

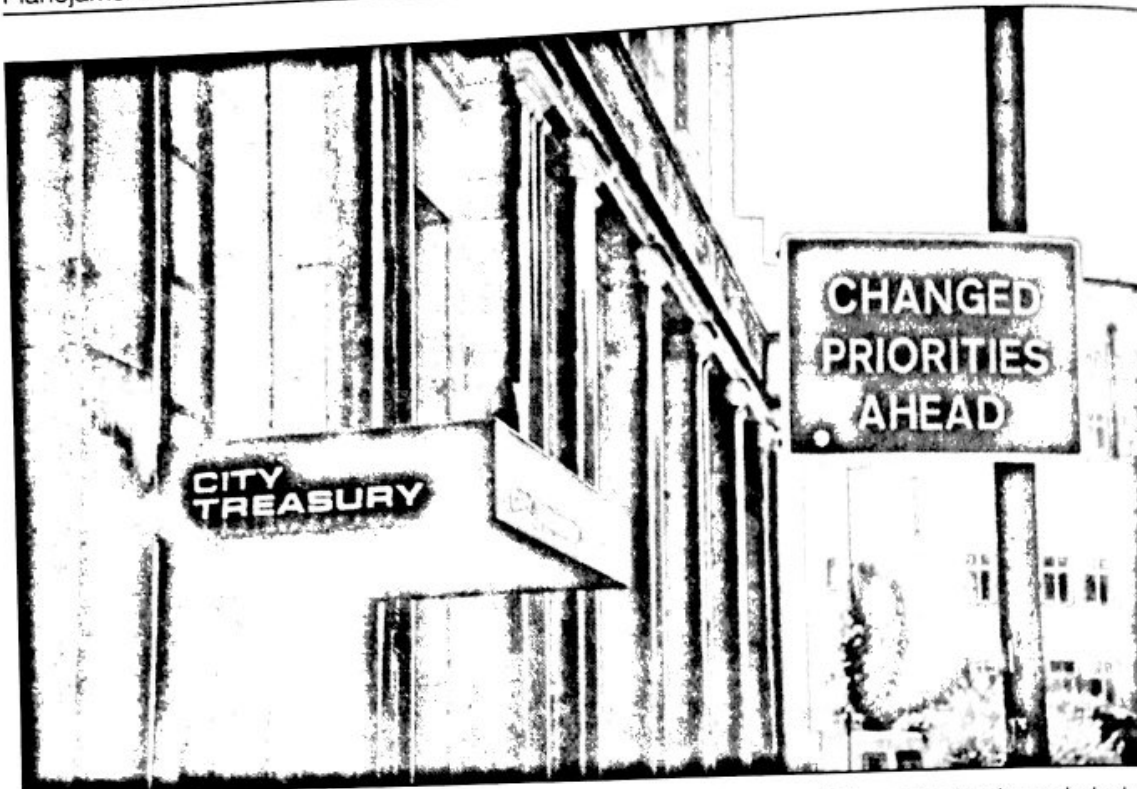
## A mudança das dimensões do planejamento turístico

O foco e os métodos de planejamento turístico não se mantiveram constantes, evoluíram a fim de atender as novas exigências apresentadas ao setor. As políticas de turismo internacional nas nações desenvolvidas podem ser divididas em quatro fases distintas (Tabela 2.1). De particular importância temos o aumento do envolvimento direto do governo no desenvolvimento regional, na regulamentação ambiental e no marketing turístico, embora mais recentemente o envolvimento governamental direto no fornecimento da infra-estrutura turística tenha diminuído, e tenha sido dada maior ênfase ao desenvolvimento de parcerias público-privadas e à auto-regulamentação do setor (Hall, 1994). Da mesma forma, Airey (1983) identificou os principais problemas das políticas referentes ao turismo na Bélgica, França, Alemanha, Itália, Holanda e Reino Unido, entre 1972-82 (desenvolvimento regional, sazonalidade, proteção ao consumidor, balanço de pagamentos, turismo social, turismo rural/ecológico e proteção ambiental). As questões identificadas por Airey (1983) refletem, de modo geral, as maiores preocupações dos governos ocidentais (Williams e Shaw, 1988a, 1988b; Hall, 1994). A atenção do governo dedicada aos benefi-

**Tabela 2.1 Políticas internacionais de turismo de 1945 até o presente**

<b>Fase</b>	<b>Características</b>
1945-1955	A desagregação e a racionalização da política, da alfândega, da moeda e de regulamentações referentes à saúde que haviam sido adotadas após a Segunda Guerra Mundial.
1955-1970	Maior envolvimento do governo no marketing turístico a fim de aumentar o potencial de ganhos do setor.
1970-1985	Envolvimento do governo no fornecimento de infra-estrutura turística e no uso do turismo como instrumento de desenvolvimento regional.
a partir de 1985	O uso continuado do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, maior foco em questões ambientais, menor envolvimento do governo no fornecimento de infra-estrutura turística, maior ênfase no desenvolvimento de parcerias públicas-privadas e auto-regulamentação do setor.

Fonte: Segundo OECD (1974); Hall (1994); Hall e Jenkins (1995).



**Ilustração 2.1** Tesouro de Bristol, Inglaterra. Não resisti em tirar essa fotografia da placa do lado de fora do Tesouro nos últimos anos da administração Thatcher. Ela resumia muito bem a mudança de prioridades do governo do Partido Conservador e os contínuos desafios enfrentados pelo governo local.

cios em potencial do desenvolvimento econômico e regional, em especial, proporcionou a principal força propulsora para o planejamento turístico, mas o resultado muitas vezes tem sido um “planejamento e uma divulgação ‘de cima para baixo’, deixando as comunidades com pouca voz ativa ou controle sobre seus destinos” (Murphy, 1985, 153).

Na sociedade ocidental, o papel adequado do Estado perante o organismo social tem sido muito discutido nas últimas décadas. Tal debate exerce um impacto considerável na forma e nas organizações que assumem o planejamento turístico. Durante quase toda a década de 1980 e início da de 1990, a era Thatcher (Margaret Thatcher, primeira-ministra do Partido Conservador) no Reino Unido e a era Reagan (presidente da República) nos Estados Unidos testemunharam um período de suposto afastamento da intervenção ativa por parte do governo central. Em âmbito nacional, as políticas de desregulamentação, corporatização, privatização, livre comércio, eliminação de incentivos fiscais e o afastamento de formas discricionárias de intervenção macroeconômica foram e têm sido os indicadores do esforço realizado para haver uma menor intervenção governamental em vários países em todo o mundo.

É claro que o turismo não está imune às mudanças na filosofia política em seu espectro mais amplo. A tendência ideológica dominante na década de 1980 e grande parte da de 1990 – de desregular o mercado e reduzir o envolvimento governamental nas sociedades ocidentais – muitas vezes fez com que esse envolvimento adotasse um caráter empresarial em relação ao turismo a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado. Assim sendo, o governo tem-se envolvido cada vez mais na divulgação e no marketing dos destinos, e no desenvolvimento conjunto de atrações ou instalações turísticas com o setor privado (Pearce, 1989; ver também Burns, 1999, para um excelente debate sobre a mudança do papel do planejamento turístico em países desenvolvidos).

Muitas vezes o turismo está sujeito à intervenção governamental direta e indireta em decorrência das possibilidades de geração de emprego e renda que apresenta e, portanto, do seu potencial de diversificar e contribuir para as economias nacionais e regionais. Considerando-se os pedidos de alguns grupos de interesse em reduzir a participação do governo na sociedade ocidental nos últimos anos, governos conservadores nacionais e racionalistas econômicos nos setores públicos e privados têm exigido uma auto-suficiência cada vez maior do setor no que se refere ao marketing e à divulgação no turismo, muitas vezes por meio da privatização e corporatização de órgãos ou conselhos de turismo (Jeffries, 1989). As implicações de tal abordagem para a indústria do turismo são significativas. Como Hughes (1984, 14) observou em relação ao turismo no Reino Unido, “Os defensores de uma economia de livre iniciativa contariam com a liberdade de escolha do consumidor e não com os governos para divulgar as empresas; o consumidor deve ser o soberano nas decisões referentes à alocação dos recursos da nação”. Tais sentimentos estão muito longe do conceito que se tem a respeito do papel do Estado no turismo, patrocinado pela União Internacional de Organizações de Viagens (IUOTO), a precursora da Organização Mundial de Turismo (OMT) que, nos anos 1970, afirmou que o turismo era um setor tão importante que para fomentá-lo e desenvolvê-lo

numa escala proporcional à sua importância nacional e mobilizar todos os recursos para esse fim, seria necessário centralizar os poderes responsáveis pela elaboração de políticas nas mãos do Estado para que ele pudesse tomar as medidas apropriadas a fim de criar uma estrutura adequada para a divulgação e o desenvolvimento do turismo pelos vários setores envolvidos (IUOTO, 1974, 71).

Mais de 25 anos depois, os comentários da IUOTO estão longe dos debates contemporâneos sobre o papel do Estado e do governo no turismo (ver Políti-

ca e planejamento turístico no nível internacional e supranacional, para uma opinião mais recente sobre a abordagem da OMT ao desenvolvimento turístico).

Grande parte da intervenção no turismo e em outras arenas da política pública (educação, saúde, bem-estar) está relacionada ao fracasso e à imperfeição do mercado e à necessidade social. O método do mercado para decidir quem recebe o quê e como nem sempre é adequado e, assim sendo, o governo muitas vezes muda a distribuição de renda e riqueza por meio de medidas que atuam no sistema de preços. Em todo o mundo, os setores da economia têm sido auxiliados em vários momentos por subsídios, pela imposição de regulamentações tarifárias, concessões tributárias, concessões diretas e outras formas de intervenção governamental, sendo que todas afetam o preço de bens e serviços e, portanto, influenciam a distribuição de renda, produção e riqueza. O tamanho ou a importância econômica do setor turístico, comumente enfatizado pelos setores público e privado (Organização Mundial de Turismo, 1996), não justifica por si só a intervenção do governo; em economias orientadas pelo mercado, a justificativa deve residir em algum aspecto de: (1) fracasso de mercado; (2) imperfeição de mercado; ou (3) preocupações públicas/sociais sobre resultados produzidos pelo mercado. Em outras palavras, “a opinião de que o governo oferece uma alternativa corretiva ao mercado está implícita em cada justificativa para uma ação política” (Hula, 1988, 6).

