

Planejamento Participativo e Sua Contribuição para Desenvolvimento Sustentável da Atividade Turística

Ildeneia Borges Abreu
neya.abreu@live.com
UFMA

Sarany Rodrigues da Costa
saranycosta@live.com
UFMA

Resumo: O estudo traz uma abordagem acerca do planejamento turístico como instrumento promotor e gestor do desenvolvimento turístico sustentável, destaca o planejamento participativo como forma de integração dos elementos participantes do sistema de planejamento do turismo. Elenca os princípios da sustentabilidade - sustentabilidade social, cultural, ecológica, econômica, espacial e política - os quais são indispensáveis ao processo de elaboração e implantação do planejamento turístico. Fruto de uma extensa pesquisa bibliográfica, o estudo teve ainda o objetivo de enfatizar a importância da participação da comunidade local na organização do turismo, além de apresentar o modelo de planejamento que melhor atende as necessidades da atividade turística, o planejamento participativo.

Palavras Chave: Planejamento - Gestão - Turismo - Desenvolvimento - Sustentabilidade

1. INTRODUÇÃO

O turismo é considerado um fenômeno sociocultural e ambiental, é também uma atividade econômica do setor de prestação de serviços que, para alcançar desempenho satisfatório, necessita da elaboração e implantação de políticas públicas capazes de organizar o referido setor. Com muitos estudos e definições, que às vezes se aproximam, em outras se distanciam por sua abrangência, o turismo é assinalado como uma das atividades mais promissoras para o século XXI. Sua implementação a partir dos princípios sustentáveis pode alavancar o desenvolvimento da área receptora e seu entorno, melhorar a qualidade de vida dos moradores, contribuir com a redistribuição de renda entre locais desenvolvidos e subdesenvolvidos.

O desenvolvimento da atividade turística é capaz de fortalecer as potencialidades culturais e naturais, através de práticas do turismo sustentável, porém, trata-se de uma atividade conflitante, necessitando, portanto, de adequado planejamento, pois a falta deste pode gerar danos às vezes irreversíveis. No decorrer do presente estudo serão apresentadas, com base em uma pesquisa bibliográfica, medidas possíveis de maximizar os benefícios e minimizar os prejuízos causados pela atividade turística nas localidades receptoras, tendo como foco a elaboração do processo de planejamento.

A articulação da comunidade é essencial para o fortalecimento do setor, todos os interessados devem se unir para organizar a atividade, elaborar um planejamento para a área receptora, sendo este um instrumento que direciona as tomadas de decisões com base em dados verídicos, e desta maneira o apoio em prol do turismo forma um sistema que é descrito como “um conjunto de elementos que se organiza para produzir um resultado específico [...]. Se uma peça falhar, o sistema corre o risco de interromper seu funcionamento” (VIGNATI, 2008, p. 15). Os resultados que o sistema espera serão sempre os positivos, entretanto, o sucesso ou fracasso da atividade turística depende do envolvimento e ações conjuntas de todos os agentes que participam da atividade turística.

Existem quatro atores que são de fundamental importância para o sucesso do turismo: o poder público, a iniciativa privada, o terceiro setor e sociedade civil organizada, a falta de um desses componentes no sistema pode causar perdas ao destino turístico, perdas estas que podem levar à baixa produtividade, comprometimento da qualidade de vida dos moradores, e impactar de forma negativa a cultura e o ambiente natural. Para evitar tais danos e perdas o setor público tem a função de sensibilizar e unir a cadeia produtiva do turismo a fim de que esta trabalhe alinhada aos princípios sustentáveis, além de elaborar um planejamento onde cada um terá uma função determinada.

Sabe-se que a atividade turística causa grandes modificações nas comunidades receptoras, e, por isso, faz-se necessária a introdução dos princípios sustentáveis, os quais são capazes de garantir o crescimento equilibrado do setor. Os impactos causados pelos turistas podem ser positivos e/ou negativos, o que gera a necessidade de organização e planejamento orientados no sentido de aumentar os benefícios e diminuir os danos causados pela atividade turística nas localidades.

Voltado ao planejamento do turismo como instrumento capaz de promover o desenvolvimento sustentável, o presente trabalho irá enfatizar como a literatura e as políticas públicas orientam ações prévias à implantação da atividade turística e seu processo organização e planejamento. Para uma melhor abordagem do tema o estudo está dividido nos seguintes itens: *Planejamento aplicado ao desenvolvimento turístico*, que traz a ideia geral de planejamento, trata sobre suas especificidades no turismo, além de abordar de forma sucinta os tipos de planejamento; *Princípios da sustentabilidade*, discorre acerca dos princípios sustentáveis que devem estar presentes nas metodologias utilizadas no processo de

planejamento; *Planejamento participativo no turismo*, fala sobre a forma de planejamento que melhor atende as necessidades da atividade turística, o planejamento participativo; por último são apresentadas as *Considerações Finais*, que trazem o fechamento do trabalho, mostrando as conclusões a respeito do assunto abordado.

