazil; Methodological Consistency; Plausibility;

Caderno Virtual de Turismo
ISSN: 1677-6976 Vol. 7, Nº 3 (2007)

Apresentação

Iniciar uma discussão sobre cenários requer que se conceitue o termo, visto que ele pode gerar algumas confusões em seu emprego. Em trabalhos acadêmicos como Boisier (1996) ou na mídia como em Barros e Goldenstein (2006), cenário pode ser referido como o pano de fundo ou ambiente externo a fatos atuais ou processos históricos.

No turismo, a concepção de cenários, normalmente, refere-se às paisagens consumidas na realização do turismo (CRUZ, 2001). Ainda, fala-se em cenarização como um impacto local negativo que, para suprir a demanda dos turistas, transformam-se os lugares em algo desconexo de sua essência histórico-social, tornando-os artificiais (SWARBROOKE, 2000; KRIPPENDORF, 2003).

Contudo, neste trabalho, a cenarização será situada dentro do contexto da estratégia organizacional e entendida como um processo estruturado de imaginar futuros possíveis, podendo ser aplicada a um amplo leque de assuntos nas mais diversas áreas, conforme sugerido por Schoemaker (1995). Como resultado esperado desse processo, os cenários estratégicos alternativos podem ser tomados como descrições prospectivas de situações futuras, incluindo a ação dos principais atores e a probabilidade estimada de eventos incertos, articulados de tal forma a descrever a passagem da situação de origem para um novo momento de maneira coerente (GODET, 2000).

O planejamento precisa ceder espaço às incertezas do futuro e "todo planejador que consegue expandir sua imaginação para ver um espectro mais amplo de possíveis futuros pode estar melhor posicionado para aproveitar oportunidades que surjam inesperadamente" (SCHOEMAKER, 1995, p. 25), o que abre espaço para a prospecção estratégica, já que "não há estatísticas do futuro" (GODET, 2000, p.11).

Dessa forma, os cenários emergem como uma ferramenta útil para a prospecção, entendendo o futuro como múltiplo e incerto, ou seja, um composto de interações provenientes de tendências históricas e eventos hipotéticos a surgir (MILLET, 2003; CASTRO, LIMA e BORGES-ANDRADE, 2005) cercados de acaso (MORIN, 2005).

Cada cenário contará uma estória de como vários elementos poderiam reagir e interagir sob certas condições (SCHOEMAKER, 1995). Conforme um conceito amplamente aceito, cenário é uma visão consistente de alternativas de futuro e tem como principais funções a avaliação explícita de premissas de planejamento, o apoio à formulação de objetivos e estratégias, a avaliação de alternativas, o estímulo à criatividade, a homogeneização de linguagens e a preparação para enfrentar descontinuidades (PORTER, 1986 *apud* WRIGHT e SPERS, 2006,).

Pensar em cenários e possibilidades múltiplas de futuro, normalmente liga-se com a necessidade de atuar sobre a realidade que poderá surgir e de se adaptar às mudanças, transformando o sistema em que se atua. É possível pensar que "toda grande mudança envolve uma visão mobilizadora do futuro", que não pode ser dissociada de sua divulgação e comunicação (WRIGHT e SPERS, 2006, p. 13).

Assim, os cenários podem ser entendidos como uma arte de conversação estratégica, ou seja, a melhor linguagem disponível para compartilhar de visões e facilitar a tomada de decisões que tenham o futuro como foco principal (VAN DER HEIDJEN, 2004), evitando dois erros que Schoemaker (1995) considera comuns: excesso de confiança ou visão estreita, fazendo o planejador subestimar ou superestimar o ritmo e o impacto de mudanças.

Vale ressaltar o que Godet e Roubelat (1996) e Godet (2000) colocaram quanto aos usos e abusos de cenários estratégicos: nem

* Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável (Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB). Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI), Administradora de Empresas pela Universidade de Brasília (UnB). Professora do Centro de Excelência em Turismo (CET) da UnB.

** Pós-doutor em Ciências Sociais pela EHESS - Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales de Paris - França. Doutor em Sociologia pela Université de Paris V (René Descartes). Professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável e do departamento de Sociologia da Universidade de Brasília - UnB.

todos os casos de análises prospectivas pedem o desenho de cenários completos e detalhados, bem como nem toda combinação de hipóteses, por mais sedutora que seja, pode ser chamada de cenário. Assim, não existe uma fórmula para cenarização e nem um resultado padrão a ser alcançado, o que oferece bases flexíveis tanto para sua composição quanto para sua avaliação.

Considerando o exposto, o foco desse trabalho se concentra sobre a cenarização para o turismo no Brasil realizada em 2006 com o horizonte 2007-2010, que consiste em uma iniciativa recente e inédita para esse setor no país. Os cenários sob estudo estão contidos no documento referencial "Turismo no Brasil - 2007-2010", publicado pelo Ministério do Turismo e que apresenta as diretrizes, perspectivas e metas do turismo para os próximos quatro anos e tem como intenção garantir a continuidade desta política no próximo período de gestão federal (MTUR, 2006).

Esse documento surge dentro de um contexto propício para se trabalhar com cenários, tanto pela dinâmica do setor quanto pela conjuntura do país. Shoemaker (1995) aponta que, quando há uma perspectiva de mudanças significativas no contexto, benefícios podem advir do pensamento estratégico orientado por cenários. Nesse caso, a mudança iminente seria a eleição presidencial no Brasil no final de 2006, considerando o fato que a descontinuidade de planos de longo prazo na esfera pública é um problema conhecido da política brasileira e a eleição presidencial é uma possível fonte de instabilidade (LAMUCCI, 2006).

Entendeu-se, a partir de contribuições teóricas e empíricas estudadas, a validade de estabelecer para essa pesquisa duas premissas básicas para a reflexão acerca de cenários: acerca do caminho de construção tomou-se a consistência metodológica e, acerca dos resultados alcançados tomou-se o critério de plausibilidade. A partir disso, surgem questões de cunho acadêmico que indagam sobre os caminhos metodológicos utilizados para obter esses cenários e sobre os resultados obtidos.

O problema de pesquisa que conduz este artigo é expresso: **como se comportam os cenários para o turismo 2007-2010 no Brasil em termos de consistência metodológica e plausibilidade de seus resultados?**

Esta discussão pode ser considerada de importância acadêmica em um primeiro instante, na medida em que propõe analisar criticamente tais cenários, formulando observações que possam agregar-se aos processos teórico-metodológicos que embasam esse ferramental. Em um segundo instante, essa pesquisa poderia fornecer contribuições práticas para os avanços dessas ferramentas estratégicas que guiam decisões e políticas que, por sua vez, impactam o andamento da construção do desenvolvimento sustentável do país.

O artigo está organizado em quatro partes subseqüentes. A primeira delas é o referencial teórico, composto por duas partes principais que mostram conceitos e tipos de cenários estratégicos, bem como diferentes metodologias de cenarização estratégica. Em seguida, apresenta-se a metodologia de trabalho e a definição operacional dos termos investigados. Então, na terceira parte, surge a parte de resultados, em que são contempladas as discussões sobre consistência e plausibilidade dos cenários sob estudo. Por fim, são tecidas as considerações finais.

Conceitos e metodologias para cenarização

Cenários estratégicos: conceitos, funções, iniciativas e tipos

Conhecer o futuro é algo que os homens em todos os tempos têm buscado de diversas maneiras (SHUMACHER, 1977). Os cenários

são instrumentos de projeção e/ou prospecção que aproximam esse conhecimento, apesar de não serem predições, mas sim esforços de descrever situações plausíveis e consistentes de futuros possíveis, apresentando as condicionantes do caminho entre a situação atual e cada cenário futuro (VAN DER HEIDJEN, 2004; WRIGHT e SPERS, 2006).

Cenários são úteis tanto para estimar os efeitos de ações atuais no futuro quanto para entender a influência presente de futuros alternativos (FREITAS FILHO, 2001).

Fazendo uma revisão temporal, Wright e Spers (2006) apontam que muitas contribuições nacionais e internacionais foram feitas aos estudos de cenários desde a eclosão da crise energética na década de 70. Países como Austrália, Grécia, Inglaterra, Espanha (CGEE, 2006) e Portugal também utilizaram cenários estratégicos prospectivos em sua condução econômica (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2002), bem como órgãos internacionais como a OCDE (BEFFY *et al.*, 2006) e o Banco Mundial (CGEE, 2006).