O fracasso de mercado assume várias formas. Por exemplo, muitas vezes o mercado falha a fim de proteger adequadamente o ambiente do qual depende grande parte da indústria do turismo para sobreviver. Era de se esperar que um negócio ou setor cuja renda se origina na qualidade ambiental fosse manter essa qualidade. Entretanto, num setor em que negócios contam com o mesmo espaço ambiental ou no qual outros competem por recursos, há o risco de ocorrer a “tragédia dos comuns” (Hardin, 1968) – a incapacidade de os indivíduos ou o setor privado se reunirem a fim de coordenar uma estratégia para proteger (ou melhorar) o ambiente porque o consideram um recurso “livre” ao qual suas próprias atividades individuais pouco prejudicam. Isso ocorre em razão da tendência das empresas de aproveitar-se das atividades de terceiros e da dificuldade de grupos de interesse privado em reunir recursos. Além disso, as empresas raramente estão interessadas em necessidades sociais e ambientais de longo prazo e comparadas às receitas e lucros de curto prazo e, no entanto, o desenvolvimento turístico pode causar um impacto negativo em alguns setores da comunidade a ponto de o governo ter de interferir para corrigir o problema (Hall e Jenkins, 1998).

O fornecimento de infra-estrutura é outra avenida que leva ao fracasso ou à imperfeição do mercado ou à necessidade social. Isso fica patente na maneira

pela qual os governos de muitas partes do mundo geralmente acabam sendo os principais fornecedores e administradores de estradas, aeroportos, ferrovias, energia elétrica, água e esgotos, apesar de essa infra-estrutura estar cada vez mais sendo oferecida por parecerias com o setor privado ou por organizações legalmente constituídas das quais o governo é acionista ou sócio principal.

As imperfeições de mercado podem ser encontradas em áreas em que este não atende às necessidades dos cidadãos como indivíduos. Em muitos países, o governo, de acordo com indústria, sindicatos e outros grupos de interesse, criou a legislação de oportunidades iguais de emprego, a legislação antidiscriminatória, sistemas de saúde e segurança ocupacional, estruturas de salário mínimo, fornecimento de instalações para deficientes e outros esquemas socio-culturais e para o local de trabalho. O consenso público também pode considerar inaceitável determinado resultado de mercado. Um excelente exemplo é a política de bem-estar social porque geralmente há um consenso político de que a ajuda deve ser dirigida aos que não podem competir no mercado (Hall e Jenkins, 1998).

A O turismo, como qualquer outro setor, apresenta problemas resultantes de fracassos e imperfeições do mercado e das subseqüentes respostas do governo. O turismo como indústria, contudo, é mal compreendido, assim como vários dos impactos que exerce. De difícil definição dadas as características especiais de serviços e estrutura, o turismo é, conseqüentemente, cercado por problemas de análise, monitorização, coordenação e elaboração de políticas. Além disso, até recentemente a pesquisa de turismo e, notadamente, a análise da política pública e planejamento turístico (Hall e Jenkins, 1995) não têm sido consideradas prioritárias, sendo que o setor e os governos em todos os níveis têm-se mostrado mais preocupados com a divulgação e os retornos de curto prazo do que com o investimento estratégico e a sustentabilidade.<sup>3</sup> Portanto, uma grande parcela do setor de turismo e mesmo pesquisas realizadas por órgãos de turismo do governo têm-se concentrado na compreensão do mercado e nos meios pelos quais consumidores em potencial podem ser convencidos a adquirir produtos turísticos. Segundo Hall e Jenkins (1998), é mínima a compreensão da dinâmica do sistema de destinos turísticos em termos do conjunto mais apropriado de associações do lado da demanda para maximizar os lucros gerados pelos gastos do visitante; dos efeitos de longo prazo do turismo no ambiente sociocultural e físico, e do relacionamento do turismo com outros setores. A isso talvez possamos acrescentar nossa compreensão da natureza dinâmica do planejamento turístico como um todo. Embora o planejamento turístico seja geralmente aceito como algo necessário, a forma e o método mais eficientes de planejamento continuam sendo con-

testados. As conseqüências do desenvolvimento turístico têm amplo alcance e muitas vezes são imprevisíveis. Como resultado, muitas vezes, o planejamento pode apenas esclarecer preocupações e incertezas e a sociedade precisa orientar os planejadores avaliando sua aceitabilidade. Além disso, como indica a discussão a seguir, o planejamento ocorre em diferentes níveis e segundo vários procedimentos.

Embora tenhamos vários estudos de caso locais sobre planejamento e desenvolvimento turístico de um lado, e a necessidade de um turismo mais sustentável de outro, muitas vezes orientados por acordos internacionais referentes à sustentabilidade e ao ambiente, o desenvolvimento de formas mais adequadas de turismo em qualquer ponto entre ambos não tem sido extraordinariamente bem-sucedido.

O planejamento de turismo tem sido tradicionalmente associado ao zoneamento do uso do solo ou planejamento de desenvolvimento em termos de governo local ou regional. As preocupações têm-se concentrado habitualmente no desenvolvimento de localidades, em regulamentações referentes a acomodações e edifícios, na densidade do desenvolvimento turístico, na apresentação de características turísticas culturais, históricas e naturais e na provisão de infra-estrutura, incluindo estradas e esgotos. Entretanto, como já observamos, o planejamento turístico em todos os níveis do governo teve ultimamente de adaptar cada vez mais seus programas de planejamento a fim de incluir preocupações com os impactos ambientais e sociais e, considerando-se a mudança do contexto em que ocorre o governo, exigências de menor participação do Estado, em especial por parte de alguns interesses empresariais que afirmam que a auto-regulamentação é economicamente mais eficiente do que a regulamentação do governo. Como indicarão as próximas páginas, as motivações econômicas foram essenciais no planejamento turístico. A atenção, entretanto, está gradativamente se voltando para os aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento turístico e para a criação de formas mais sustentáveis de turismo em geral.

## Métodos de planejamento turístico

Uma das descrições mais úteis sobre o campo de planejamento turístico foi fornecida por Getz (1987), que identificou quatro procedimentos nessa área:

- fomento;
- uma abordagem econômica voltada para a indústria;
- uma abordagem físico-espacial;

- uma abordagem voltada para a comunidade, com ênfase no papel desempenhado pelo anfitrião na atividade turística.

Como Getz (1987, 5) observou, “os quatro procedimentos podem ser executados em conjunto, mas não são necessariamente seqüenciais. Essa categorização, porém, é uma forma conveniente de examinar as maneiras diferentes e às vezes coincidentes pelas quais se realiza o planejamento turístico e os métodos de pesquisa e planejamento, os problemas e modelos associados com cada uma delas”. Nas seções a seguir cada um desses procedimentos será examinado, e as conclusões a que se chegou serão apresentadas em um debate sobre o desenvolvimento de um modelo sustentável de planejamento turístico. Os vários métodos são apresentados na Tabela 2.2

## Fomento

O fomento tem sido usado no desenvolvimento e planejamento turístico desde que se iniciou o turismo em massa. De fato, é discutível se essa é de fato uma forma de planejamento, uma vez que o fomento parte do simples princípio de que o desenvolvimento turístico é inerentemente bom e promove vantagens automáticas para o anfitrião. Segundo essa abordagem, pouca atenção é dada aos impactos econômicos, sociais e ambientais potencialmente negativos do turismo e, em vez disso, recursos culturais e naturais são considerados objetos a serem explorados para o bem do desenvolvimento turístico. Em consequência, o fomento pode, de muitas maneiras, ser mais adequadamente descrito como uma forma de não-planejamento. O fomento, porém, deixou uma expressiva marca no cenário físico e econômico.

Alguns elementos do conceito de fomento originam-se não só no utilitarismo econômico do *laissez-faire* europeu do século XIX e capitalismo norte-americano, mas também nas dimensões relativamente pequenas do turismo organizado dos últimos 150 anos. Quando os números do turismo eram tão insignificantes e os recursos naturais tão impressionantes em algumas áreas – como nas regiões pouco exploradas dos Estados Unidos onde foram criados os primeiros parques nacionais – os efeitos do turismo eram relativamente insignificantes. Apesar de seu crescimento, a percepção do turismo como um setor benigno e inofensivo não mudou até recentemente.

