

AS CONTRIBUIÇÕES DO PODER PÚBLICO NO PLANEJAMENTO DO TURISMO: UM ENFOQUE NA PARTICIPAÇÃO

**Bruno Martins Augusto Gomes¹, Edgard Alencar² e
Antônio Carlos dos Santos³**

RESUMO: O planejamento do turismo é abordado com frequência enfatizando as técnicas e formas operacionais. Contudo, não é freqüente a discussão da participação no planejamento turístico. Por isso o presente trabalho aborda a participação das comunidades receptoras nas definições das regras de funcionamento do turismo e as contribuições do poder público nesse processo. O ensaio apresenta inicialmente a relação entre os atores que compõem a cadeia produtiva do turismo a partir de uma visão sistêmica. Em seguida, conceitua planejamento e suas interfaces com o turismo, a participação e o Estado. Finalmente, das sugestões, as quais se acredita que podem contribuir para a implementação de um turismo mais equitativo.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento; Turismo; Participação; Políticas Públicas.

THE STATE CONTRIBUTIONS TO THE TOURISM PLANNING: AN APPROACH ON PARTICIPATION

ABSTRACT: The tourism planning is boarded with frequency emphasizing the operational techniques and forms. However, the discussion of the participation in the tourist planning is not frequent. Therefore the present work approaches the participation of the communities in defining the rules of the functioning of tourism and the contributions of the government in this process. This paper presents initially the relation between the actors who compose the tourism chain from a systemic approach. After, it conceptualizes

¹ Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Ouro Preto; Mestrando em Administração na Universidade Federal de Lavras.

² Pós-Doutor, The University of Reading, Grã-Bretanha; Doutor em Rural Social Development, The University of Reading, Grã-Bretanha.

³ Doutor em Administração pela Universidade de São Paulo; Professor do Depto. de Administração e Economia da Univ. Federal de Lavras.

planning and its interfaces with tourism, participation and State. Finally, suggestions are made, that we believe may contribute for a more equitable tourism.

KEY-WORDS: Tourism; Planning; Participation; Public Politics.

1 INTRODUÇÃO

O turismo como atividade econômica começou na Inglaterra em consequência da Revolução Industrial, que proporcionou o desenvolvimento tecnológico. Passou-se a utilizar o aço e a caldeira a vapor, o que trouxe significativas alterações para os meios de transporte (navios e trens). Segundo Machado (2002), na década de 1840 Thomas Cook começou a organizar viagens de grupo, fretando trens, contando com o apoio de guias de turismo e elaborando roteiros de viagem. Como contava com o apoio de seu filho, Thomas Cook colocou o nome de sua agência de Thomas Cook and Son.

Só a partir da década de 1950, com a criação da aviação civil, o turismo de massa realmente despontou. A partir de então o grande desenvolvimento do setor despertou o interesse de governantes, pesquisadores e empresários.

Uma demonstração desse expressivo crescimento do turismo é evidenciado pelo número de turistas internacionais no mundo. De 1970 a 2002 esse número saltou de 165,8 milhões para 714,6 milhões, com uma geração de receitas saindo de 17,9 bilhões para a relevante marca de 483 bilhões de dólares (Gomes, 2005). No Brasil, em 1969 chegaram aproximadamente 250 mil turistas internacionais. Em 2000 percebe-se um expressivo crescimento, atingindo-se 5,13 milhões de turistas (Brasil, 2004). Em 2004 estiveram no país 4,1 milhões de turistas que geraram uma receita de 3,45 bilhões de dólares. A França, maior receptor de turistas internacionais, recebeu em 2003 75 milhões de turistas.

No campo teórico, a ênfase nos efeitos econômicos foi a que predominou até a década de 1970. Em função do expressivo crescimento do turismo de massa a partir da década de 1950, vislumbravam-se apenas as suas vantagens econômicas. Mas a partir dos anos 1970 começaram-se a discutir as repercussões do turismo no meio ambiente, na cultura e no meio social. Os estudiosos passaram a estudar formas de viabilizar um turismo que provocasse menos impacto. As décadas de 1970 e 1980 foi o período de maturação dessas idéias no meio acadêmico. Na década de 90 essas preocupações chegaram ao ambiente empresarial.

Este ensaio desenvolver-se-á considerando não só os feitos econômicos do turismo, mas também os efeitos sociais, culturais e ecológicos. Acredita-se que as necessidades dos moradores de regiões turísticas têm prioridade no planejamento da atividade, sendo incluída de forma justa nas decisões e execução da atividade turística, cabendo ao Estado defender os interesses da maioria da comunidade que representa.

Após discutir as principais relações da cadeia do turismo (turistas, empreendimentos turísticos, comunidades receptoras), conceitua-se de planejamento do turismo com base na abordagem participativa, atentando-se para o papel do Estado neste processo e pautando-se na realidade do turismo no Brasil. O trabalho finaliza apontando algumas considerações que emergiram ao longo do seu desenvolvimento e que possivelmente contribuem para o planejamento de um turismo mais humano e para que as relações entre os atores da cadeia ocorram de forma mais equitativa.

2 REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo fundamenta-se em uma revisão teórica e tem como enfoque central discutir: a) a natureza sistêmica da cadeia produtiva do turismo, realçando as suas necessidades, a interação entre atores sociais, empreendimento e comunidade receptiva, processo de ocupação pelo turismo e responsabilidades; b) o planejamento participativo e políticas de turismo, destacando, nesta discussão, políticas públicas de turismo, planejamento e turismo, bem como planejamento participativo nas políticas públicas de turismo.

