

## GESTÃO PÚBLICA E TURISMO: IMPLICAÇÕES DO PLANEJAMENTO

*Juliana de Souza Dartora<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo discorrer sobre a gestão pública em turismo. Utiliza exemplos em nível mundial para ilustrar dificuldades e sucessos no planejamento do turismo nas localidades, elemento básico para o bom andamento de qualquer gestão. Traz um breve histórico da inserção do turismo na política brasileira. Conclui, ressaltando a importância e a dualidade existente entre a existência ou não de planejamento e seu conseqüente sucesso e/ou fracasso.

### INTRODUÇÃO

No atual cenário econômico mundial o setor de serviços está disparado na frente da indústria e da agricultura em termos de geração de trabalho e movimento de dinheiro. O turismo se insere neste contexto. A atividade teve um desenvolvimento notável nas últimas décadas. Passou a envolver mais pessoas, aspirações e expectativas por parte de indivíduos comuns que viram no setor uma fonte alternativa de renda e por parte de governantes que perceberam a grandeza da atividade enquanto geradora de divisas estrangeiras e circulação do dinheiro nacional. A inserção do poder público na gestão do turismo data de longa data. Já em 1956 o “Parlamento Nacional preocupava-se em dar ao país uma legislação para o turismo em desenvolvimento”. Outro avanço surgiu em 1958 com o Tourism Project Brazil. A comissão mista previa alguns planos para o país e seria o embrião do que veio a ser a EMBRATUR, oito anos mais tarde. Em nível de Estado, o Rio Grande do Sul foi o primeiro a ter um órgão oficial de Turismo. Em 1950 foi criado o Serviço Estadual de Turismo, atual SETUR. Antes disso o Touring Club do Brasil, lançado no Rio de Janeiro, foi a única entidade pública que atuou na atividade turística do Estado. Sua fundação, em Porto Alegre, foi em 1935.

---

<sup>1</sup> Secretaria Municipal de Turismo da Prefeitura de Caxias do Sul – Mestranda em Turismo da Universidade de Caxias do Sul

Percebe-se, olhando o passado, o crescente envolvimento dos governos na gestão do turismo. Atribui-se a este fato o número significativo de efeitos positivos trazidos pela atividade: empregos, renda, melhoria da qualidade de vida, auto-estima da população local, inserção da comunidade em nível estadual, nacional e ocasionalmente, internacional. Na América Latina o turismo passou a atrair a atenção dos governantes “uma vez que o crescimento econômico acelerado facilitou aos setores médios da população acesso às viagens de lazer” (MOLINA, 2001). Em meio a toda esta expectativa em relação ao turismo, surge a necessidade de planejamento, aqui concebido como formulação de objetivos que prevê meios e recursos para poder alcançá-los em um determinado período de tempo (MUNÓZ AMATO, in BARRETTO, 1991).

Gestão pública e planejamento estão estreitamente ligados e o primeiro implica a utilização do segundo enquanto instrumento norteador de atividades. O objetivo final de todos os planejadores é o desenvolvimento local. Este deve ser buscado através da integração entre vários setores e entidades participantes da comunidade em questão. Com relação a esta temática, Farrell (1992, p. 116) destaca: “development (including tourism) is a wide ranging activity that should never be divorced from a serious and concerned consideration of environment and society. In fact, the development system consists, at a minimum, of a mixed system of elements and linkages derived from the economy, environment and society. (...) no component may be more important than any other”. O ato de planejar é apenas uma parte do processo mais abrangente de “planejamento-decisão-ação”. (...) pode ser difícil isolar atividades nesse processo, que envolve elementos como acordos e negociação, compromisso, coerção, interesses, valores, escolhas e, claro, política” (HALL, 1995, p. 24). Serão analisados a seguir alguns conceitos e premissas básicas da gestão pública e da ação de planejar.

