

# Participação sociopolítica no planejamento turístico

## Participación sociopolítica en la planificación turística

## Socio-political participation in tourism planning

Lindemberg Medeiros de Araújo\*  
e-mail: [lindemberg@ccen.ufal.br](mailto:lindemberg@ccen.ufal.br)

---

### Resumo

Este artigo levanta questões relacionadas ao envolvimento de atores sociais, isto é, governo, iniciativa privada, organizações não-governamentais e comunidades no planejamento turístico. O conceito de participação é abordado com ênfase no seu conteúdo político. São discutidas as implicações dos valores e ideologias presentes no planejamento turístico, uma discussão que apesar da sua importância está virtualmente ausente da literatura sobre o planejamento turístico no Brasil. Em seguida, realiza-se uma análise teórica sobre os modelos conceituais relativos aos vários tipos de participação possíveis e das suas prováveis implicações em situações empíricas.

**Palavras-chave:** Turismo, Planejamento Turístico, Participação e Desenvolvimento.

### Resumen

Este artículo levanta cuestiones relacionadas al involucramiento de actores sociales, es decir, gobierno, iniciativa privada, organizaciones no-gubernamentales y comunidades en la planificación turística. El concepto de participación es abordado con énfasis en su contenido político. Se discuten las implicaciones de los valores e ideologías presentes en la planificación turística, una discusión que a pesar de su importancia está virtualmente ausente de la literatura sobre la planificación turística en Brasil. Enseguida, se realiza un análisis teórico sobre los modelos conceptuales relativos a los varios tipos de participación posibles y de sus probables implicaciones en situaciones empíricas.

**Palabras clave:** Turismo, planificación turística, participación y desarrollo.

### Abstract

This article raises questions related to the involvement of social players, i.e. the government, the private sector, non-governmental organizations and local communities, in tourism planning. The concept of participation is addressed, with emphasis on its political content. It discusses the implications of the values and ideologies that are present in tourism planning, a discussion which, despite its importance, is virtually absent in the literature on tourism planning in Brazil. Next, it carries out a theoretical analysis of the conceptual models relating to the various types of possible participation and their probable implications in empirical situations.

**Key words:** Tourism, tourism planning, participation and development.

---

\* Geógrafo, Doutor em Planejamento Turístico pela Sheffield Hallam University – Inglaterra. Professor Adjunto do Depto. De Geografia e Meio Ambiente da Universidade Federal de Alagoas - UFAL. Pesquisador da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Alagoas – FAPEL.

*Eu penso que esta Comissão deveria dar atenção à necessidade de haver mais participação por parte das pessoas que são afetadas pelos projetos de desenvolvimento. As suas necessidades básicas incluem o direito de preservarem a sua identidade cultural e de não serem alienados de sua própria sociedade ou comunidade. A questão que eu quero levantar é que não podemos discutir sobre meio ambiente ou desenvolvimento sem discutirmos desenvolvimento político. E não se pode erradicar a pobreza redistribuindo apenas riqueza e renda, deve haver mais redistribuição de poder.*  
*Aristides Katoppo, Editor, Audiência Pública, Jakarta, 26 de Março de 1985 (WCED, 1987, p. 31).*

## Introdução

A participação de atores sociais no planejamento ganhou visibilidade como uma questão política de interesse coletivo pela primeira vez na década de 1950 (ABBOTT, 1996). Contudo, a participação no planejamento turístico é um fenômeno relativamente recente. Além disso, a participação sociopolítica na criação de ações de desenvolvimento turístico tem sido mais comum no nível local (KEOGH, 1990; JOPPE, 1996; JAMAL; GETZ, 1997), refletindo, até certo ponto, a descrição do turismo como sendo uma “indústria da comunidade”, conforme sugerido por Murphy (1985).

A indústria do turismo é constituída por inúmeros elementos que estão interligados, formando um sistema (BENI, 1998) que se estende da escala local à escala mundial, incluindo, dentre outros aspectos, o patrimônio natural e cultural, a agricultura, a indústria, os transportes, as telecomunicações, as cidades e as populações tradicionais. Eventuais mudanças causadas em qualquer dos componentes da rede de inter-relações constituída pela indústria do turismo tendem a repercutir em vários pontos do sistema, gerando efeitos nem sempre previsíveis.

Evidências resultantes de pesquisas que abordam os impactos potenciais do turismo sobre os interesses de múltiplos atores sociais em várias partes do mundo, envolvendo o governo federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e o terceiro setor, têm levado a comunidade acadêmica a reconhecer a importância da participação no planejamento turístico (SIMMONS, 1994; GARTNER, 1996; MARIEN; PIZAM, 1997; WILLIAMS *et al.*, 1998; JAMAL; GETZ, 1999). Como consequência disso, inúmeros pesquisadores entendem que a participação pode oferecer uma oportunidade ímpar para se levar em consideração no planejamento e nos processos decisórios os diferentes interesses afetados pelo desenvolvimento turístico (HEELEY, 1981; INSKEEP, 1991; GUNN, 1995; HALL; PAGE, 1999; ARAUJO; BRAMWELL, 2004).