2.1 As relações entre os atores da cadeia produtiva do turismo

Beni (2001) defende que o turismo pode ser compreendido como um sistema composto por três grandes conjuntos: o “conjunto das relações ambientais”, o “conjunto da organização estrutural” e o “conjunto das ações operacionais”.

O Conjunto das Organizações Estruturais compreende: as políticas públicas e privadas relacionadas ao funcionamento do turismo e à infra-estrutura geral (também utilizada por outros setores da economia) e específica (que atende exclusivamente as necessidades do setor turístico).

O Conjunto das Ações Operacionais envolve a dinâmica de atuação das organizações que compõem o Sistema de Turismo (Sistur). Nesse ambiente, estão inseridos os subsistemas de mercado, oferta, produção, distribuição, demanda, e consumo.

E, finalmente, como resultado dessas ações tem-se o Conjunto das Relações Ambientais, que são os efeitos ecológicos, sociais, culturais e econômicos do turismo. O equilíbrio entre esses grupos possibilitará um turismo mais humano, atendendo as necessidades das comunidades receptoras, dos turistas e dos empresários, nesta ordem.

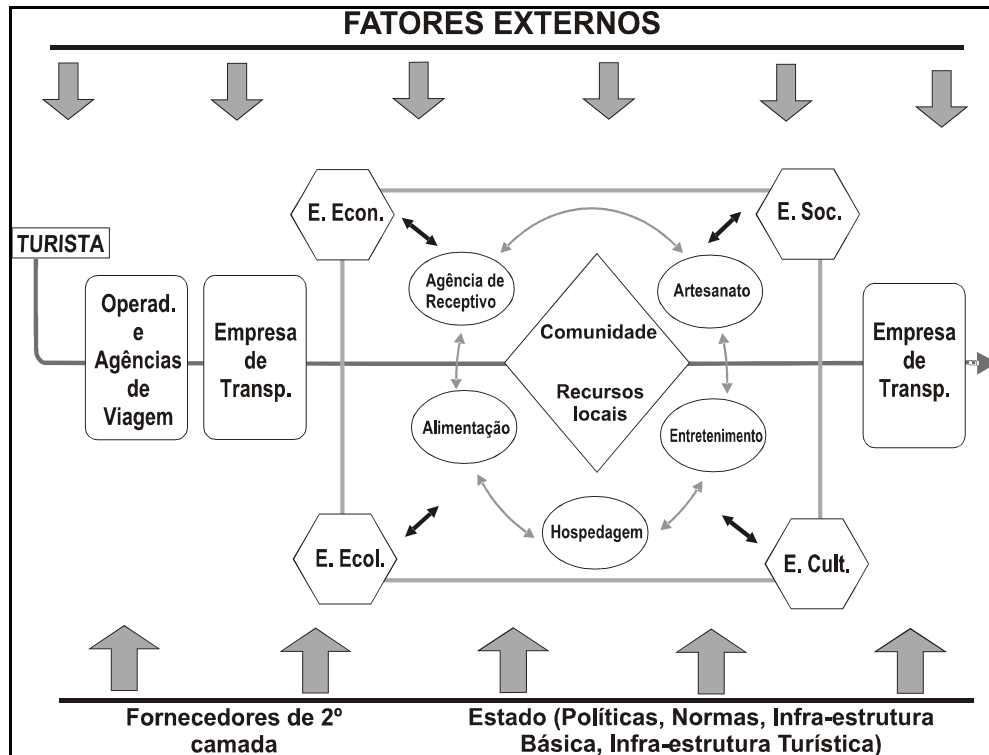


FIGURA 1 – A cadeia produtiva do turismo

Partindo dessa visão sistêmica, pode-se dizer que a cadeia do turismo compreende, inicialmente, as organizações que se articulam em função de recursos presentes em uma determinada localidade para colocar um produto turístico no mercado. Esses produtos são distribuídos pelas agências de viagem ou operadoras, e o turista desloca-se até o local de consumo do produto por meio das empresas de transportes (aéreo, terrestre ou aquático).

Na destinação turística ele consome o produto turístico no momento em que é produzido, utilizando os recursos naturais e culturais de uma região (atrativos turísticos), provocando repercussões para o ambiente ecológico, cultural, social e econômico.

Por isso, pode-se dizer então que o turismo envolve categorias com necessidades distintas:

- habitantes da região turística que dependem do turismo para sobreviver;

- habitantes da região turística, que têm outros meios de subsistência;
- turistas, que buscam satisfazer necessidades pessoais relacionadas à viagem;
- organizações da região ligadas diretamente à composição do produto turístico (meios de hospedagem, agências de receptivo, empresas de alimentação, locadoras de veículos, lojas de artesanato);
- organizações externas, mas que participam da cadeia imediata do produto turístico (operadoras de turismo, agências de emissivo, empresas de transporte de passageiros);
- poder público: coordenando o desenvolvimento da atividade;
- organizações de segunda camada da cadeia (fornecedores imediatos das empresas da cadeia e também organizações que dão suporte à atividade turística como bancos, hospitais, postos de gasolina).

E, finalmente, por ser o turismo uma prestação de serviço, também não podem ser negligenciadas as influências que o turista exerce. Ele é um ator importante, pois está presente em grande parte das etapas de produção.