Em termos de cenarização para turismo, são conhecidas as iniciativas da Organização Mundial do Turismo, com cenários para 2020 e da Espanha, que desenvolveu um estudo prospectivo qualitativo com horizonte temporal de 10 anos com participantes do setor turístico espanhol (academia, governo e empresas privadas) (OPTI, 2005).

Há casos brasileiros de iniciativas acadêmicas, privadas, governamentais e mistas que utilizam os cenários como ferramenta. Para citar alguns desses esforços, podem ser listados em âmbito governamental, a cenarização para a matriz energética nacional para 2030 (PNE, 2006; TOLMASQUIM e SZKLO, 2000); cinco cenários para o Brasil 2001-2003 (MACROPLAN, 2006); o projeto Brasil em 3 Tempos (WRIGHT e SPERS, 2006); o cenários dos recursos hídricos 2005-2020 (PNRH, 2006); cenários da Embrapa para agronegócios (EMBRAPA, 2002; CASTRO e GOLLO, 2003); e cenários para as unidades do Ministério da Ciência e Tecnologia (CASTRO, LIMA e BORGES-ANDRADE, 2005), entre outros.

Como exemplo acadêmico, o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP estruturou um conjunto de cenários para o Brasil em 2022 a fim de mostrar "a importância e a viabilidade do uso de cenários como instrumento para se pensar o futuro do país e estimular a continuidade dos esforços para o detalhamento de cenários possíveis e desejáveis para o Brasil" (WRIGHT e SPERS, 2006, p. 13). Os autores entendem que, no Brasil de hoje, o uso de cenários poderá trazer uma importante contribuição como instrumento de suporte à troca de idéias, aprendizagem, criatividade, apoio à decisão, visão estratégica e teste de políticas alternativas para o desenvolvimento do país. São também úteis, conforme Macroplan (2006) acrescenta, para o planejamento estratégico, a gerência estratégica em tempo real, a antecipação de crises, estudos de mercado, apoio a processos decisórios, referência para negociações e análise de projetos.

Os cenários objetivam gerar projetos e decisões sobre possibilidades de futuro, bem como pensar melhor a respeito dele. Cenários não são vistos por Van der Heidjen (2004) como quase-previsões, mas sim como dispositivos que aguçam a percepção e que tem toda a sua dinâmica voltada para o incremento do aprendizado do grupo que compõe a organização.

Os cenários podem ser classificados de diferentes maneiras, o que significa necessitarem de diferentes metodologias para sua construção. Basicamente, podem ser compreendidos dentro de três classificações, conforme Freitas Filho (2001):

a. Cenário Tendencial - o que tende a acontecer, apresenta a evolução futura com base em projeções de tendências históricas, dando noção de continuidade;

b. Cenário Exploratório - o que pode acontecer, apresenta possibilidade de futuros alternativos e comporta a noção de complexidade, acaso e rupturas

c. Cenário Normativo - o que deve acontecer segundo os valores dos envolvidos com a construção do cenário, apresenta aspectos desejáveis e pode se confundir com a visão de futuro desejada.

Por terem diferentes propostas, cada tipo de cenário presume maneiras diferentes de serem desenhados, ou seja, metodologias alternativas para que sejam alcançados. Por isso, o cenário tendencial faz uso de projeções matemáticas e econométricas literalmente baseadas no passado. O cenário exploratório, por sua vez, precisa extrapolar as tendências e lidar com mudanças do ambiente, o que não permite o uso de técnicas baseadas na continuidade, como os primeiros. Já um cenário normativo, conta mais com os valores dos participantes do que com indicações históricas ou fatos portadores de futuro, podendo ser alcançado pela opinião dos envolvidos.

Alguns autores como Freitas Filho (2001), acreditam que, para melhores resultados em termos de cenários prospectivos, seja interessante combinar todas essas abordagens, com enfoque variando em função dos objetivos da análise, disponibilidade de séries de dados e do horizonte temporal a ser cenarizado. Essa complementaridade de abordagens poderia enriquecer o conhecimento do futuro, na medida em que permite confrontar dados e conhecer diversas facetas a partir de diferentes fontes de dados e técnicas.

Tomando como marco internacional de sucesso (*benchmarking*) a experiência de cenarização para turismo na Espanha, um dos país[redacted]a o estudo da atividade[redacted]quatro cenários prospect[redacted]s para 10 anos. Segundo[redacted]uziu o processo existem [redacted]em se trabalhar com estudos estratégicos e prospectivos no turismo (OPTI, 2005).

A primeira delas é em virtude de o turismo cortar transversalmente inúmeras esferas da economia e da sociedade, dificultando interrelacionar as análises e avaliar seus impactos. Em segundo lugar, o aumento de novas formas de turismo e de produtos turísticos em razão do crescimento do setor, sobre os quais se têm apenas referências passadas. Em terceiro lugar, o debate sobre se a evolução da demanda condiciona a oferta ou o contrário, gerando diferentes visões sobre a atividade turística. E, por último, toda predição sobre o turismo em médio-longo prazo está sujeita a limitações que podem produzir grandes flutuações, seja por conflitos armados, epidemias ou catástrofes naturais (OPTI, 2005).

Ainda que esses argumentos possam auxiliar a justificativa de evitar se trabalhar com cenários de turismo, é difícil imaginar algum setor produtivo que não tenha transversalidade da cadeia produtiva, que não tenha alta taxa de inovação e que não compartilhe dessas mesmas instabilidades citadas para o caso do turismo. Ademais, todas essas dificuldades e imprevisibilidades parecem reforçar a necessidade de tratar de futuros alternativos e exploratórios, utilizando-se dos cenários prospectivos como instrumentos estratégicos.

Metodologias para construção de cenários prospectivos

Algumas alternativas de metodologias para construir cenários são encontradas na literatura[1].

Segundo Millet (2003), para que cenários sejam usados de maneira mais proveitosa, seria necessário empreender o desafio de resolver a confusão causada por tantas definições e metodologias. Para a revisão dessas metodologias, foi criado um quadro no qual elas são resumidas e

1. Tais como aquelas da Schwartz (1988); Shoemaker (1995); Godet (1993 *apud* Godet 2000); Embrapa (1999) *apud* Freitas Filho (2001); Programa de Estudos do Futuro da USP descrita por Wright e Spers, (2006); Castro; Lima e Borges-Andrade, (2005); Macroplan (2006).

compiladas de modo padronizado. O Quadro 1 mostra as etapas previstas em cada metodologia, a fim de facilitar a comparação e compreensão de passos-chaves para cenarização estratégica.

Buscando apurar pontos convergentes e divergentes entre as metodologias de construção de cenários prospectivos, pode-se afirmar que elas apresentam mais semelhanças do que diferenças. Ainda assim, sua análise comparada oferece um amplo espectro de reflexão e maior segurança para a condução de um processo como esse.

Todas as metodologias apresentaram-se essencialmente qualitativas, aplicáveis a micro e macro níveis de análise (empresas, setores, cidades, países, etc) e os passos básicos de concepção dos cenários parecem comuns às metodologias, diferindo basicamente no nível de agregação dessas etapas, ou seja, sendo algumas mais detalhadas em sua comunicação.

As principais diferenças encontradas diziam respeito a três aspectos: modo de construção dos temas dos cenários; a quantidade de cenários resultantes e o envolvimento dos cenários dentro do processo decisório organizacional.

Quanto aos temas, alguns autores sugerem que eles sejam delimitados primeiramente, para então, gerar os cenários, enquanto outros propõem extrair o tema dos cenários alternativos já em mãos. Schwartz (1992) enfatiza a necessidade de criar estruturas lógicas (ou temas) que congreguem diferentemente os elementos pensados para os cenários, ou seja, as variáveis, incertezas e probabilidades. Essas combinações darão origem aos cenários alternativos que, conforme Schwartz (1992), devem apresentar ao menos um caminho que aflija o planejador e o faça pensar em outros moldes.

Relacionado à quantidade de cenários gerados, Shoemaker (1995), sugere que se pense em dois cenários: positivos e negativos. Já Schwartz (1992) considera uma armadilha comum criar apenas três cenários, considerando como temas o futuro positivo, o negativo e uma média entre os dois.