Em particular, o advento da questão ambiental que afeta toda a sociedade (embora de forma desigual), levou a uma discussão crescente no meio acadêmico, bem como ao reconhecimento por parte do governo da necessidade de se levar em consideração no planejamento turístico a noção de desenvolvimento sustentável (RUSCHMANN, 1997). É interessante observar que a discussão sobre meio ambiente evoluiu de um foco quase que exclusivo na natureza, passando, também, a incluir considerações sobre, por exemplo, ética, direitos culturais, cidadania e demografia (LEFF, 2002). Além disso, o paradigma da sustentabilidade inclui a necessidade de se proteger os recursos naturais e culturais para as gerações futuras e o dever moral de se ouvir no planejamento os atores sociais potencialmente afetados por projetos de desenvolvimento, como é enfatizado no livro *Nosso Futuro Comum* (WCED, 1987). Entretanto, é preciso se entender primeiro o que vem a ser participação sociopolítica no planejamento.

## O conceito de participação

O termo participação se tornou quase que um lugar-comum nos textos oficiais referentes a políticas públicas no Brasil, a exemplo da Política Nacional de Meio Ambiente e da Política Nacional de Turismo. A frequente referência à noção de participação nos textos oficiais resulta em grande

medida da exigência por parte de agências financiadoras transnacionais, a exemplo do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (BARROS, 1998) de que as comunidades afetadas pelos projetos financiados por essas agências sejam ouvidas. A crescente participação resulta, ainda, do processo de redemocratização dos países sul-americanos (GARCIA, 1988), num movimento político que passou a negar de forma crescente os procedimentos decisórios centralizados e a encorajar a participação direta dos cidadãos nas arenas onde são criadas as políticas públicas, como é o caso dos fóruns e conselhos hoje bastante disseminados no Brasil (GOHN, 2001).

Apesar do reconhecimento da importância da participação de um amplo espectro de atores sociais na criação das políticas setoriais de desenvolvimento, tem havido pouca discussão na literatura de turismo no Brasil sobre esse tema. É importante que essa discussão seja ampliada, pois como se verifica abaixo, a noção de participação pode ser conceptualizada de várias formas, apresentando conteúdos políticos diferentes. Além disso, dependendo das características do modelo de participação adotado e dos procedimentos decisórios empregados, o envolvimento de atores sociais no planejamento pode não resultar em mudanças significativas no *status quo* como decorrência do crescimento turístico.

Um conceito de participação bastante difundido na literatura é o de Arnstein (1969, p. 216), que, num contexto social amplo, define participação como sendo “a distribuição de poder que permite que os cidadãos marginalizados, presentemente excluídos do processo político e econômico, sejam deliberadamente incluídos no futuro”. Na literatura sobre o turismo, participação tem sido definida de várias maneiras, mas, geralmente, mantém-se como foco de referência a comunidade. Esse é o caso de Drake (1991, p. 132), que define participação no planejamento turístico como sendo “a habilidade das comunidades locais de influenciarem o resultado de projetos de desenvolvimento que têm algum impacto sobre os seus interesses”. Por sua vez, Gray (1989 *apud* Getz & Jamal, 1994, p. 155) define participação no planejamento turístico como sendo “um processo coletivo de tomada de decisão entre *stakeholders*<sup>1</sup> chave e autônomos pertencentes a um domínio inter-organizacional para resolver problemas relativos ao domínio a que pertencem e/ou para administrar questões relacionadas a esse domínio”. Entretanto, a despeito da existência de numerosas definições de participação em diversos setores do planejamento, incluindo o planejamento turístico, Abbott (1996) afirma que ainda não existe uma compreensão clara do que venha a ser participação significativa.

Além disso, é importante notar que as definições de participação, apresentadas acima, contêm variações consideráveis no seu conteúdo político. A definição proposta por Arnstein (*op. cit.*), por exemplo, implica, de forma explícita, a necessidade dos atores sociais envolvidos no planejamento compartilharem o poder no tocante à tomada de decisão. Em tese, isso garantiria a formulação de políticas de turismo voltadas mais para os interesses coletivos do que para interesses de setores hegemônicos. Drake (*op. cit.*), por sua vez, dá ênfase a uma eventual capacidade de auto-mobilização das populações locais com o propósito de influenciarem o processo decisório. Essa definição implica um nível menos elevado de institucionalização da participação, ficando cada comunidade a mercê do seu próprio poder de se fazer representar, ser ouvida e influenciar o planejamento oficial. Por outro lado, a noção de participação proposta por Gray (*op. cit.*) restringe a participação a um número relativamente limitado de atores sociais chave de um determinado domínio socioeconômico, presumivelmente, deixando muitos outros atores fora do processo de planejamento.

Estudos de caso envolvendo o planejamento turístico, incluindo países desenvolvidos e subdesenvolvidos, têm fornecido evidências dos efeitos das relações de poder sobre o desenho das estruturas de tomada de decisão voltadas para o desenvolvimento do turismo. O grau de inclusão dos interesses de múltiplos atores no planejamento turístico tende a ser afetado de forma significativa pelo modelo ou processo de participação adotado e ambos são influenciados por sistemas mais amplos de valores, ideologias e relações de poder, como é discutido a seguir.

