

A necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo

La necesaria multidisciplinaridad en la planificación pública del turismo

The necessary multidisciplinary in public tourism planning

Ivane Maria Remus Fávero*
e-mail: ivane.gdi@redesul.com.br

Resumo

O presente artigo centra-se na análise do planejamento do turismo para um desenvolvimento sustentável. Tem como objetivo demonstrar a necessária multidisciplinaridade de todo o processo de planejamento. A metodologia priorizou a pesquisa descritiva, de caráter fundamentalmente qualitativo, através da revisão bibliográfica, e no entendimento de que para a análise das ciências sociais a metodologia mais aplicada é a dialética, buscou-se fazer uso do pensamento dialético ao se construir este trabalho. Busca-se esclarecer, neste estudo, o papel do governo no planejamento e desenvolvimento do turismo e, ainda, sobre a isenção ou não do planejador, onde, conclui-se apontando a importância de que instituições de ensino preparem profissionais capacitados para planejar na multidisciplinaridade do sistema turístico.

Palavras-chave: Turismo, multidisciplinaridade, planejamento.

Resumen

El presente artículo se centra en el análisis de la planificación del turismo para un desarrollo sostenible. Tienen como objetivo demostrar la necesaria multidisciplinaridad de todo el proceso de planificación. La metodología priorizó la investigación descriptiva, de carácter fundamentalmente cualitativo, a través de la revisión bibliográfica, y, en el entendimiento de que, para el análisis de las ciencias sociales la metodología más aplicada es la dialéctica, se buscó hacer uso del pensamiento dialéctico al construirse este trabajo. Se busca esclarecer, en este estudio, el papel del gobierno en la planificación y desarrollo del turismo y, aún, sobre la exención o no del planificador, donde, se concluye señalando la importancia de preparación por las instituciones de enseñanza de profesionales capacitados para planificar en la multidisciplinaridad del sistema turístico.

Palabras clave: Turismo, multidisciplinaridad, planificación.

Abstract

This work focuses on the analysis of tourism planning for sustainable development. It seeks to demonstrate the necessary multidisciplinary across the entire planning process. The methodology places a priority on descriptive research, of a fundamentally qualitative nature, through bibliographic review and, considering that the methodology most used to analyze the social sciences is dialectics, it seeks to use dialectic thought in the construction of this work. This study also attempts to clarify the role of the government in the planning and development of tourism, and also, the lack of commitment of the planner. It concludes by indicating the importance of the role of teaching institutions in preparing professionals who are trained to carry out planning within the multidisciplinary of the tourism system

Key words: Tourism, multidisciplinary; planning.

* Bacharel em Turismo. Especialista em Gerenciamento do Desenvolvimento Turístico. Mestre em Turismo. Professora do Curso de Turismo da UCS/CARVI.

Introdução

O turismo é uma atividade peculiar e seu planejamento requer um enfoque multidisciplinar, o que está na oposição da área de administração, que pretende restringi-lo. O planejamento do turismo necessita do conhecimento das mais diversas áreas e do entendimento deste como um sistema, para que possa ser implementado com sustentabilidade.

Muito tem-se falado e escrito sobre o turismo e suas repercussões. Muitos setores têm se interessado pela sua temática, quer para estudá-lo em seus impactos¹ positivos e/ou negativos, como na área acadêmica; quer para se projetar politicamente quer por interesses econômicos, entre outros. Entidades e governos apontam, repetidamente, a *grandiosidade* do turismo e os *inúmeros benefícios* decorrentes dessa atividade. Órgãos governamentais têm divulgado o turismo como uma panacéia para o subemprego em áreas economicamente desfavorecidas, por ser o turismo política e economicamente atraente para o governo, por dar a impressão de estar produzindo resultados a partir de iniciativas políticas em um curto período de tempo em termos de número de visitantes e/ou geração de empregos (HALL, 2001).

Porém, o turismo é significativo não apenas por sua *grandiosidade* econômica ou por suas proporções em termos de pessoas que viajam ou que são empregadas no setor, mas devido ao impacto que exerce nas comunidades, nas suas rotinas cotidianas ou na forma que são significativamente influenciadas pelo mundo exterior (BARRETTO, 2002; HALL, 2001; RUSCHMANN, 2001).

Essa constatação leva à conscientização de que o desenvolvimento (ou crescimento) do turismo não pode se dar de forma espontânea, isolada ou empírica. Há que se planejar o desenvolvimento desse fenômeno, que envolve grande número de pessoas, mesmo que elas não o desejem ou não esperem se envolver diretamente com ele. A complexidade do sistema turístico e a necessária busca pela sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social (BENI, 1988) fazem com que se entenda haver maiores probabilidades de um desenvolvimento, verdadeiramente sustentável, se este se der através de um planejamento estratégico, integrado e participativo, envolvendo os setores público e privado e a comunidade.

Uma análise dialética mostra que, ao longo da História da humanidade, o planejamento esteve presente de diferentes maneiras, constituindo-se, em geral, numa realidade que induzia novos ciclos e, com eles, novas estruturas de planejamento e assim sucessivamente. No turismo, especialmente na América Latina, o planejamento é um recurso recente e tem sido mais empregado em função das discussões para a preservação ambiental, sendo, posteriormente, ampliadas na busca de um desenvolvimento sustentável também no nível social, econômico, cultural. A relativa novidade dos processos e a ausência de uma produção teórica consistente, no sentido de avaliar seus desdobramentos, levantam dúvidas sobre sua formulação e aplicabilidade, o que reforça a necessidade de a academia se comprometer com a formação de cientistas capazes de “pesquisar, em profundidade, os impactos sociais, culturais, ambientais [...], os impactos macro e micro-econômicos, os impactos psicológicos, os fenômenos de interação, as motivações e o comportamento do turista” (BARRETTO, 2001, p. 2). Ainda, segundo a autora, “todas elas tem a sua contribuição e nenhuma pode ser eliminada e/ou substituída pela outra”.