2.1.1 O turista e suas necessidades

As condições como as pessoas vivem hoje nos centros urbanos com o empobrecimento dos contatos humanos, o sedentarismo, a agitação contribuem expressivamente para que se desequilibrem e surjam a insatisfação, o estresse. Dessa forma, o ser humano passa a buscar nas viagens uma forma de reencontrar o equilíbrio.

A viagem é um fator social, pois “para o homem em estado de carência, nossa sociedade oferece o turismo, as férias longe do universo cotidiano, sob as formas mais diversas e as enfeitam com todas as qualidades” (Krippendorf, 2001, p.38). O estímulo à viagem está em todo lugar jornais, rádio televisão, *out-doors*, filmes. A todo instante o receptor/turista depara-se com as paisagens paradisíacas, natureza intocada, tudo o que um ser humano com problemas em função do seu cotidiano deseja. A necessidade de relaxamento é comercializada e transformada em viagens de todas as espécies, de acordo com as regras do marketing. Contudo, frequentemente essas ações visam apenas aos benefícios em curto prazo, negligenciando o desenvolvimento harmonioso do turismo. Diante dos problemas causados pelo cotidiano e das influências da sociedade, o ser humano viaja em férias.

Mas, apesar de o turista viajar buscando fugir do cotidiano, ele não consegue desprender-se dele. Os seus hábitos estão sempre presentes. Já na arrumação das malas, são colocados os objetos sem os quais ele não consegue ficar no cotidiano. Ao sair, há uma grande ansiedade para que se cumpram os horários e que o deslocamento ocorra da forma mais rápida possível. Quando o turista chega ao destino turístico, muitos

querem encontrar o mesmo jornal que lêem no cotidiano, as mesmas bebidas, os mesmos jogos, o conforto de suas casas e, após alguns dias, já sentem necessidade de voltar ao ritmo frenético do trabalho. Essa dificuldade de desprender-se dos costumes cotidianos, como será discutido à frente, afetará a forma como os serviços são prestados e conseqüentemente as comunidades receptoras.

Outro fator relevante do comportamento do turista é que, longe de sua casa ele assume comportamentos exacerbados. Pensa que pode fazer tudo, pois ninguém o conhece e em breve irá embora, esquece todas as boas maneiras e regras de conduta. Quer apenas aproveitar, não importam os diretos e a privacidade dos moradores locais. Muitos turistas julgam-se superiores, já que estão fazendo algo considerado privilegiado pela sociedade, que é viajar de férias. Esses comportamentos dos turistas podem suscitar situações incômodas para os moradores locais.

2.1.2 Empreendimentos e comunidade receptora

Fundamentando-se nos sonhos extravagantes de viagem criados pelos turistas, que normalmente não poderiam ser satisfeitos em ambientes reais, os empreendedores criam parques temáticos, palácios, clubes ou *resorts*, que são mega hotéis com uma completa estrutura de lazer interna. Surgem então as discussões sobre os custos do turismo para a comunidade receptora, para as quais Krippendorf (2001) contribuiu significativamente. A seguir são colocadas as várias faces dessa situação.

O primeiro fator é que o empreendimento normalmente tem custos ambientais graves. Frequentemente localizam-se em áreas naturais inexploradas e de privilegiada beleza e, para ser construído, devasta uma grande área. E muitas vezes essa devastação não gerará benefícios significantes para os moradores locais. Eles deixam de ter acesso a um local, que normalmente tem grande beleza cênica, e que muitas vezes é utilizado para sua subsistência, e ganham quase nada ou nada em troca. Pode-se também fazer uma crítica a esse tipo de empreendimento que, como coloca Krippendorf (2001), normalmente é um ambiente artificial, que impede o turista de conhecer de fato o cotidiano da região.

Normalmente o turista é conduzido às vilas próximas apenas para conhecê-las rapidamente. Nos chamados *city-tours* são colocados em um ônibus climatizado, ou seja, nem as janelas abrem, protegidos pelo guia e fortalecidos por estarem em grupo. Partem os turistas então, com se estivessem em um zoológico, em que se observa e é observado. Como o tempo é extremamente limitado, as paradas são curtas, sendo impossível apreciar com tranqüilidade ou conversar com os moradores locais e proporcionar uma real distribuição de renda.

Obviamente existem alguns turistas que procuram romper essa rotina, porém deparam-se com a freqüente falta de segurança, especialmente nos países em

desenvolvimento. Há ainda a questão do turista ser facilmente identificado como tal, o que facilita para que seja enganado ou violentado.

Ao tentar se desvincular dessa lógica do turismo de massa, ele pode deparar-se também com certo repúdio dos moradores locais em relação a ele. Apesar da experiência que o turista está vivendo ser rara, para o morador local se repete todos os dias: as mesmas excursões, as mesmas festas, as mesmas perguntas. Da mesma forma há moradores locais que desejam conhecer melhor os turistas, mas estes não estão interessados, pois estão preocupados apenas em descansar, cumprir desejos pessoais e ficar com sua família, atividades impossíveis no cotidiano.