2. PLANEJAMENTO APLICADO AO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO

Sabe-se que o planejamento é uma função administrativa, é a definição de estratégias para se conseguir excelentes resultados no futuro, é um método de sobrevivência no mercado dinâmico, sendo um processo contínuo e permanente. As características presentes na atividade turística, tais como: produto intangível, sazonalidade, prestação de serviços interligados, tornam necessário adotar estratégias para sua inserção e/ou permanência no mercado competitivo de maneira sustentável.

O ministério do turismo no seu Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil (BRASIL, MTUR, 2007, p. 22) descreve o planejamento numa visão mais próxima da atividade turística onde diz que o planejamento no turismo “é um processo ordenado e sistematizado de produção de bens, produtos e serviços, que vai contribuir para transformações da realidade existente, de acordo com os objetivos de desenvolvimento desejados pelos atores envolvidos”.

Planejar em turismo é utilizar os recursos e meios disponíveis para se desenvolver um destino, torná-lo acessível ao consumidor, sendo uma alternativa de renda para as áreas receptoras, além ser uma maneira de associar comunidade, empresários e setor público. Para Getz (1986 apud MARUJO E CARVALHO, 2010), “o planejamento do turismo é entendido como um processo baseado na análise e avaliação, que visa otimizar o potencial da contribuição da atividade turística para a qualidade ambiental e o bem-estar humano”. O planejamento do turismo proporciona melhoria para a área atingida, ajuda a preservar o ambiente, fortalecer as identidades, gera postos de trabalho, induz ao desenvolvimento local.

Planejar o turismo exige conhecimentos multidisciplinares, pois seja na área acadêmica, atividade econômica, ou sociocultural, há o envolvimento de muitos componentes, como as ciências explicando o seu entendimento de turismo na teoria, e como deveria ser na prática, mas existe um distanciamento entre teoria e prática. Por exemplo, o setor econômico, envolve as prestações de serviços como: transporte, alimentação, hospedagem, agenciamento, recreação e entretenimento, tratam-se do turismo na prática, a execução das teorias.

Como ressalta o Ministério do Turismo “o turismo, para ter garantia de sucesso como atividade econômica, depende de um planejamento estratégico realizado de forma integrada e participativa e que ofereça os meios adequados para sua implementação e administração” (BRASIL, MTUR, 2007, p. 15). O “planejamento é uma condição necessária para a viabilidade, a organização e a sustentabilidade da própria atividade” (CARVALHO, 2009 apud MARUJO e CARVALHO, 2010).

A atividade turística é muito complexa, é considerada recente para o setor econômico, seja o turismo na visão econômica, social, ou como objeto de estudo de diversas ciências. Em termos econômicos, estima-se que seja uma das mais rentáveis do começo do século XXI, e uma das mais promissoras para a expansão econômica, por causa da abrangência, e a facilidade da inserção das comunidades no processo de desenvolvimento econômico, desde que tenha um planejamento apropriado. O turismo é uma atividade tão abrangente, que algumas áreas não exigem muito conhecimento técnico no ato da execução, o que facilita a inserção de localidades afastadas dos grandes centros urbanos, como as pequenas comunidades, guias, condutores, os artesões, e outros prestadores de serviços turísticos.

Nos destinos turísticos nacionais e internacionais, o planejamento da atividade faz parte das políticas públicas, mas como enfatizam os autores Petrocchi (2009) e Cooper (2001) o setor privado se organiza e participa do planejamento, faz-se representado por entidades como o *cluster*, *Convention and Visitor Bureaus* (CVBs), Organizações não Governamentais, além do elemento essencial, a sociedade civil e suas representações ou associações. Sobre destinos turísticos “é o local, cidade, região ou país para onde se movimentam os fluxos turísticos”. (VIGNATI, 2008, p. 95, já Petrocchi (2009, p. 2) define como destino de turismo “é uma área que atrai visitante, possui limites físicos e políticos e é percebida pelo mercado...o destino é comercializado como um produto”.

Voltando ao planejamento turístico, Cooper descreve como acontece a participação de órgãos públicos e agências no processo do planejamento: como representante máximo internacional, tem-se a Organização Mundial do Turismo, o referido autor cita que “este nível de planejamento é muitas vezes fraco em estrutura e não é muito aplicado. Geralmente aparece na forma de linhas de ação para orientar os estados-membros” (COOPER, et al. 2001, p. 241), enquanto os Estados tem participação mais influente e determinantes para o bom desempenho do setor.

O planejamento turístico nacional abrange os planos de desenvolvimento turístico para um país como um todo, mas muitas vezes inclui objetos específicos para regiões subnacionais ou tipos de áreas dentro de uma fronteira nacional. Os planos se manifestam de uma série de formas, que incluem: Políticas de turismo; Estratégias de marketing; estrutura de impostos; esquemas de incentivos/subsídios, legislação, desenvolvimento de infraestrutura; sistemas de transporte e organizações externas e internas; programas de educação/treinamento e força de trabalho (COOPER, et al. 2001)

O planejamento turístico deve ser feito em conjunto, porém cabe ao setor público o dever e as responsabilidades de condução, e incentivo da cadeia produtiva. A esse respeito Cooper enfatiza que “o argumento na defesa do envolvimento do setor público no turismo está na ideia da ineficiência do mercado, ou seja, aqueles que defendem o mecanismo de mercado como único árbitro na alocação de recursos para o turismo estão ignorando as lições da história e super simplificando grosseiramente a natureza complexa e variada do produto” (COOPER, et al. 2001, p. 261)