1 A multidisciplinaridade do sistema turístico

Antes de centrar a atenção no planejamento do turismo, é necessário que se tenha a compreensão do turismo, como um sistema aberto, subdividido em subsistemas (cultural, natural, social e econômico). Beni (1998, p. 43), baseando-se na teoria dos sistemas já defendida por outros pesquisadores na Europa e América, apresenta a teoria do Sistema de Turismo – Sistor,

que conceitua como “o conjunto de procedimentos, doutrinas, idéias ou princípios logicamente ordenados e coesos, com a intenção de descrever, explicar ou dirigir o funcionamento de um todo”. Para atingir um desenvolvimento (sustentável) do turismo, através do planejamento, é necessário compreender a interligação dos quatro vértices propostos por Beni:

Os componentes do sistema nada mais são do que os subsistemas identificados nos conjuntos das Relações Ambientais, da Organização Estrutural e das Ações Operacionais do Sistor, quais sejam, os subsistemas ecológico, econômico, social e cultural da superestrutura, da infra-estrutura, do mercado, da oferta, da demanda, de produção, de distribuição e de consumo (BENI, 1998, p. 46).

Assim, não há como se pensar o turismo como uma atividade isolada. Ela está impregnada e contaminada por todo o sistema estrutural da própria localidade onde se dá o seu desenvolvimento. Sua sustentabilidade depende de todo o Sistema Turístico, organizado e consciente disso. Além disso, sendo um sistema aberto, o turismo está sujeito às ações da globalização. Em seu âmbito há um intercâmbio de energia e informação entre o sistema e o entorno, mantendo um processo contínuo de relações dialéticas de conflitos e de colaboração com o meio circundante (DE ALMEIDA, 2003).

O conceito de Sistema Turístico tem sua fundamentação na Teoria Geral dos Sistemas (TGS,) ciência do século XX, que dá condições de superar o enfoque parcial, reducionista com que, não raro, se aborda o planejamento turístico. A TGS foi apresentada pela primeira vez em 1925, através dos trabalhos do biólogo Ludwig Von Bertalanffy. Gradativamente, outros cientistas foram agregando contribuições à referida teoria: Kötler, Lotka, Whitehead, Cannon, Shannon, Langer, Morris, Wiener, Ashby, Boulding, Rapaport, Von Neuman, Morgenstern, entre outros (MOLINA, 1997).

Segundo Molina (1997), até os anos 1920, imperou nas ciências a doutrina analítica ou reducionista, caracterizada por reduzir um problema às partes que o constituem, ou seja, aos subproblemas, porém sem estabelecer relações entre essas partes. Uma vez isolado cada subproblema, a ação imediata seria enfrentá-lo, resolvê-lo e esperar que a soma dessas soluções conduzisse à superação do problema no seu todo. A Teoria Geral de Sistemas, ao contrário, propõe o método holístico (*holos*: relacionado com o todo), que busca conhecer a complexidade organizada e a totalidade e inicia o desenvolvimento de um método multi, inter e transdisciplinário (MOLINA, 1997; MOLINA; RODRIGUEZ E CUEMA, 1993).

Segundo Molina (1997), em relação à planificação (ou planejamento) do turismo, a TGS apresenta as seguintes vantagens:

- a) permite elaborar um conceito global de turismo;
- b) aborda o turismo de uma maneira integral (as partes que o compõem e as relações entre as partes: a complexidade organizada). O turismo deve ser entendido com um objeto orgânico;
- c) oferece uma linguagem que facilita a comunicação entre profissionais que se formaram em distintas áreas científicas. Isso ocorre porque a TGS constitui um marco de referências que utiliza um vocabulário comum entre as ciências.

Sendo assim, conforme o teórico mexicano, a planificação consoante com a TGS difere substancialmente da planificação tradicional, visto, esta última, ter mostrado uma clara tendência em separar os elementos do objeto a planejar. A planificação pautada na TGS os integra e respeita o sistema turístico, dentro de uma visão multidisciplinar.

Num sistema dinâmico e probabilístico, a função de planejamento será igualmente dinâmica e probabilística. Esse conceito opõe-se frontalmente ao conceito da planificação tradicional, cuja

concepção é mecânica, reducionista e determinista, o que ocasiona a falta de respostas desejadas frente às exigências de um sistema dinâmico. É por essa razão que os planos formulados, segundo este enfoque, serão, em princípio, obsoletos e disfuncionais; em lugar de contribuírem para a ordenação do sistema, favorecem o surgimento de anacronismos (MOLINA, 1997).

Ainda segundo Molina (1997), a planificação sistemática do turismo desempenha funções orgânicas no sistema turístico, em primeiro lugar, e em relação aos sistemas ambientais. Isso implica afirmar que, em seu processo, há uma seleção natural – e não imposta – de insumos (energia e informação), que serão transformados para se obter um produto também orgânico para as necessidades existentes, ou seja, planos flexíveis e não mecânicos capazes de promover a evolução direcionada a alcançar níveis qualitativos superiores e passíveis de adaptação às variações ambientais. Nesse sentido, tem-se afirmado que a planificação está configurada por hipóteses que envolvem o funcionamento de um todo maior integrado: o supersistema sociocultural.

