



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*



AS CONTRIBUIÇÕES DO PODER PÚBLICO PARA O DESENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO DO TURISMO

BRUNO MARTINS AUGUSTO GOMES; EDGARD ALENCAR; JÚLIO CÉSAR BENFENATTI FERREIRA;

UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

LAVRAS - MG - BRASIL

brunoturis@yahoo.com.br

APRESENTAÇÃO SEM PRESENÇA DE DEBATEDOR

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E RURALIDADE

As contribuições do poder público para o desenvolvimento participativo do turismo

Grupo de Pesquisa: 11- Desenvolvimento Territorial e Ruralidade

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo abordar o planejamento do turismo enfocando a importância do Estado para o provimento de uma atividade que gere menos custos. Para tanto defende-se que o poder público lance mão do planejamento participativo. Nesta forma de planejamento os interesses das comunidades receptoras terão prioridade. Na busca pela compreensão do planejamento participativo, a partir da realidade do turismo no Brasil, o trabalho inicia-se situando as várias formas que o turismo vem sendo abordado ao longo século XX. Em seguida discute-se as necessidades dos turistas e as suas relações com os empreendimentos turísticos e conseqüentemente com as comunidades receptoras. É feita então uma conceituação de planejamento, com o enfoque no turismo e na abordagem participativa, atentando-se para o papel do Estado. Concluindo-se, são feitas algumas sugestões que emergiram ao longo da elaboração do trabalho, as quais acredita-se que podem contribuir para a implementação de um turismo mais humano, partindo-se de um enfoque participativo e com a colaboração do Estado.

Palavras-Chave: Desenvolvimento, Turismo, Participação, Poder Público, Planejamento

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.

Mas só a partir da década de 1950, com a criação da aviação civil, que 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 este 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 tiveram no país 4,1 milhões de turistas de 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, vislumbrava-se apenas as suas vantagens econômicas. Mas a partir dos anos 1970 começou-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. A década 1970 e 1980 foi o período de maturação dessas idéias no meio acadêmico. Na década de 90 estas preocupações chegaram ao ambiente empresarial.

Este trabalho se desenvolverá 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) é feita uma conceituação de planejamento do turismo e na abordagem participativa, atentando-se para o papel do Estado neste processo e pautando-se na realidade do turismo no Brasil. O trabalho finaliza-se com algumas considerações que emergiram ao longo do seu desenvolvimento e que possivelmente contribuem para o planejamento de um turismo mais humano e que as relações entre os atores da cadeia ocorrem de forma mais equitativa.

2 REVISÃO TEÓRICA

Este capítulo fundamentou-se em uma revisão de literatura e têm como enfoque central discutir: a) a natureza sistêmica 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 de públicas de turismo.

2.1 Visão sistêmica do turismo

Buscando um turismo com menos impactos, os estudiosos passaram a abordá-lo de forma sistêmica. No Brasil, o grande responsável por disseminar a discussão de visão sistêmica foi Mário Beni (2001). Ele defende que o turismo pode ser compreendido como o sistema de turismo (Sistur) 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 a infra-estrutura geral (utilizada por outros os setores da economia) e específica (que atende exclusivamente as necessidades do setor turístico).

O Conjunto das Ações Operacionais que envolve a dinâmica de atuação das organizações que compõe 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 as conseqüências ecológicas, sociais, culturais e econômicas do turismo. O equilíbrio entre estes grupos que possibilitará um turismo mais humano, atendendo as necessidades das comunidades receptoras, dos turistas e dos empresários, nesta ordem.

2.2 Desenvolvimento do Turismo: dinâmica, atores e suas relações

A dinâmica da cadeia do turismo pode ser caracterizada inicialmente por ter organizações que se articulam em função de recursos presentes em uma determinada localidade para colocar um produto turístico no mercado. Estes produtos são distribuídos pelas agências e o turista se desloca até o local de consumo do produto através do sistema de transportes (aéreo, terrestre ou aquático).

Na destinação turística ele consome o produto turístico enquanto ele é produzido, utilizando os recursos naturais e culturais de uma região como atrativo. Como mencionado, estas atividades provocarão repercussões para o ambiente ecológico, cultural, social e econômico.

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 lazer e relaxamento;
- organizações da região ligadas diretamente na composição do produto turístico;
- organizações externas, mas que participam da cadeia imediata do produto turístico;
- 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).

Dentre os atores, a comunidade (habitantes que dependem ou não do turismo) é a que possui maior importância, pois o turismo se desenvolve usufruindo de recursos que estão em seu território. Por ser o turismo uma prestação de serviço, também não pode ser negligenciadas as influências que o turista exerce. Ele além de estar entre os atores principais,

está presente em grande parte das etapas de produção e suas necessidades afetam as comunidades receptoras.