Enfim, freqüentemente a viagem torna-se uma forma de o turista confirmar aquela visão distorcida e préestabelecida antes da viagem. A mídia vende uma imagem de um local e busca fazer com que o turista acredite que aquele local se resume às cenas vistas, que oferece, obviamente, o mesmo nível de conforto ao qual está acostumado no seu cotidiano. Dessa forma, nem o turista, nem o morador local sabem como é realmente o universo do outro. Como colocado por Krippendorf (2001), eles julgam-se pelos contatos visuais e a viagem torna-se um meio de confirmação de idéias pré-concebidas, sem contribuir para a melhora de ambas as partes.

Para cumprir as fantasias criadas pela mídia e pela sociedade na mente dos turistas, as empresas podem incorrer na banalização da cultura local pelas apresentações culturais estereotipadas. Todo um arranjo que existe em torno da manifestação cultural é desconsiderada. Os rituais de preparo, as pessoas envolvidas, a periodicidade são destruídos em função da necessidade do mercado. Os moradores podem passar a perceber nas manifestações culturais, não suas raízes, sua tradição, mas apenas uma forma de ganhar dinheiro.

Tem-se ainda a expressiva quantidade de importações que são necessárias para que a atividade ocorra. De acordo com Krippendorf (2001), 80% da receita chegam a desaparecer em função das importações para satisfazer os turistas.

Apesar de todas as questões que envolvem o turismo citadas até então, ao se tratar de empreendimentos turísticos, é freqüente uma grande ênfase nos empregos que estes gerarão. Realmente a atividade gera um número considerável de empregos diretos e indiretos. Porém deve-se destacar que a maioria dos empregos diretos gerados pela atividade tem uma remuneração baixa. E, ainda, predominantemente são esses empregos os destinados aos moradores das regiões turísticas, cabendo às pessoas externas ocuparem os cargos de gerência.

Dessa forma fica evidente que o turismo pode gerar uma série de efeitos como degradação ambiental, alterações no ambiente social (aumento de prostituição, comportamento incômodo dos turistas, aumento no uso de drogas pela população local), banalização da cultura local, geração de empregos de baixa qualificação, dentre outros. Contudo, esses custos não são repartidos de forma equitativa. Os turistas

alcançam o seu objetivo que é o lazer, os empresários alcançam o lucro (ainda que a curto prazo), mas dentre os atores envolvidos na cadeia do turismo os habitantes das regiões turísticas são os maiores afetados. Convivem com os incontáveis danos gerados pelos interesses privados em relação ao turismo sem terem a oportunidade de participarem das decisões, muito menos de receberem alguma recompensa em relação ao que perderam.

2.1.3 O processo de ocupação pelo turismo

Apesar de todos os custos do turismo, frequentemente eles não são percebidos porque não há planejamento para atividade na região e ainda porque o desenvolvimento da atividade inicia-se de forma lenta e sutil.

Krippendorf (2001) coloca que a atividade inicia com os turistas alternativos. Esses turistas viajam em grupos reduzidos, têm um senso mais aguçado, hospedam-se em casas de moradores ou em pequenos hotéis, buscam conhecer bem todas as atrações turísticas, utilizam transporte público e logicamente vão a locais ainda inexplorados.

Em seguida surgem instalações mais adequadas e começam a chegar turistas ainda em números reduzidos, mas com um padrão de exigência de serviços mais elevado.

Finalmente, vislumbrando o potencial de determinada região, o setor imobiliário adquire terrenos no local a preço muito baixo; entra em cena, assim, um dos maiores propulsores do mercado turístico. A comunidade local na maioria das vezes não percebe que aceitando esse processo estará permitindo que a região entre em decadência no futuro. Com uma visão simplista do turismo e frente aos argumentos bem elaborados pelo setor imobiliário, ela acredita que a região contará com uma atividade que realmente a fará prosperar.

Na seqüência, para gerenciar as instalações, são trazidas pessoas de fora, pois os empresários alegam que os moradores locais não são qualificados o suficiente para exercer tal tarefa. Dessa forma o produto é lançado no mercado com um marketing agressivo, sem consultar a opinião da população local sobre a vinda de determinado público para a região. Estes turistas fazem boa parte do pagamento relativo ao produto turístico antes da partida. Assim evita-se qualquer possibilidade de esse recurso incrementar a economia da região onde o estabelecimento está localizado. Como mencionado anteriormente, acrescidos a esses fatores estão os produtos trazidos de outras regiões para satisfazer os turistas e a forma como o turismo é conduzido em muitas regiões. O desenvolvimento do turismo na região, além de empresários, atrai também pessoas vindas de fora a procura de empregos, aumentando a concorrência com os moradores locais. Krippendorf (2001) destaca que não raro os empresários

externos são pessoas bem instruídas que acabam por ocupar cargos políticos e, conseqüentemente, passam a dominar a região de acordo com seus interesses.

A invasão de empresários, trabalhadores externos e, em conseqüência de turistas pode até levar a categoria de moradores que não se beneficia do turismo, não suportando as condições de vida na destinação turística, a mudar-se do local de origem. Fazendo uma analogia com a história do Brasil, pode-se dizer que o turismo é semelhante a uma forma de colonialismo, em que, um grupo chega e domina uma região de acordo com seus interesses, subordinando e até às vezes expulsando os moradores da região.

Considerando essas etapas do desenvolvimento do turismo em uma localidade Ruschmann (2000) apresenta o conceito de ciclo de vida criado por R. W. Butler, em 1980. Com base nesse modelo e nas proposições acima, o autor aponta que a vida de um produto turístico é composta por sete fases: exploração, investimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação, declínio ou rejuvenescimento.