## **GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO**

Entende-se por gestão a atividade de gerenciar, administrar e conduzir uma empresa, instituição, cidade, estado ou país. A atividade envolve trabalho com recursos humanos, financeiros e materiais. Tem por objetivo atingir metas através do desempenho de funções de planejar, organizar, liderar e controlar (Megginson, Mosley e Pietri, 1998). Uma das dimensões do ato de administrar é a formulação do instrumento que guia os gestores por um determinado período de tempo, que pode ser de alguns meses até anos. Conforme Molina (2001), o planejamento na América Latina surge das preocupações resultantes destes países sobre o seu processo evolutivo. Percebe-se a necessidade de planejar o crescimento e não deixar que ele seja um processo natural. Para tanto, faz-se necessário a consideração dos

diferentes princípios e dimensões do planejamento. Para Barretto (1991), o ato de planejar é indispensável, deve considerar todas as variáveis, é essencialmente um exercício de previsão e suas ações devem estar integradas, formando uma unidade. Molina (2001, p. 70) analisando a situação do planejamento na América Latina e complementando a idéia anterior, expõe: “esta reforma da administração deve contar necessariamente com respaldos políticos, econômicos e comunitários, porque, na medida em que o planejamento obtenha o apoio e o compromisso das partes envolvidas, sua vinculação com o meio será mais estreita e seus resultados mais satisfatórios”.

Tem-se uma tradição paternalista no país que tudo deve ser providenciado pelo Estado para a população. Conforme Rolnik e Somekh (2000), a Constituição de 1988 forneceu aos Estados e municípios uma maior autonomia aonde “os brasileiros vem fortalecendo seu papel de gestores de políticas públicas”. Desta forma, criou-se um consenso no país de que a providência estatal deve vir em primeiro lugar. Talvez este fato explique a pouca popularidade do planejamento entre a população, que ainda hoje não participa ativamente quando há a possibilidade de interferência em algumas decisões permitidas pelos governos. Todos sabem da necessidade para a mudança, mas poucos se arriscam em opinar ou exteriorizar seus verdadeiros anseios. Isto agrega dificuldade ao processo, mas é possível “que se chegue a resultados qualitativamente superiores aos obtidos com a técnica tradicional”. (MOLINA, 2001).

O planejamento dentro do poder público é notório. Todos os órgãos em esfera nacional formulam seu planejamento baseado em um orçamento pré-estabelecido, por períodos geralmente de um ano, com recursos humanos já existentes. Pode-se apontar aqui algumas dificuldades que surgem ao longo deste processo.

Na maioria das vezes, o orçamento de que os governos dispõem não condiz com as necessidades da população em questão. Já é sabido que a verba destinada a muitos dos órgãos governamentais é insignificante perto do que realmente seria preciso para suprir uma cidade com todos os serviços básicos. Saúde, educação, transportes e saneamento básico são os que mais recebem dinheiro e mesmo assim, é difícil o suprimento destes serviços para toda a população. Basta olhar os números do país e as problemáticas já conhecidas para ilustrar esta situação. Newman (1972, 70) aborda a questão financeira dentro do planejamento expondo a seguinte idéia: “o planejamento implica grandes despesas e as vantagens que resultam podem não justificar o gasto necessário”. Em muitas situações, os líderes devem deixar de implantar determinadas idéias se os resultados previstos podem não ser tão significativos quanto esperado. Deste modo, o recurso é utilizado em outra área prioritária.

Além da falta de verba adequada, existe outro impedimento ao sucesso do planejamento: a distância entre governantes e governados. Não é tradição no país a participação da população nas decisões das esferas públicas. Os governos decidem e informam ao povo sobre novas medidas e projetos que, na maior parte das vezes, foram consolidados entre quatro paredes por um número seletivo de agentes. A administração vinda de cima se torna autoritária e como a população não fez parte do processo, a mesma se comporta de forma evasiva quanto ao andamento do processo. Conforme Sautter e Leisen, “se ha criticado a menudo el sector por sus decisiones de planificación “impuestas” sobre la población local por parte de grupos externos u organismos planificadores” (KEOGH, 1999).

Interesse político é outro impedimento encontrado no momento de se planejar os municípios ou estados. Questões partidárias muitas vezes interferem ou até mesmo impedem a previsão de determinados projetos. Esta situação se acentua quando as esferas públicas estão em ano eleitoral. Ainda de acordo com as mesmas autoras, o planejamento deve considerar todas as partes envolvidas no processo e que têm algum interesse no desenvolvimento da atividade turística, sem dar prioridade a um determinado grupo, considerando todos como parte essencial do processo.

Independente destas questões, todo órgão público deve ter este instrumento bem formatado, pois independente de quem o organizou, ele deve ser seguido fielmente pelos que estão a frente da administração local. É importante que se tenha um planejamento, pois só desta forma, a continuidade do processo será levada adiante e um histórico político será formado nas autarquias.

## **PLANEJAMENTO TURÍSTICO E GESTÃO PÚBLICA**

O planejamento turístico utiliza-se dos mesmos conceitos básicos de qualquer planejamento, porém apresenta algumas peculiaridades que devem ser consideradas.