Há metodologias, como aquela da Macroplan (2006), que sugerem a criação de quatro cenários como quantidade sensata e adequada. Além de quantificar o número de cenários a serem criados, Schwartz (1992) constata que há quatro linhas lógicas que permeiam, ou deveriam permear, os cenários atualmente: conflitos (pressupondo que há ganhadores e perdedores); desafios e respostas (que adquire grande importância frente à preocupação ambiental e do desenvolvimento sustentável); evoluções (contando com mudanças lentas em direção ao crescimento ou ao declínio); por fim, revolução (alertando para descontinuidades) e ciclos.

O envolvimento dos cenários no processo decisório foi expresso somente em quatro das metodologias, sendo de Schwartz (1992), Embrapa (1990); e Godet (1993) e Shoemaker (1995) Presume-se que todas as demais também tenham essa preocupação, dado que cenários são parte de um processo de gestão estratégica, entretanto apenas as citadas incluíram essa preocupação como um passo metodológico.

Ainda que incluindo os cenários no processo decisório da organização, as metodologias propõem maneiras distintas para esta inserção. Enquanto os dois primeiros autores chegaram a pontuar o uso dos cenários na análise de oportunidades e ameaças, os dois últimos presumiram a necessidade de elaborar planos e tomar decisões com base nos cenários resultantes do processo, mostrando um passo adiante na concepção da estratégia organizacional.

Visando consolidar os passos metodológicos revisados e sugerir algumas técnicas para sua operacionalização,

CADERNO VIRTUAL DE TURISMO
ISSN: 1677-6976
Caderno Virtual de Turismo
Vol. 7, Nº 3 (2007)

	Peter Schwartz (1988)	Embrapa (1990)	Shoemaker (1995)	Godet (1993)	MCT (2005)	Macroplan (2006)	ProFuturo- USP
1	Identificação da questão principal	Análise do ambiente e do sistema a ser cenarizado	Delimitação o escopo temporal e conhecer o passado	Delimitação do problema sistema e do ambiente	Tomar variáveis obtidas na matriz de oportunidades e ameaças	Focalização: identificação e hierarquização das incertezas críticas	Definição do escopo e objetivos dos cenários
2	Identificação dos fatores-chave (microambiente)	Identificação de fatores críticos	Identificar os principais stakeholders	Análise estrutural do sistema, do ambiente (retrospectiva e atual)	Definir variáveis de maior incerteza, descontinuidades	Mapeamento dos fatores invariantes e dos condicionantes do futuro	Identificação de variáveis, tendências e eventos
3	Identificação das forças motrizes (macroambiente)	Análise dos fatores críticos, tendência histórica; principais forças propulsoras e restritivas	Seleção de variáveis básicas	Seleção de condicionantes do futuro	Definir a análise morfológica, indicando possíveis estados futuros alternativos para cada variável	Prospecção do futuro: geração e desenvolvimento de cenários alternativos	Estruturação das variáveis dos cenários
4	Ranking das incertezas críticas	Estabelecer premissas condicionantes e determinantes comuns aos cenários alternativos	Identificar incertezas-chaves e relações entre elas	Geração de cenários alternativos	Definir temas para os cenários (tendencial, otimista, pessimista).	Interpretação: comparação e análise dos cenários, oportunidades e ameaças	Projeção dos estados futuros das variáveis e probabilidade de ocorrência
5	Definição da lógica dos cenários	Estruturação da matriz de cenários por especialistas	Gerar cenários com temas diferentes positivo e negativo)	Testes de consistência	Determinar estado futuro das variáveis em cada cenário tema	Avaliação: posicionamento da organização nos cenários	Identificação de temas motrizes dos cenários
6	Descrição dos cenários	Elaboração e revisão dos cenários alternativos	Checar consistência e plausibilidade	Estabelecimento de planos e estratégias e monitoração	Definir os cenários por tema	Disseminação: apresentação e debate dos cenários	Montagem da matriz morfológica para cada cenário
7	Seleção de indicadores principais	Especificação das oportunidades que o estado futuro permite	Desenvolver cenários de aprendizagem e nomear	-	Analisar a consistência de cada cenário	-	Redação e validação dos cenários
8	Análise das implicações e opções	-	Identificar necessidades de pesquisa	-	-	-	-
9	-	-	Envolver os cenários na tomada de decisões				

Quadro 1: Comparação de metodologias alternativas para construção de cenários estratégicos
Fonte: elaboração própria a partir de Freitas Filho (2001); Godet (1993); Wright e Spers, (2006); Castro; Lima e Borges-Andrade, (2005); Macroplan (2006).

Quadro 2. Metodologia para elaboração de cenários estratégicos prospectivos

	Etapa	Passos	Técnica
1	Definição de objetivos e escopo	* Identificar questões principais, decisões a apoiar, objetivos; * Definir horizonte temporal e espacial; * Analisar o sistema: retrospectivamente e atualidade;	Consulta a especialistas e bibliográficas
2	Identificação de variáveis	* Identificar fatores críticos, atores sociais, grupo afetados, maiores incertezas e relações entre elas; * Ranking de variáveis: importância, prioridade e probabilidade[2]	Consulta a especialistas
3	Mapeamento de tendências	* Apontar fatores invariáveis, condicionantes de futuro e tendências;	Consulta a especialistas
4	Análise morfológica[3]	* Indicar possíveis estados para as variáveis (4), relações de causa e efeito entre elas e probabilidades de ocorrência;	Matriz de morfológica
5	Geração de cenários alternativos	* Consolidar 4 temas motrizes: tendencial, exploratórios (2) e normativo; * Combinar as possibilidades futuras das variáveis;	Delphi com especialistas
6	Descrição dos cenários	* Descrever os cenários, nomeá-los, compará-los e estimar suas probabilidades de ocorrência;	Delphi com especialistas
7	Teste de consistência e plausibilidade	* Verificar a robustez interna dos cenários; * Checar a coerência com informações externas;	Especialistas e consultores
8	Redação e validação dos cenários	* Detalhar os cenários conforme passos metodológicos; * Validar com especialistas ou grupos de interesse; * Divulgar os cenários;	Seminários e reuniões
9	Envolvimento no processo decisório	* Analisar implicações: verificar ameaças e oportunidades geradas por cada cenário; * Elaborar planos de ação;	Atores sociais, organizações, *stakeholders*
10	Acompanhamento e monitoramento	* Estipular indicadores de monitoramento dos cenários; * Monitorar o andamento das variáveis-chaves dos cenários desenhados;	Consultores, especialistas

Fonte: elaboração própria a partir de contribuições de Schwartz (1988); Shoemaker (1995); Godet (1993 apud Godet 2000); Embrapa (1999) apud Freitas Filho (2001); Wright e Spers, (2006); Castro; Lima e Borges-Andrade, (2005); Macroplan (2006); Millet (2003).

tomando como base a revisão de literatura, são propostas dez etapas com intenção didática, conforme o Quadro 2:

Quanto às técnicas sugeridas, todas as metodologias expostas contam, em algum momento, com bancas de especialistas como técnica de trabalho. Entretanto, nenhuma delas fez referência à composição desse grupo. Para isso, o trabalho de Roubelat (2006) pode ser considerado um avanço, visto que ressalta que a construção de cenários lida com diferentes crenças de inúmeros atores sociais, e entre elas, emergem diversas ideologias que consistem em um dos principais fatores que moldam as visões sobre o ambiente e a instituição opinante no futuro (ROUBELAT, 2006).

Dessa forma, expande-se a compreensão acerca de cenários, percebendo que ele tem funções analíticas (predição, apoio à decisões, entre outras) e ideológicas (mobilização de pessoas para um projeto, criar uma ideologia, iniciar um debate, etc.) (ROUBELAT, 2006). A partir disso, parece adequado diversificar as experiências dos participantes da construção do cenário, para que se tenha uma visão menos assentada em paradigmas exatamente iguais.

Diversos autores, na apresentação de suas metodologias de cenários exploratórios, ressaltam a importância da consistência interna e da plausibilidade dos cenários prospectivos como visto em Godet (2000); Castro; Lima e Borges-Andrade (2005); Wright e Spers (2006) e PNRH (2006); CGEE (2006), o que reforça a relevância desse estudo. De maneira resumida, Van der Heidjen (2004) entende os cenários como mecanismos de produção de informação que sejam relevantes para a decisão, não importando seu confrontamento com a realidade a fim de verificar se foi realizado, nem seu juízo de valor, mas sim sua plausibilidade e consistência de acordo com fatos passados e expectativas futuras.