Ruschmann (2000) destaca que na segunda fase (desenvolvimento) a participação da população tende a cair em função da chegada de empresários externos. A fase de consolidação é marcada pela forte presença de empresas de fora, que mantém a destinação competitiva em relação às demais destinações. O número máximo de turistas é alcançado na fase de saturação, a qual já desagrade a muitos turistas, fazendo com que a demanda comece a cair. Para compensar a queda na demanda, os empreendimentos turísticos passam a oferecer um preço mais baixo. O destino turístico passa a ser visitado por grandes públicos, mas de menor poder aquisitivo. Caso não se faça um planejamento para evitar o declínio, a região vivenciará problemas econômicos, sociais, ecológicos e culturais.

2.1.4 As responsabilidades

Seria o turista o culpado por esses custos? Ele pode ser considerado inconseqüente? Acredita-se que não, considerável parte de tal responsabilidade é das empresas e do poder público. O turista tem objetivos pessoais para sua viagem de lazer. Há evidências de que na maioria dos casos ele não se preocupa com os efeitos que o seu ato de viajar trará para a economia, para a cultura e para o ambiente social. É freqüente turistas não se preocuparem com danos ao meio ambiente. A princípio pode-se pensar que ele é um ser egoísta, mas na verdade desconhece muitas conseqüências de seus atos.

Os empresários deveriam ser os que mais se preocupam com as conseqüências de suas atividades, pois são as atividades realizadas por eles que provocam esses custos. Eles não deveriam pensar apenas no lucro, e imediato. Esquecem que, em longo prazo, se os moradores locais perderem sua cultura, o ambiente natural for destruído, o meio social torna-se conturbado. Assim como ocorreu

em variados pólos de turismo, a destinação perde seu valor e torna-se inviável para o turismo e até para sobreviver. Esse processo é o que muitos teóricos chamam de destruição do turismo pelo próprio turismo. Outra questão grave é que muitas pessoas que fizeram investimentos em turismo e tiveram retornos, ao perceberem que a destinação está em decadência, a abandonam e deixam todos os custos para os que ali continuam a residir.

O poder público também tem uma considerável parcela de responsabilidade nesses erros. Com o discurso de que o turismo vai solucionar todos os problemas locais, ele elabora uma série de medidas que beneficiam as grandes corporações externas que irão investir na região. Contudo, esquece-se do seu principal objetivo como governo, que é defender o interesse da maioria da população que representa.

É fundamental, portanto, que o poder público crie mecanismos que evitem que os custos aconteçam. Para tanto, deve ser implantada uma política de turismo de acordo com os desejos dos moradores locais. O planejamento, em especial o planejamento participativo, pode ser uma estratégia para atingir esse objetivo.

2.2 Planejamento e as políticas de turismo

A seguir é discutida a questão do planejamento nas políticas públicas de turismo, atentando-se para a importância da participação das comunidades receptoras nestas. Primeiramente é abordado o papel da política pública de turismo e em seguida é discutida a relevância da participação da população afetada no processo de implantação da atividade turística.

2.2.1 Política pública de turismo

As políticas públicas são “o conjunto de ações executadas pelo estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade” (Dias, 2003, p.121). Por isso, no caso do turismo, as políticas públicas devem coordenar, planejar, regulamentar, incentivar e divulgar a atividade, não negligenciando os seus aspectos, mencionados nos capítulos anteriores.

Cabrera (2002, p.04) acrescenta ainda que uma política de turismo deve “orientar a criação de mecanismos de estímulo à articulação entre setor público e iniciativa privada dentro do conceito de que o objetivo primeiro do turismo é melhorar a qualidade de vida das populações dos núcleos receptores.” No entanto, esse conceito não deve se restringir à prosperidade econômica, mas também abranger a sensação de bem-estar.

A autora lembra também que “um dos fatores que impedem que o turismo se desenvolva no Brasil é a falta de infra-estrutura básica” (Cabrera, 2002, p.06). Portanto, ao se pensar no desenvolvimento do turismo em uma região, é fundamental que a política de turismo esteja articulada às outras políticas, especialmente as que proverão a infra-estrutura básica.

Além dessas funções, Dias (2001) defende que o poder público deve promover o turismo em camadas sociais menos favorecidas, contribuindo para a expansão da atividade e para a ampliação do exercício do direito do lazer por meio do turismo social, subsidiado pelo Estado.

Percebe-se atualmente um crescente movimento para que, além dos governantes, a sociedade também participe no delineamento das políticas públicas. Por isso, é essencial que se possibilitem as discussões públicas sobre os efeitos do turismo para a região, não só com os empresários que compõem a cadeia da atividade, mas com a sociedade como um todo.

2.2.2 Participação: condição essencial em políticas de turismo

A marginalidade é um conceito que “significa ficar de fora de alguma coisa” (Bordenave, 1992). Dessa forma é comum a criação de mecanismos que inserem as pessoas apenas parcialmente em algumas necessidades criadas pela sociedade. Contudo, não as ensinam e nem lhes dão condições para defenderem e construir o seu caminho da forma como querem. Essa inserção parcial ocorre, pois, para que os grupos dominantes possam acumular cada vez mais, é interessante que a grande massa fique alienada e, pior, satisfeita por ter ganho um benefício. Esse benefício, apesar de ser apenas uma parte de todos os seus direitos, soa-lhe como um grande favor feito pelo rico “bonzinho”. É por isso que Bordenave (1992) diz: não marginalidade e sim marginalização.