De acordo com a tradição do fomento, residentes de destinos turísticos não se envolvem na tomada de decisões e processos de planejamento que cercam o desenvolvimento do turismo, e os que se opõem a tal desenvolvimento

**Tabela 2.2** Métodos de planejamento turístico: hipóteses, definição de problemas, métodos, modelos e literatura

Tradição de planejamento	Hipóteses fundamentais e atitudes relacionadas	Definição do problema do planejamento turístico	Alguns exemplos de métodos relacionados	Alguns exemplos de modelos relacionados	Alguns exemplos de literatura relacionada
Fomento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• turismo é inerentemente bom</li> <li>• turismo deve ser desenvolvido</li> <li>• recursos naturais e culturais devem ser explorados</li> <li>• o setor como especialista</li> <li>• desenvolvimento definido em termos de empresa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• quantos turistas podem ser atraídos e alojados?</li> <li>• como superar obstáculos?</li> <li>• convencer residentes a serem agradáveis com turistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• divulgação</li> <li>• relações públicas</li> <li>• propaganda</li> <li>• metas de crescimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• modelos de previsão de demanda</li> </ul>	<p>Geralmente associada a registros de políticas referentes a turismo</p>
Econômico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• turismo igual a outros setores</li> <li>• usar turismo para gerar emprego, captar divisas e melhorar relações comerciais, estimular o desenvolvimento regional, superar disparidades econômicas regionais</li> <li>• planejador como especialista</li> <li>• desenvolvimento definido em termos econômicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o turismo pode ser usado como um pólo de crescimento?</li> <li>• maximização de renda e multiplicadores de emprego</li> <li>• influenciando a escolha do consumidor</li> <li>• proporcionando valores econômicos para externalidades</li> <li>• proporcionando valores econômicos para propósitos de conservação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• análise de oferta-procura</li> <li>• análise de custo-benefício</li> <li>• adequando o produto ao mercado</li> <li>• desenvolvimento de incentivos</li> <li>• segmentação de mercado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• processos de gerenciamento</li> <li>• planos mestres de turismo</li> <li>• motivação</li> <li>• impacto econômico</li> <li>• multiplicadores econômicos</li> <li>• determinação de preços hedonista</li> </ul>	<p>Registros de impacto econômico e estudos de viabilidade. Exemplos seriam a análise dos benefícios em potencial de sediar uma Olimpíada.</p>



<b>Físico-espacial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• turismo como usuário de recursos</li> <li>• base ecológica para desenvolvimento</li> <li>• turismo como fenômeno espacial e regional</li> <li>• conservação ambiental</li> <li>• desenvolvimento definido em termos ambientais</li> <li>• preservação da diversidade genérica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• capacidade de saturação física</li> <li>• manipulando padrões de viagem e fluxos de visitantes</li> <li>• administração de visitantes</li> <li>• concentração ou dispersão de visitantes</li> <li>• percepções do ambiente natural</li> <li>• gerenciamento da selva e parques nacionais</li> <li>• designação de áreas ambientalmente sensíveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• estudos ecológicos</li> <li>• avaliação de impacto ambiental</li> <li>• planejamento regional</li> <li>• estudos perceptuais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• padrões e processos espaciais</li> <li>• impactos físicos</li> <li>• morfologia do resort</li> <li>• UAM (limites aceitáveis de mudança)</li> <li>• EOR (espectro de oportunidade recreacional)</li> <li>• EOT (espectro de oportunidade turística)</li> <li>• ciclos de vida dos destinos</li> </ul>	<p>Gunn, 1994 Inskoop, 1991 Downing, 1997</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• necessidade de controle local</li> <li>• busca de desenvolvimento equilibrado</li> <li>• busca de alternativas ao desenvolvimento do turismo de "massa"</li> <li>• planejador como "facilitador" em vez de especialista</li> <li>• desenvolvimento definido em termos socioculturais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• como promover o controle da comunidade?</li> <li>• compreendendo atitudes da comunidade em relação ao turismo</li> <li>• compreendendo os impactos do turismo sobre a comunidade</li> <li>• impacto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• desenvolvimento da comunidade</li> <li>• conscientização e educação</li> <li>• pesquisas atitudinais</li> <li>• avaliação de impacto social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• visão ecológica da comunidade</li> <li>• capacidade de saturação social/perceptual</li> <li>• mudança atitudinal</li> <li>• multiplicador social</li> </ul>	<p>Murphy, 1985 Blank, 1989 Macbeth, 1997</p>
<b>Comunidade</b>					

**Tabela 2.2** Métodos de planejamento turístico: hipóteses, definição de problemas, métodos, modelos e literatura

Tradição de planejamento	Hipóteses fundamentais e atitudes relacionadas	Definição do problema do planejamento turístico	Alguns exemplos de métodos relacionados	Alguns exemplos de modelos relacionados	Alguns exemplos de literatura relacionada
Sustentável	<ul style="list-style-type: none"> <li>• integração de valores econômicos, ambientais e socioculturais</li> <li>• planejamento turístico integrado com outros processos de planejamento</li> <li>• planejamento holístico</li> <li>• preservação de processos ecológicos essenciais</li> <li>• proteção da herança humana e da biodiversidade</li> <li>• equidade inter e intrageracional</li> <li>• obtenção de melhor equilíbrio e justiça e oportunidades entre nações</li> <li>• planejamento e política como argumento</li> <li>• planejamento como processo</li> <li>• planejamento e implementação como os dois lados de uma mesma moeda</li> <li>• reconhecimento da dimensão política do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• compreendendo o sistema turístico</li> <li>• estabelecendo metas, objetivos e prioridades</li> <li>• obtendo coordenação política e administrativa nos setores público e privado e entre eles</li> <li>• sistemas de controle cooperativos e integrados</li> <li>• compreendendo as dimensões políticas do turismo</li> <li>• planejando para o turismo de modo que atenda às necessidades locais e atue com êxito num mercado competitivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• planejamento estratégico para substituir métodos convencionais</li> <li>• elevar a conscientização do produtor</li> <li>• elevar a conscientização do consumidor</li> <li>• elevar a conscientização da comunidade</li> <li>• opinião das partes interessadas</li> <li>• análise política</li> <li>• pesquisa de avaliação</li> <li>• economia política</li> <li>• análise de aspirações</li> <li>• auditoria das partes interessadas</li> <li>• análise e auditoria ambiental</li> <li>• interpretação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• modelos de sistemas</li> <li>• modelos integrados focados em locais e ligações e relacionamento entre tais locais</li> <li>• recursos segundo formação cultural</li> <li>• percepção ambiental</li> <li>• ecologia empresarial</li> <li>• organizações de aprendizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Krippendorf, 1987</li> <li>Hall &amp; McArthur, 1996, 1998</li> <li>Mathieson &amp; Wall, 1982;</li> <li>McKercher, 1997</li> <li>Lindberg &amp; McKercher, 1997</li> </ul>

Fonte: Segundo Getz (1987), Hall et al. (1997).

podem ser considerados antipatrióticos e excessivamente negativos. Hoje, o fomento provavelmente é mais notado quando se sedia megaeventos, como os Jogos Olímpicos, que são automaticamente considerados benéficos para a cidade e a região hospedeira (Olds, 1998). O estudo desse fato baseia-se somente na previsão da demanda turística, tendo por único objetivo a divulgação e o desenvolvimento e não a garantia de que os níveis de demanda sejam adequados aos recursos e à capacidade de saturação social de uma região. Segundo Getz (1987, 10):

O fomento ainda é praticado, e sempre será, por dois grupos de pessoas: políticos que filosófica ou pragmaticamente acreditam que o crescimento econômico sempre deve ser incentivado, e por aqueles que terão ganhos financeiros com o turismo. Eles continuarão a divulgá-lo até que constatem que os recursos a serem explorados se acabaram, que os custos reais ou de oportunidade são extremamente elevados, ou que a oposição política ao crescimento não pode mais ser combatida. Nesse ponto, os verdadeiros prejuízos geralmente já se instalaram.

### A tradição econômica: turismo como indústria

Segundo a tradição econômica, o turismo é visto como uma indústria que pode ser usada como ferramenta pelos governos para atingir determinadas metas de reestruturação e crescimento econômicos, geração de empregos e desenvolvimento regional por meio da provisão de incentivos financeiros, pesquisa, marketing e auxílio na divulgação. Embora o modelo econômico não afirme que o turismo é uma panacéia para todos os males econômicos, o método dá destaque ao valor em potencial do turismo como indústria de exportação, às vezes nebulosamente definida, que pode contribuir de maneira positiva para o equilíbrio nacional e regional em aspectos como relações de troca, balanço de pagamentos ou níveis de câmbio exterior. Por exemplo, ao divulgar o turismo como resposta à significativa reestruturação econômica da agricultura na região rural da Austrália, o Departamento de Turismo (1993a, 24) observou:

A diversificação de empreendimentos rurais tradicionais para a área de turismo traria benefícios consideráveis às economias locais, incluindo:

- maiores oportunidades de emprego;
- diversificação da base de renda de fazendeiros e cidades rurais;
- justificativa adicional para o desenvolvimento da infra-estrutura;
- uma base mais ampla para a criação, manutenção e/ou expansão de serviços locais;
- espaço para a integração de estratégias de desenvolvimento regional; e
- melhor qualidade de vida por intermédio da ampliação das oportunidades de lazer e cultura.

sem também reconhecer alguns dos aspectos negativos do turismo rural ou as dificuldades enfrentadas por alguns empreendimentos rurais marginais para ingressar no ramo de turismo.