2.2.1 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 surja a insatisfação, o estresse. Dessa forma, o ser humano passa a buscar nas viagens uma forma de reencontrar e 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 (2001:38). O estímulo à viagem está em todo lugar jornais, rádio televisão, *out-doors*, filmes. Há todos os instantes se depara com as paisagens paradisíacas, natureza intocada, tudo que um ser humano totalmente 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 estas ações visam apenas os 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 do turista viajar buscando fugir do cotidiano, ele não consegue desprender dele. Os seus hábitos estão sempre presentes. Já na arrumação das malas, são colocados os objetos que ele não consegue ficar sem no cotidiano. Ao sair, há uma grande ansiedade para

que se cumpra 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 suas casas eles assumem comportamentos exacerbados. Pensam que podem fazer tudo, pois ninguém os conhece e em breve irão embora, esquecem todas as boas maneiras e regras de conduta. Querem apenas aproveitar, não importa os direitos e a privacidade dos moradores locais. Muitos turistas se julgam superiores, já que estão fazendo algo considerado privilegiado pela sociedade, que é viajar de férias. Esses comportamentos dos turistas podem provocar incômodos para os moradores locais.

2.2.2 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, as quais Krippendorf (2001) contribuiu significativamente. A seguir serão colocadas as várias faces dessa situação.

O primeiro fator é que o empreendimento normalmente tem custos ambientais graves. Frequentemente se localizam 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 este 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 conhece-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 tranquilidade ou conversar com os moradores locais e proporcionar a uma real distribuição de renda.

Obviamente existem alguns turistas que procuram romper esta 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 desta 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 do turista confirmar aquela visão distorcida e pré-estabelecida 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, sem obviamente

perder o 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 se julgam através dos contatos visuais e a viagem se torna 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 através de apresentações culturais estereotipadas. Todo um arranjo que existe entorno 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 chega 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 estes 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 entre população local), banalização da cultura local, geração de empregos de baixa qualificação dentre outros. Contudo estes 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.

2.2.3 O processo de desenvolvimento do 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 se inicia com os turistas alternativos. Estes turistas viajam em grupos reduzidos, têm um senso mais aguçado, se hospedam em casas de moradores ou 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 elevada.

Finalmente vislumbrando o potencial de região, o setor imobiliário adquire terrenos na região a preço muito baixo, entra em cena um dos maiores propulsores, que é o setor

imobiliário. 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 dos imobiliários, elas acreditam que finalmente chegou uma atividade que fará a região prosperar realmente.

Em seguida, para gerenciar as instalações são trazidas pessoas de fora, pois os empresários alegam que os moradores locais não são qualificados suficiente para exercer tal tarefa. Finalmente 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 desse recurso incrementar a economia da região onde o estabelecimento está localizado. Como mencionado anteriormente, acrescido a estes fatores estão os produtos trazidos de outras regiões para satisfazer os turistas e a forma o turismo é conduzido em muitas regiões. O desenvolvimento do turismo na região além de empresários, atrai também e pessoas vindos 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 acabam por ocupar cargos políticos e finalmente passam a dominar a região de acordo com seus interesses.

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

Considerando estas etapas do desenvolvimento do turismo em uma localidade Ruschmann (2000) apresenta o conceito de ciclo de vida criado por R. W. Butler, em 1980. Considerando este modelo e as proposições acima, 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, mas que já desagradam a muitos turistas, fazendo com que a demanda comece a cair. Para compensar a queda na demanda os equipamentos 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.

2.2.4 As Responsabilidades

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

Os empresários deveriam ser os que mais a se preocuparem com as conseqüências de suas atividades. Pois são as atividades realizadas por eles que provocam estes 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 e meio social tornar-se sem conturbado. Assim como ocorreu em variados pólos de turismo, a destinação perde seu valor e se torna 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 seus 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 se esquece do seu principal objetivo como governo que é defender o interesse da maioria da população que representa.

Portanto, é fundamental que o poder público crie mecanismos que evitem que os custos aconteçam. Para tanto devem ser implantadas 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 este objetivo

2.3 Planejamento e as Políticas de Desenvolvimento do Turismo

A seguir será discutido a questão do planejamento nas políticas públicas de turismo, atentando-se para a importância da participação das comunidades receptoras nestas. Dessa forma primeiramente é abordado o papel da política pública de turismo, em seguida discute-se a importância da participação

2.3.1 Política Pública de Turismo

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

Cabrera (2002) 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.” Sendo que este conceito não deve se restringir à prosperidade econômica, mas também à 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). 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 destas 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 através do turismo social, subsidiado pelo Estado.

Finalmente, 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 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.

2.3.2 Participação: condição essencial no desenvolvimento do 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 estas pessoas apenas parcialmente em algumas necessidades criadas pela sociedade. Contudo, não as ensinam e lhes dão condições para defenderem e construírem o seu caminho da forma como querem. Esta inserção parcial ocorre, pois para que os grupos dominantes possam acumular cada vez mais, é interessante que o a grande massa fique alienada e pior, satisfeita por ter ganhado um benefício. Este 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 que não marginalidade e sim marginalização.