Assim acredita-se que, para que haja uma verdadeira inserção dos marginalizados é necessário acordá-los para uma participação efetiva, em que eles próprios lutarão pelos seus direitos, não sendo manipulados e pressionando o poder público a agir de acordo com os seus interesses. Fica evidente que essa participação almejada é mais abrangente do que algumas abordagens que se dá ao termo, limitando a uma participação passiva. Deve-se buscar uma participação ativa, em que o cidadão deixa a sua posição inerte e assume a de cidadão engajado. Bordenave (1992, p.19) destaca que essa participação constitui-se uma participação macro, pois que “o cidadão, além de participar em nível micro na família, e nas associações, também participa em nível macro quando intervém nas lutas sociais, econômicas e políticas de seu tempo”.

“Se uma população apenas produz e não usufrui da produção, ou se ela produz e usufrui, mas não toma parte na gestão, não se pode afirmar que participe verdadeiramente” (Bordenave 1992, p.23). O autor acrescenta que, se a população não possui nem administrar os meios de produção material e cultural, sua participação macrossocial é fictícia, e não real.

Cabe ao poder público, portanto, defender os interesses da comunidade local, buscando uma maior participação dessa na produção, gerência e usufruto dos bens gerados pelo turismo. As políticas públicas não podem limitar a percepção das vantagens do turismo apenas à geração de emprego. Devem aprofundar mais em suas elucubrações percebendo a importância de possibilitar à comunidade local uma maior participação nos benefícios do turismo. Afinal esses benefícios são gerados às custas da exploração e de sacrifício de recursos que lhe pertencem, como a natureza e a cultura local.

As dificuldades, contudo, para que o poder público possibilite essa participação estão relacionadas a alguns condicionantes. O primeiro deles é a predominância de um sistema em que apenas a burguesia tem a possibilidade de fazer política, pois apenas têm direito ao poder os que possuem acúmulo de riqueza. Logo, ao assumir o controle das políticas públicas, ela reproduzirá ações marginalizadoras praticadas enquanto membro da sociedade civil.

O outro obstáculo é a “marcada divisão existente em nossa sociedade entre o setor oficial e o setor civil” (Bordenave, 1992, p.24). O primeiro planeja, decide e executa, enquanto o setor civil, dedicado predominantemente a interesses particulares, apenas se beneficia ou se torna vítima.

Percebe-se, enfim, que, para as comunidades participarem mais na produção, gerência e usufruto dos bens gerados pelo turismo, elas devem organizar-se em associações que aumentem o poder de negociação com as grandes organizações e com o poder público.

2.2.3 Planejamento e turismo

O conceito de planejamento é abordado pelos autores sob variadas perspectivas. De acordo com os estudos feitos por Angeli (2001) buscando identificar essas abordagens em várias abordagens, percebe-se que todas as definições têm em comum a elaboração de sistema de idéias visando a um futuro.

Angeli (2001) coloca que o planejamento tem como princípios: a universalidade, tenta prever todas as variáveis e todas as suas conseqüências; a unidade, abrange os múltiplos aspectos, mas integrados em um único conjunto coerente; a previsão, suas metas têm tempo determinado para serem alcançadas, e a participação, todos os envolvidos com o planejamento devem participar de forma efetiva.

Para que um planejamento ocorra, ele envolve três dimensões: a racional, a política e a técnico-administrativa (Angeli, 2001). A dimensão racional ocorre porque todo o planejamento requer um esforço mental para elaborá-lo, implementá-lo e revisá-lo. A dimensão política refere-se à necessidade de se tomar decisões ao longo do planejamento, estando fortemente relacionada a esta decisão a questão da participação dos envolvidos. A terceira dimensão é a técnico-administrativa que envolve a necessária delegação de funções.

Ruschmann (2000) busca diferenciar o planejamento no setor privado, que tem como objetivo principal o lucro, do planejamento no setor público. Neste último não se visa ao lucro. No turismo, o Estado tem o dever de planejar a atividade de forma a oferecer infra-estrutura para satisfazer os turistas, zelando pela satisfação das comunidades receptoras e protegendo o patrimônio natural, cultural e social destas. Para tanto, deve-se criar e implementar uma legislação que regulamente a atividade. Dessa forma, o planejamento do turismo por parte do setor público deve:

- definir políticas, prazo e formas para a implantação de equipamentos e atividades relacionadas ao setor;
- coordenar e controlar o desenvolvimento espontâneo;
- maximizar benefícios socioeconômicos e reduzir custos, visando ao bem-estar da comunidade e à rentabilidade dos empreendimentos;
- estabelecer as fases de desenvolvimento, para que assim não se tenha equipamento ocioso em função da falta de determinada estrutura;
- atrair financiamentos para o desenvolvimento do turismo;
- coordenar o turismo com outras atividades econômicas, integrando-o aos demais planos de desenvolvimento econômico da região;
- proteger e conservar recursos naturais e culturais;
- solucionar concentração de turistas em determinados períodos do ano;

- proporcionar lazer também para a população residente;
- planejar o uso do solo;
- valorizar a cultura local;
- estimular o reerguimento de áreas decadentes;
- monitorar os resultados da atividade turística.