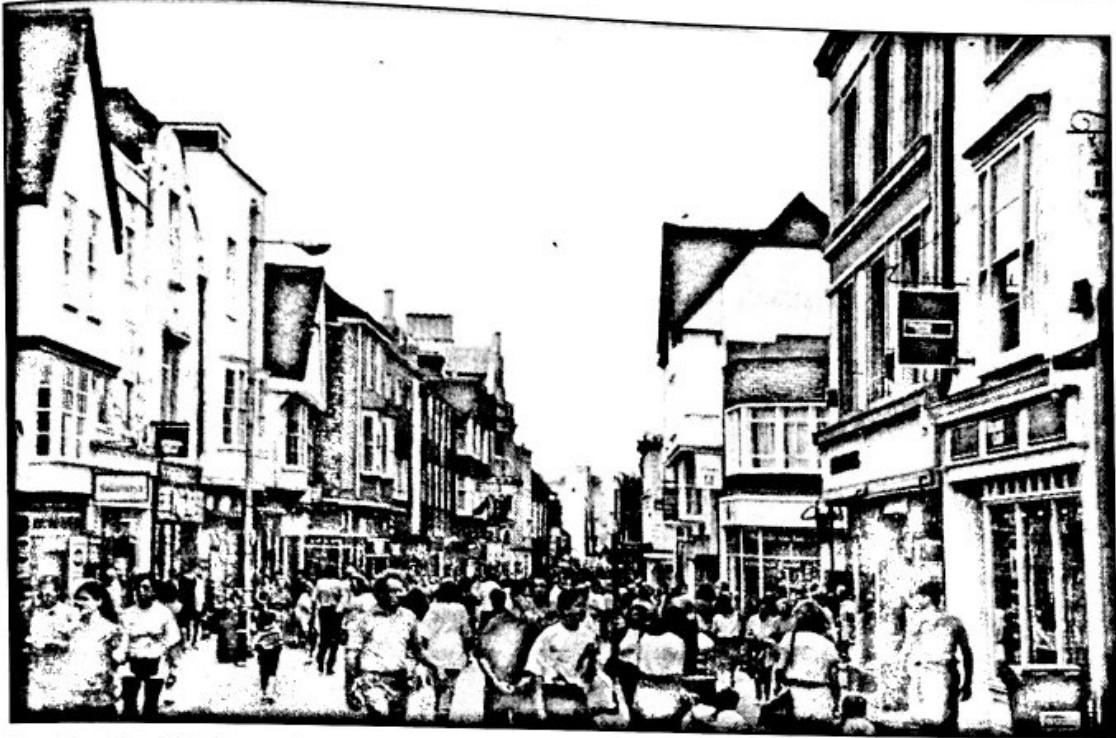
Dentro da tradição econômica, o governo utiliza o turismo como um meio de promover o crescimento e o desenvolvimento de áreas específicas. Conseqüentemente, o planejamento dá ênfase aos impactos econômicos do turismo e sua utilização mais eficiente a fim de gerar renda e benefícios de emprego para regiões ou comunidades. É dada atenção aos meios pelos quais o turismo pode ser definido como uma indústria a fim de que se possa medir sua contribuição e produção econômica e, por conseqüência, avaliar adequadamente o papel da regulamentação e do apoio do governo.

Uma das principais características da abordagem econômica é o uso do marketing e da divulgação para atrair o tipo de visitante que proporcionará o maior benefício econômico ao destino considerando-se seus recursos turísticos específicos. Tanto o governo quanto a indústria dão ênfase a estudos de segmentação de mercado e de adequação do produto aos mercados. As metas econômicas passam a ser prioritárias em relação a problemas sociais e ecológicos; contudo, questões de custos de oportunidade, a avaliação da satisfação do visitante e a necessidade econômica de gerar uma atitude positiva em relação aos turistas nas comunidades que os recebem indicam que se dá atenção limitada aos impactos negativos exercidos pelo turismo. Segundo a abordagem econômica, a questão de quem se beneficia e quem perde com o desenvolvimento turístico geralmente não vem à tona.

### A abordagem do uso do solo, físico-espacial

O método físico-espacial originou-se no trabalho dos geógrafos, planejadores do uso do solo urbano e regional e conservacionistas que defendem uma abordagem racional para o planejamento dos recursos naturais. O planejamento do uso do solo é uma das formas mais antigas de proteção ambiental. Para muitos leitores a abordagem do uso do solo/espacial é a forma dominante de planejamento turístico público dado o seu íntimo relacionamento com o planejamento regional e de destinos como, por exemplo, o primeiro trabalho de Gunn (1979, 1988) antes de ter incorporado o conceito de sustentabilidade numa obra posterior (Gunn, 1994).

O planejamento físico ou espacial refere-se ao "planejamento com um componente espacial ou geográfico no qual o objetivo geral é preparar uma estrutura espacial de atividades (ou de usos do solo) que, de alguma forma, é me-



**Ilustração 2.2** Canterbury, Inglaterra. O grande número de visitantes criou sérios problemas de congestionamento à cidade que estratégias de planejamento turístico procuraram superar.

lhor do que o padrão existente sem planejamento” (P. Hall, 1992, 4). Tipicamente, o planejamento espacial possui múltiplos objetivos e dimensões. Nessa abordagem, o turismo muitas vezes é considerado tendo um fundamento ecológico com uma resultante necessidade de desenvolvimento a ser baseada em certos padrões espaciais que minimizariam os impactos negativos do turismo no ambiente físico. Abrangendo um dos principais enfoques dessa estrutura estão as questões da capacidade de saturação física e social (Mathieson e Wall, 1982), pontos de saturação ambiental (Hill e Rosier, 1989) e limites ou índices aceitáveis/desejáveis de mudança (McCool, 1994; Wight, 1998).

A fim de minimizar o impacto causado pelos turistas no ambiente físico, muitos gerentes responsáveis pela circulação de visitantes procuram manipular padrões de viagens concentrando ou dispersando os turistas em áreas sensíveis. Muitos parques nacionais e marinhos adotam, por exemplo, planos de gerenciamento em zonas de acordo com determinados níveis de visitação, o oferecimento de certas experiências desejadas e a natureza do recurso em si. Entretanto, as estratégias de administração de visitantes em atrações em áreas de patrimônio estão sendo cada vez mais reexaminadas, visto que estratégias

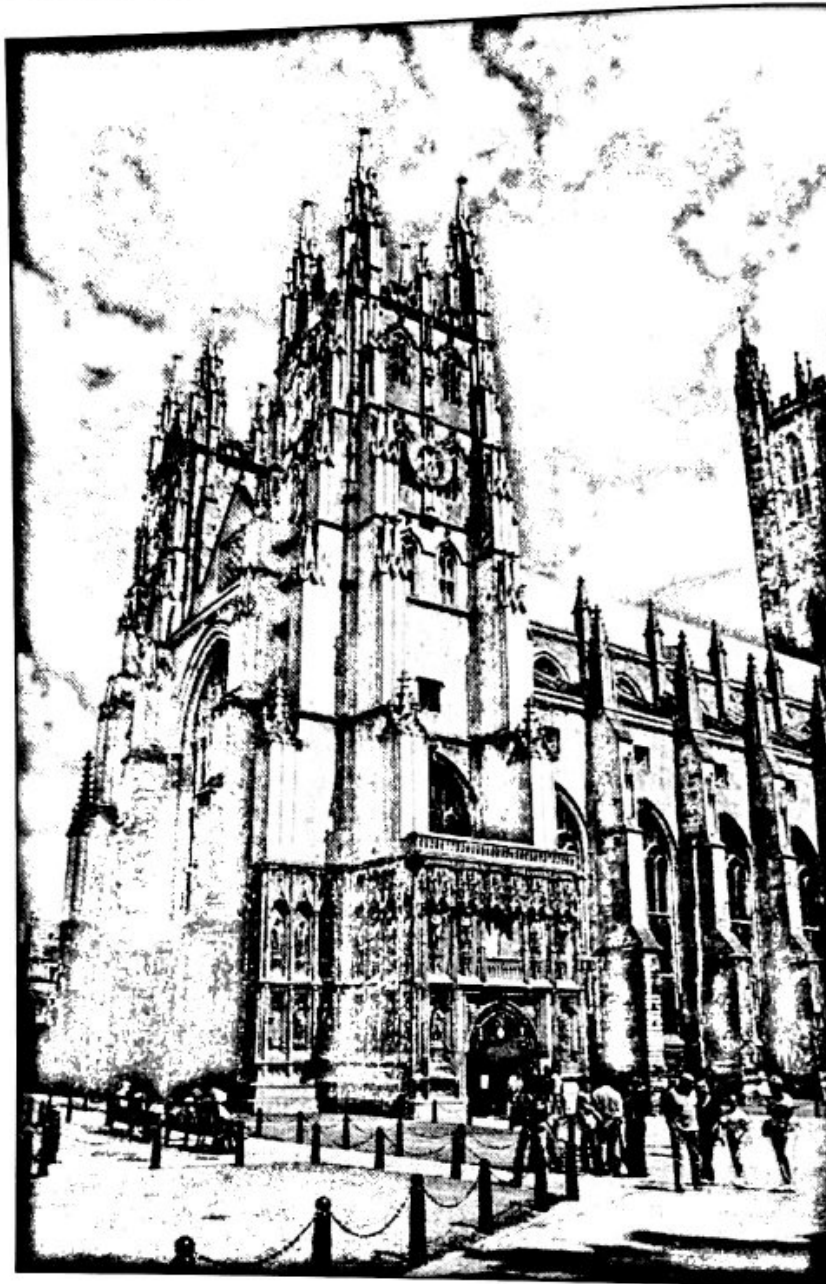


Ilustração 2.3 Catedral de Canterbury, Inglaterra. O grande número de turistas gerou muita pressão na estrutura física e espiritual da Catedral. Foi construído um Centro para Visitantes a fim de ajudar a administrar as multidões juntamente com uma estratégia de gerenciamento de visitantes.

passadas parecem não ser capazes de dar conta da maior procura ou dos aumentos de demanda por experiências positivas em tais locais (Hall e McArthur, 1998). Como Lindberg e McKercher (1997, 72) observaram:

Assim que uma área começa a demonstrar sinais de danos em decorrência do uso excessivo, as trilhas, estradas, passeios de barco e outras atividades podem ser transferidas a um local diferente [...] a estratégia comum de dispersão pode estar mal orientada [...]. Quando se deseja minimizar a mudança ambiental, em geral devido ao ecoturismo, mudar locais pode ser uma estratégia inadequada, porque o novo local pode ser danificado antes que o antigo se recupere.