Castro; Lima e Borges-Andrade (2005) afirmam-no como o momento mais crítico da metodologia de cenarização, tendo em

2. Cada variável, conforme estudo de Glenn (2000) pode ser julgada conforme sua importância, prioridade e probabilidade, criando-se um índice para essas medidas agregadas a fim de compor um ranking de fatores mais críticos.

3. Análise Morfológica funciona através da criação de listas de todas as combinações possíveis das características ou formatos de um determinado objeto para determinar as diferentes categorias de aplicação ou efeito. O objetivo da análise morfológica é explorar de forma sistemática os futuros possíveis a partir do estudo de todas as combinações resultantes da decomposição de um sistema (CGEE, 2006).

vista que o condutor do processo é requisitado a balancear o pensamento criativo dos participantes com o que é possível de ocorrer, e de dispor das tendências e das rupturas de maneira factível. Wright e Spers (2006) também levantam uma discussão que tangencia a plausibilidade sem citar o termo, no momento em que chamam a atenção para a necessidade de combinar a libertação das 'amarras' do pensamento com a visão daquilo que é viável dentro do horizonte temporal considerado:

> *Mesmo sendo uma representação parcial e imperfeita do futuro, o cenário, entendido como instrumento de apoio à decisão, precisa abranger as principais dimensões relevantes do problema, e seus autores devem livrar-se das amarras e dos preconceitos do passado, ao mesmo tempo que devem se manter dentro dos limites do conhecimento científico e propor transformações viáveis no horizonte de tempo considerado (WRIGHT e SPERS, 2006, p. 16).*

Algumas contribuições puderam ser retiradas de Ramos e dos Santos (1999), que entenderam robustez e probabilidade de ocorrência como sinônimos de plausibilidade. Mas, Shoemaker (1995) é quem mais esclarece sobre o assunto, ao passo em que propõe, para a verificação de plausibilidade, que se analisem as variáveis, os resultados obtidos e as reações dos *stakeholders*. Assim, deve-se buscar responder: as variáveis são compatíveis como o horizonte temporal delimitado? Os cenários combinam incertezas que se integram sem choque? Os principais *stakeholders* estão localizados em posição que não os agradam e eles querem mudar?

Metodologia

Esta pesquisa consiste em um estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa (MALHOTRA, 2001). A coleta de dados realizada foi documental e bibliográfica, contando com uma matriz conceitual de aspectos a serem observados na análise do documento. A fim de operacionalizar o alcance dos objetivos do trabalho, julgou-se apropriado definir o que se entenderia por "consistência metodológica" e "plausibilidade" na análise dos cenários do documento referencial 'Turismo no Brasil - 2007-2010', transformando-as em aspectos possivelmente verificáveis com a análise documental. As variáveis delimitadas foram provenientes das contribuições encontradas e expostas na revisão de literatura apresentada no segundo capítulo do trabalho (Quadro 3).

Quadro 3. Definições operacionais dos conceitos 'consistência metodológica' e 'plausibilidade' para cenários estratégicos
Fonte: elaboração própria a partir de referencial teórico

Conceitos		Definições operacionais: variáveis delimitadas para investigação
Consistência Metodológica	Adequação dos métodos e técnicas de construção dos cenários frente a seus objetivos	* Escopo e objetivo do cenário * Quantidade de cenários produzidos * Tipo de cenário * Participantes * Clareza da metodologia empregada * Coerência de passos metodológicos * Relevância das variáveis * Técnicas empregadas: Qualitativas e Quantitativas * Adequação da metodologia para o objetivo e para o tipo de cenário
Plausibilidade	Robustez dos cenários e consistência interna	* Factibilidade de indicadores e coerência com tendências históricas * Tendências: Continuidades possíveis Mudanças e rupturas possíveis * Compatibilidade entre: Horizonte temporal e variáveis Entre estados cenarizados para diferentes variáveis * Idéias criativas * Reação dos stakeholders

4. Em entrevista ao Sebrae no dia 18/06/06. Disponível em www.sebrae.com.br/br/revistasebrae.

Os dados apurados com a leitura em profundidade do documento oficial publicado foram analisados com o uso da técnica de análise de conteúdo e descritos no capítulo seguinte.

Cenários do 'Turismo no Brasil 2007-2010'

A apresentação de resultados é composta de três seções: a primeira descreve a composição do documento analisado a fim de oferecer uma contextualização do assunto; a segunda discute os aspectos metodológicos dos cenários para o "Turismo no Brasil 2007-2010" e a terceira, a plausibilidade desses cenários a partir da análise documental proposta e as categorias estabelecidas na metodologia da pesquisa.

O documento 'Turismo no Brasil 2007-2010'

Os cenários para o turismo brasileiro são uma das partes integrantes do documento intitulado 'Turismo no Brasil 2007-2010', cujo lançamento ocorreu no dia 05 de junho de 2006, na 13ª reunião do Conselho Nacional de Turismo durante o Salão do Turismo (SP).

Para sua elaboração, houve a coordenação do Ministério do Turismo, por meio da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, com participação da Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e da EMBRATUR. Foram realizados 12 encontros, 220 pessoas participaram diretamente das etapas, representando 50 instituições. Como participantes, estiveram presentes os 63 membros do Conselho Nacional de Turismo: representantes de todos os segmentos do setor, sendo 24 de instituições públicas e 39 do setor privado e sociedade civil organizada (MTUR, 2006).

Segundo o então ministro do turismo, Walfrido dos Mares Guia[4], o documento consiste em uma atualização do Plano Nacional do Turismo (PNT) lançado no início de sua gestão em 2003, indicando "para a sociedade e os próximos governantes, continuidade e mudanças necessárias no PNT".

O PNT (2003), diferentemente de outros planos federais, tais como o de recursos hídricos (PNRH, 2006) e o de energia (PNE, 2006), não contou com a metodologia de planejamento de cenários, sendo basicamente uma formalização de linhas gerais de ação, compromissos e metas a serem alcançadas com os macro-programas e políticas de turismo até o início de 2007.

O documento referencial sob estudo "analisa as perspectivas de desenvolvimento da atividade no país para os próximos anos e indica os caminhos a serem percorridos para a concretização do que de melhor poderá ser alcançado nestas perspectivas" (MTUR, 2006, p. 13). Ele é dividido em três partes: diagnóstico, cenário e propostas.

No primeiro item são apresentadas informações relativas à atividade turística no país nos últimos anos, trazendo dados como entrada de divisas, de turistas estrangeiros, desembarques nacionais, geração de emprego e renda e os investimentos realizados pelo poder público, entre outros. O capítulo acerca de cenários trata do ambiente econômico nacional e da projeção das metas para o período 2007/2010. Esses cenários deram origem às propostas, organizadas em sete eixos temáticos: Planejamento e Gestão; Estruturação e Diversificação da Oferta; Fomento; Qualificação; Infra-estrutura; Promoção e Comercialização e Informação.

O capítulo 1, Diagnóstico, foi entendido pelos autores como uma necessidade para que se pudessem compor direcionamentos coerentes para o próximo período de gestão, que seria a finalidade última desse processo. Assim, é descrita a situação do turismo no Brasil e no mundo, verificada a realidade atual dos temas indicados pelo PNT e os resultados relativos às suas metas. Esse primeiro capítulo

(diagnóstico) poderia ser compreendido como o monitoramento e avaliação de uma política proposta para o turismo entre 2003 e 2007. Entretanto, considerando o enfoque da pesquisa ser em cenários, em termos metodológicos e de resultados, essa etapa poderia ser considerada como o primeiro passo metodológico sugerido pelos autores na revisão bibliográfica, ou seja, o reconhecimento do ambiente, do escopo e a revisão estrutural do sistema, do ambiente (retrospectiva e atual).

O capítulo 2, Cenários, traz os cenários desenhados para o turismo 2007-2010 e é dividido em condições externas; condições internas; visão atual do cenário futuro; projeções e metas para o turismo 2007-2010; metodologia das projeções; cálculo de projeções e considerações finais, fazendo ligações para o estabelecimento de metas. Esse capítulo será enfatizado nas próximas seções, já que nele foram encontradas informações acerca dos conceitos explorados nessa pesquisa: consistência metodológica e plausibilidade dos cenários para o turismo brasileiro.