Molina ainda destaca que, para que a planificação do turismo assuma efetivamente natureza e caráter orgânico, requer a participação ativa, influente e negociadora dos planejadores, das comunidades locais receptoras, dos membros do setor privado com real interesse no turismo e nos turistas. Todos eles devem expressar e conciliar suas necessidades e aspirações sobre a base, o eixo do interesse comum. Nesse processo, o elemento-chave seria a comunicação.

Beni (1999) amplia a discussão e chama a atenção para o fato de o turismo ser um sistema inter-relacionado de fatores da oferta e da demanda. Então, também o mercado que se utiliza da oferta turística deve ser avaliado e convidado a se manifestar quanto aos objetivos do planejamento turístico. A planificação sistemática do turismo condiciona os planejadores e as comunidades receptoras, bem como os turistas e investidores, ao estabelecer uma estreita comunhão entre eles. Os planejadores não apenas se inter-relacionam com os agentes receptores e turistas, mas também interatuam com eles, ao submergirem em suas realidades particulares e tomarem decisões em conjunto. Na planificação do turismo, segundo a Teoria Geral dos Sistemas, o processo se baseia no consenso de todos os envolvidos. Em síntese, todos planejam, todos são “especialistas” em planejamento (MOLINA, 1997).

Devido à amplitude do sistema turístico e a necessária multidisciplinaridade com que deve ser trabalhado, é que o seu planejamento se torna fundamental. Não há como direcionar todas as ações de inúmeros envolvidos, se todos não tiverem claro o objetivo e seu papel no sistema turístico. Neste sentido, é fundamental o envolvimento do poder público no processo de planejamento. É ele que deve ter a visão global e pensar na comunidade como um todo, buscando o benefício de todos.

2 O planejamento do turismo

O planejamento do turismo, de acordo com o foco do pesquisador, possui diversos conceitos, alguns centrados nos objetivos; outros destacam a leitura da realidade inicial; outros as etapas ou os processos ou, ainda, o desenvolvimento integrado. Algumas conceituações mais abrangentes, holísticas, procuram expressar a compreensão do todo, no que tange ao planejamento.

Segundo Ruschmann (2001, p. 83), “o planejamento é uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos. Ele tem por objetivo o provisão de facilidades e serviços para que uma comunidade atenda seus desejos e necessidades”, referendando a importância da integração na busca por um turismo sustentável. Beni (2001, p. 189) conceitua planejamento, do ponto de vista governamental, como “um processo que estabelece objetivos, define linhas e ação e planos detalhados para atingi-los e determina os recursos necessários à sua consecução” e segue afirmando que o processo deve ser contínuo, permanente e dinâmico: “é ele que mantém o Sistur ativo continuamente, pois sofre uma perene

realimentação, visto a atividade revelar enorme interdependência e interação dos elementos que a compõe”. E chama atenção para as etapas do processo: “planejamento é o processo de interferir e programar os fundamentos definidos do Turismo que, conceitualmente, abrange em três pontos essenciais e distintos: estabelecimento de objetivos, definição de cursos de ação e determinação da realimentação.” (BENI, 1999, p. 10).

Muñoz Amato procura englobar todo o processo do que é *planejar* e define planejamento, como sendo:

A formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa e condiciona os meios de alcançá-los. Um planejamento consiste na definição dos objetivos, na ordenação dos recursos materiais e humanos, na determinação dos métodos e das formas de organização, no estabelecimento das medidas de tempo, quantidade e qualidade, na localização espacial das atividades e em outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa ou de um grupo (apud BARRETTO, 2002, p. 12).

Observa-se que, apesar de enfoques diferenciados, alguns pressupostos comuns se apresentam nessas definições/conceituações. Barretto (2002, p. 12), em seus estudos sobre planejamento, já destacava que as definições do termo têm, em comum, duas idéias: a complexidade (sistema, processo, mecanismo) e a ação voltada para o futuro. Tem-se, portanto, o planejamento como um sistema, um processo, um mecanismo de ação voltado para o futuro.

3 O papel do governo no planejamento do turismo

Os processos de globalização² afetam o papel do Estado na sociedade contemporânea. Apesar disso, “quaisquer comentários de que o Estado está acabado são totalmente prematuros. Está claro que organizações internacionais e supranacionais estão desempenhando um papel importante na política e no planejamento turístico”. Hall (2001, p. 183) inicia assim o capítulo que trata de política e do planejamento turístico no âmbito nacional e subnacional. Beni (2001, p. 82) também afirma que “é ficção pensar que o Estado não tem papel algum a desempenhar em turismo. Pelo contrário, ele é e continua sendo a ‘mão oculta’ que dirige a política da área, ao mesmo tempo em que assegura que os serviços turísticos que mais satisfazem os visitantes sejam oferecidos pelos mais capacitados a fornecê-los”. Na realidade dos municípios isso fica coerentemente aplicado. Estes têm sua política direcionada pelas Secretarias de Turismo ou pelos departamentos correlatos, ligados à Prefeitura, mas são afetados pelas políticas regionais ou federais e pelas organizações internacionais (OMT, por exemplo).