## Valores e ideologias no planejamento turístico

Os processos através dos quais as políticas de turismo são criadas recebem a influência dos “valores dos atores envolvidos”, uma situação que envolve múltiplos grupos de “indivíduos e organizações na luta por *poder*” no que diz respeito às decisões a serem tomadas (ênfase no original)” (HALL; JENKINS, 1995, p. 33). A extensão com que os participantes se envolvem no processo decisório é influenciada pelos valores e ideologias dos grupos de atores envolvidos. A escolha da estratégia de participação, bem como do desenho administrativo adotado no planejamento turístico refletirá esses valores e ideologias (HALL; JENKINS, 1995; JOPPE, 1996). Além disso, as relações de poder freqüentemente levam a diferentes resultados distributivos (HEALEY, 1990). Os atores mais poderosos tendem a influenciar mais o processo decisório com a finalidade de proteger os seus interesses e assegurar o máximo de ganhos e freqüentemente isso ocorre às expensas dos interesses de grupos que detêm menos poder.

A ecologia política do planejamento turístico envolve uma grande variedade de interesses e, por isso, foi descrita por Schattaschneider (1960 *apud* HALL; JENKINS, 1995, p. 69) como “a mobilização de tendenciosidades”. Segundo o referido autor, “algumas questões são intencionalmente incluídas na agenda de planejamento, enquanto outras são deixadas de fora”, a despeito de as burocracias governamentais serem freqüentemente apresentadas como sendo neutras. De acordo com essa visão de pretensa neutralidade, os técnicos do governo simplesmente perseguiriam os objetivos estabelecidos pelos políticos com a maior economia e eficiência possíveis. Entretanto, Hall & Jenkins (1995, p. 42) argumentam que “os burocratas não são imunes às lutas políticas e, conseqüentemente, à competição de valores [...] Os corpos burocráticos não são instrumentos neutros; inevitavelmente eles desenvolvem poderes e estilos de comportamento que põem pressão em certas direções e, de igual forma, fecham determinados caminhos potenciais”. Por causa disso, os modelos de participação devem incluir o maior leque possível dos diversos atores sociais que potencialmente têm seus interesses atingidos pelo desenvolvimento do turismo.

Por causa do seu conteúdo político, o planejamento turístico envolve questões muito difíceis de serem resolvidas. Envolve, por exemplo, a identificação de quem deve participar na formulação das políticas que dizem respeito ao desenvolvimento e à gestão do turismo em qualquer base territorial - município, grupo de municípios, região, estado ou o próprio país. Outra questão importante para o planejamento, desenvolvimento e gestão de um destino turístico diz respeito à extensão com que os representantes de um determinado grupo socioeconômico apresenta, discute e defende os interesses daqueles atores que eles representam (BRAMWELL; SHARMAN, 1999; BRAMWELL; LANE, 2000). Keogh (1990, p. 460) identifica dois outros pontos em relação ao planejamento turístico que são relevantes para a discussão sobre até que ponto os participantes dão conta das suas ações aos atores sociais que eles representam nas arenas decisórias. Por um lado, ele argumenta que em uma democracia representativa há a tendência de os cidadãos acreditarem nos seus representantes, esperando que estes ajam no melhor interesse dos seus representados e, por outro lado, a representação tem sido mais comum de grupos de interesses econômicos específicos do que dos interesses sociais do público em geral. Keogh (*op. cit.*) afirma, ainda, que, como resultado da influência de grupos poderosos, o processo de participação tende, em geral, a ser conservador, freqüentemente institucionalizado e, na maioria das vezes, representa os interesses das elites socioeconômicas e de grupos ambientalistas fortes, deixando de lado os grupos minoritários, menos poderosos politicamente.

A questão de quem deve participar no planejamento é outra questão particularmente complexa. Conforme discutido acima, o planejamento turístico afeta múltiplos atores sociais que têm interesses em diversos campos, tais como meio ambiente, infra-estrutura, comunidades, grupos da iniciativa privada, segurança pública, saúde, educação, administração pública e justiça social. O planejamento turístico também afeta numerosos outros atores localizados fora de um determinado destino

turístico, tais como bancos, linhas aéreas, cadeias de hotéis, o governo federal e ONGs ambientalistas que operam na escala nacional. O desenvolvimento turístico local ou regional pode afetar esses grupos porque ele envolve, por exemplo, a construção e melhoramento da infraestrutura turística e o crescente número de turistas que visitam a região. Os impactos podem, também, incluir aumento no tráfego de veículos, poluição hídrica, do solo e do ar, inflação e prostituição, dentre muitos outros aspectos.