Já o capítulo 3, Propostas, consolida as metas sugeridas para o Plano Nacional de Turismo da próxima gestão federal em relação aos temas trabalhados no primeiro capítulo e permeados pela noção ampliada de sustentabilidade. As propostas foram compostas com a participação dos atores sociais convidados, os cálculos e diagnósticos apresentados no documento. Por assim dizer, o capítulo 3 poderia ser considerado a última etapa da cenarização proposta por Shoemaker (1995), tendo em vista consistir no envolvimento dos cenários na tomada de decisão.

O capítulo 4 e último, por sua vez, traz a hierarquização das propostas consolidadas anteriormente, buscando mostrar a adição de valor que cada orientação significa e as relações de causa e efeito entre as dimensões estratégicas, apontando o impacto direto, indireto, a urgência e a tendência com valores variando de 0 a 5.

Consistência Metodológica dos Cenários para o Turismo no Brasil 2007-2010

O escopo dos cenários em questão pode ser definido em termos de espaço e tempo. Espacialmente, os referidos cenários usam como base o Brasil, tendo em vista sua proposta de embasar um plano brasileiro de alcance federal, enquanto seu horizonte temporal abrangido é de 4 anos, devido à proposta central de "prever as metas propostas no PNT para o período 2007 a 2010" (MTUR, 2006, p. 86).

Considerando estudos conhecidos de cenarização tais como Glenn (2005); OPTI (2005); Roubelat (2006); PNE (2006); Wright e Spers (2006), que abarcam de 20 anos a 1.000 anos, essa cenarização de quatro anos pode ser considerada de curto prazo, ainda que esse não seja um fator inerentemente problemático ao desenvolvimento da metodologia de cenários prospectivos, além de apontar coerência com o objetivo a que se propõe.

Esses cenários tiveram dois temas principais, conforme sugerido por Shoemaker (1995), aqui expresso como favorável e desfavorável. A partir disso, foram compostas combinações dessas condições para análises internas e externas ao turismo brasileiro.

No grupo de condições externas encontraram-se as variáveis sobre as quais os setores de turismo brasileiro, público e privado, exercem pouca ou nenhuma governança. Desta forma, externamente tratou-se de cenário econômico mundial e nacional; cenário político e reformas econômicas nacionais. No grupo de condições internas consideraram-se campos em que o turismo brasileiro apresenta responsabilidade e influência direta sobre as decisões e, conseqüentemente, é

responsável pelos resultados, a saber: governança pública e investimentos; acessibilidade e logística; estrutura de mercado; turismo internacional; turismo doméstico; investimentos privados. Essas variáveis podem ser consideradas relevantes para o sistema estudado, mas não exaustivas.

Assim, originaram-se quatro cenários para o turismo no Brasil no período em questão (MTUR, 2006, p. 86), conforme descrito a seguir e representado na matriz da Figura 1:

1. Rumo ao potencial: O cenário desejável é constituído por uma combinação de condições externas e internas favoráveis.

2. Área de instabilidade: Este cenário está associado a uma situação na qual as condições relacionadas diretamente ao setor de turismo sejam favoráveis, mas combinado com um ambiente externo, principalmente político e econômico, desfavorável.

3. Desperdício de oportunidade: Este cenário combina condições externas favoráveis com condições internas desfavoráveis ao setor de turismo, o que significa que o setor de turismo estaria perdendo uma oportunidade de aproveitar o momento econômico e expandir.

4. Conjuntura adversa: Embora não desejável, existe a possibilidade de uma combinação desfavorável das condições externas e internas no setor de turismo.

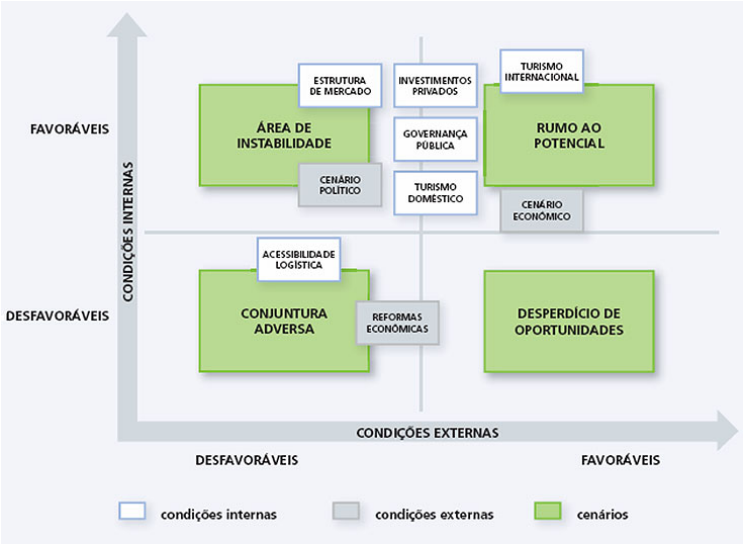
Os cenários desenhados parecem, essencialmente, fundir características dos tipos tendencial e normativo, mas pouco do tipo exploratório, visto que não são previstas quebras de tendências.

As características tendenciais aparecem na medida em que se calculam projeções com base em dados históricos, sem prever extrapolações ou rupturas, assumindo o futuro como uma continuidade do passado. As características normativas podem ser identificadas na medida em que se expressa o futuro desejado, como é o caso do cenário mais favorável (Rumo ao Potencial) e do cenário indesejado (Conjuntura Adversa).

No caso desses cenários, houve coincidência entre aquele considerado mais provável (por razões históricas) e aquele considerado como o desejado pelos participantes. Dessa forma, parece que os cenários normativo e tendencial se confundem para o turismo brasileiro 2007-2010. Características exploratórias típicas de cenários prospectivos não fazem parte do enfoque do documento analisado, o que pôde ser concluído frente à falta de extrapolações qualitativas acerca do futuro.

O momento em que se identificou algum traço de características exploratórias é aquele em que se afirma que incertezas foram introduzidas no modelo econométrico como parte do cálculo. Foram apresentados os procedimentos

Figura 1. Cenários para o Turismo no Brasil 2007-2010
Fonte: MTur (2006, p. 64)



adotados nas previsões de cada uma das variáveis estruturais que alimentam o modelo agregado de oferta e demanda para o turismo e também foi explicado o método utilizado para a introdução da incerteza nas previsões realizadas.

As simulações foram geradas a partir da técnica conhecida como "Monte Carlo, que é largamente utilizada no meio acadêmico, especialmente em trabalhos econométricos, para gerar simulações a partir de choques aleatórios e introdução de incertezas nos modelos e variáveis a serem estimadas" (MTUR, 2006, p. 69). Foram assumidas incertezas pelo experimento de Monte Carlo para as variáveis: crescimento econômico brasileiro, do orçamento do Mtur e do investimento privado no turismo brasileiro, considerando-as atreladas umas às outras. Uma vez fornecidos esses parâmetros básicos, a técnica foi utilizada para gerar 100 mil simulações para cada uma das cinco metas do PNT, que teve seu valor previsto a partir do valor médio das inúmeras simulações realizadas.

Notou-se que os cenários brasileiros não fazem referência a nenhuma base teórica em termos de metodologia de cenários prospectivos, não sendo citado nenhum autor e não sendo expostos os caminhos metodológicos que guiaram a criação dos quatro cenários qualitativos expostos.

As técnicas não ficam esclarecidas, tampouco a forma sistematizada de participação dos 48 colaboradores na preparação do documento referencial[5]. Assim, não é possível conhecer a dinâmica de levantamento desses dados e as técnicas empregadas, como análise morfológica, *delphi*, ou outras.

Esse fato acarreta comprometimento da possibilidade de se apontar com propriedade a coerência metodológica dos cenários, considerando tanto a falta de seção, anexo ou documento referencial da metodologia empregada para gerar os quatro cenários alternativos, bem como a ausência de documentos acessíveis ao público que mostrem a memória dos encontros e reuniões que deram origem aos cenários publicados. Sem esse nível de informação, não se torna possível tratar da coerência metodológica usando como base comparativa as dez etapas compiladas, como previsto na metodologia dessa pesquisa.

Entretanto, com o conhecimento prévio exposto no referencial teórico sobre metodologias de construção de cenários, é possível estimar, a partir do documento publicado, que nesse processo houve duas etapas metodológicas básicas: a primeira de natureza qualitativa, junto a especialistas do Conselho Nacional do Turismo visando a prospecção de expectativas, variáveis, invariantes e condicionantes de futuro apresentadas nas seções de condições externas e internas; e a segunda etapa, de natureza quantitativa, para a modelagem econométrica e realização das projeções para o cenário considerado mais provável e mais favorável simultaneamente realizado por uma equipe da Universidade de Brasília[6].