Assim acredita-se 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 manipulado e pressionando o poder público a agir de acordo com os seus interesses. Fica evidente que esta participação almejada é mais abrangente do que algumas abordagens que se dá ao termo, limitando a um a participação passiva. Deve-se buscar uma participação ativa, em que o cidadão deixa a sua posição inerte e assume uma posição de cidadão engajado. Bordenave (1992) diz que esta participação se constitui uma participação macro, dizendo 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). O autor acrescenta que se a população não possui nem administrar os meios de produção material e cultural, sua participação macrosocial é fictícia e não real.

Portanto cabe ao poder público defender os interesses da comunidade local, buscando uma maior participação destes na produção, gerência e usufruto dos bens gerados pelo turismo. As políticas públicas não podem limitar a percepção das vantagens do turismo apenas na 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 estes benefícios são gerados às custas da exploração e sacrifício de recursos que lhe pertence, como a natureza e a cultura local.

Contudo, as dificuldades para que o poder público possibilite esta 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 reproduzirá ações marginalizadoras que fez 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). O primeiro planeja, decide e executa, enquanto o setor civil, dedicado predominantemente a interesses particulares, apenas se beneficia ou se torna vítima.

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

2.3.3 Planejamento e Desenvolvimento do Turismo

O conceito de planejamento é abordado pelos autores sob variadas perspectivas. De acordo com os estudos feitos por Angeli (2001), buscando identificar estas abordagens várias abordagens, percebe-se que todas as definições têm em comum a elaboração de sistema de idéias visando 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, ele abrange os múltiplos aspectos, mas integrados em um único conjunto coerente; a previsão, suas metas têm tempo determinado para serem alcançadas; e a participação, ou seja todos os envolvidos com o planejamento devem participar de forma efetiva.

Para que um planejamento ocorra, ele envolve três dimensões colocadas por Angeli (2001) a racional, a política, e a técnico-administrativa. A dimensão racional ocorre porque todo o planejamento requer-se 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 evidencia-se não tirar do planejamento, etapa na qual é necessária a delegação de funções.

Ruschmann (2000) busca diferenciar o planejamento no setor privado que como objetivo principal o lucro, do planejamento no setor público. Neste último não se visa o lucro. No turismo, o Estado tem o dever 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 bem estar da comunidade e 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 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. 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 receber turistas.

2.3.4 Planejamento Participativo nas Políticas de Desenvolvimento do Turismo

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

Este 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) o planejamento racional ideal 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 dizendo 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 consiga ser eficiente, ele desconsidera as instituições e os fatores externos.

Uma abordagem mais recente utilizada pelos planejadores é o planejamento participativo. Segundo Molina é difícil alcançar um desenvolvimento socioeconômico sem a participação da sociedade em tudo que se refere à identificação de prioridades, estratégias, execução e avaliação. Referindo-se aos países latino-americanos o mesmo autor diz 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).

Molina (2001) coloca 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 vem se propor 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 deve-se atentar para que o planejamento participativo também não se transforme em mais uma justificação de poder, oportunismo e convivência.

Para Demo (1996) no planejamento participativo inicialmente é necessário a formação de uma consciência crítica na comunidade. Ela deixará a postura de recebimento de favores para assumir a 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 que 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 da comunidade indagar os possíveis custos do turismo. O poder público também contribui para este 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 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 que se pretende trabalhar. Em seguida, deve-se buscar conciliar o interesse dos turistas e 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 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 importa com o desenvolvimento do turismo porque ainda desconhece os seus custos. Por isso primeiro é preciso desenvolver mecanismos que mostrem para a comunidade estes 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 estes fatos para a comunidade estimulando-a a se articular para assim adquirir força impedir que os interesses privados se sobressaiam 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 estarão em proporção semelhantes dos dois lados. Acredita-se também que para equilibrar estes 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 esta proposta ser implementada é necessário a participação do poder público, de forma que apenas terá licença para trabalhar com turismo as empresas que forem associadas à esta 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, através de lucros melhor distribuídos, empregos satisfatórios, e aspectos sociais e culturais respeitadas.

A garantia da participação dos moradores locais nos empreendimentos de turismo na região deve ocorrer através 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 estes investimentos externos tragam reais vantagens para a população.

O poder público dever 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 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 serão destinados 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). 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 sócio-culturais e ecológicos, como é o caso do turismo, estas exigências são necessárias e justas.

4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2001.

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

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

CABRERA, G. **Subsídios à Formulação da Política Nacional de Turismo**. São Paulo: Editora 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**. Anais do IV Congresso de Administração da UNIFENAS: Alfenas, 2005, **Anais**. 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. **Revista Geo-paisagem (on-line)** vol. 1, n. 1, 2002. Disponível em <http://www.feth.ggf.br/Cart%C3%B5es-Postais.htm>. Acessado em: 05 nov.2005

MOLINA, S.; RODRIGUES, S.. **Planejamento Integral do Turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru, SP: Edusc, 2001.

RUSCHMANN, D.. **Turismo e Planejamento Sustentável**. Campinas: Papyrus, 2000.