Sewell e Philips (1979, p. 358) chamam atenção para questões em relação às quais é necessário ouvir a opinião das partes interessadas e sobre como isso pode ser alcançado de forma mais efetiva. Keogh (1990) argumenta no contexto do planejamento turístico que há muita dúvida em relação a quais são as questões realmente relevantes a serem consideradas e sobre quais são as atitudes sobre essas questões por parte dos atores afetados. Outra questão é se as questões importantes para os vários atores sociais devem ser incorporadas de forma *ad hoc* ou de forma institucionalizada. Quando esta última possibilidade é considerada a melhor opção, então, há a questão subsequente de até que ponto processos institucionais devem ser criados para esse fim (SEWELL; PHILLIPS, 1979). Outra dificuldade diz respeito a como motivar os atores potencialmente afetados pelas ações propostas a participar no planejamento turístico, especialmente, em países em desenvolvimento nos quais os vários grupos sociais podem ser céticos ou não confiarem nas instituições ou nos processos de planejamento devido a uma história de competição política na região, corrupção, problemas de falta de controle da burocracia governamental e a comum escassez de recursos financeiros para implementar as decisões tomadas (MORAH, 1996).

### Tipos de participação

Há um grande debate na literatura sobre até que ponto os atores envolvidos no planejamento têm seus interesses realmente levados em consideração no processo de tomada de decisão (ARNSTEIN, 1969; PRETTY, 1995; ABBOTT, 1996). Por exemplo, Arnstein (1969) argumenta que há graus de participação que variam da manipulação dos envolvidos até o controle das questões a serem abordadas e do processo decisório pelos cidadãos. Pretty (1995) apresenta uma tipologia de participação baseada nos vários graus de controle que os participantes exercem (ou não exercem) sobre o processo de tomada de decisão. Essa tipologia, que tem sido usada na pesquisa sobre participação no campo do turismo em vários países, é apresentada no Quadro 1. A diferença principal entre os vários tipos de participação, conceptualizados na tipologia proposta por Pretty, diz respeito ao nível de poder que os *stakeholders* têm sobre o processo de tomada de decisão. Por exemplo, na *participação manipuladora*, as decisões são tomadas por atores chave enquanto os outros participantes não têm qualquer poder de tomar decisões ou de influenciar o processo de tomada de decisão. Na *participação funcional*, os participantes são envolvidos apenas quando as decisões mais importantes já foram tomadas e, nesse caso, a participação tem como objetivo alcançar as metas do projeto, em vez de atender aos interesses dos participantes. Na *participação por auto-mobilização*, os participantes têm ou exercem controle sobre o uso de recursos específicos, mas eles não têm controle sobre o processo de tomada de decisão que afeta outros interesses do grupo. Entretanto, eles podem exercer algum grau de influência sobre as decisões. A tipologia de participação desenvolvida por Pretty oferece elementos que permitem sugerir a necessidade de se analisar o contexto político e de relações de poder envolvidos nos processos de participação no planejamento turístico.

Outra questão discutida na literatura diz respeito à efetividade da participação. De acordo com Gunn (1994, p. 111), a participação efetiva de indivíduos e organizações no planejamento turístico deveria ter início nos estágios iniciais do planejamento de um dado projeto. Contudo, isso por si só não garante a efetividade do processo participativo. Por exemplo, de acordo com o modelo de

tipos de participação formulado por Pretty (1995), os atores responsáveis pelo planejamento podem manipular o processo decisório com o objetivo de beneficiar grupos politicamente mais fortes em detrimento de grupos que têm menos poder. Outro aspecto relacionado à efetividade da participação refere-se a se os planejadores deveriam dar início ao processo de planejamento a partir de sua própria perspectiva ou a partir da perspectiva dos grupos de atores potencialmente afetados pelas ações propostas. Nesse particular, Tacconi e Tisdell (1992) argumentam que o planejamento pode ser mais efetivo quando se parte das necessidades dos atores que não os planejadores, mas eles indicam, também, que há projetos em que tal estratégia foi usada, mas em que o planejamento não foi efetivo.

Com base na revisão do trabalho de numerosos autores (BRANDON, 1982; ACERENZA, 1985; BAUD-BOVY, 1985; MURPHY, 1985; GETZ, 1986, 1987), Pearce (1989, p. 245) argumenta que as abordagens de planejamento turístico evoluíram significativamente, levando a um avanço em relação a “uma preocupação estreita com o aspecto físico ou com o planejamento promocional, facilitando o crescimento do turismo com base numa abordagem mais ampla e equilibrada, reconhecendo as necessidades e opiniões não apenas dos turistas mas também da comunidade *lato sensu*”. Esse argumento é parecido com a afirmação de Green (1995, p. 94), segundo a qual o turismo na atualidade tende a ser visto como “um elemento de um contexto socioeconômico mais amplo [...] no qual o turismo é reconhecido como sendo apenas mais um entre muitos elementos que precisam ser levados em consideração”. Essa perspectiva abrangente sobre a indústria do turismo amplia consideravelmente o número de atores sociais cujos interesses são reconhecidos como potencialmente afetados pelo desenvolvimento turístico. Esta abertura no conceito de planejamento para levar em consideração os diferentes interesses afetados faz com que a participação sociopolítica no planejamento turístico torne-se um fenômeno altamente complexo. Por exemplo, em muitos casos, pode-se ter que incluir no planejamento vários municípios, às vezes, municípios com fortes rivalidades políticas entre si (JOPPE, 1996). O planejamento participativo também pode ter que incluir representantes das várias comunidades existentes dentro dos municípios, afetados pelas ações que estão sendo discutidas no planejamento.