Planejar é propor o desenvolvimento, não apenas um crescimento em curto prazo, com benefícios para os atingidos e interessados, é envolver o máximo de atores possíveis, “planejar é reduzir o número possível de alternativas àquelas que melhor se ajustem aos fins propostos e aos meios disponíveis” (VIGNATI, 2008, p. 97). Observa-se que muitos destinos turísticos recebem os turistas de forma desorganizada, o planejamento é uma ação posterior, “quando analisado o planejamento do turismo em nível local, especificamente nas cidades de pequeno e médio porte, constata-se que o planejamento não é efetivo ou ainda é desempenhado de forma rudimentar” (AMORIM, ANDRADE, UMBELINO, 2009).

Há grandes disparidades referentes ao planejamento da atividade turística, existem destinos turísticos que possuem bons planejamentos, com a presença do poder público, enquanto em outros destinos o turismo cresce em curto prazo, com pouca ou total ausência do poder público, como reconhece o Ministério do Turismo:

Infelizmente, exemplos negativos do turismo sem planejamento e participação da comunidade ainda podem ser encontrados no Brasil. Para evitar que este quadro se perpetue, o planejamento estratégico apresenta-se como grande aliado capaz de ajudar a transformar a realidade dos municípios e regiões, ainda caracterizados pela baixa produtividade econômica e conseqüente exclusão social, em ambientes mais harmônicos e sustentáveis. (BRASIL, MTUR, 2007, p. 14).

É recente a participação do setor público no processo de planejamento turístico brasileiro, “no Brasil, o primeiro estudo de planificação do turismo por iniciativa do Estado ocorreu em 1972, data da elaboração do Projeto Turis, que contemplava a região litorânea Rio-Santos” (PETROCCHI, 2001, p. 74).

Ainda sobre a participação do setor público no planejamento turístico o autor Vignati comenta que “é um dos principais instrumentos que o Estado tem para estimular o desenvolvimento da atividade turística. O objetivo do planejamento de destinos turísticos é transformar recursos em produtos turísticos e produtos em ofertas competitivas”. Deste modo os principais recursos disponíveis ao setor público são as pessoas e os bens materiais e imateriais (VIGNATI, 2008, p. 97). A comunidade deve ser sensibilizada sobre a importância do turismo para o desenvolvimento local, os principais produtos a serem ofertados no mercado turístico são a cultura, o artesanato, e as belezas naturais ou artificiais.

O planejamento do turismo é uma medida que pode contribuir para o uso adequado dos espaços, além de ser uma ferramenta que envolve toda localidade afetada pelo desenvolvimento do turismo. Não basta planejar, é preciso acompanhar e avaliar a execução, deve-se, também, adequar o planejamento a realidade do destino turístico.

O planejamento para um destino turístico deve considerar os elementos que facilitam a estadia do visitante, pois o produto turístico vai além da existência de atrativos, é necessário que a infraestrutura ofereça condições de permanência.

Beni considera que atrativo turístico é “todo lugar, objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de grupos humanos para conhecê-los” (2007, p. 192). Os principais atrativos relacionados por Beni são os classificados como: naturais, histórico-culturais, manifestações e usos tradicionais e populares, realizações técnicas e científicas, acontecimentos programados.

A atividade turística econômica, ou seja, a prestação de serviços, geralmente destinados ao atendimento da satisfação, motivação, necessidade e preferências do turista podem ser classificados de acordo com Beni, (2007, p. 38) como:

- I. Receptivos - atividades hoteleiras e extra-hoteleiras;
- II. Alimentação - restaurantes, lanchonetes;
- III. Transporte - desde a residência à destinação turística e no centro receptor;
- IV. Públicos - administração turística, postos de informações, etc.;
- V. Recreação e entretenimento.

Para se conseguir êxito no turismo como atividade econômica é fundamental, a integração dos setores envolvidos, quando se planeja há necessidades que ganham mais destaque, como, por exemplo, a geração de empregos. Nesse sentido, o Ministério do Turismo (MTUR) destaca que entre os principais geradores de emprego diretos na área do turismo, “estão incluídas [...] as atividades relacionadas à hotelaria, agências de viagens, companhias aéreas, outros tipos de transportes de passageiros, restaurante e lazer”. (BRASIL, MTUR, 2013, p. 6)

A atividade turística registra grande expansão, tanto no turismo doméstico (viajantes dentro do próprio país) quanto no turismo internacional (viagens para fora do país), sendo a última modalidade considerada promissora para o comércio exterior de países que registram pouca exportação nas áreas indústrias e agrícolas, mas possuem belezas naturais e cultura singular, pois este é um meio para se obter a moeda estrangeira. “Em termos mundiais, o turismo como um mecanismo para o desenvolvimento econômico tem funcionado como uma

oportunidade de investimento que poucos governos podem se dar ao luxo de ignorar” (COOPER, et al, 2001, p. 259).

Segundo estimativas da Embratur, os turistas estrangeiros devem injetar US\$ 9,2 bilhões (cerca de R\$ 22 bilhões) na economia brasileira em 2014. Caso a previsão se confirme, isso representará um crescimento de 38,5% em relação a 2012, quando foram geradas US\$ 6,64 bilhões (R\$ 15,6 bilhões) em divisas internacionais (MTUR, 2014).