A primeira etapa identificada não teve suas técnicas esclarecidas pelo documento e existe certa confusão no uso de termos dentro das apresentações de condições externas e internas. Para tratar desses ambientes, são trazidas invariantes, condicionantes de futuro e situações desejadas, todas sob a égide do termo "premissa", o que pode ser metodologicamente discutível, ao passo em que pode gerar insumos pouco precisos para o último passo a que os cenários se prestam, o de tomada de decisões estratégicas.

Plausibilidade de Resultados da Cenarização para o Turismo no Brasil 2007-2010

Para analisar a plausibilidade dos cenários para o turismo no Brasil 2007-2010,

5. Pode-se ter uma noção das contribuições de cada um dos participantes na consulta a um documento complementar chamado "Matriz de Contribuições dos Representantes do Conselho Nacional de Turismo", parte do "Documento Referencial - Turismo 2007/2010" em que são registradas as opiniões dos representantes do Conselho Nacional de Turismo quanto ao diagnóstico e as propostas para o turismo brasileiro.

6. Núcleo de Economia do Turismo - Centro de Excelência em Turismo da Universidade de Brasília.

procurou-se a factibilidade de indicadores e coerência com tendências históricas; conhecer se as tendências, continuidades e rupturas consideradas eram possíveis; e, por fim, a compatibilidade entre horizonte temporal e variáveis e entre estados cenarizados para diferentes variáveis, a criatividade das idéias e a reação dos *stakeholders*.

Na primeira parte da cenarização, aquela considerada qualitativa, com características mais exploratórias e que deu origem aos quatro cenários alternativos, encontrou-se como indicador numérico apenas o crescimento do PIB brasileiro em taxas de 3.5% a 4% como invariante, o que pode ser considerado plausível de acordo com a tendência histórica do país. As demais sentenças eram premissas, expectativas, condicionantes de futuro, invariantes ou condições esperadas para se atingir o cenário desejado, nem sempre separadas umas das outras, o que confere menor clareza do conteúdo daquelas informações.

Foram consideradas como condições externas: cenário econômico mundial e nacional; cenário político e reformas econômicas nacionais. Quanto a elas, foram identificadas premissas - estados que não tendem a se alterar ou que serão tomados como constantes para aquele sistema - no que diz respeito às variáveis econômicas e políticas. No que tange às reformas econômicas, foram apontadas as reformas (tributária, trabalhista e previdenciária) como condicionantes de futuro com a idéia de que o crescimento econômico brasileiro dependeria de reformas para seu crescimento sustentável. De maneira geral, para as condições externas dos cenários, encontra-se plausibilidade nas premissas e invariantes. Já as condicionantes de futuro, por sua vez, não parecem ter sido resultado de um critério de plausibilidade real, visto que expressam mais uma vontade dos cenaristas do que fatos que têm chance de se concretizar no prazo estipulado.

No que diz respeito às condições internas trazidas para a cenarização (governança pública e investimentos; acessibilidade e logística; estrutura de mercado; turismo internacional; turismo doméstico; investimentos privados), as afirmativas foram consideradas menos factíveis. Elas foram expressas por "espera-se que" e "faz-se necessário que", o que não demonstra indicativos de possibilidades de ocorrência dentro do prazo cenarizado, mas um desejo ou vontade por parte daqueles que estão contribuindo para a cenarização e que pode adquirir mais substância ao ser registrado em um documento oficial. Isso reforça a caracterização dos cenários como normativos.

Partindo para a análise dos cenários quantitativos, ou seja, daquelas projeções econométricas feitas para o cenário desejado, esperava-se grande plausibilidade dos dados e números, visto que são frutos de uma análise tendencial e não de rupturas.

Os dados quanto ao crescimento esperado do PIB brasileiro e a variação cambial apontam ser bastante factíveis, o que foi atestado pelo documento ao comparar suas projeções com dados projetados pelo IPEA até 2008 e obter taxas semelhantes. De onde se pode inferir que essas expectativas sejam plausíveis.

Entretanto, no que diz respeito às projeções de orçamento do MTur e investimentos privados, essa factibilidade poderia ser questionada quando se toma os cenários desejados, que consideram que ambos cresceriam à mesma proporção entre 2007 e 2010, exatamente a mesma taxa de crescimento do PIB. Menos plausível parece ser considerar esses aumentos constantes e já projetados para o ano de 2006 e 2007.

Nesse caso, cabem algumas explicações para esclarecer a interpretação da falta de plausibilidade para esse dado: as projeções do documento consideraram dois cenários para o orçamento do MTur,

ISSN: 1677-6976
Vol. 7, Nº 3 (2007)

que aponta ser considerado como a variável-chave e que exerce maior influência sobre as demais.

Figura 2. Desempenho das metas sob cenários A (crescimento do orçamento do Mtur à taxa de 26% a.a.) e B (crescimento do orçamento do Mtur à mesma taxa de crescimento do PIB). Fonte: Mtur, 2006, p. 85

DESEMPENHO DAS METAS SOB CENÁRIOS ALTERNATIVOS (A E B) DO CRESCIMENTO DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DO TURISMO							
METAS	UNIDADE	CENÁRIO	2006	2007	2008	2009	2010
EMPREGO DIRETO	MIL	A	294,8	359,7	438,0	518,7	602,9
EMPREGO DIRETO	MIL	B	294,8	344,9	400,2	449,0	491,9
ENTRADA TUR. INTERNACIONAL	MILHÕES	A	7,0	8,8	10,9	12,8	15,0
ENTRADA TUR. INTERNACIONAL	MILHÕES	B	7,0	8,4	10,0	11,0	12,2
ENTRADA DIVISAS	BILHÕES US$	A	8,3	10,4	13,0	15,2	17,8
ENTRADA DIVISAS	BILHÕES US$	B	5,7	6,4	7,6	8,3	9,2
DESEMB. DOMEST.	MILHÕES	A	48,1	53,9	59,7	67,8	77,3
DESEMB. DOMEST.	MILHÕES	B	48,1	51,7	54,6	58,8	63,2

A primeira possibilidade seria de que o orçamento permanecesse constante (0,02%) em termos de proporção ao PIB, elevando-se em termos absolutos já que era esperado o aumento do PIB, como poderia se prever com base em dados históricos. A segunda, seria de que essa participação orçamentária passasse para 0,06% do PIB ou seja, um aumento de 26% ao ano, como prediz o cenário desejado e considerado mais provável pelos cenaristas. Para visualizar os impactos desses comportamentos orçamentários, apresentou-se a figura 2, que mostra um quadro com desempenho comparado das metas sob cenários A (crescimento do orçamento do Mtur à taxa de 26% a.a.) e B (crescimento do orçamento do Mtur à mesma taxa de crescimento do PIB).

O aumento de 26% ao ano não parece plausível para a realidade brasileira dentro de quatro anos, tendo em vista a alta de taxa de crescimento anual da participação ser de uma magnitude jamais vista e que essa é a participação do turismo nos gastos públicos dos países considerados os maiores casos de sucesso na atividade turística mundial, tais como Austrália, Espanha, Grécia, México, entre outros, como mostra o estudo de benchmarking realizado pela equipe realizadora das projeções.

Outro ponto em que se questiona a plausibilidade da cenarização, diz respeito ao investimento privado ser considerado como atrelado ao público, de forma que o primeiro cresceria na mesma medida que o segundo, o que não pode ser retrospectivamente verificado e não demonstra ser a tendência atual frente às reduções do papel do Estado que vêm ocorrendo nos últimos anos.

Enfim, essas projeções serviram para alimentar os modelos econométricos que tinham a finalidade de projetar as metas para o PNT 2007-2010 em termos de empregos/ocupações diretos gerados no turismo, entradas de turistas internacionais, divisas e desembarques domésticos.