Hall (2001) cita Smith (1989b) para ressaltar a importância do papel do governo no turismo, segundo a qual, os órgãos do governo em todos os seus níveis, do internacional às pequenas cidades, adotaram um papel progressivamente mais ativo no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento. Ruschmann (2001, p. 29) afirma que a população de “qualquer que seja o sistema econômico, social ou ideológico, e independentemente do seu grau de desenvolvimento”, tem o direito de favorecer-se dos benefícios e das vantagens proporcionados pelo turismo. Sendo assim, é papel do Estado “cumprir uma série de obrigações a favor de um desenvolvimento ordenado dessa atividade, a fim de evitar seus impactos negativos nas comunidades e no meio natural”.

O relacionamento entre turismo e comunidade, estado, regiões e países exige a consideração de muitas questões difíceis, dentre elas está a busca pela qualidade da arquitetura, paisagem e *design* ambiental; recuperação e melhorias ambientais; conservação natural; gerenciamento do uso da terra; estratégias financeiras para o desenvolvimento econômico a longo prazo; emprego,

transportes, conservação de energias; sistemas de educação, de informação e de comunicação, e muito mais (McINTOSH, 2002).

A União Internacional de Organizações de Viagens (Iuoto) (1974), precursora da OMT, destaca que o papel do Estado no turismo poderia ser dividido em cinco áreas de desenvolvimento: coordenação, planejamento, legislação e regulamentação, empreendimentos e incentivo. Sendo que Hall (2001, p. 184) acrescentou mais duas funções: um papel de turismo social e de proteção de interesses. O mesmo teórico faz uma pontual discussão sobre essas sete funções do governo no turismo, às quais se complementa com a visão de outros pesquisadores (McINTOSH et al., 2002; RUSCHMANN, 2001 e SWARBROOKE, 2000) e com a análise sobre cada um dos itens:

a) Coordenação: É o governo que conhece (ou deveria conhecer) todo o sistema turístico. É o poder público que tem a permeabilidade em todos os setores da atividade turística e identifica o papel de cada um. Sendo assim, torna-se importante sua interferência (do Governo) na coordenação do desenvolvimento da atividade. Assim, a OMT (1993, apud RUSCHMANN, 2001) destaca que ao Estado caberia a coordenação do conjunto multissetorial do turismo, envolvendo bens, serviços e atividades de diversos outros setores. Além disso, o governo deverá coordenar as diversas organizações públicas que têm interesse no turismo em consonância, em busca de objetivos políticos comuns (HALL, 2001). A OMT (1993) afirma que a função de coordenação supõe, também, a elaboração e a aplicação de uma política de turismo, referendada por outros órgãos públicos e privados, associações e empresários envolvidos na atividade.

b) Planejamento: O planejamento público para o turismo ocorre de várias maneiras (desenvolvimento, infra-estrutura, uso do solo e de recursos, divulgação e *marketing*); *instituições* (diferentes organizações governamentais) e escalas (nacional, regional, local e setorial). Entende-se ser responsabilidade do governo, em qualquer uma das escalas, o planejamento da atividade, para uma melhor ordenação dos recursos, visualizando o turismo multidisciplinariamente e holisticamente e, no longo prazo, como uma atividade capaz de trazer o *bem comum*. Porém, o planejamento *per se* não garante o alcance dos resultados adequados especialmente quando devem ser consideradas questões de implementação e o relacionamento política-ação. (HALL, 2001).

c) Legislação e regulamentação: A intervenção do governo na legislação e regulamentação do turismo se dá de acordo com a abrangência deste. Nacionalmente, há a emissão de passaportes e vistos, questões de fronteiras, alfandegárias, de segurança,³ ligadas ao meio ambiente, entre outros. No nível estadual situa-se a proteção do meio ambiente, a regulamentação do setor entre outros. Ao poder público municipal cabe a regulamentação de uso e ocupação do solo, expressa no plano diretor; código de obras e posturas; incentivos fiscais; entre outros. Ainda, segundo Ruschmann (2001), cabe ao Estado a criação e administração de parques e reservas naturais. Existem diversas leis e ações que não dizem respeito, diretamente, à atividade turística, mas que afetam sobremaneira o desenvolvimento do turismo, tais como a política econômica, ambiental e de conservação. Medidas regulamentadoras em geral, como regulamentação da indústria, proteção ambiental e política tributária, influenciarão sobremaneira o crescimento do turismo (HALL, 2001). Os aspectos políticos também influenciam sobre a criação, operação e sobrevivência de projetos turísticos. A definição e a aplicação de um correto e atualizado Plano Diretor e do Código de Posturas asseguram o uso sustentável da terra, com um zoneamento que determine e sirva de estímulo ou como restrição, dependendo do tipo de cidade que se almeja e a categoria e intensidade de atividades que se quer desenvolver, sendo, também, tarefa do Estado frear o crescimento do turismo, motivado pela ganância de alguns empresários pelo lucro, sem a preocupação com o todo, prejudicando o local.