Na tradição espacial, os geógrafos ressaltaram a tendência dos destinos evoluírem e declinarem em relação ao mercado – a abordagem econômica – e aos recursos de uma região – a abordagem física (Butler, 1980; Pearce, 1992). Portanto, não representa surpresa que a tradição espacial enfatize a produção de planos de desenvolvimento de turismo baseados nos recursos naturais de uma região e na capacidade ou limitações de sítios para suportar a infra-estrutura turística. Entretanto, embora tais planos proporcionem um valioso entendimento sobre as capacidades potenciais dos recursos naturais e dos padrões de viagens que ocorrem em uma certa região, eles muitas vezes não dão atenção aos atributos sociais e culturais de um destino. Conseqüentemente, outro elemento significativo de aspectos do uso do solo e do planejamento físico na tradição espacial é a atenção dada ao impacto ambiental e a relatórios e avaliações sobre o impacto social. Com freqüência cada vez maior, esses relatórios são uma exigência das leis de planejamento para o desenvolvimento de importantes projetos de infra-estrutura (como aeroportos e estradas) e criação de *resorts* e instalações (centros de visitantes em áreas selvagens). Os impactos do desenvolvimento turístico sobre áreas urbanas, em especial grandes loteamentos litorâneos, embora muitas vezes considerados basicamente em relação a empreendimentos em áreas não urbanas, também costumam estar sujeitos a relatórios de impacto ambiental (RIMA), que com freqüência abrangerão vários fatores sociais. Alguns dos impactos urbanos considerados adequados para serem incluídos num RIMA por Haughton e Hunter (1994, 256) são:

- empregos;
- acessibilidade;
- segurança;
- qualidade do ar e da água, poluição;
- expansão urbana;
- deslocamento;
- instalações e serviços comunitários;
- base tributária.

À medida que a abordagem do uso do solo/espacial evoluiu, ela assumiu cada vez mais aspectos de empreendimentos maiores no campo do uso do solo e planejamento físico. De fato, o planejamento do uso do solo tem procurado cada vez mais integrar aspectos do planejamento social e cultural a uma abordagem ecológica, que é como os problemas ambientais têm sido definidos em termos de relacionamentos humanos-ambientais, em especial quando os planejadores do uso do solo procuram responder ao desafio do desenvolvimento sustentável. Essa nova conjuntura no campo do planejamento físico é amplamente descrita com o nome de planejamento ambiental. Segundo Evans (1997, 5), o planejamento ambiental contemporâneo “é concebido como uma abordagem integrada e holística ao ambiente que transcende os limites departamentais e profissionais tradicionais, e visa a assegurar a meta de longo prazo de sustentabilidade ambiental”.

Segundo Cowell e Owens (1997), um sistema de planejamento orientado pelo meio ambiente certamente gerará conseqüências óbvias, como

- a criação de argumentos defensíveis para proteger qualquer função do ambiente em especial como “capital ambiental”;
- a definição do que é sustentável, em primeiro lugar, gerará conflitos, pois frustra decisões futuras;
- os problemas assumirão um intenso caráter político por causa das restrições que imporão à atividade econômica;
- haverá discussões sobre os vários discursos técnicos sobre gerenciamento e compensação de impactos;
- surgirão problemas sobre associações – a outros instrumentos políticos e entre localidades e escalas.

As questões observadas por Cowell e Owens apresentam grande semelhança com várias questões identificadas no primeiro capítulo e, como veremos, são pontos aos quais voltaremos com frequência no decorrer da obra. Entretanto, segundo Cowell e Owens (1997, 21) enfatizam: “Essas questões devem ser confrontadas se quisermos compreender a sustentabilidade em um verdadeiro contexto político”. Da mesma forma, como afirma Evans (1997, 8), “para que o planejamento ambiental com vistas à sustentabilidade [...] seja pelo menos um pouco eficiente, os processos políticos de controvérsia e debate públicos, tanto formais quanto informais, precisarão desempenhar um papel muito mais representativo do que têm feito até agora”.



## O planejamento turístico voltado para a comunidade

Desde o final da década de 1970, maior atenção tem sido dada aos impactos sociais e ambientais negativos gerados pelo turismo. Embora os efeitos adversos do turismo tenham sido inicialmente associados a nações menos desenvolvidas (de Kadt, 1979; Smith, V., 1989a; Harrison, 1992), reconheceu-se gradativamente que, à medida que o turismo crescia, impactos indesejáveis também ocorriam nos países desenvolvidos e em partes da Europa e na América do Norte, em especial. De fato, Craik (1988, 26) declarou que, apesar das dificuldades em quantificar os impactos sociais do turismo “da mesma forma que as capacidades de saturação, exigências de alojamento e até impactos ambientais [...] talvez seja o aspecto mais importante do desenvolvimento turístico”. Portanto, um exame dos impactos sociais do turismo passou a ser considerado essencial não apenas do ponto de vista ético da necessidade do envolvimento da comunidade nos processos de tomada de decisão, mas também porque sem ele o crescimento e o desenvolvimento turístico podem tornar-se cada vez mais difíceis. Como Ross (1991, 157) observou:

Se experiências agradáveis e satisfatórias que envolvem os residentes locais são importantes para as imagens que os turistas criam dos destinos e em seus processos de tomada de decisão, então parece essencial que se considere o bem-estar desses residentes no contexto do desenvolvimento do turismo. Caso os residentes de comunidades turísticas passem a acreditar que um desenvolvimento turístico contínuo está destruindo seu ambiente físico e social, tendo os turistas como símbolo desse processo, então um grau de desagrado acabará caracterizando muitas interações residente-visitante, o que poderia, no final das contas, prejudicar a imagem de simpatia dos habitantes locais, tão valorizada atualmente por turistas estrangeiros.

Em resposta aos impactos negativos do desenvolvimento turístico, foram adotadas estratégias alternativas, incluindo o que agora descrevemos como ecoturismo, e que deram destaque ao contexto social e físico em que ocorre o turismo (Smith e Eadington, 1992). Embora Gunn (1979) tenha enfatizado uma perspectiva de *laissez-faire* nas suas duas primeiras metas de planejamento turístico na forma de satisfações aos usuários e recompensas aos proprietários, a terceira meta, que visa a proteger a utilização dos recursos ambientais, representou uma nova forma de ver a natureza renovável dos recursos turísticos – ainda que fossem nitidamente diferentes de nossa atual concepção de turismo sustentável. Da mesma forma, McIntosh e Goeldner (1986, 308, 310) ressaltaram a necessidade de um maior envolvimento da comunidade no turismo em suas cinco metas de desenvolvimento turístico que, segundo eles, devem visar a: 1) proporcionar uma estrutura para elevar o padrão de vida dos residentes locais por meio dos

benefícios econômicos gerados pelo turismo; 2) desenvolver uma infra-estrutura e oferecer instalações recreativas para residentes e visitantes; 3) assegurar que os tipos de avanços ocorridos nos centros de visitantes e *resorts* sejam adequados aos objetivos dessas áreas; 4) criar um programa de desenvolvimento consistente com a filosofia cultural, social e econômica do governo e das pessoas que vivem na região visitada; e 5) otimizar a satisfação do visitante.

Uma das propostas mais claras e influentes sobre uma abordagem comunitária para o desenvolvimento turístico pode ser encontrada no livro de Murphy – *Tourism: A Community Approach* (1985) –, no qual ele defendia o uso de uma abordagem ecológica para o planejamento turístico que enfatizava a necessidade de um controle local sobre o processo de desenvolvimento. Um dos principais componentes dessa abordagem é o conceito de que, satisfazendo-se as necessidades locais, também seria possível satisfazer as necessidades do turista; uma filosofia imensamente atraente em que todos ganham. Entretanto, apesar da indubitável atração conceitual que a implantação de uma abordagem comunitária para o planejamento turístico exerce sobre muitos destinos, problemas importantes continuam a dificultar a atuação e implementação desse processo (Haywood, 1988; Murphy, 1988).

O planejamento turístico comunitário é uma resposta à necessidade de desenvolver diretrizes de maior aceitação social para a expansão do setor. O estudo realizado por Cooke (1982) sobre sensibilidade social do turismo na Colúmbia Britânica apresenta algumas descobertas importantes sobre a maneira pela qual os impactos sociais gerados pelo turismo numa comunidade podem ser abrandados por medidas adequadas de planejamento. Cooke (1982, 26) identificou vários grupos de condições apropriados e inadequados para o desenvolvimento turístico local:

Condições associadas ao desenvolvimento turístico localmente adequado:

- turistas respeitam tradições e valores locais ou étnicos;
- oportunidades de amplo envolvimento local na indústria do turismo em três níveis:
  - por meio de decisões tomadas pelo governo local;
  - por meio do apoio da comunidade em relação aos programas voluntários de auxílio ao turismo; e
  - participação ativa na direção do desenvolvimento turístico.
- o turismo é um esteio econômico ou é encarado como uma alternativa desejável a outros setores;
- temas e eventos que atraem turistas são apoiados e desenvolvidos pela comunidade local.

Condições associadas ao desenvolvimento turístico localmente inadequado:

- turistas não respeitam tradições e valores locais ou étnicos;
- há incertezas sobre o futuro rumo do desenvolvimento turístico e os residentes locais sentem ter pouco controle;
- residentes sentem que os visitantes são atendidos primeiro e que a infraestrutura e as instalações foram planejadas para o benefício dos turistas e não para a comunidade local;
- a comunidade visitada cresce mais rapidamente do que os residentes consideram adequado;
- percebem-se conflitos quanto ao uso de recursos naturais.

O estudo de Cooke recomendou que todo o planejamento turístico deve ser baseado nas metas e prioridades dos residentes. De fato, a autora até mesmo recomendou que as atrações locais fossem divulgadas somente com o endosso dos habitantes locais. Embora muitos leitores possam simpatizar com essa abordagem e apesar de esse conceito fundamentar grande parte da literatura sobre desenvolvimento comunitário, sua aplicação prática gerará implicações representativas para o desenvolvimento turístico, podendo até significar a interrupção de alguns tipos de avanços defendidos por algumas partes interessadas no processo de planejamento. A oposição, por exemplo, muitas vezes se manifestou contra a criação de cassinos em um destino dado o impacto observado em algumas comunidades, em especial em relação ao aumento de crime e prostituição e à eficiência dos governos quanto à regulamentação de jogos.