A atividade turística com todas suas limitações, como a dependência de setores tradicionais, saúde, educação, segurança, tem registrado crescimento acima da média da economia nacional, trata-se de uma atividade que pode fazer grandes diferenças no crescimento econômico do país, assim como, na distribuição de renda, conforme afirma Cooper acerca de uma das formas da atividade turística, onde diz que “o turismo doméstico é um meio eficaz de distribuir renda entre áreas diferentes de uma economia nacional” (COOPER, et al. 2001, p. 235).

O turismo é incentivado por causa da sua abrangência, além de ser considerado como uma forma acessível para redistribuição de renda entre áreas desenvolvidas, subdesenvolvidas e aqueles em processo de desenvolvimento (os famosos emergentes, categoria que o Brasil está relacionado). Porém a atividade possui suas peculiaridades, e pode provocar impactos na localidade receptora, esses impactos possuem proporções positivas e negativas, conhecidos como impactos do turismo, os quais Dias define como “modificações provocadas pelo processo de desenvolvimento turístico nas localidades receptoras. Em função dessas alterações, assumem várias denominações, tais como: impactos ambientais, socioculturais, econômico etc.” (Dias, 2003. p. 227).

Torna-se necessário o planejamento minucioso para o turismo para que esta atividade possa gerar receitas, ocasionar o desenvolvimento da localidade, e, desse modo aproveitar ao máximo os benefícios que podem ser gerados, e ainda, minimizar os impactos negativos e maximizar os impactos positivos. Além de promover a qualidade da área receptora, o envolvimento dos autóctones, e inserir as premissas da sustentabilidade. Cabe ao planejador conduzir as estratégias que melhor condizem com a realidade local, através de dados técnicos, pesquisas com diagnósticos e previsões para o destino turístico. E deste modo promover o crescimento econômico, mas com responsabilidades social, econômica, cultural , ambiental e política , incluindo os moradores e preservando da área receptora.

2.1 TIPOS DE PLANEJAMENTO

O planejamento é considerado uma ferramenta da administração, auxilia os mais altos e baixos níveis de hierarquia no processo de tomada de decisão, como o setor público, grandes e pequenas empresas, as relações familiares, entre outras, “além de ser um processo de tomar decisão, o planejamento é uma dimensão das competências intelectuais” (MAXIMIANO, 2006, p. 79), ou seja, as deliberações são tomadas a partir dos conhecimentos e experiência na área em questão, trata-se de uma ação que pode envolver um quantitativo grande, pequeno ou individual. Sobre a definição de planejamento, Chiavenato (1987 apud PETROCCHI, 2001, p.67) sugere que:

O planejamento costuma figurar como a primeira função administrativa, por ser exatamente aquela que serve de base para as demais. O planejamento é a função administrativa que determina antecipadamente o que se deve fazer e quais os objetivos que devem ser atingidos. O planejamento é um modelo teórico para a ação futura. Visa dar condições para que o sistema seja organizado e dirigido a partir de certas hipóteses acerca da realidade atual e futura. O planejamento é uma atividade

desenvolvida de maneira consistente para dar continuidade às atividades, e seu *focus* principal é a consideração objetiva do futuro.

Como descreve Petrocchi (2009, p. 18) o planejamento pode ser hierarquizado e classificado nos níveis: estratégico, tático e operacional, onde o planejamento estratégico se concentra no mais alto nível, toma decisões que serão seguidas pelo tático e operacional, pois o “planejamento estratégico influi nos outros dois tipos e os subordina”, na mesma maneira o operacional é subordinado ao tático, refere-se a uma subordinação horizontal com níveis hierárquicos definidos.

No processo de planejamento as definições são caracterizadas pelas funções desempenhadas e hierarquizadas. O planejamento estratégico é aquele que determina os objetivos a serem alcançados em longo prazo, a partir dessas decisões se dá continuidade ao planejamento. “O processo de planejamento precisa acompanhar e avaliar de forma permanente o seu próprio desempenho” (PETROCCHI, 2009, p. 17). Todos os níveis hierarquizados devem acompanhar o desempenho de seus subordinados imediatos. A tabela 1 mostra a hierarquia entre os tipos de planejamento e sua duração.

Alinhamento dos tipos de planejamento		
Hierarquização	Tipos Planejamento	Duração
↓	Planejamento Estratégico	Longo prazo
	Planejamento Tático	Médio prazo
	Planejamento Operacional	Curto prazo

Tabela 1- Fonte: Adaptado Petrocchi, 2009, p.18

Ao analisar os tipos de planejamento, pode-se afirmar que no planejamento estratégico as decisões são tomadas pelos detentores de altos cargos. “Uma das características principais do planejamento estratégico é o direcionamento de seu foco para os efeitos e impactos futuros, decorrentes das decisões tomadas no presente”. (BRASIL, MTUR, 2007, p. 25). Neste nível são definidas as estratégias que determinarão o futuro da organização, órgão público, destino turístico, enquanto o planejamento tático, também conhecido como funcional, atua como um elo que repassa decisões do estratégico, e fiscaliza o desempenho do operacional.