Tosun e Jenkins (1996, p. 526) defendem que o envolvimento de múltiplos atores no planejamento turístico é mais apropriado na escala da comunidade e na escala regional, pois “uma abordagem com foco numa região ou em um destino específico é a única escala que pode encorajar a participação da comunidade no desenvolvimento turístico”. O planejamento turístico na escala nacional “preocupa-se com políticas de desenvolvimento turístico, planos estruturais, nível das facilidades turísticas, fatores institucionais e com todos os outros elementos necessários ao desenvolvimento e gestão do turismo” (WTO, 1994, p. 03). Num contexto de planejamento turístico estratégico na escala da nação é improvável que muitos atores locais ou regionais percebam a relevância da sua participação na discussão de questões que dizem respeito a grandes escalas territoriais num país das dimensões do Brasil, por exemplo. Além disso, muitas organizações com o direito legítimo de participar podem não ter os recursos financeiros necessários para deslocamentos visando participar de reuniões de trabalho.

### **Aspectos positivos da participação no planejamento turístico**

Vários argumentos podem ser apresentados em defesa da participação no planejamento turístico (vide Quadro 2). Por exemplo, Drake (1991) observa que a participação pode contribuir para o desenvolvimento sustentável através da incorporação na tomada de decisão dos interesses das comunidades que seriam potencialmente afetadas pelas ações propostas. Em geral, muitos interesses das comunidades não são necessariamente levados em consideração pelos planejadores e técnicos do governo, os quais, geralmente, operam em uma escala geográfica e

política mais ampla do que a escala da comunidade. Em tese, a participação de representantes das comunidades locais no planejamento poderia contribuir para criar a possibilidade dessas comunidades informarem aos decisores quais são os seus pontos-de-vista sobre as ações de política pública em discussão.

A participação pode ajudar a conservar recursos ambientais através do envolvimento de representantes das entidades ambientalistas que defendem a adoção de medidas que levem ao desenvolvimento sustentável. O turismo, ao 'consumir' o espaço (CRUZ, 2000) através da territorialização da função turística, pode causar impactos adversos sobre o meio ambiente (BARROS, 1998), destruindo a própria base de recursos naturais e culturais que dá sustentação à atividade. Em geral, as instâncias oficiais de planejamento do turismo no Brasil não incluem a variável ambiental de forma consistente na preparação dos planos de desenvolvimento turístico em qualquer escala geográfica.

Pode-se, também, argumentar que os planejadores têm a obrigação moral de ouvir as pessoas que são afetadas por seus projetos (KOTTAK, 1985; WCED, 1987; TACCONI; TISDELL, 1992). Esse entendimento encontra-se amplamente difundido nas discussões relativas ao planejamento de projetos de desenvolvimento em vários tipos de políticas públicas, especialmente em regiões subdesenvolvidas onde um vasto contingente populacional encontra-se excluído dos círculos oficiais nos quais as políticas que lhes afetam são criadas. Mesmo em uma sociedade regida por regime democrático, em última análise, os planejadores e decisores não representam de forma significativa os interesses coletivos da sociedade alvo das suas decisões.

A participação pode contribuir para o aprimoramento do processo democrático ao proporcionar aos participantes o acesso a informações mais precisas sobre projetos ou programas que estão sendo preparados, bem como em relação à criação de diversos tipos de políticas públicas de turismo (KEOGH, 1990). Em geral, as comunidades criam muitas expectativas, frequentemente irrealistas, sobre os reais objetivos e conseqüências do desenvolvimento turístico na região onde moram. Uma das principais ilusões que a população passa a nutrir quando o governo anuncia que vai priorizar investimentos no desenvolvimento do turismo é acreditar que a expansão das atividades turísticas vai solucionar os problemas socioeconômicos que os atingem. A participação pode ajudar a comunidade através dos seus representantes, a reduzir as possibilidades de frustração com o poder que o turismo supostamente teria de gerar melhoras na qualidade de vida nas comunidades locais. Afinal, o turismo é apenas mais uma atividade socioeconômica capitalista, portanto, orientada pelo lucro.

A participação pode ter um componente educacional ao proporcionar aos participantes o desenvolvimento de habilidades necessárias para lidar com problemas de planejamento relativos ao contexto no qual seus interesses estão inseridos (SEWELL; PHILLIPS, 1979). O aprendizado resultante da participação pode contribuir para o avanço na conquista da cidadania nas comunidades, uma vez que pode mostrar aos representantes locais a influência que estes podem ter sobre o planejamento quando passam a ter uma noção mais clara dos trâmites oficiais referentes à criação de políticas públicas que os afetam.