Os problemas enfrentados pelos planejadores do turismo também são similares àqueles de outras áreas. Dentre eles pode-se citar a questão já bem debatida sobre os benefícios para alguns e perdas para outros em virtude do desenvolvimento do turismo. Lindberg, Andersson e Dellaert (2001) retratam bem este ponto quando realizaram um estudo em Are, Suíça, sobre os benefícios para os turistas e as perdas para algumas parcelas da população sobre o aumento do número de pistas de esqui. Os autores concluem chamando a atenção para a responsabilidade que os planejadores têm sobre a implantação de determinados projetos em uma localidade: “esta diversidad de actitudes, así como de percepciones y valoraciones de los efectos del turismo, supone todo un reto para los responsables de decidir si los beneficios

generados para algunos miembros de la comunidad compensam las perdidas que acarrea para otros”.

São muitos os estudos que tratam sobre as desigualdades causadas pelo desenvolvimento da atividade turística. Cohen (2001), em seu estudo sobre os tecelões mexicanos comenta: “ ...Teotitlán’s market prosperity is not shared equally by the entire community, nor do the economic benefits of increased tourism extend to the other weaving villages”.

Cabe mencionar aqui que esta é uma questão permanente para quem tem a responsabilidade de tomar decisões. Na gestão pública ou privada, deve-se ter uma postura quanto a determinados assuntos e é muito difícil a neutralidade. Em qualquer localidade, por menor que seja, sempre haverá interesses distintos e opiniões contrárias às decisões tomadas por quem está a frente do poder.

Vive-se em um ambiente muito dinâmico e o planejamento é o instrumento que diminuirá as incertezas no processo de tomada de decisões. Para Molina (2001) o planejamento deve levar em conta a complexidade do turismo. Não deve ser considerado somente o lado econômico da atividade. Esta visão reducionista não traz desenvolvimento e gera conflitos nas localidades em questão. Conforme o mesmo autor “o turismo é resultado de uma cultura universal, mas também transcende as culturas locais nas quais se manifesta. Esta dualidade estrutural do turismo é fundamental para qualquer planejamento que pretenda promover um autêntico processo de desenvolvimento, seja da própria atividade, das empresas ou das comunidades locais que se relacionam de maneira direta ou indireta com a atividade”.

(p. 10)

Com o crescimento do setor turístico, se dá, em nível mundial, o interesse dos governos locais pela atividade. O Departamento de Turismo passa a ser um Serviço e mais adiante é elevado à Secretaria ou Ministério. Com isso, passa a ter um orçamento mais significativo dentro da União e exercer um papel relevante nas decisões tomadas dentro do governo. Ainda de acordo com Molina, o Estado procura atualmente redimensionar seu papel juntando-se à iniciativa privada e tendo uma gestão mais dinâmica do que foi no passado. O que muda é a maneira de planejar, onde o planejamento centralizado dá lugar a um mais participativo que reconhece a realidade local e os interesses regionais. Um exemplo comentado por Khan (2000) é o governo de Cingapura que até 1983 não deu importância ao turismo, pois a atividade estava em uma fase de crescimento natural. Após esta data, os números de chegadas de turistas começaram a baixar e então o governo local passou a

incentivar e planejar a atividade, pois perceberam a relevância do setor na contribuição para o desenvolvimento e economia local.

Getz (in HALL, 1987) traçou quatro abordagens do planejamento turístico: impulsionista, econômica/industrial, física/espacial e comunitária. Hall acrescentou a abordagem sustentável que atualmente é a mais indicada para o turismo (HALL, 1995). As abordagens não são exclusivas e todos seus aspectos devem ser considerados. Hall afirma que o predominante no setor turístico é a abordagem impulsionista que resulta em um planejamento centralizado que não permite a participação da comunidade receptora. Há necessidade de agregar ao planejamento turístico, preocupações sociais e ambientais.