O planejamento operacional coloca em prática e desenvolve as ações, de acordo com as metas do planejamento estratégico. Idalberto Chiavenato (1987 apud PETROCCHI, 2001, p.67) descreve as características dos tipos de planejamento, na tabela a seguir.

Características dos tipos de planejamento

Tipos de planejamento	Abrangência	Exposição ao Tempo	Nível de decisão
Estratégico	Organização como um todo	Longo prazo	Alta administração
Tático	Departamentos ou setor	Médio Prazo	Média gerência
Operacional	Tarefa ou operação	Curto Prazo	Supervisão

Tabela 2- Fonte: Adaptado de Idalberto Chiavenato 1987 apud Petrocchi. 2001, p.69

Durante o processo de planejamento, vários componentes devem ser considerados, como os ativos humanos, os recursos financeiros disponíveis, o prazo para a execução, a situação da economia e da política local, ou seja, o prazo para o cumprimento das atividades. O planejamento é uma ferramenta que pode auxiliar desde o início até o final de uma ação, que pode ser finalizada depois de um ciclo, ou pode sofrer alteração para uma nova fase, já que se trata de uma ferramenta que pode mudar de acordo com as influências externas e internas.

3. PRINCÍPIOS DE SUSTENTABILIDADE

Atualmente existem muitas discussões acerca do uso sustentável dos recursos, principalmente os naturais, e de quais medidas devem ser tomadas para garantir a manutenção desses recursos. No turismo, atividade que depende muito do ambiente natural, e também o construído, essas discussões tem sido ainda mais acentuadas. Dessa forma, o planejamento turístico surge como um forte aliado na busca pelo desenvolvimento sustentável da atividade.

Sobre esse tema Cooper assevera que as medidas de uso sustentável dos destinos turísticos são opções que não podem faltar no processo de planejamento, diz ainda que “o desenvolvimento deve ser sustentável para que possa ser classificado como desenvolvimento, do contrário será crescimento de curto prazo” (COOPER, p. 234).

O termo sustentável pode ser enfatizado como a “atividade que harmoniza o imperativo do crescimento econômico, com a promoção da equidade social e a preservação do patrimônio natural” (VIGNATI, 2008, p. 40). Os estudos sobre essa temática são amplos e, de acordo com Cooper, “o termo desenvolvimento sustentável é uma designação imprecisa e já levou a confusão. O desenvolvimento já foi confundido com a ideia de crescimento” (COOPER, 2001, pág. 234).

A questão da sustentabilidade está relacionada a atitudes racionais, no uso dos espaços e da matéria-prima, o não comprometimento das próximas gerações satisfazerem as suas necessidades. “A sustentabilidade pode ser entendida como o princípio estruturador de um processo de desenvolvimento centrado na equidade social, eficiência econômica, diversidade cultural, proteção e conservação do meio ambiente” (Beni, 2007, p.127).

O turismo é uma atividade dinâmica que deve estar centrada nos princípios da sustentabilidade econômica, ambiental, sociocultural e político. Estes princípios envolvem o cenário econômico que influencia diretamente na economia de países ou regiões. O turismo é também apontado como predador ou protetor do ambiente, proporciona a descaracterização e/ou estimula a preservação da cultura local, por fim, é um instrumento de desenvolvimento político, que orienta as áreas mais promissoras para investimentos privados, e as mais carentes de serviços públicos, pela visibilidade que a atividade impõe nas áreas receptoras.

Quando se menciona os princípios sustentáveis se faz referência a corrente de estudo do desenvolvimento sustentável que foi introduzido a partir dos anos 70 por estudiosos, especialmente os estudos voltados para as questões do ambiente natural e econômico. Já mais tarde, na década de 80, esses princípios passam a ser orientados pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma maneira de orientar os países membros a adotarem uma política de inclusão e responsabilidade nas áreas que são consideradas de fundamental importância para o desenvolvimento dos países como: econômica, social, ambiental, cultural e política. Esses princípios fazem parte da metodologia que deve a ser utilizada no processo de planejamento turístico a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável. Sachs (1993 apud MARUJO; CARVALHO, 2010) enumera e descreve esses princípios da seguinte maneira:

- a) **Sustentabilidade social:** fundamentada no estabelecimento de um processo de desenvolvimento que conduza a um padrão estável de crescimento, com uma redução das atuais diferenças sociais;
- b) **Sustentabilidade cultural:** consolidada na necessidade de procurar soluções de âmbito local através das potencialidades das culturas específicas, levando em consideração a identidade cultural e o modo de vida local, bem como a participação da população nos processos de decisão e na formulação de planos de desenvolvimento turístico;
- c) **Sustentabilidade ecológica:** apoiada na teoria de que o desenvolvimento turístico deve limitar o consumo dos recursos naturais, e provocar poucos danos aos sistemas de sustentação da vida;
- d) **Sustentabilidade econômica:** possibilitar o crescimento econômico para as gerações atuais, bem como o manuseamento responsável dos recursos naturais que deverão ter o papel de satisfazer as necessidades das gerações futuras;
- e) **Sustentabilidade espacial:** baseada na distribuição geográfica mais equilibrada dos assentamentos turísticos de forma a evitar exceder a capacidade de carga;
- f) **Sustentabilidade política:** alicerçada na negociação da diversidade de interesses envolvidos em questões fundamentais que vão do âmbito local ao global (grifo nosso).