Percebe-se que o planejamento do turismo por parte do setor público depara-se com situações que requerem complexas resoluções, como atender às demandas das grandes massas de seres humanos em viagem, sem descaracterizar as regiões receptoras, por exemplo. Muitos atrativos turísticos encontram-se em comunidades que dispõem de pouco capital para investimento e manutenção, surgindo então os empreendedores “externos”. Áreas em que se encontram os atrativos têm seu acesso proibido ou taxado, mas o benefício aos recursos da natureza é livre.

Ruschmann (2000) coloca alguns aspectos básicos do planejamento do turismo que devem ser considerados. Inicialmente deve-se verificar se os atrativos da região realmente são capazes de motivar a vinda de turistas. Se existem, no mínimo, acomodações e restaurantes para atender a demanda. Caso o turista se sinta motivado, quais as condições das formas de acesso e qual o tempo de deslocamento. Se a demanda existente e suas características econômicas compensam os investimentos que são necessários. Se há restrições legais ou culturais que impedem algum segmento de mercado visitar a região. Os preços praticados na região receptora condizem com as expectativas do turista esperado. A região receptora tem condições de atender as expectativas dos turistas, considerando a qualificação da mão-de-obra e o nível de conforto oferecido pelos equipamentos turísticos e de serviços de apoio como o de saúde. E, finalmente, consultar a população para saber se ela está disposta a conviver com o turismo e a receber turistas.

2.2.4 Planejamento participativo nas políticas públicas de turismo

Molina (2001) coloca que se os planejadores não buscarem conhecer as necessidades dos grupos envolvidos, os resultados do planejamento podem ser comprometidos. Para tanto, devem-se analisar as características culturais, sociais, psicológicas, político-legais, ecológicas e econômicas relativas aos grupos que o planejamento abarcará.

Esse planejamento pode ser instrumentalizado a partir de vários enfoques. O enfoque clássico é o racional ideal. Contudo existem ainda dois enfoques mais recentes, que são o planejamento participativo e o planejamento transacional.

O planejamento racional ideal surge da crença de alguns pesquisadores de que a racionalização dos esforços seria capaz de transformar a sociedade. Segundo

Molina (2001), esse planejamento repousa no pressuposto de que os problemas devem ser corretamente definidos, isto é, as alternativas, suas conseqüências e as ambigüidades que se pretende superar devem estar bem nítidas. Contudo, alguns autores, como Elizondo *apud* Molina (2001), criticam o planejamento racional ideal afirmando que na prática é impossível prever todas as alternativas em relação à superação de um determinado estado de ambigüidade, assim como conhecer todas as conseqüências derivadas de cada alternativa. Também numa visão crítica, Molina (2001) coloca que, apesar de em alguns aspectos o planejamento racional ideal conseguir ser eficiente, ele desconsidera as instituições e os fatores externos.

Uma abordagem mais recente utilizada pelos planejadores é o planejamento participativo. Segundo Molina (2001) é difícil alcançar um desenvolvimento socioeconômico sem a participação da sociedade em tudo o que se refere à identificação de prioridades, estratégias, execução e avaliação. Referindo-se aos países latino-americanos, o autor salienta que “só sobre a base de um compromisso socialmente extenso poderão ser resolvidas algumas das questões mais urgentes que ameaçam a estabilidade e o progresso de nossas sociedades” (Molina, 2001, p.68).

Molina (2001) ressalta que o maior obstáculo ao planejamento participativo é a vontade política de descentralizar as decisões. O planejamento, sobretudo quando entendido como função do Estado, possui tendência clássica de impor-se à população. Essa imposição se dá de acordo com os interesses dos que o compõe e dos grandes grupos empresariais. Por isso propõe-se uma nova abordagem para o planejamento das ações do Estado. Essa proposta busca romper com as formas usuais de decisão, em que a população não participa. Contudo, Demo (1996) coloca que se deve atentar para que o planejamento participativo também não se transforme em mais uma justificação de poder, oportunismo e conivência.

Para Demo (1996), no planejamento participativo inicialmente é necessária a formação de uma consciência crítica na comunidade. Ela deixará a postura de recebimento de favores para assumir o papel de reivindicadora de direitos e de soluções de problemas. Assim a comunidade participa, com apoio de técnicos, da formulação do diagnóstico da realidade, das estratégias para enfrentar os problemas e finalmente organiza-se para agir de acordo com os seus interesses.

Deve-se atentar também para as maneiras de alienação às quais as comunidades estão expostas, desde os meios de comunicação ao poder público, passando por grupos de empresários que têm interesses específicos. Como mencionado, empresários com interesse em regiões turísticas convencem a população de que o turismo será extremamente benéfico para a localidade, eliminando assim a possibilidade de a comunidade indagar os possíveis custos da atividade. O poder público também contribui para esse processo em função do despreparo de seus técnicos ou por agir de acordo com os interesses dos grandes empresários. Finalmente, assim como coloca

Demo (1996), acredita-se no planejamento participativo, pois não acreditar nele é sinônimo de não crer que um dia o crítico pode chegar ao poder.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se que, diante da evolução nas formas de abordar o turismo e pautando-se na realidade do turismo no Brasil, não se pode aceitar o desenvolvimento da atividade como vem ocorrendo em vários locais. É fundamental repensar o planejamento do turismo, para que ele não se dê apenas nas finalidades econômicas, mas que atenda as finalidades dos seres humanos envolvidos de acordo com a ordem da população local, turistas e empresários. Também torna-se necessário rever as formas de planejamento que privilegiam os interesses das minorias, desconsiderando a opinião e as necessidades das populações receptoras como um todo.