Uma abordagem comunitária no planejamento turístico é, portanto, uma forma de planejamento “às avessas”, que enfatiza o desenvolvimento *na* comunidade e não *da* comunidade. Como reconheceu Blank (1989, 4), “As comunidades são o destino da maior parte dos viajantes. Conseqüentemente, é nas comunidades que ocorre o turismo. Por causa disso, o desenvolvimento e a administração da indústria do turismo devem ser aplicados eficientemente nas comunidades”. Segundo essa abordagem, o ponto central do exercício do planejamento turístico são os residentes – e não os turistas – e a comunidade, que muitas vezes é igualada a uma região com seu próprio governo, é considerada a unidade básica de planejamento. A tentativa de implementar o conceito de planejamento comunitário nos destinos turísticos, no entanto, gerará dificuldades. Segundo a observação de Dowling (1993a, 53), “a pesquisa sobre atitudes comunitárias em relação ao turismo está razoavelmente desenvolvida, embora a incorporação de tais conceitos ao processo de planejamento seja muito menos comum”.

Uma das maiores dificuldades na implementação de uma abordagem comunitária no planejamento turístico reside na natureza política do processo de planejamento. O planejamento comunitário implica maior grau de participação pública nesse processo (Haywood, 1988). Segundo Arnstein (1969), a participação pública implica certo grau de controle por parte da comunidade local sobre o processo de planejamento e a tomada de decisões. A abordagem comunitária ao planejamento turístico, portanto, implica a necessidade de parceria ou controle do processo de desenvolvimento turístico. Essa abordagem comunitária, porém, não tem sido comumente adotada pelas autoridades governamentais, muitas vezes por causa dos protestos de grupos de interesse comercial quanto ao impacto econômico decorrente da demora nas tomadas de decisões causadas pelas exigências legais para participação. Além disso, para muitos integrantes do governo, eleitos ou não, o controle da comunidade também pode ser interpretado como perda de seu poder e controle sobre o processo de planejamento. De fato, o grau de envolvimento público no planejamento turístico em quase todo o mundo pode ser mais bem descrito como uma forma de concessões simbólicas em que as decisões, ou, igualmente importante, a direção das decisões, já foram determinadas pelo governo. As comunidades raramente têm a oportunidade de dizer não (Hall, 1998b).

A implementação de programas de participação pública na comunidade também cria problemas significativos (Sewell e Phillips, 1979; Timothy, 1999). Processos formais legalistas de consulta, por exemplo, em geral exigem a organização de reuniões públicas. Tais reuniões, porém, podem ser exploradas pelos indivíduos e pelas organizações que sabem utilizar melhor os procedimentos e as dinâmicas a seu favor. De fato, quanto mais formal for o processo de participação, mais legalista ele tende a se tornar, prejudicando, dessa maneira, os interessados com menos recursos. Ao debater a política turística na região rural de New South Wales, na Austrália, Jenkins (1993) identificou sete impedimentos à participação pública no planejamento turístico:

- o público geralmente tem dificuldade em compreender questões de planejamento complexas e técnicas;
- o público nem sempre está ciente do processo de tomada de decisões, nem o compreende;
- a dificuldade em obter e manter representatividade no processo de tomada de decisões;
- a apatia dos cidadãos;
- o aumento dos custos financeiros e de pessoal;

- o prolongamento do processo de tomada de decisões;
- efeitos negativos sobre a eficiência da tomada de decisões.

A estrutura governamental é outro problema na utilização da abordagem comunitária no planejamento turístico. A natureza dos sistemas governamentais dificulta uma coordenação adequada das políticas de turismo em diferentes esferas de governo e o não surgimento de divergências quanto a decisões e políticas nessas esferas. Uma decisão comunitária baseada localmente, que não permite o desenvolvimento turístico em determinado sítio, pode muito bem divergir de um plano nacional ou regional elaborado em um nível superior do governo. Alternativamente, a decisão do governo local de colocar em prática uma melhoria relacionada ao turismo pode, em outro nível, se colidir com exigências legislativas ou estruturas políticas. Entretanto, se conflitos sobre recursos turísticos tiverem de ser resolvidos na comunidade, os arranjos institucionais dos processos de tomada de decisão também terão de se basear localmente (Millar e Aitken, 1995). Uma preocupação importante em relação a essas medidas é o papel possivelmente desempenhado pelas elites locais em fazer as decisões atenderem a interesses próprios e não a necessidades de uma comunidade mais ampla. O poder de reserva em esferas mais altas do governo, contudo, pode muitas vezes agir como um limitador nos papéis desempenhados pelas elites locais (Ostrom, 1990).

Apesar das dificuldades em implementar uma abordagem comunitária no desenvolvimento turístico, a literatura sobre o tema mostrou que ela contém elementos interessantes (Getz, 1994; Ryan e Montgomery, 1994; Simmons, 1994). Muitos leitores provavelmente concordarão com Murphy quando ele alega que: "Se o turismo quiser se tornar a indústria bem-sucedida e duradoura que muitos afirmaram ser, deverá ser planejado e administrado como uma indústria de recursos renováveis, baseada em capacidades locais e tomadas de decisão comunitárias" (Murphy, 1985, 153).

Como foi observado, o planejamento turístico não é estático. As abordagens de planejamento evoluem em relação às exigências feitas por vários grupos de interesse, aos valores em processo de mudança da comunidade e da sociedade e ao contexto mais amplo socioeconômico-ambiental em que ocorre. Certos aspectos da abordagem comunitária, todavia, dariam a impressão de fornecer a base para a formulação de políticas de turismo que poderiam ajudar residentes e visitantes no longo prazo, satisfazendo desejos locais de controlar o índice de mudança, se houver, e atendendo o interesse do visitante na manutenção dos atributos únicos do destino. A abordagem comunitária é somente um ponto de

partida. O planejamento turístico deve também ser capaz de acomodar as dimensões físicas e econômicas do setor, não só para assegurar a viabilidade de longo prazo da indústria mas também para auxiliar na criação de locais sustentáveis. A próxima seção examinará alguns aspectos da emergente abordagem sustentável de planejamento turístico.

### Uma abordagem sustentável ao planejamento turístico: na busca de um desenvolvimento e de um planejamento turístico integrado?

Como observamos no primeiro capítulo, o desenvolvimento sustentável tem o objetivo principal de proporcionar uma subsistência duradoura e segura que minimize o esgotamento de recursos, a degradação ambiental, o rompimento cultural e a instabilidade social. O relatório da WCED (1987) ampliou esse objetivo básico a fim de incluir preocupações referentes à equidade, às necessidades de populações economicamente marginais e ao conceito de limitações tecnológicas e sociais da capacidade do ambiente em atender às necessidades presentes e futuras.

Embora o turismo procure cumprir ostensivamente o objetivo principal de desenvolvimento sustentável (isto é, “de não sujar o próprio ninho” e assim continuar a devolver benefícios à sociedade ao longo do tempo), há muitas contradições no conceito de desenvolvimento sustentável e na natureza do turismo indicando que será muito difícil realizar o conceito por completo (ver Dutton e Hall, 1989; Bramwell e Lane, 1993; Hall e Butler, 1995; Hall e Lew, 1998). Pearce, Barbier e Markandya (1988) observaram que a sustentabilidade implica um prazo infinito, enquanto a tomada de decisões práticas exige a adoção de prazos finitos. Ainda que tais fatores compliquem a realização dos objetivos de planejamento de desenvolvimento sustentável, eles não representam “barreiras intransponíveis”. Em vez disso, eles servem para enfatizar as condições prévias para que o turismo se torne um elemento de uso do solo sustentável. Uma das mais importantes é a existência de um eficiente mecanismo de coordenação e controle – um sistema que seja capaz de exercer um efeito prático e contínuo no objetivo da política e do planejamento do desenvolvimento sustentável.

A complexa natureza da indústria do turismo e as ligações entre seus componentes, muitas vezes mal definidas, são as principais barreiras para o planejamento estratégico que é um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável. O desenvolvimento turístico freqüentemente é fragmentado e mal coordenado (Hall e Jenkins, 1995). Os maus resultados da sincronização da política e da prática parecem, portanto, ser um dos maiores impedimentos para cumprir os obje-

tivos do desenvolvimento sustentável. A existência de uma infra-estrutura turística e atrações “prontas” não são suficientes para assegurar o futuro de longo prazo de um destino turístico. Além disso, um desequilíbrio entre os componentes de oferta e a demanda do turismo, bem como a atenção inadequada dedicada a fatores que determinam a sustentabilidade econômica, social e ambiental têm o potencial de conduzir a conseqüências indesejáveis e imprevistas (Butler, 1990, 1991).

Quando o turismo se desenvolveu em todo o mundo no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, havia poucas evidências de que a natureza e a escala de suas atividades não eram sustentáveis. O número de pessoas que viajavam era muito pequeno segundo os padrões atuais, e foi apenas após o rápido crescimento do turismo internacional iniciado no princípio dos anos 1970, com a chegada dos aviões Jumbo, que questões sobre fatores que afetavam a sustentabilidade – como limitações ambientais e sociais ao desenvolvimento – passaram a ter destaque. Assim, não deve representar surpresa o fato de que a necessidade de incorporar os princípios de desenvolvimento sustentável ao desenvolvimento turístico tenha surgido apenas recentemente como uma das principais questões de gerenciamento em turismo.