No que se referem à atividade turística os princípios da sustentabilidade são ainda mais abrangentes, pois Dias (2003) destaca que,

“a OMT amplia os princípios do desenvolvimento turístico sustentável à conservação dos recursos naturais, históricos e culturais, à necessidade de um adequado planejamento e gestão da atividade, à satisfação da demanda e à ampla distribuição dos benefícios do turismo para toda a sociedade” (DIAS, 2003, p. 77).

Para que consiga gerar e distribuir benefícios o turismo precisa ser planejado de forma adequada e dentro dos princípios da sustentabilidade, do contrário se tornará uma mera promotora de impactos sociais e ambientais.

4. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO NO TURISMO

Quando se planeja o turismo, deve-se priorizar a participação do maior número possível de envolvidos, pois este é um elemento-chave tanto na concepção, no planejamento, como na implantação de planos, programas e projetos; os protagonistas do turismo devem ter participação ativa, se comprometer com a atividade (BENI, 2007).

Com o envolvimento da população no turismo, forma-se um sistema de cooperação em prol do desenvolvimento integrado, “o sistema turístico é resultado de uma ampla cooperação e articulação de estruturas privadas, sociais e públicas orientadas para melhorar a rentabilidade e a atratividade do destino turístico” (VIGNATI, 2008, p. 15). O planejamento turístico participativo faz parte das políticas públicas de cooperação, é um processo de desenvolvimento integrado, conduzindo pelo Estado.

A definição de Estado no entendimento de Dias e Matos é a união de órgãos e gestores públicos, “quando utilizamos a palavra “Estado” estamos nos referindo à totalidade da sociedade política, ou seja, o conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território (DIAS e MATOS, 2012 p.9), durante o processo de planejamento turístico participativo “o estado é um dos atores principais, pois a ele cabe, em regra, atividades de apoio ao desenvolvimento e ao marketing do destino turístico” (VIGNATI, 2008, p.15).

Logo numa definição ampla, o planejamento participativo é uma ferramenta de gestão democrática, centralizada nas decisões compartilhadas pelos atores da cadeia produtiva

do turismo, conduzida pelo poder público, mas com participação ativa da iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. Como enfatiza o MTur. “Só um trabalho participativo poderá superar conflitos e problemas no decorrer do processo de planejamento e minimizar interferências negativas, geradas a partir de desigualdades e diferenças étnicas, sociais, culturais, históricas, ambientais e econômicas”. (BRASIL, MTUR, 2007, p. 19). “Como dizem os *experts*, não há melhor forma de melhorar o planejamento e as propostas do que participando na implantação” (CHIAS, 2007.p. 216).

Quanto a definição dos principais atores do planejamento turístico participativo, a OMT (1997 apud VIGNAT, 2007, p. 15) sugere que os elementos fundamentais para a formação do sistema turísticos durante o planejamento da atividade de modo sustentável são: Estado (setor público), setor privado e a comunidade. Os estudos mais recentes incluem também o terceiro setor, como mostra o gráfico 1.



Figura 1: Elementos que formam o sistema para planejamento turístico participativo.
Fonte: adaptado da OMT (1997apud VIGNATI, 2008, p. 15) e NOVO e SILVA 2010.

4.1 FUNÇÃO DOS ELEMENTOS QUE FORMAM O SISTEMA DE PLANEJAMENTO TURÍSTICO PARTICIPATIVO

No sistema de planejamento participativo do turismo cada um dos elementos que o integram possui uma função definida, e que deverá ser executada com o máximo de dedicação possível. De forma resumida, são apresentadas a seguir as funções de cada um deles.

I. ESTADO

Cabe ao Estado, o planejamento das atividades de apoio ao desenvolvimento e ao marketing do destino turístico (VIGNATI, 2008). “o planejamento turístico nacional abrange os planos de desenvolvimento turístico para um país como um todo”, ou seja, é uma política com planos para o desenvolvimento de regiões, cidades, destinos turísticos, “os planos se manifestam de uma série de formas”, costumam incluir: Políticas de turismo; Estratégias de marketing; Estrutura de impostos; Esquemas de incentivos/subsídios; Legislação (por exemplo, emprego, investimentos, repatriação de lucros); Desenvolvimento de infraestrutura; Sistemas de transporte e organizações externas e internas; Programas de educação/

treinamento e força de trabalho. (COOPER, 2001), o Estado deve estruturar a localidade para os demais elementos desenvolverem a atividade turística.

II. INICIATIVA PRIVADA

A iniciativa privada compreende os prestadores de serviços turísticos, que podem ser micro, pequena, média ou grandes empresas. Como prestador de serviço turístico está incluso todos que podem contribuir e obter ganhos direto ou indiretamente ligados ao turismo. Os serviços mais tradicionais da indústria do turismo estão relacionados à hospedagem (hotéis, pousadas, *hostel*/albergues), serviços de transportes (companhias aéreas, navios/ cruzeiros, barcos); setor de Alimentos e bebidas (bares, restaurantes, lanchonetes); Agências e operadores; entretenimentos (parques temáticos, casas de shows, boates) centros de convenções; lojas de *souvenirs* e artesanatos, casas de câmbios entre outras.