Para se trabalhar o desenvolvimento de um turismo mais humano, é essencial conhecer bem as necessidades de cada grupo e buscar identificá-las na região em que se pretende trabalhar. Em seguida, deve-se procurar conciliar o interesse dos turistas com o da população local. Caso não seja possível conciliá-los, deve-se atender primeiro os desejos da comunidade local. O que não pode ocorrer é o desrespeito à hierarquia, deixando que o interesse empresarial se sobressaia. Como mencionado, após um tempo esse interesse imediatista tende a “matar” uma região turística.

Muitas vezes a população local pode não ter informação sobre os custos do turismo, pode ser manipulada ou estar “temporariamente iludida”. Ela não se importa com o desenvolvimento do turismo porque ainda desconhece os seus custos. Por isso primeiro é preciso desenvolver mecanismos que mostrem para a comunidade esses custos, para só então consultar a sua opinião.

É sabido que as forças não são iguais e, portanto, a criação de um “produto” turístico, a construção de *resorts*, condomínios de férias, são marcadas por interesses políticos e lobby. Por isso deve-se buscar evidenciar esses fatos para a comunidade estimulando-a a se articular para assim adquirir força para impedir que os interesses privados se sobressaíam em relação aos públicos.

Freqüentemente os custos e os benefícios são divididos de maneira desigual, muitas vezes às custas da população local. Contudo, para um turismo mais humano, deve-se assegurar uma transação mais eqüitativa e que as vantagens e os inconvenientes estejam em proporções semelhantes dos dois lados. Acredita-se também que, para equilibrar esses poderes desiguais na exploração do turismo, é necessária a articulação da região formando uma organização local que seria o canal exclusivo de comercialização da região com as operadoras de turismo. Acredita-se que, para essa proposta ser implementada, é necessária a participação do poder público, de forma que

apenas terão licença para trabalhar com turismo as empresas que forem associadas a essa organização oficial da região.

O aumento no número de turistas, no número de hotéis, restaurantes, agências não é sinônimo de aumento na renda da população local. Por isso deve-se planejar o turismo de maneira que ele realmente traga melhoria no bem-estar da população, por meio de lucros melhor distribuídos, empregos satisfatórios e respeito aos aspectos sociais e culturais.

A garantia da participação dos moradores locais nos empreendimentos de turismo na região deve ocorrer por meio de linhas de crédito com juros mais brandos. Buscar a autonomia no desenvolvimento local não significa repúdio aos investimentos externos. Pelo contrário, esses são fundamentais para a implantação de equipamentos turísticos de qualidade, que permitirá à região inserir-se de forma mais competitiva no mercado turístico, o que na maioria das vezes é inviável apenas com os recursos da população local. Contudo, deve-se garantir que esses investimentos externos tragam reais vantagens para a população.

O poder público deve exigir dos empreendimentos turísticos que desejam se instalar na região o esclarecimento e o cumprimento de questões como: forma como o empreendimento será explorado; como será financiado; como será a publicidade; ciclo de vida do empreendimento; quantia dos lucros que será investida na região; em que será feito esse investimento; tipo de turista que será o público-alvo; quantos empregos diretos serão gerados; qual porcentagem dos empregos será destinada à mão-de-obra local; porcentagem de cargos de gerência destinados aos autóctones; qual o salário pago.

Finalmente, o desenvolvimento mais humano do turismo supõe “a participação da população local em todos os níveis” (Krippendorf, 2001, p.157). Os moradores locais devem participar em todos os escalões do sistema turístico, colaborar em todas as fases: planejamento e elaboração do projeto, construção e exploração das instalações. Pode parecer absurdo do ponto de vista empresarial, mas em se tratando de uma atividade que, para ocorrer, utiliza recursos naturais e culturais de uma região, gerando efeitos não só econômicos como também socioculturais e ecológicos, como é o caso do turismo, essas exigências são necessárias e justas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELI, M. N. B. **Planejamento e organização em turismo**. Campinas: Papirus, 2001.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Senac, 2001.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BRASIL. Ministério do Turismo/ Instituto Brasileiro de Turismo. **Anuário Estatístico da Embratur**: 2004. Brasília: Ministério do Turismo/ Instituto Brasileiro de Turismo, 2004.

CABRERA, G. **Subsídios à formulação da Política Nacional de Turismo** São Paulo: Anhembi Morumbi, 2002.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1996.

DIAS, R. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

GOMES, B. M. A.; LIMA, A. L. R.; FERREIRA, J. C. B. O Turismo como Estratégia de crescimento econômico. In: CONGRESSO DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIFENAS, 4., 2005, Alfenas. **Anais...** Alfenas: [s.n], 2005. CD-ROM.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo**: para uma nova compreensão do lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2001.

MACHADO, M. B. T. Cartões-postais: a produção do espaço turístico do Rio de Janeiro na modernidade. **Geo-paisagem (on-line)** v. 1, n. 1, 2002. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/Cart%C3%B5es-Postais.htm>. Acesso em: 5 nov. 2005.

MOLINA, S.; RODRIGUES, S. **Planejamento integral do turismo**: um enfoque para a América Latina. Bauru: Edusc, 2001.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável**. Campinas: Papirus, 2000.