O planejamento comunitário proporciona a base para o desenvolvimento de uma abordagem ao turismo de mais longo prazo, mas os princípios de um planejamento baseado na comunidade precisam ser ampliados a fim de incorporar seus aspectos coordenativos, interativos, integrativos e estratégicos antes que se possa realizar a abordagem sustentável. Um dos meios de desenvolver formas mais sustentáveis de turismo é convencer o governo e a indústria do turismo da importância de incorporar princípios de desenvolvimento sustentáveis aos planejamentos e às operações. Dutton e Hall (1989) identificaram cinco mecanismos pelos quais essa meta pode ser atingida:

- **Sistemas de controle cooperativos e integrados.** Infelizmente, em um processo de planejamento público típico, as partes interessadas em geral são consultadas apenas no final do processo e muitas vezes em reuniões públicas formais. “O plano que resulta nessas condições costuma ser uma proposta autoritária e não um acordo entre várias partes”; em comparação, um estilo interativo “parte do pressuposto de que as melhores decisões resultam de processos participativos e abertos” (Lang, 1988, citado em Wight, 1998). Uma abordagem integrativa ao gerenciamento e planejamento turístico em todos os níveis (de um plano regional a projetos de *resorts* individuais) é útil para distribuir os benefícios e custos do desenvolvimento turístico de forma mais justa, embora um

ênfoque na melhoria de relacionamentos e compreensão entre as partes interessadas também pode ser vantajoso para se chegar a um acordo sobre rumos e metas de planejamento. Sem o incentivo de maiores benefícios mútuos, entretanto, a cooperação por si só não cria um comprometimento em relação ao desenvolvimento sustentável.

• **Desenvolvimento de mecanismos de coordenação do setor.** Embora existam muitos grupos formais e informais no setor, poucos tratam de questões complexas como o desenvolvimento sustentável. O apoio por parte de grupos do setor a códigos de desenvolvimento voluntários, códigos ambientais, ou códigos de conduta talvez indique possíveis rumos, se necessidades comuns puderem ser acordadas. Para que tais diretrizes sejam eficientes, deve-se assegurar que elas não representem a abordagem do “menor denominador comum” no desenvolvimento e na implementação. Conseqüentemente, é obrigatório que o governo, em todos os níveis, use sua influência para estimular uma melhor coordenação de questões de planejamento por meio da criação de estruturas e processos que permitam aos investidores se comunicar e criar parcerias e relacionamentos efetivos.

• **Aumento da consciência do consumidor.** Em muitos casos, pode ser difícil para os consumidores detectarem a diferença entre operações de turismo sustentáveis e não-sustentáveis, em especial no curto prazo. Mesmo no longo prazo, os vários segmentos de mercado reagirão diferentemente a diversos níveis de impacto. Alguns visitantes de parques nacionais, por exemplo, continuam a usar determinadas áreas mesmo quando estas ficam lotadas, enquanto outros passam a visitar áreas diferentes. Para que os consumidores desfrutem dos benefícios gerados por experiências de melhor qualidade, ao mesmo tempo em que minimizam os custos dessas experiências para as próprias ou outras comunidades, eles deverão ter uma idéia mais abalizada sobre os tipos de produtos e serviços turísticos (Botterill, 1991; Wood e House, 1991; Elkington e Hailes, 1992; Hall e McArthur, 1998). Por exemplo, a mudança no turismo de aventura – de serviços destrutivos para experimentais (da caça para os safáris fotográficos) – ilustra a capacidade que os mercados têm de se adaptar e fazer julgamentos de valor compatíveis com os valores inerentes à filosofia do desenvolvimento sustentável (Barbier, 1987).

Do lado da demanda, foram elaborados códigos de comportamento para turistas a fim de minimizar os impactos negativos causados pelos visitantes no ambiente social e físico (Associação de Ecoturismo da Austrália, 1993; Mason e



Mowforth, 1996). Por exemplo, a Audubon Society, um dos maiores grupos conservacionistas dos Estados Unidos, criou a Ética de Viagem Audubon que chama a atenção aos tipos de comportamento e ética adequados aos quais os indivíduos que viajam com a sociedade devem aderir (citado em Valentine, 1992): (1) a biota não deve ser alterada; (2) excursões promovidas pela Audubon a áreas naturais serão sustentáveis; (3) as características de outras culturas serão respeitadas; (4) o lixo não deverá causar impactos ambientais ou estéticos; (5) a experiência auferida pelo turista ao viajar com a Audubon deverá enriquecer o valor que este dá à natureza, à conservação e ao ambiente; (6) o efeito de uma excursão Audubon deverá fortalecer o esforço de conservação e aumentar a integridade natural dos locais visitados; (7) não deverá haver comércio de produtos que ameacem a flora e a fauna.

Entretanto, embora sejam possíveis alterações no lado da demanda da equação turística, modificando-se as atitudes do turista mediante a elaboração de códigos de comportamento, pode-se afirmar que os turistas que lêem e observam esses aspectos representam a menor preocupação em termos de impactos negativos sobre o ambiente físico e social (Mason e Mowforth, 1996). Assim, se quisermos desenvolver formas de turismo sustentável, será essencial elaborarmos formas mais sustentáveis para o produto turístico que é oferecido ao consumidor.

- **Aumento da consciência do produtor.** Tem sido dada maior atenção às exigências de diferentes segmentos de consumo do que às necessidades do fornecedor do produto turístico. Tal abordagem é extremamente limitada visto que há uma clara necessidade de equilibrar a oferta e a demanda nas atividades turísticas. Na esfera ambiental, a consciência do produtor pode ser aumentada com a produção de códigos de conduta ou prática ambiental (Mason e Mowforth, 1996; Hall e McArthur, 1998). Tais documentos, embora influenciem a percepção de alguns incorporadores da área de turismo, talvez precisem do apoio de uma regulamentação governamental e uma legislação de planejamento ambiental se quiserem exercer um efeito global sobre as práticas de desenvolvimento. De fato, mesmo o observador mais cético poderá notar que tais avanços ocorreram somente para reduzir a probabilidade de uma maior intervenção do governo nas dimensões ambientais da indústria do turismo.

- **Planejamento turístico estratégico para substituir abordagens convencionais.** O planejamento turístico estratégico em termos de destino é facilitado pelo maior envolvimento das comunidades hospedeiras no processo de toma-

da de decisão (Gunn, 1988; Dowling, 1993a, 1993b). Se quisermos atingir um verdadeiro envolvimento público no planejamento, tal abordagem exigirá que os órgãos tomadores de decisão solicitem e considerem ativamente as atitudes da comunidade. Além disso, o planejamento turístico estratégico referente a destinos deve ser concebido em função do planejamento estratégico do destino e não de organizações responsáveis por ele, elementos relacionados, mas totalmente diferentes.

O planejamento turístico estratégico em seu sentido mais completo é proativo, sensível às necessidades da comunidade, compreendendo planejamento e implementação como parte de um processo único e contínuo (Lang, 1986). Da mesma forma, Dredge e Moore (1992, 15) ressaltaram a necessidade de integrar o turismo ao planejamento da cidade e enfatizaram que planos estratégicos devem "ser apoiados por propostas de implementação que orientem o padrão de desenvolvimento turístico."

A estratégia é um meio de atingir um fim desejado, como os objetivos identificados para o gerenciamento de recursos turísticos (Chaffee, 1985). No caso do planejamento e desenvolvimento turístico sustentável, "a estratégia" é empregar um gerenciamento adequado voltado para visitantes, marketing, práticas de gerenciamento e planejamento em geral a fim de atingir três objetivos estratégicos básicos: (a) assegurar a conservação dos valores de recursos turísticos; (b) melhorar as experiências dos visitantes que interagem com os recursos turísticos; (c) maximizar os retornos econômicos, sociais e ambientais às partes interessadas da comunidade visitada (McArthur e Hall, 1993. Hall e McArthur, 1998).

A análise estratégica combina três diferentes tipos de análise:

- Análise ambiental, que auxilia planejadores e gerentes na previsão de mudanças de curto e longo prazo no ambiente operacional.
- Análise de recursos, que ajuda o planejador turístico a compreender a importância da base de recursos humanos e físicos da localidade para se obter uma adaptação ambiental contínua e bem-sucedida.
- Análise de aspirações, que identifica as aspirações e interesses das principais partes interessadas no destino ou desenvolvimento turístico e auxilia a administração a formular seus próprios objetivos estratégicos à luz dos desejos e interesses dos outros.

Como Richardson e Richardson (1998, 58) observaram: "Se realizada com eficiência, a análise estratégica pode gerar uma compreensão significativa (especialmente a usuários de primeira viagem) sobre os fatores que sustentam os

níveis atuais de sucesso/fracasso e das mudanças organizacionais que têm um claro significado no contexto do futuro previsto". De fato, a análise estratégica faz parte do processo pelo qual as agências e operadoras de turismo podem ser transformadas em "organizações de aprendizado" que têm condições de adaptar-se constantemente às exigências das partes nela interessadas (Garratt, 1987). Assim sendo, as medidas a serem tomadas por organizações de turismo do setor público e privado a fim de avaliar a base estratégica para o planejamento e desenvolvimento turístico podem incluir (Hall e McArthur, 1998):

- uma análise de aspirações para determinar quem são/serão as partes interessadas importantes e garantir suas posições de poder, aspirações e inclinações a favor ou contra avanços alternativos em potencial;
- uma análise ambiental para estimular a compreensão de questões sobre reestruturação organizacional assim como avanços competitivos em potencial de produto/mercado;
- exercícios pertinentes de segmentação de mercado;
- análise da estrutura de mercado competitivo atual e potencial a fim de identificar a inerente atratividade dos mercados e das aberturas que poderão existir e ser exploradas pelos gerentes;
- análise do ambiente mais amplo e futurista a fim de prever perspectivas que o evento possa querer explorar, mudar ou evitar, conforme necessário.

Localmente, pode-se empregar elementos do processo do planejamento estratégico a fim de obter um plano gerenciável, oportuno e com boa relação custo-benefício. *Workshops* abertos à comunidade e processos consultivos podem ser especialmente úteis para identificar vários problemas que surgem no desenvolvimento turístico, incluindo:

- Valores primários – o que residentes e visitantes valorizam na área?
- Aspirações – que papel os residentes querem que o turismo desempenhe no desenvolvimento econômico e social da comunidade?
- Receios – quais são as preocupações dos residentes quanto ao impacto do turismo sobre a comunidade?
- Possibilidades – quais são as principais características da área que os residentes desejam partilhar com os visitantes?
- Falhas – que fatores depreciam o local, tornando-o menos agradável de visitar?