Ao explicar a participação e necessidade da iniciativa privada no planejamento do turismo o autor Vignati (2007, p. 16-17) faz um questionamento. “Mas por que não é suficiente ter riquezas para atrair turistas para a sua cidade?”, essas riquezas seriam os atrativos turísticos (culturais/ artificiais ou naturais), é “todo lugar, objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de grupos humanos para conhecê-los” (2007, p. 192) Como resposta o autor (VIGNATI) segue que “as riquezas são as matérias- primas, e os turistas procuram por produtos”. Parte desse produto é oferecido pela iniciativa privada, através da infraestrutura de serviços, que são os investimentos dos prestadores de serviço turístico. Cabe a iniciativa privada a geração de receitas, criação de postos de trabalho, a estruturação econômica.

III. TERCEIRO SETOR

O Terceiro Setor compreende as organizações da sociedade civil, que se instituem para prestar serviços assistências a população, para Thompson (1997) compreende o conjunto de “instituições sem fins lucrativos que, a partir do âmbito privado, perseguem propósitos de interesse público” (apud PATRUCCO e MARGARITA, 2011),

O Terceiro Setor corresponde às instituições com preocupações e práticas sociais, sem fins lucrativos, que geram bens e serviços de caráter público, tais como: ONGs, instituições religiosas, clubes de serviços, entidades beneficentes, centros sociais, organizações de voluntariado etc. (REBRATES, S/D).

Como enfatiza Matos (2012) o terceiro setor é “importante fonte de desenvolvimento setorial, oferecendo à sociedade aquilo que o Estado não supre totalmente em termos de obrigação constitucional e estrutural”. No turismo estas entidades desempenham papel importante na proteção ambiental e social.

IV. COMUNIDADE

O fenômeno turismo ou a indústria turística está relacionada às mudanças no ambiente receptor, “o turismo inegavelmente está ligado a um crescimento econômico e a uma mudança social” (OLIVEIRA, 2008). Dentro do sistema do turismo a comunidade local pode ser citada como o agente mais impactado pela atividade turística, esses impactos podem ser negativos ou positivos, dependendo do nível de participação, quando se fala em comunidade se inclui todos os habitantes da localidade, que possuem envolvimento ou não como o turismo.

O destino turístico deve incluir no planejamento a qualificação, preparar a comunidade para receber a atividade turística, tornar o destino competitivo, e sustentável, “A qualidade turística do destino é o resultado da soma da realidade geral e do funcionamento dos temas geridos a partir do setor turístico” (CHIAS, 2007, p. 216). Arendt (2000) afirma que “o

indivíduo só se torna um cidadão quando ele participa e atua no espaço em que vive”, (apud MATOS, 2012).

Com a participação da comunidade, “o planejamento turístico deixa de acontecer de forma vertical ou autoritária em que antes as comunidades eram passivas, ou seja, só ficavam olhando e assistindo às transformações que aconteciam no seu lugar, sem direito de opinião”(NOVO e SILVA, 2010, p. 46), a comunidade deixa de ser espectadora e passa a ser produtora do turismo. No processo de planejamento turístico para ser participativo e sustentável a comunidade deverá opinar a respeito da implantação de determinados procedimentos que poderão afetar diretamente seu modo de vida, será o momento em que a população local terá vez e voz.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento costuma ser confundido com a administração (por gestores distantes desta área), porém o planejamento é parte da administração, sendo componente dos quartos elementos, conhecidos como ciclo administrativo, os outros são: organização, direção e controle. “O objetivo do planejamento, de uma forma geral, é transformar uma determinada realidade com o intuito de alcançar determinados objetivos, sejam eles quantitativos ou qualitativos, sejam eles para fins turísticos ou não”. (NOVO e SILVA, 2010, p.14). No turismo o objetivo do planejamento é estruturar o destino turístico, para aumentar o fluxo de visitantes, e desta forma promover o desenvolvimento da área receptora.

O planejamento de toda e qualquer atividade econômica não é uma tarefa simples, pois, durante o processo pode-se privilegiar os interesses financeiros ou as questões sociais, culturais, ambientais; cabe aos planejadores envolver todos os interessados, que são conhecidos como “atores”, desde o princípio do planejamento até sua implementação, de forma a desenvolver um planejamento e gestão participativa.

Dentre esses atores está a comunidade local que, por sua vez, deve figurar como ‘peça’ fundamental no processo de planejamento turístico, pois planejar o turismo não consiste somente em organizar o setor de forma a ofertar um produto de qualidade aos turistas, mas deve consistir, primeiramente, em oferecer ambiente e condições favoráveis à residência, lazer e entretenimento das pessoas que fazem parte daquela localidade. Usa-se com frequência em turismo o discurso se o destino turístico for bom para comunidade local será bom para a atividade turística, se não bom para os moradores, não será bom para o turista. É certo ponto de vista que o turista também utiliza serviços de infraestrutura essenciais (saúde, segurança, alimentação, transporte, energia, entre outros).