Finalmente, talvez o benefício mais importante para os participantes que têm menos poder, informação e habilidades de planejamento, é que a inserção destes no planejamento pode aumentar sua habilidade estratégica de conceber e discutir os seus próprios problemas com os outros atores afetados pelo turismo (ABBOTT, 1996; HEALEY, 1997). Estudos recentes mostram que mesmo os atores que desempenham um papel central no processo de criação de políticas públicas, a exemplo dos técnicos do governo e de eventuais consultores, em geral, não têm uma idéia muito clara de como a identificação de problemas e a proposição de soluções para estes emergem nas discussões sobre as políticas que estão sendo desenhadas. Pode-se deduzir que os atores que normalmente não têm uma participação direta nas decisões, como as comunidades locais e organizações da sociedade civil *lato sensu*, têm dificuldade em formular de

forma clara e efetiva propostas relativas aos seus interesses para serem consideradas no planejamento. A participação pode gerar um aprendizado para que estes hajam de forma mais efetiva na defesa dos seus interesses.

Apesar de todos os aspectos positivos associados à participação, incluindo o seu potencial para forjar políticas públicas alinhadas com a noção de desenvolvimento sustentável (ARAUJO, 2000; ARAUJO; BRAMWELL, 2004), é necessário mencionar também que o conceito de participação no planejamento turístico apresenta muitas controvérsias. Alguns estudiosos do tema vêem a participação como um ideal que no final das contas termina por ser minado por vários tipos de problemas. Por exemplo, Tacconi e Tisdell (1992) identificam três obstáculos práticos à participação. Primeiro, o envolvimento de muitos participantes no planejamento pode causar atrasos na implantação dos projetos envolvidos. Segundo, a participação exige o uso intensivo de pessoal de apoio e de recursos variados, reduzindo, assim, a eficiência do processo de planejamento. Terceiro, a participação de um grande número de atores sociopolíticos é, muitas vezes, rejeitada pelos burocratas e pelas elites dominantes porque o envolvimento de muitos atores reduz o controle que os grupos hegemônicos exercem sobre os mais variados tipos de projetos. Este último argumento, apresentado pelos autores acima, ilustra mais uma vez como a influência de atores sociais diversos no planejamento turístico pode ser tendenciosa, favorecendo os interesses das organizações e grupos mais poderosos às expensas dos grupos que detêm menos capacidade política de articulação e de penetração nos círculos oficiais de decisão.

## Considerações finais

Considerando a discussão realizada neste artigo sobre a participação sociopolítica no planejamento turístico, sugere-se que se realizem estudos de caso sobre o planejamento do turismo no Brasil, nas escalas nacional, regional e local, para que se possa examinar até que ponto os interesses dos indivíduos, grupos de indivíduos, organizações não-governamentais e das comunidades locais potencialmente atingidas pelas ações resultantes do planejamento são levados em consideração no processo de tomada de decisão. A proposição da realização de mais pesquisas sobre esse tema emerge em parte da importância que vem sendo dada em praticamente todos os países à participação na construção do desenvolvimento turístico sustentável, como consta da literatura específica. Resulta, também, da constatação de que os documentos oficiais relativos a políticas públicas no Brasil, incluindo políticas públicas de turismo, determinam pela obrigatoriedade da inclusão de representantes da sociedade civil nas atividades de planejamento turístico em qualquer escala geográfica.

## Referências

- ABBOTT, J. **Sharing the city**: community participation in urban management. London: Earthscan, 1996.
- ACERENZA, M. A. Planificación estratégica del turismo: esquema metodológico. **Estudios Turísticos**, 85, p. 47-70, 1985.
- ARAUJO, L. M. de. **Stakeholder participation in regional tourism planning**: Brazil's Costa Dourada Project. Tese de doutorado, Sheffield Hallam University, Inglaterra, 2000.
- ARAUJO, L. M. de; BRAMWELL, B. Participação de stakeholders no planejamento turístico sustentável. *In* ARAUJO, L. M. de (org.) **Geografia**: espaço, tempo e planejamento. Maceió: Edufal, 2004, p. 111-131.
- ARNSTEIN, S. Ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**. 35, p. 216-224, 1969.