Mules (2000) trata também sobre planejamento público do turismo. Sobre a realidade australiana, o autor destaca a atenção dada pelo governo ao setor de eventos. Após o governos dar-se conta que eventos poderiam ser atrativos para turistas e a divulgação do nome da localidade, passaram a ser criados órgãos especiais, entro da esfera governamental, que se preocuparam única e exclusivamente em atrair eventos para suas cidades. Isto gerou concorrência e desentendimentos entre os estados, além de alguns prejuízos para o governo local. Mesmo assim, o poder público incentiva este tipo de turismo no país. Mules (2000, p. 287) justifica: “Eventos especiais tornaram-se uma parte importante da política nos estados da Austrália. Tais eventos são valorizados não só por sua atração turística, mas também pelos impactos econômicos que advêm dos gastos de turistas. Portanto, eventos tornaram-se parte da arena política de desenvolvimento econômico, bem como parte da política de turismo. Os benefícios de tais eventos podem ser grandes a ponto de justificar considerável despesa governamental para organizá-los e promovê-los”.

## **CONCLUSÃO**

Nota-se, a partir dos exemplos citados, que o turismo passa a ser utilizado pelos governos como sua justificativa de desenvolvimento econômico. Todo o discurso gira em torno dos benefícios que a atividade traz para a população. Apesar do avanço nos estudos nesta área e do maior conhecimento da atividade por parte de governantes, ainda predomina a visão reducionista citada por Molina e impulsionista citada por Getz, onde o turismo é visto como a resposta para todos os problemas econômicos das localidades. Não se tem ainda uma visão mais ampla do desenvolvimento do turismo e só é considerado o lado financeiro/econômico da atividade. O turismo é um processo muito mais amplo do que geração de empregos e forma alternativa de renda. A atividade envolve pessoas, logo concentra desejos, anseios, busca pelo prazer. Estes elementos acarretam relações entre locais

e turistas e, a partir daí, desencadeia-se um processo que pode estar fora do controle de quem planeja. Por isso é importante a visão ampliada por parte dos gestores públicos em relação ao turismo. Não basta somente pensar em retorno financeiro, mas também nos resultados sociais que implica o desenvolvimento da atividade.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- BARRETTO, Margarita. **Planejamento e Organização em Turismo**. Campinas, SP. Papirus, 1991.
- COHEN, Jeffrey. **Textile, Tourism and Community Development**. Annals of Tourism Research, Vol. 28, n° 2, p. 378 – 398, 2001.
- FARREL, Bryan. **Tourism as an element in sustainable development: Hana, Maui**. In: SMITH, V. e Eadington, W. *Tourism Alternatives: potentials and problems in the development of tourism*, Philadelphia, 1992, p. 115-134.
- FLORES, Hilda Hubner (org.). **Turismo no RS: 50 anos de pioneirismo no Brasil**. Porto Alegre, RS. EDIPUCRS, 1993.
- HALL, M. **A tomada de decisão política e o planejamento centralizado: Darling Harbour, Sydney**. In: TYLER, D, GUERRICA, Y. e ROBERTSON, M. *Gestão de Turismo Municipal: teoria e prática do planejamento turístico nos centros urbanos*. São Paulo. Futura, 2000, p. 21-40.
- KHAN, H. **A explosão do turismo: decisões políticas em Cingapura**. In: TYLER, D, GUERRICA, Y. e ROBERTSON, M. *Gestão de Turismo Municipal: teoria e prática do planejamento turístico nos centros urbanos*. São Paulo. Futura, 2000, p. 95-124.
- LINDBERG, Kreg, ANDERSSON, Tommy e DELLAERT, Benedict. **El desarrollo turístico: una evaluación de sus costes y beneficios**. Annals of Tourism Research en español. Vol. 3, n. 2, 2001, p. 397-421.
- MEGGINSON, C. , MOSLEY, D. e PIETRI, P. *Administração: conceitos e aplicações*. São Paulo. Harba, 1998.
- MOLINA E., Sérgio. **Planejamento integral do turismo: um enfoque para a América Latina**. Bauru, SP. EDUSC, 2001.
- MULES, Trevor. *Turismo de eventos e desenvolvimento econômico na Austrália*. In: TYLER, D, GUERRICA, Y. e ROBERTSON, M. *Gestão de Turismo Municipal: teoria e prática do planejamento turístico nos centros urbanos*. São Paulo. Futura, 2000, p. 265-290.
- Newman, William Herman. *Ação Administrativa: as técnicas de organização e gerência*. São Paulo. Atlas, 1972.
- ROLNIK, R e SOMEKH, N. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. São Paulo em Perspectiva, vol. 14, n. 4. São Paulo, 2000.
- SAUTTER, E. e LIESEN, B. **La gestión de las partes interesadas: un modelo de planificación turística**. Annals of Tourism Research en Español, vol. 1, n. 1, 1999, p. 101-119.