Ao inserir a população local nos processos de elaboração e implantação do planejamento turístico, o poder público – responsável por esses processos – demonstrará valorização dos autóctones e possibilitará uma maior aceitação, por parte da comunidade, da implantação daquele tipo de planejamento. Pois, torna-se mais fácil aceitarmos algo quando participamos e entendemos os motivos de sua elaboração.

Cabe à população local entender sua importância e participar de forma efetiva dos processos supracitados, para que assim a comunidade sinta-se parte integrante do processo de desenvolvimento turístico da região. O processo de planejamento deve ser realizado de forma participativa e integrada, e deve, ainda, oferecer as condições necessárias para sua implementação e organização, direção e controle.

Dessa forma, entende-se que a participação do Estado, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade local são fundamentais no processo de planejamento do turismo, pois desta maneira se alcançará resultados satisfatórios e benéficos, não somente aos turistas, mas

também às populações receptoras. O alcance desses resultados dependem também do empenho e dedicação de todos os elementos (Estado, iniciativa privada e 3º setor) que compõem o processo de planejamento participativo, pois, se todos trabalharem juntos em prol do objetivo maior, que é o desenvolvimento sustentável do turismo, atingi-lo se tornará uma realidade mais próxima para os destinos turísticos. Entende-se que a sustentabilidade não é um diferencial entre os destinos turísticos, mas obrigação no processo de planejamento.

6. REFERÊNCIAS

AMORIM, E., ANDRADE, C., UMBELINO, J. O Planejamento Turístico Nas Cidades De Pequeno E Médio Porte Do Estado Da Bahia- Brasil. RevistaTURyDES, Vol 2, Nº 6, novembro 2009. Disponível: <http://www.eumed.net/rev/turydes/06/aau.htm>. Acesso em: 20 de maio de 2014.

BENI, M. C. Análise Estrutural do Turismo. São Paulo: SENAC, 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo. PLANO NACIONAL DE TURISMO 2013 – 2016-“O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil”. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_-_2013_2016.pdf] Acesso dia 27 de maio de 2014

CHIAS, J. Turismo, o negócio da felicidade: desenvolvimento e marketing turístico de países, regiões, lugares e cidades; trad. Sandra Valenzuela, São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2007.

COOPER, C. Turismo, princípios e prática. Org. Chris Cooper, John Fletcher, Stephen Wanhill, David Gilbert, Rebecca Shepherd; trad. Roberto Cataldo Costa – 2 ed. – Porto Alegre: Bookman, 2001.

DIAS, R. Sociologia do Turismo. São Paulo: Atlas, 2003.

DIAS, R; MATOS, F. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

MARUJO, M. N.; CARVALHO, P. Turismo, planejamento e desenvolvimento sustentável /Tourism, planning and sustainable development – Revista Turismo & Sociedade, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 147-161, outubro de 2010. Disponível: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/turismo/article/viewFile/19635/12832> . Acesso 20 de maio de 2014

MATOS, F. de C. Turismo Receptivo e Terceiro Setor: ações de fomento Disponível: http://www.uces.br/ucs/tplVSeminarTur%20eventos/seminarios_seminatur/semin_tur_7/gt04/arquivos/04/03_49_44_Mattos . Acesso 15 de junho de 2014

MAXIMIANO, A. C. A. Teoria Geral da administração: da revolução urbana à revolução digital. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006

MINISTÉRIO DO TURISMO. Turistas estrangeiros devem injetar US\$ 9,2 bi na economia.

Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/turismo/2014/01/turistas-estrangeiros-devem-injetar-us-9-2-bi-na-economia>. Acesso dia 27 de maio de 2014

NOVO, C. B. M. C; G. T. da. Planejamento e organização do turismo / Cristiane Barroncas Maciel Costa Novo, Glaubécia Teixeira da Silva. - Manaus: Centro de Educação Tecnológica do Amazonas, 2010. Disponível: http://redeetec.mec.gov.br/images/stories/pdf/eixo_hosp_lazer/061112_planej_org_tur.pdf . Acesso 20 de maio de 2014

OLIVEIRA , E. S. Impactos Socioambientais e Econômicos do Turismo e suas repercussões no desenvolvimento local: o caso de Itacaré – Bahia Ilhéus. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC/ Universidade Federal Da Bahia – UFBA, Ilhéus- Bahia, 2008. Disponível: http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/turismo/dissertacao/mono_elton_silva.pdf Acesso 10 de junho de 2014

PATRUCCO, L. G; BARRETTO, M. O Terceiro Setor no Turismo: o caso da Câmara de Turismo de Rio Grande do Sul (Brasil). Revistas turismo em análise. vol 22. Nº 2 agosto de 2011. Disponível: <http://www.revistas.usp.br/rta/article/viewFile/14251/16069> . Acesso 15 de junho de 2014

PETROCCHI, M. Turismo: Planejamento e Gestão. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.
. Turismo: Planejamento e Gestão de Polos turísticos. São Paulo: Futura, 2001.

REDE BRASILEIRA DE TERCEIRO SETOR (REBRATES) - Terceiro Setor . Disponível: <http://www.terceirosetor.org.br/>. Acesso em 15 de junho de 2014

VIGNATI, F. Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para pólos, cidades e países. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio, 2008.