d) O governo como empresário: Historicamente esta intervenção, ao menos no Brasil, foi muito maior nos anos 1960-1970, quando os governos, em diferentes escalas, sentiam a necessidade de ocupar um espaço não preenchido pelo setor turístico, ainda receoso quanto ao desenvolvimento do turismo e seu retorno econômico, construindo desde hotéis (reforçado pelo entendimento errôneo de que bastaria ter um hotel para transformar uma cidade em pólo turístico) até centros de eventos. Além de empreendimentos, o governo oferece (até hoje) a

infra-estrutura básica: rodovias, meios de acesso, saneamento básico, energia elétrica pública e, ainda, é responsável pelo embelezamento das cidades. Essa intervenção vem diminuindo sua aleatoriedade, pois cada vez mais se tem buscado alianças e parcerias com o setor privado, visando desenvolver o setor.

e) *Incentivo*: Os incentivos para o desenvolvimento do turismo, proporcionados pelos governos, têm sido direcionados para facilitar a implantação de novos empreendimentos, através de redução ou isenção de impostos; terraplanagem; fornecimento de infra-estrutura básica; fornecimento ou facilitação para obtenção de empréstimos, com maior prazo e menores taxas. Segundo Hall, o incentivo governamental pode se dar através do patrocínio de pesquisas que beneficiem o setor turístico como um todo. O governo pode ainda incentivar o desenvolvimento da atividade, através da promoção de destinos, utilizando-se das ferramentas do *marketing*. Porém, “o papel desempenhado pelo governo nessa área, entretanto, é tão extenso que em geral é reconhecido como uma função independente” (HALL, 2001, p. 189). A OMT (1993) aponta, ainda, como medidas de incentivo, a venda ou cessão temporária de terrenos públicos; a concessão e licença de trabalho para pessoas estrangeiras; o auxílio na formação de profissionais específicos; subvenções, entre outros.

f) *Divulgação do turismo*: É aqui que reside boa parte das ações dos governos no sentido de promover a atividade turística. Através de campanhas de *marketing*, destinadas à captação de demanda turística ou a promoção interna do turismo, os governos têm *contribuído* para a ampliação do fluxo de visitantes em determinados destinos. Há, porém, na questão da divulgação do turismo, o governo procurando estabelecer parcerias com as empresas do setor privado, visando comprometê-las com o objetivo de vender o destino como um todo, dentro do entendimento de que, para ser competitivo, o local deve oferecer um conjunto de atrativos e serviços que serão desfrutados pelo turista (meios de hospedagem, alimentação, compras, lazer, segurança, infra-estrutura e atrativos turísticos propriamente ditos).

g) *Turismo social*: O turismo social tem sido motivo de interesse dos governos, recentemente, visando atender a uma necessidade das populações menos favorecidas economicamente, possibilitando o descanso e o lazer, direitos do ser humano. Hunzinger define turismo social como sendo o de “relacionamentos e fenômenos no campo do turismo resultantes da participação em viagens por elementos economicamente fracos ou desprivilegiados da sociedade” (apud HALL, 2001, p. 192; MURPHY, 1985, p. 23).

h) *Defensor do interesse público*: É a missão maior do governo, em qualquer escala, quando trabalha com o planejamento turístico: buscar o bem comum, os benefícios para toda a *comunidade*. Para isso, deverá possibilitar a participação e intervenção da população local; deverá criar *canais de escuta*, onde receba as informações referentes às necessidades e aspirações de todos. Uma das formas de conhecer as aspirações de todos os setores da comunidade tem sido a criação dos conselhos de turismo, que devem ser representativos e buscar o consenso nas decisões que envolvem a comunidade. O governo deverá conhecer a comunidade como um todo e, com uma visão holística, defender o interesse do todo, atuando como árbitro entre interesses conflitantes. A política turística, porém, precisa ser considerada como potencialmente incluída em uma série mais ampla de políticas governamentais econômicas, sociais, de bem-estar e ambientais, beneficiando toda a comunidade e não algumas áreas seccionalmente. Algumas vezes, porém, o governo terá que se defrontar com empresas ou organizações de grande influência e poder, para que se possa fazer justiça e buscar a sustentabilidade. Tem-se, assim, a preocupação com a própria essência do turismo (como atividade em que o produto é, muitas vezes, a própria localidade)⁴ e dos perigos que a total desregulamentação pode ocasionar, já que o setor privado raramente está interessado nas questões sociais e ambientais de longo prazo.

Sobre essas funções poder-se-ia afirmar, ainda, que têm importante influência no desenvolvimento do turismo a atitude dos líderes governamentais e empresariais, se essa liderança for resistente ou mesmo passiva em relação ao turismo, o desenvolvimento será lento ou mesmo inexistente (McINTOSH et al. 2002).

Em qualquer sistema, há amplas áreas de indiferença em que é possível existir comportamento político sem intervenção planejada. A relativa influência que a função de planejamento exerce sobre a orientação da mudança social e econômica exigida pela sustentabilidade, porém, dependerá principalmente de cinco variáveis: clareza dos objetivos do sistema; o grau de consenso sobre eles; a relativa importância que os políticos lhe conferem; o grau de divergência em relação aos objetivos esperados no desempenho do sistema; o grau em que se acredita que uma abordagem técnica (em oposição a outra puramente política) é capaz de fazer o desempenho do sistema corresponder a esses objetivos (FRIEDMANN, 1973, p. 353, apud HALL, 2001, p. 93).

Após a decisão política e a concordância e adesão da comunidade, ou ainda, dentro de uma visão de planejamento participativo, após a decisão conjunta dos setores público, privado e comunidade, deve-se analisar se existem obstáculos para o desenvolvimento turístico e qual sua importância. Vias de acesso, meios de hospedagem, serviços turísticos, infra-estrutura urbana, segurança, existência de atrativos e de profissionais qualificados podem ser motivadores ou obstáculos ao desenvolvimento turístico, dependendo de sua existência e importância.