Com a hipótese do orçamento do turismo continuar constante como proporção do PIB (0,02%), cada uma das metas foi simulada para três cenários alternativos: um previsto, um otimista (limite superior) e um pessimista (limite inferior). Parece pouco plausível a concepção de otimismo e pessimismo que denota, mais uma vez, acentuação da vontade de ocorrência do que da probabilidade factível, podendo empobrecer o alcance dos cenários como instrumentos estratégicos de conversação sobre os futuros possíveis. Nos cenário esperado e otimista foi afirmado que a elevação do orçamento do MTur de 0,02% do PIB para o patamar de 0,06% implicaria nos seguintes efeitos até 2010:

* Aumento de 25% do número de empregos e ocupações diretas no setor;
* Aumento de 50% de entrada de turistas estrangeiros;

* Aumento de 25% de receita de divisas;

* Aumento de 22% de desembarques domésticos.

Esses efeitos podem ser questionados não apenas quanto à plausibilidade da taxa de crescimento do orçamento projetada como também por questões temporais, podendo haver incompatibilidade entre 4 anos de prazo e aumentos tão significativos de entradas de turistas e criação de empregos, por exemplo.

Pensar em atrair 50% a mais de turistas estrangeiros para o país requer ações de promoção, de venda, de divulgação, de inserção em portfólios de operadoras turísticas e empresas de logística aérea/marítima, sedimentação de acordos diplomáticos, criação de uma imagem do país que crie maior competitividade entre os destinos alternativos, entre outros fatores. Tudo isso também depende de condições externas ao Brasil tais como guerras, terrorismo, mudanças climáticas, situações macroeconômicas, etc. Poderia-se esperar que para uma mudança de tal expressividade (+50%), demorasse mais tempo do que 4 anos, e que a criação expressiva de empregos, por exemplo, só viesse a acontecer com a concretização dessa demanda.

Como exemplos da compatibilidade entre horizonte temporal e as variáveis poderiam ser consideradas as projeções para entrada de turistas internacionais, que se cogita passar do patamar realizado de, aproximadamente, 5 milhões no ano de 2005 para mais de 8 milhões em 2006 no limite superior. O mesmo ocorre com as divisas geradas pelo turismo internacional, que se cogita passar de cerca de US$ 4 bilhões em 2005 para US$ 7 bilhões em 2006 na visão otimista.

Essas passagens são muito abruptas frente ao desempenho histórico das variáveis citadas e por isso, pouco factíveis. Tomando por base os dados disponibilizados em 2007 (MTUR, 2007), vê-se que a entrada de turistas caiu levemente em 2006, totalizando pouco mais de cinco milhões dos oito previstos pelo cenário. Por outro lado, as divisas cresceram, porém totalizaram US$ 4,3 bilhões dos US$ 7 bilhões previstos.

A compatibilidade de estados cenarizados para diferentes variáveis poderia ser tomada como alta, já que não foram identificados estados que se chocassem ou conflitassem entre si. Demonstrou-se no documento uma visão encadeada dos fatores críticos considerados, analisando os impactos unidirecionais da mudança no montante orçamentário público sobre as demais variáveis.

Discutir se as descontinuidades são possíveis não parece adequado ao caso dos cenários estudados, tendo em vista que não foram consideradas rupturas ou mudanças, a não ser no item que comenta o crescimento do orçamento público designado para o setor. Principalmente na etapa mais aprofundada dessa cenarização, realizou-se uma projeção econométrica para viabilizar a construção das metas para o próximo PNT contanto mais com a continuidade do aspecto-chave da cenarização: o orçamento do Mtur.

Já as continuidades embutidas na cenarização para o turismo 2007-2010 também demonstram uma visão de certa forma estreita, ou seja, aquela que prevê a manutenção de fatores críticos como a continuidade do Mtur e da política pública de turismo atual. Considerar questões básicas como essas como invariantes pode resultar em uma perda grande do potencial que a cenarização estratégica oferece de romper com os paradigmas do passado e construir visões viáveis dentro do prazo pensado, como lembram Wright e Spers (2006).

Foi verificado no documento que as idéias criativas tiveram pouco espaço dentro da cenarização e que a reação dos

stakeholders frente aos cenários não foi esclarecida. Pela própria natureza dos cenários produzidos terem sido mais tendenciais e normativas, não houve espaço para consolidar idéias criativas, que seriam o enfoque em cenários mais exploratórios ou prospectivos, o que apresenta relação direta com os pontos discutidos logo antes acerca das rupturas e continuidades.

Por fim, como último item a ser analisado quanto à plausibilidade tomou-se a recomendação de Shoemaker (1995), que percebia a reação dos *stakeholders* como uma das maneiras de averiguar a plausibilidade dos cenários. Entretanto, o documento analisado não contempla essa dimensão, ficando fora do alcance de análise desse trabalho. Considerou-se como modo alternativo de alcançar a informação, coletar notícias na mídia que refletissem essa reação, entretanto nada foi encontrado sobre o assunto além da cerimônia de lançamento do documento.

Considerações finais

Esse trabalho teve como objetivo verificar a consistência metodológica e a plausibilidade dos resultados dos cenários do "Turismo no Brasil - 2007-2010", entendidas aqui como características básicas para se analisar cenários como instrumentos estratégicos de prospecção de futuro.

Para viabilizar essa proposta, foram conhecidas metodologias alternativas para a construção de cenários estratégicos prospectivos e construídas categorias de análise para consistência metodológica e plausibilidade de cenários. A partir disso, foi realizada a análise crítica dos cenários contidos no documento "Turismo no Brasil - 2007-2010".

O enfoque metodológico utilizado dos cenários analisados foi prático e direcionado para o objetivo, mas em contrapartida, teve-se a desvantagem dos cenários terem sido pouco extrapolativos, ou seja, não cogitarem novas conjunturas futuras inesperadas, que seria um das maiores vantagens relacionadas à cenarização conforme Schoemaker (1995); Godet (2000) e Wright e Spers (2006).

Pôde-se inferir a partir da leitura do documento, que os dados de natureza quantitativa foram enfatizados em detrimento daqueles de natureza qualitativa, diferindo das metodologias para a construção de cenários prospectivos expostas na revisão teórica dessa pesquisa. Isso resultou em cenários de tipos mais tendenciais e normativos do que propriamente exploratórios, retomando a classificação de Freitas Filho (2001).

Foi evidenciado que a econometria consiste em uma alternativa interessante para a geração de cenários, mas não suficiente para dar conta da complexidade que envolve o futuro, quando considerado múltiplo, incerto e cheio de acasos (MILLET, 2003; CASTRO, LIMA e BORGES-ANDRADE, 2005). O caminho metodológico adotado nos cenários analisados não oferece a abertura para a instabilidade ou para emergir o conhecimento sobre rupturas, como propunha a metodologia compilada.

No caso dos cenários para o turismo brasileiro, mesmo as incertezas inseridas na modelagem não podem ser consideradas como rupturas ou quebras, mas apenas variações sutis, sendo computadas entre 0 e 20% de crescimento. Não há qualquer discussão relacionada a uma ruptura drástica do sistema do turismo nacional nessa cenarização, como poderiam ser cogitadas o fim do Ministério do Turismo ou a queda de seu orçamento nos próximos anos, apenas como exemplos de fatores críticos desconsiderados ou tomados como invariantes.

Como crítica de caráter mais geral à metodologia da cenarização - do ponto de vista acadêmico - pode-se sublinhar a falta de clareza da metodologia empregada em todo o estudo. Esse fato limitou a possibilidade

de se analisar com segurança a subcategoria estabelecida sobre a coerência entre os passos metodológicos empregados e de tecer comentários mais específicos em algumas passagens.

A plausibilidade dos cenários para o turismo no Brasil 2007-2010 foi analisada conforme a factibilidade de índices e coerência com tendências históricas; as continuidades e rupturas; a compatibilidade entre horizonte temporal e variáveis; compatibilidade entre estados cenarizados para diferentes variáveis; a criatividade das idéias e a reação dos *stakeholders*.

Perceberam-se que algumas variáveis projetadas não possuíam compatibilidade com o horizonte temporal estimado, tais como as projeções para o número de turistas e a criação de empregos geradas vinculados ao um crescimento do PIB à taxa de 26% ao ano, o que não pode também ser considerado viável historicamente para um prazo de quatro anos.

Já no que tange à compatibilidade das variáveis entre si, na grande parte dos casos ponderados, percebeu-se que elas não se chocam, ou seja, não apresentam estados conflitantes no futuro. Inclusive, foi percebida uma visão encadeada, ainda que determinista, sobre o impacto do orçamento do Mtur nas demais variáveis.