- BARROS, N. C. C. **Manual de geografia do turismo**: meio ambiente, cultura e paisagens. Recife: Editora Universitária UFPE, 1998.
- BAUD-BOVY, M. Bilan et avenir de la planification touristique. **Cahiers du Tourisme**, C71. Aix-en-Provence: Centre des Hautes Études Touristiques, 1985.
- BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998.
- BRAMWELL, B.; LANE, B. Collaboration and partnerships in tourism planning. In BRAMWELL, B.; LANE, B. (eds.) **Tourism collaboration and partnerships**: politics, practice and sustainability. Clevedon: U.K. Channel View Publications, p. 1-19, 2000.
- BRAMWELL, B.; SHARMAN, A. Collaboration in local tourism policymaking. **Annals of Tourism Research**, 16(2), p. 392-415, 1999.
- BRANDON, C. J. H. **British Issues Paper**: approaches to tourism planning abroad. London: British Tourist Authority, 1982.
- CRUZ, R. C. A. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- DRAKE, S. P. Local participation in ecotourism projects. In WHELAN, T. (ed.) **Nature tourism**: managing for the environment. Washington, D. C.: Island Press, p. 132-163, 1991.
- GARCIA, D. D. **Democracia y ajuste estructural. El impacto de las políticas de estabilización sobre las lógicas de la acción colectiva**. Montevideu: Universidad de la Republica, ALAS, 1988.
- GARTNER, W. C. **Tourism development**: principles, processes and policies. New York: Van Nostrand Reinold, 1996.
- GETZ, D. Tourism and public change: long-term impacts of tourism in the Badenoch and Strathspey district of the Scottish highlands. **Scottish Geographical Magazine**, 102(2), p. 113-126, 1986.
- GETZ, D. Tourism planning and research: traditions, models and futures. **Proceedings of the Australian Travel Research Workshops**. Banbury, W. Australia, p. 5-7, Nov., 1987.
- GETZ, D.; JAMAL, T. B. The environment-community symbiosis: a case for collaborative tourism planning. **Journal of Sustainable Tourism**, 2(3), p. 152-173, 1994.
- GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GRAY, B. **Collaborating**: findings common ground for multiparty problems. San Francisco: Jossey, Bass, 1989.
- GREEN, H. **Tourism and the environment**: a sustainable relationship? London: Routledge, 1995.
- GUNN, C. A. Emergence of effective tourism planning and development. In SEATON, V. *et al.* (eds.) **Tourism**: the state of the art. Chichester: Wiley, p. 10-19, 1994.
- HALL, C. M.; JENKINS, J. M. **Tourism and public policy**. London: Routledge, 1995.
- HALL, C. M.; PAGE, S. J. **The geography of tourism and recreation**: environment, place and space. London: Routledge, 1999.
- HEELEY, P. Policy processes in planning. **Policy and Politics**, 18(1), p. 91-103, 1990.
- HEELEY, P. Planning for tourism in Britain. *Town Planning Review*, 52, p. 61-79, 1981.
- HEALEY, P. **Collaborative planning**: shaping places in fragmented societies. London: Macmillan, 1997.
- INSKEEP, E. **Tourism planning**: an integrated and sustainable development approach. New York: Van Nostrand Reinhold, 1991.
- JAMAL, T. B.; GETZ, D. 'Visioning' for sustainable tourism development: community-based collaborations. In MURPHY, P. E. (ed.) **Quality management in urban tourism**. Chichester: Wiley, 1997.
- JAMAL, T. B.; GETZ, D. Community roudtables for tourism-related conflicts: the dialectics of consensus and

- process structures. **Journal of Sustainable Tourism**, 7(3&4), p. 290-313, 1999.
- JOPPE, M. Sustainable community tourism development. **Tourism management**, 17(7), p. 475-479, 1996.
- KOTTAK, C. P. When people don't come first: some sociological lessons from completed projects. In CERNEA, M. M. (ed.) **Putting people first: sociological variables in rural development**. New York: Oxford University Press, p. 325-356, 1985.
- KEOGH, B. Public participation in community tourism planning. **Annals of Tourism Research**, 17, p. 449-465, 1990.
- LEFF, Enrique. **Saber ambiental versus sustentabilidade: racionalidade, complexidade, poder**, 2ª ed. Petrópolis: Editora Vozes/PNUMA, 2002.
- MARIEN, C.; PIZAM, A. Implementing sustainable tourism development through citizen participation in the planning process. In WAHAB, S.; PIGRAM, J. J. (eds.) **Tourism, development and growth: the challenge of sustainability**. London: Routledge, p. 164-178, 1997.
- MORAH, E.U. Obstacles to optimal policy implementation in developing countries. **Third World Planning Review**, v.18, n.1, 1996, p. 79-105.
- MURPHY, P. E. **Tourism: a community approach**. New York: Methuen, 1985.
- PEARCE, D. Planning for tourism. In PEARCE, D. (ed.) **Tourism development**, 2ª ed. London: Longman, p. 244-279, 1989.
- PRETTY, J. The many interpretations of participation. **In Focus**, 16, p. 4-5, 1995.
- RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. São Paulo: Papirus, 1997.
- SCHATTSCHEIDER, E. **Semi-sovereign people: a realist's view of democracy in America**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SEWELL, W. R. D.; PHILLIPS, S. D. Models for the evaluation of public participation programmes. **Natural Resources Journal**, 19, p. 337-358, 1979.
- SIMMONS, D. G. Community participation in tourism planning. **Tourism Management**, 15(2), p. 98-108, 1994.
- TACCONI, L.; TISDELL, C. Rural development projects in LDCs: appraisal, participation and sustainability. **Public Administration and Development**, 12, p. 267-278, 1992.
- TOSUN, C.; JENKINS, C. L. Regional planning approaches to tourism development. **Tourism Management**, 17(7), p. 519-531, 1996.
- WCED (World Commission on Environment and Development). **Our Common Future**. New York: Oxford University Press, 1987.
- WILLIAMS, P. W.; PENROSE, R. W.; HAWKINS. Shared decision-making in tourism land use planning. **Annals of Tourism Research**, 25(4), p. 860-889, 1998.
- WTO (World Tourism Organization). **National and regional tourism planning: methodologies and case studies**. USA: Routledge, 1994.