(Tourism South Australia, 1991)

Ao examinar um processo de planejamento turístico local e definir a resposta da comunidade a alguns dos problemas descritos, a Tourism South Australia (1991) afirmou que os destinos, as municipalidades e os conselhos locais se encontram em situação muito melhor para determinar seu posicionamento em relação ao mercado turístico, ao desenvolvimento do produto e da infra-estrutura, às limitações de desenvolvimento, às perspectivas preferidas, às necessidades locais e aos indicadores pelos quais o êxito poderá ser medido.

Esse último ponto é especialmente importante, visto que o papel do indicador é de tornar sistemas complexos compreensíveis. Um indicador eficaz ou conjunto de indicadores ajuda o destino, a comunidade ou a organização a determinar em que ponto se encontra, para onde vai e quanto falta para atingir as metas escolhidas. Indicadores de sustentabilidade proporcionam uma medida da viabilidade de longo prazo de um destino ou uma comunidade baseados na extensão da eficiência e integração de seus sistemas econômicos, ambientais e sociais (Gill e Williams, 1994). Contudo, indicadores somente são úteis no contexto de questões adequadamente estruturadas (Hall e McArthur, 1998). Ao se escolhê-los, deve-se compreender claramente as metas políticas e de planejamento. A tipologia dos indicadores pode incluir, por exemplo:

- indicadores econômicos, ambientais e sociais (que meçam mudanças na situação da economia, ambiente e sociedade);
- indicadores de sustentabilidade (que meçam a distância entre a mudança e o estado sustentável do ambiente);
- indicadores de desenvolvimento sustentável (que meçam o progresso do objetivo mais amplo de desenvolvimento sustentável em um contexto nacional).

Infelizmente, tem havido uma tendência para escolher indicadores de mais fácil utilização e que reflitam mudanças mais visíveis e, como resultado, questões importantes como os impactos sociais e culturais exercidos pelo turismo, podem ser esquecidas (Craik, 1988). Além disso, é possível que não se selecionem indicadores apropriados, pois as organizações podem não querer ser responsabilizadas pelos resultados das avaliações (Hall e McArthur, 1998). Tem sido obtido, todavia, progresso significativo na seleção de vários indicadores de turismo sustentável (NcCol, 1994; Wight, 1998).

Os cinco mecanismos identificados por Dutton e Hall (1989) para a prática do turismo sustentável ainda parecem ser estratégias de planejamento aplicáveis em termos de destinos ou operacional, mas não tratam dos problemas contextuais que surgem na tentativa de implementar tais estratégias turísticas.

Mais recentemente, Lew e Hall (1998), ao examinarem uma pesquisa sobre desenvolvimento de turismo sustentável, identificaram várias “lições” referentes ao turismo sustentável que oferecem parte do contexto que os planejadores precisam compreender para fazer com que os princípios de sustentabilidade funcionem:

- O turismo sustentável representa uma orientação de valor no qual o gerenciamento dos impactos do turismo precedem a economia de mercado, embora a tensão entre os dois sempre esteja presente.
- Implementar um desenvolvimento de turismo sustentável exige medidas específicas de escala e contexto.
- Questões de turismo sustentável são moldadas pela reestruturação econômica global e são fundamentalmente diferentes em economias desenvolvidas e em desenvolvimento.
- Em uma escala comunitária, o turismo sustentável requer um controle local de recursos.
- O desenvolvimento do turismo sustentável exige paciência, diligência e comprometimento de longo prazo.

Nos próximos capítulos trataremos das implicações dessas lições na aplicação bem-sucedida de estratégias de turismo sustentável. Contudo, antes de passar ao próximo capítulo que descreve a importância de uma abordagem de sistemas ao planejamento turístico, discutiremos rapidamente as abordagens prescritivas comparadas às descritivas.

### Abordagens prescritivas e descritivas às políticas e ao planejamento turístico

A pesquisa sobre política e planejamento turístico e, naturalmente, em todas as ciências sociais, pode ser baseada em dois tipos principais de teoria: a que adota modelos prescritivos e a que adota modelos descritivos (Mitchell, 1989; Hall e Jenkins, 1995). “Modelos prescritivos ou normativos buscam demonstrar como deve ocorrer a elaboração de políticas [e planejamentos] em relação a padrões preestabelecidos”, enquanto “modelos descritivos documentam a forma pela qual o processo político realmente ocorre” (Mitchell, 1989, 264). Modelos prescritivos (normativos) servem de guia a uma situação ideal. A maioria dos textos sobre planejamento turístico adotou modelos prescritivos de processos de planejamento (Inskeep, 1991; Gunn, 1994). Entretanto, embora estes

possam ser modelos racionais úteis para serem comparados à realidade, não fornecem uma visão detalhada do mundo real do planejamento e da elaboração de políticas e o conjunto de valores, poder e interesses a ele associado (Hall e Jenkins, 1995). Em vez disso, abordagens, métodos e técnicas precisam ser avaliados em um contexto de metas, objetivos e resultados de planejamento e desenvolvimento turístico (Hall e McArthur, 1998).

Abordagens descritivas dão origem a explicações sobre o que ocorreu durante os processos de tomada de decisão, planejamento e elaboração de políticas. De fato, um dos maiores problemas em relação às abordagens prescritivas de planejamento turístico reside no fato de que seu valor não foi avaliado em termos do contexto econômico, cultural e ambiental. Muitos planos de turismo são apenas parcialmente ou nunca implementados (Pearce, 1989) e talvez uma das principais razões para que isso ocorra seja o fato de que eles representam abordagens de planejamento “racionais” que deixam de considerar o mundo no qual eles irão operar. Em outras palavras, embora os modelos de planejamento de turismo prescritivo sejam dedutivos, não se pode deduzir sem conhecimento anterior. Este livro utiliza uma combinação de abordagens prescritivas e descritivas. Embora vários capítulos descrevam o que ocorre em relação às políticas e ao planejamento turístico, também apresentam formas pelas quais eles podem ser melhorados. Apesar de o modelo de processo de política de planejamento usado neste livro ser essencialmente descritivo, uma vez que enfoca o poder, os arranjos institucionais e os valores como elementos de processos de planejamento e tomada de decisão, a articulação dos valores de sustentabilidade, a criação proposta de certas formas de arranjos institucionais e os argumentos a favor de certas abordagens para o turismo sustentável são prescritivos. Espera-se que ao se colocar argumentos e valores à frente do planejamento turístico, o processo de política e planejamento seja visto em termos do terreno contestado e político que ele realmente representa. Entretanto, em vez de ser considerada uma fraqueza, a esfera pública de debate deve ser vista como um ponto positivo, pois é somente mediante o debate aberto, da comunicação e da troca de idéias que se pode realmente conquistar o interesse público que o planejamento turístico busca representar.

## Conclusão

Assim como ocorre com todas as formas de desenvolvimento de recursos, o turismo requer sistemas de gerenciamento adequados. O livre mercado não é um mecanismo apropriado em si para proteger os interesses de todas as partes

e interessados no processo de desenvolvimento turístico. Sistemas de gerenciamento evoluem como solução ao desafio de uma ação coletiva (Ostrom, 1990). No caso do planejamento turístico, buscamos uma forma pela qual essa ação coletiva possa ser compreendida e promovida em um contexto de desenvolvimento turístico. Como foi ressaltado neste capítulo, foram desenvolvidas várias abordagens para o planejamento turístico, variando do fomento ilimitado à ênfase econômica e, mais recentemente, abordagens que dão destaque às dimensões ambientais e comunitárias do turismo. Desde meados da década de 1980, vários elementos se integraram em diversos níveis em uma tentativa de formular abordagens mais sustentáveis para o desenvolvimento turístico.

O crescente reconhecimento por parte do governo e da indústria do vínculo entre turismo e desenvolvimento sustentável representa um bom presságio para uma indústria turística social e ambientalmente mais sensível. Entretanto, o projeto, o planejamento e o gerenciamento de ambientes turísticos exige mais que a adoção simplista de códigos e diretrizes ou a auto-regulamentação do setor, por mais válidos que possam ser. Em vez disso, uma indústria turística sustentável requer um comprometimento com os princípios de desenvolvimento sustentável por todas as partes envolvidas no processo de planejamento. Somente por esse comprometimento total pode-se obter uma integração de longo prazo de metas sociais, ambientais e econômicas, problemas que voltarão a surgir à medida que avançarmos pelas diversas dimensões e escalas da política e do planejamento turístico.

## Questões e leitura adicional

De que forma as falhas de mercado fornecem uma justificativa para o governo intervir no turismo? Por que é difícil implementar abordagens comunitárias ao turismo? Até que ponto os cinco mecanismos identificados por Dutton e Hall (1989) para a obtenção de um desenvolvimento turístico sustentável ainda são importantes no século XXI?

Textos essenciais sobre abordagens tradicionais de planejamento turístico são de autoria de Gunn (1994) e Inskeep (1991). Compare o livro de Gunn de 1994 com o de Gunn de 1988, para verificar a influência que as idéias sobre sustentabilidade podem exercer sobre o planejamento turístico. Murphy (1985) ainda proporciona a melhor introdução para uma abordagem comunitária para o planejamento e desenvolvimento turístico. Blowers (1997) e Evans (1997) detalham a contribuição de abordagens para planejamento ambiental contempo-

râneo para o desenvolvimento sustentável, enquanto vários colaboradores de Hall e Lew (1998) descrevem uma ampla série de pontos de vista geográficos sobre o mesmo tema. Debates sobre a abordagem estratégica para o gerenciamento da comunidade e de visitantes podem ser encontrados em Hall e McArthur (1998), assim como detalhes sobre as técnicas para incorporar valores das partes interessadas ao processo de planejamento.