Ao governo caberiam, então, os investimentos em estrutura de acesso (estradas, aeroportos ou portos) e urbana básica (ruas, guias, sarjetas, água, esgoto, luz, asfalto, limpeza pública), além de “prover de uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o estado realiza [...] retornem na forma de benefícios para toda a comunidade.” (BARRETTO, 2003, p. 33).

Ao setor privado, caberiam os investimentos nos equipamentos (meios de hospedagem, transportadoras, agências de viagens e transportes), nos serviços (guias, hospedagem, transporte, recreação), nos equipamentos de apoio (postos de gasolina, rede gastronômica, rede de diversões, hospitais, farmácias, bancos, casas de câmbio, lojas de suvenires e de objetos afins ao local) e serviços de apoio (alimentação, assistência médica, serviços mecânicos e de socorro, expedição de documentos, bombeiros, telefones e rádios PX), sendo que, neste último item, haveria a participação conjunta do setor público e privado (BARRETTO, 2002).

Beni (2001, p. 83) defende a participação de diversas organizações da sociedade civil que, em conjunto com o setor privado e o Estado, “deverá pactuar um novo contrato social, com a redefinição de suas próprias responsabilidades” o que intitula de “terceiro setor”, que segundo Beni não deve ter como objetivo substituir o Estado e sim impulsionar a co-responsabilização social solidária: “Este é um esforço tremendo que busca construir um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável, possibilitando superar a reprodução da pobreza e da exclusão social causada pelo aumento das desigualdades provocado pela globalização e esgotamento das verbas públicas” (BENI, 2001, p. 83).

Outro aspecto a ser considerado é, segundo McIntosh et al. (2002), a necessidade de manutenção dos equipamentos e da infra-estrutura. Esse aspecto, muitas vezes negligenciado pela administração pública, acaba se tornando um empecilho no desenvolvimento do turismo, ainda mais se for analisada a concorrência do mercado e a necessidade de atualização às demandas, sendo necessários constantes aportes financeiros para essa manutenção.

A complexidade do fenômeno turístico faz com que todas as ações das diferentes esferas da administração pública, local, estadual ou nacional influenciem e sejam influenciadas pelo turismo. É difícil desenvolver turismo num país ou local com problemas de saúde (epidemias e outros), evidenciando a importância da articulação com as secretarias ou ministérios de Saúde. Igualmente, regiões em guerra ou com problemas de segurança são empecilho ou dificultam o desenvolvimento do turismo, sendo necessário o envolvimento com diversas corporações e órgãos responsáveis pela segurança (polícia civil e militar, exército etc.).

Não há turismo sem transporte. Seja ele rodoviário, ferroviário, aéreo ou fluvial, é necessário que haja boa estrutura e logística para assegurar o desenvolvimento do turismo. Outra preocupação é

com os terminais de ônibus de turismo. Se o destino optar por esse tipo de turismo, terá que estruturar áreas para o estacionamento de ônibus e embarque e desembarque, próximo aos atrativos turísticos, com o cuidado de não afetar o tráfego de veículos e a estrutura física do local. Departamentos de estradas e rodagem e/ou obras devem conhecer e ser co-responsáveis pelas políticas de turismo.

Ainda se pode afirmar que o turismo não se desenvolve em áreas comprometidas ambientalmente. O lixo, a poluição ambiental, o desmatamento, a construção descontrolada, são condicionantes negativos⁵ dos fluxos turísticos, evidenciando a necessidade do inter-relacionamento entre os setores públicos responsáveis pelo turismo e pelo meio ambiente ou, ainda, pelo planejamento público, como um todo. Percebe-se também que, em diversos casos, o turismo se relaciona bem e pode coexistir com a exploração de outras atividades econômicas. Porém, algumas espécies de indústrias coíbem o seu desenvolvimento. Geralmente poluentes (curtumes, metalúrgicas) ou extrativistas acabam por comprometer o desenvolvimento de outras atividades e também diminuir a qualidade de vida dos autóctones. Sendo assim, a discussão sobre o tipo de empresas que pode se estabelecer em determinadas áreas ou regiões (zoneamento), acaba por envolver as secretarias ou ministérios de desenvolvimento econômico, indústria, comércio ou afins.

Isso reforça o entendimento de que é necessário compreender o turismo, como um sistema que afeta e é afetado por diversos setores e fatores de uma comunidade, sendo fundamental a observância e intervenção do setor público.

4 O planejador – existe isenção?

O planejamento não é isento. Em todas as ações, o ser humano deixa o reflexo de seus valores e princípios. Barretto (2002, p. 13) destaca a inexistência de neutralidade da ciência, afirmando que esta “trabalha em uma sociedade constituída por pessoas” e, que, sendo assim, não pode haver neutralidade. Nesse sentido, continua a autora: “Um bom planejamento de turismo requer uma profunda pesquisa social, em que toda e qualquer tentativa de neutralidade seria um desrespeito para com os sujeitos que necessariamente fazem parte do processo.”

Hall (2001, p. 84) chama a atenção para o fato de que pouco tem se considerado com relação ao ponto de vista do espectador ou participante do processo de planejamento turístico. “Qual é nossa posição como estudiosos de turismo quanto ao que consideramos adequado no setor?”, adverte.