## Notas explicativas

<sup>1</sup> De acordo com Gray (1989), *stakeholders* são todos os indivíduos, grupos ou organizações que são afetados por ações que outros *stakeholders* adotam para resolver um determinado problema.

## Anexos

Quadro 1 – Tipologia de participação sociopolítica no planejamento turístico.

Tipo de participação	Características da participação
1. <i>Participação manipuladora</i>	Nas reuniões, pode haver representantes dos atores interessados, mas eles não são eleitos democraticamente e não têm nenhum poder de decisão. Em tais circunstâncias, a participação é uma farsa, pois a presença de indivíduos supostamente representando determinadas organizações não tem qualquer influência no processo decisório.
2. <i>Participação passiva</i>	Os participantes são apenas informados sobre o que já foi decidido ou já aconteceu. Este tipo de participação geralmente envolve o anúncio unilateral de decisões por parte dos gerentes do projeto, mas sem ouvir as opiniões dos participantes; a informação é compartilhada apenas entre os 'profissionais'.
3. <i>Participação por consulta</i>	Os atores sociais participam sendo meramente consultados. Agentes externos definem os problemas e controlam os processos de coleta e de análise dos dados. Tal processo não compartilha qualquer tomada de decisão e os profissionais responsáveis pelo planejamento não têm qualquer obrigação de levar em consideração a opinião dos participantes.
4. <i>Participação por incentivos materiais</i>	Os atores sociais participam dos testes de uma nova abordagem ou tecnologia através da contribuição dos seus recursos, freqüentemente sua força de trabalho em troca de comida, dinheiro ou de outros incentivos materiais, mas não são envolvidos na experimentação de novas idéias ou processos de aprendizado. Os envolvidos não participam na continuação do uso das novas abordagens ou tecnologias quando os incentivos acabam.
5. <i>Participação funcional</i>	A participação é vista por agências externas como um meio para atingir os objetivos de um determinado projeto. Apesar de haver um envolvimento interativo envolvendo inclusive a tomada compartilhada de decisão, a participação só ocorre depois que decisões capitais já foram tomadas pelos agentes externos. Na pior dos cenários, participantes locais podem ser cooptados com o fim único de servir aos interesses dos agentes externos.
6. <i>Participação interativa</i>	Os participantes se envolvem em análises conjuntas que produzem planos de ação e ajudam no fortalecimento de instituições locais. Tal processo envolve metodologias interdisciplinares que buscam criar perspectivas múltiplas e usam processos de aprendizagem sistêmicos e estruturados. O grupo controla as decisões, determina como os recursos disponíveis são usados e têm também um interesse coletivo na manutenção das estruturas e práticas resultantes do trabalho participativo.
7. <i>Participação por auto-mobilização</i>	Os atores sociais participam para mudar o <i>status quo</i> por iniciativa própria, independentemente de instituições externas. Eles desenvolvem contatos com instituições para conseguirem os recursos e o aconselhamento técnico de que precisam, mas mantêm o controle sobre o uso dos recursos. A auto-mobilização pode se expandir se o governo e organizações não-governamentais propiciarem o apoio necessário. A auto-mobilização pode ou não questionar a distribuição de recursos e poder pré-existente.

Fonte: Adaptado de Pretty (1995).

## Quadro 2 – Aspectos positivos associados à participação no planejamento turístico.

<b>Aspecto positivo</b>	<b>Argumento</b>
<i>Desenvolvimento sustentável</i>	A participação pode contribuir para o desenvolvimento sustentável através da incorporação na tomada de decisão dos interesses das comunidades atingidas pelo turismo (DRAKE, 1991).
<i>Conservação de recursos ambientais</i>	A participação pode ajudar a conservar recursos através do envolvimento de atores interessados nas questões ambientais.
<i>Obrigação moral</i>	Os planejadores têm a obrigação moral de ouvir as pessoas que são afetadas por seus projetos (KOTTAK, 1985; WCED, 1987; TACCONI; TISDELL, 1992).
<i>Aprimoramento do processo democrático</i>	Proporciona aos participantes o acesso a informações adicionais sobre as ações que são propostas (KEOGH, 1990).
<i>Dimensão educacional</i>	Proporciona aos participantes o desenvolvimento das habilidades necessárias para lidar com problemas de planejamento relativos ao contexto no qual seus interesses estão inseridos (SEWELL; PHILLIPS, 1979).
<i>Aquisição de habilidades de planejamento</i>	A participação pode aumentar a habilidade dos envolvidos para discutir seus interesses com os outros atores afetados pelo planejamento turístico, podendo levar ao desenvolvimento de capital social nas comunidades (ABBOTT, 1996; HEALEY, 1997).

Fonte: Compilado e adaptado a partir das obras mencionadas.