Reconhece-se nesse ponto que ainda há reflexões a serem feitas quanto às retroações sistêmicas das mudanças nessas variáveis. Notou-se a falta de consideração de rupturas para esses cenários, o que mantém relação direta com a ponderação acerca da ausência de idéias criativas na cenarização, mostrando a essência pouco extrapolativa desse processo de cenarização que, como já dito, apresentou características tão mais normativas e tendenciais.

Isso pode ser considerado como desvantagem da metodologia adotada já que, por mais que ajude a resguardar a plausibilidade dos resultados, muitas vezes, acarreta em uma visão estreita e conservadora do futuro. Esse caminho não proporciona um dos maiores benefícios associados pelos autores consultados à construção de cenários: exercitar o pensamento sobre o futuro e suas inúmeras possibilidades de desdobramento, contrariando até mesmo padrões do passado para viabilizar novas realidades para as quais é preciso se preparar em alguma medida.

De modo geral, percebeu-se que a metodologia utilizada favorece a manutenção da plausibilidade em razão de se basear em projeção e não prospecção, afinal não há idéias criativas ou rupturas expressas. Aparentemente, houve a tendência a manter a segurança fornecida pelas análises quantitativas econométricas e não ceder espaço para as extrapolações.

Ainda assim, critica-se a robustez da projeção que permeou o trabalho todo, do crescimento do orçamento do Mtur a uma taxa de 26% ao ano até 2010, o que não pode ser ancorado em nenhum fato de conhecimento público até o momento.

Com esse direcionamento, evidencia-se que esses cenários tiveram uma função essencialmente voltada para se consolidar, de modo legítimo, como um instrumento de pressão setorial, tanto no que diz respeito à manutenção do Mtur, quanto às necessidades de aumento do orçamento para o setor. Nesse ponto, fica nítido perceber aquilo que Roubelat (2006) havia despertado: a questão dos cenários possuírem não apenas função analítica, como também ideológica.

Apesar das restrições que podem ser tecidas a respeito da consistência metodológica e da plausibilidade dos cenários propostos para o "Turismo no Brasil

2007-2010", cabe enfatizar a importância dessa iniciativa e a inovação associada a ela ao aproximar o instrumental da cenarização à avaliação e concepção de políticas públicas.

É louvável o esforço envolvido em criar essa visão e estabelecer comunicação entre os atores sociais públicos, privados e acadêmicos ao redor do desenvolvimento do turismo no país, que pode ainda gerar muitos benefícios. A posição acadêmica de criticar e questionar tem o intuito de contribuir para os avanços dos instrumentos aplicáveis à geração de políticas públicas mais adequadas ao pensamento estratégico e com viés da sustentabilidade.

Como limitações dessa pesquisa, aponta-se a falta de informações sobre o transcorrer de certas passagens do processo de cenarização, que permitiriam maior propriedade na análise da metodologia envolvida. Pode-se também apontar a limitação que existe na análise de um documento oficial publicado, que já contém a uniformidade e viés político desejados, não abrindo espaço para contrapontos próprios do pensar acadêmico-científico. Como proposta para estudos futuros, sugere-se a compilação de cenarizações de diversos países para o turismo, visando construir uma abordagem crítica comparada.

Referências bibliográficas

BARROS, José Roberto Mendonça; GOLDENSTEIN, Lídia. Uma nova reestruturação em curso. Jornal Valor econômico. São Paulo: 13/06/2006

BEFFY, Pierre-Olivier; OLLIVAUD, Patrice; RICHARDSON, Pete; SÉDILLOT Franck. New OECD methods for supply-side and medium-term assessments: a capital services approach - Economics Department Working Papers No. 482, July, 2006.

CASTRO, Alberto; GOLLO, Silvana. Cenário para a gestão estratégica em agronegócios: o caso Embrapa. In IV Congresso Internacional de Economia e Gestão de Redes Agroalimentares, 29 A 31 de Outubro, 2003, Fea Usp - Campus Ribeirão Preto.

CASTRO, Antônio Maria Gomes de; LIMA, Suzana Maria Valle, BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Metodologia de planejamento estratégico das unidades do MCT. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2005.

CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Estudos temáticos e de futuro. Disponível em www.cgee.org.br. Acessado em junho de 2006.

CRUZ, Rita de Cássia. Política de Turismo e Território. 2a. ed - São Paulo: Contexto, 2001 (Coleção Turismo).

EMBRAPA. Cenários do Ambiente de Atuação das Organizações Públicas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para o Agronegócio Brasileiro 2002 - 2012. Embrapa / CGEE, Macroplan. 2002.

FREITAS FILHO, Antonio de. A metodologia de construção de cenários: conceitos básicos. In Workshop para prospecção em C&T. Brasília: 2001.

GLENN, Jerome C. Millennium Project's draft scenarios for the next 1000 years. In Futures 32, p. 603-612, 2000.

GODET, Michel; ROUBELAT, Fabrice. Creating the future: use and misuse of scenarios. In Long Range Planning, vol. 29, n. 2, p. 164 - 171, 1996.

GODET, Michel. A 'caixa de ferramentas' da prospectiva estratégica. Caderno do Cepes (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), Lisboa: 2000

KRIPPENDORF, Jost. Sociologia do Turismo: por uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo)

LAMUCCI, Sergio. Eleição não altera cenário benigno para o Brasil - Valor Online. São Paulo: 06/04/2006

MACROPLAN. Cenário. Disponível em www.macroplan.com.br. Acessado em julho de 2006

MALHOTRA, Naresh K. Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada. Porto Alegre: Bookman, 2001

MILLET, Stephen M. The future of scenarios: challenges and opportunities. In Strategy and Leadership, v. 31, n. 2, 2003.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Cenários para a Economia Portuguesa 2000 - 2025. GEPE (Gabinete de Estudos e prospectivas econômicas), Portugal: fevereiro, 2002.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Turismo no Brasil 2007-2010. Brasília: junho, 2006.

_____. Plano Nacional do Turismo 2007-2010. Brasília: 2007

MORIN, Edgar. Introdução ao Pensamento Complexo. Porto Alegre: Sulina, 2005.

MTUR - MINISTÉRIO DO TURISMO. Turismo no Brasil: 2007-2010. Brasília, 2006. 133p.

OPTI - OBSERVATÓRIO DE PROSPECTIVA TECNOLÓGICA INDUSTRIAL. Estudio de Prospectiva del Sector Turismo. Ministério de Indústria, Turismo y Comércio. Espanha: 2005.

PNE - Plano Nacional de Energia 2030. Cenários Macroeconômicos. Ministério das Minas e Energia. Brasília: abril, 2006.

PNT - Plano Nacional do Turismo. Ministério do Turismo. Brasília: 2003.

PNRH - Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e o Estado dos Recursos Hídricos do Brasil - volume 1. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: janeiro, 2006

RAMOS, Sílvia; DOS SANTOS, Nélia. Utilização de cenários sócio-econômicos nos estudos sócio-ambientais. In XV SNTPEE - Seminário Nacional de Produção e Transmissão de Energia Elétrica, Foz do Iguaçu, outubro, 1999. Disponível em www.itaipu.gov.br .

ROUBELAT, Fabrice. Scenarios to challenge strategic paradigms: lessons form 2025. In Futures , v. 38 p. 519-527, 2006.

SCHOEMAKER, P. J. H. Scenario Planning: A Tool for Strategic Thinking. In Sloan Management Review, Winter, 1995.

SHUMACHER, E. F. O Negócio é ser Pequeno.Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977

SCHWARTZ, Peter. Composing a plot for your scenario. In Planning Review, v. 20, n. 3, may/jun, 1992.

SWARBROOKE, John. Turismo Sustentável: setor público e cenários geográficos. Vol. 3, 2ª. Ed. São Paulo: Aleph, 2000.

TOLMASQUIM, Maurício Tiomno; SZKLO, Alexandre Salem. A matriz energética brasileira na virada do milênio. Rio de Janeiro: Ed. COPPE/UFRJ, Energe (Centro de Estudos de Energia), 2000.

WRIGHT, James Terence C.; SPERS, Renata Giovinazzo. O país no futuro: aspectos metodológicos e cenários. In Estudos Avançados, 20 (56), 2006.

Cronologia do processo editorial:

Recebimento do artigo:	18-jun-2007
Envio ao parecerista:	21-jun-2007
Recebimento do parecer:	27-jul-2007
Envio para revisão do autor:	10-ago-2007
Recebimento do artigo revisado:	20-set-2007
Aceite:	05-nov-2007