O autor cita Healey (1997, p. 65) que observou: “compreende-se agora no campo de planejamento que este é um processo interativo, realizado em um contexto social e não um mero processo técnico de projeto, análise e gerenciamento”.

Segundo Matus (1997, p. 71-80), no planejamento normativo⁶ ou tradicional, o “ator que planeja está fora ou sobre a realidade planejada, e, nessa realidade, ele não coexiste com outros atores que também planejam”, uma visão positivista, imperativa, onde os objetivos são fechados dentro de uma prática economicista e tecnocrática. Esse seria, segundo o autor, o motivo pelos “magros resultados” do planejamento desenvolvido na América Latina: a ausência de interação entre planejador e realidade planejada.

Se negamos a hipótese de que o ator que planeja está sobre ou fora da realidade, e que esta é um objeto planejável que não contém outros sujeitos criativos que também planejam, então toda a teoria do planejamento normativo vem abaixo e abrem-se as portas para reformular teoricamente o planejamento e o papel do planejador (MATUS, 1997, p. 76).

Assim, prossegue Matus, nessa *nova* proposta, no planejamento estratégico, o “ator que planeja está dentro da realidade e ali coexiste com outros atores que também planejam”,

desenvolvendo-se um planejamento de acordo com o pensamento dialético, onde não há uma única explicação verdadeira, onde o sujeito não é distinto do objeto planejado, onde se propõe o planejamento de situações.

Hall (2001, p. 86) também referenda a importância de o planejador situar-se como parte do sistema que está sendo planejado, não um sujeito a parte de todo o processo:

Essa perspectiva relacional de planejamento é inerente a uma visão de sistemas de sociedade e planejamento turístico, na qual reconhecemos que somos parte e não uma entidade separada desse processo de planejamento. Quando adotamos um determinado curso de ação ou interpretação de uma situação de planejamento, não estamos simplesmente oferecendo conselhos imparciais, objetivos e técnicos, mas sim carregados de valores e interesses e com o poder de exercer impactos sociais, econômicos, ambientais e políticos significativos, alguns dos quais involuntários.

Há a necessidade de se aprofundar o estudo da relação entre política e planejamento, já que “a popularização desse campo não gerou grande coesão teórica [...], as interpretações [...] podem divergir bastante, dependendo dos antecedentes do analista” (JENKINS, 1978, apud HALL, 2001). Assim, tem-se ainda que a área de estudo de onde provém o planejador também interferirá no produto final. Por isso, existem projetos com uma preocupação mais economicista ou antropológica, espacial, ambiental, cultural, dependendo da formação do planejador.

Outro fator que Hall (2001, p. 70) destaca é a influência do(s) indivíduo(s) que planeja(m), com o resultado do planejamento.

Valores e interesses diferentes de indivíduos envolvidos no processo de planejamento darão origem a diferentes interpretações do problema de planejamento e, portanto, de soluções. Além disso, tal situação reflete o inter-relacionamento entre planejamento, política e teoria[...] Planejamento e elaboração de políticas refletem suposições sobre a maneira pela qual as pessoas organizações e, em alguns casos, o ambiente agirão considerando uma decisão ou conjunto de decisões por parte das autoridades competentes.

A utilização da teoria do planejamento na prática e, em contrapartida, a contribuição da prática na formulação da teoria também é foco de atenção de Hall (2001) e Barretto (2000; 2002). Esta afirma que é possível a um planejador trabalhar na base do método empírico, sendo necessário “um estudo aprofundado de todo o contexto presente, da conjuntura socioeconômica em que o planejamento está inserido, assim como do próprio planejador” (BARRETTO, 2000, p. 13).

Considerações finais

Fica clara, neste estudo, a necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo. Isto não se restringe somente na constituição de uma equipe proveniente de diversas áreas de conhecimento, mas entendendo que o mercado de turismo torna-se cada vez mais inconstante, o comportamento humano é cada vez mais complexo e imprevisível e os processos de individualização mudaram a sociedade e a cultura, formando pessoas mais críticas e que planejam muito bem aonde vão investir seu dinheiro, onde as oportunidades de consumo são inúmeras e existem grandes alternativas para o uso do tempo livre que competem com o turismo, percebe-se que o planejador de turismo, hoje, necessita ter muita informação e grande instrumental teórico e prático para atender às expectativas do turista, cada vez mais exigente, e superá-las.

Mesmo que conte com uma equipe multidisciplinar, o planejador deverá saber coordenar todo o

processo, avaliando a inserção de outros profissionais, em consonância com as necessidades e aspirações da comunidade.

A academia tem um papel importante a desempenhar neste processo, formando profissionais, dentro de uma visão interdisciplinar, que entendem este contexto. “Os estudos disciplinares só podem dar conta de um aspecto e tanto o turista quanto os membros da comunidade local são totalidades que se encontram num fenômeno relacional, que só pode ser apreendido de forma interdisciplinar” (BARRETTO, 2004, p. 2).

Isto inicia no estabelecimento de objetivos que respeitem o sistema turístico e os conceitos de sustentabilidade e não somente a visão de mercado, apesar da pressão deste. Perpassa, então, pela adoção de um currículo compatível com o objetivo e pela contratação de professores com uma visão humanista, holística e dialética, questionadora.

Somente assim poderemos ter, no planejamento público do turismo, profissionais qualificados, sem ficarmos no velho discurso que culpa somente os governos pelo insucesso no planejamento do turismo.

Referências

- ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a la planificación**. Buenos Aires – Argentina: Lúmen, s/d.
- BANDUCCI Jr., A. et al. **Turismo e identidade local**. São Paulo: Papirus, 2001.
- BANDUCCI Jr., A.; JURDAO ARRONES, F. (Compilador). **Los mitos del turismo**, Barcelona: Endymion, 1992.
- BARRETTO, Margarita. As ciências sociais aplicadas ao turismo. In: SERRANO; BRUHNS; LUCHIARI (Orgs.). **Olhares contemporâneos sobre o turismo**. Campinas, SP: Papirus, 2000.
- _____. **Planejamento e organização em turismo**. 7. ed. São Paulo: Papirus, 2002.
- _____. **Turismo e legado cultural**. São Paulo: Papirus, 2000.
- _____. **Turismo e identidade: uma abordagem antropológica**. Campinas, SP: Papirus, 2001.
- _____. Dificuldades e possibilidades da pesquisa interdisciplinar no mestrado em turismo. [Artigo apresentado em Seminário na UCS] (2004).
- BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998 e 2002.
- _____. A política do turismo. In: TRIGO (Org.). **Turismo. Como aprender, como ensinar**. São Paulo: SENAC, 2001. v.1.
- _____. **Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira**. São Paulo: Aleph, 2003.
- _____. Política e estratégia de desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. **Turismo em Análise**, 10(1), p. 7-17, maio 1999.
- _____. Análise do desempenho institucional do turismo na administração pública. In: CASTROGIOVANNI. **Turismo Urbano**. São Paulo: Contexto, 2001.
- DE ALMEIDA, Simone Aparecida Pinheiro. **Desenvolvimento regional do turismo em áreas com potencial cultural e natural: gestão compartilhada na Micro-Região Sul dos Campos Gerais – PR**. 2003. [Dissertação (Mestrado)] – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Camboriú, 2003.
- HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto 2001.
- KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo: para uma compreensão do lazer e das viagens**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1989.

LUCHIARI, M. T. S. Urbanização turística: um novo nexos entre o lugar e o mundo. In: SERRANO; LUCHIARI; BRUHNS. **Olhares contemporâneos sobre o turismo**. Campinas: Papyrus, 2000. p. 105-130.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. Brasília: IPEA, 1997.

MCINTOSH, Robert W.; GOELDNER, Charles R.; RICHIE, J.R. Brent. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MOLINA, Sérgio. **El postturismo**. México: Edição do Autor, 1998.

_____. **Turismo: metodología para su planificación**. México: Trillas: Universidad Anáhuac, 1997.

MOLINA, S.; RODRIGUEZ ABITIA, S. **Planificación integral del turismo**. México: Trillas, 1987.

MURPHY, Peter E. Turismo e desenvolvimento sustentado. In: THEOBALD, William F.(Org). **Turismo global**. São Paulo: Senac, 2001.

RODRIGUES, A. M. Desenvolvimento sustentável e atividade turística. In: SERRANO; LUCHIARI; BRUHNS. **Olhares contemporâneos sobre o turismo**. Campinas: Papyrus, 2000. p. 171-188.

RODRIGUES, Adyr Balastri. **Turismo e ambiente: reflexões e propostas**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

RUSCHMANN, Dóris. **O planejamento do turismo e a proteção do meio ambiente**. 1994. [tese - Doutorado em Ciências da Comunicação] - Escola de Comunicação e Artes/USP, São Paulo, 1994.

_____. **Turismo e Planejamento Sustentável**. 8ª ed. São Paulo: Papyrus, 2001.

SWARBROOKE, John. **Turismo sustentável: conceitos e impacto ambiental**. São Paulo: Aleph, 2000. v.1.

_____. **Turismo sustentável: meio ambiente e economia**. São Paulo: Aleph, 2000. v. 2.

URRY, John. **O olhar do turista**. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fanti Alessandri; DA CRUZ, Rita de Cássia Ariza (Orgs). **Turismo, espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1999.

Notas Explicativas

¹ Abordam, com maior profundidade, o estudo do impacto do turismo, entre outros, Ruschmann (2001); Barretto (2002); Molina (1987), Krippendorf (1989), Urry (1996), Rodrigues (2000), Luchiari (2000), Yázigi (1999), Banducci Jr., A. e Jurdao Arrones, F. (1992), entre outros.

² Para uma melhor compreensão do fenômeno da globalização, recomenda-se a leitura de Santos (1994); Furtado (1998); Naisbit (1994); Ohmae (2001); Bombassaro (2000); Rodrigues (1997); Tavares (1996); Trigo (1998); **Revista Redes**, entre outros.

³ Como exemplo, há o recente caso da reciprocidade entre Brasil e Estados Unidos, onde por decisão judicial, a polícia federal passou a identificar/fichar todos os turistas do País visitante, por entender que se tal procedimento era usado pelos americanos com relação aos brasileiros seria coerente haver a *reciprocidade*.

⁴ Para maior compreensão sobre o tema, ver Beni (2003).

⁵ Para uma maior compreensão, ler BARRETTO: **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 1995.

⁶ "Esse modelo normativo de planejamento caracteriza-se por um reducionismo ilegítimo de todas as ações e comportamentos. Por outro lado, a eliminação artificial do *outro* revela que, como pressuposto escondido, o planejamento econômico normativo assume a existência do *eu* com poder absoluto." (MATUS, 1997, p. 51).