

Revista Iberoamericana de Turismo



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



DOI: 10.2436/20.8070.01.9

140

Planejamento do turismo e *stakeholders*: abordagens, concepções, metodologias

Marcilio Lins de Medeiros Brito

Doutorando em Turismo pela Universidade de Aveiro, Portugal
Membro da carreira de Técnicos em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo
de Sergipe, Brasil
E-mail: marciliodemedeiros@gmail.com

Zélia Maria de Jesus Breda

Doutorada em Turismo pela Universidade de Aveiro, Portugal
Professora Auxiliar do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da
Universidade de Aveiro, Portugal
Diretora do Mestrado em Gestão e Planeamento em Turismo
E-mail: zelia@ua.pt

Carlos Manuel Martins da Costa

Doutorado em Turismo pela Universidade de Surrey (Reino Unido).
Professor Catedrático e Diretor do Departamento de Economia, Gestão e Engenharia
Industrial da Universidade de Aveiro
E-mail: ccosta@ua.pt

Resumo

Este artigo visa à revisão da literatura produzida acerca do planeamento turístico e da participação de *stakeholders*, de modo a apresentar o *state of art* da investigação na área. O planeamento é função essencial para o desenvolvimento do turismo em qualquer destinação turística. Sem um processo de planeamento sistemático e institucionalizado, a atividade turística acontece de forma improvisada e tem seu desenvolvimento e sustentabilidade comprometidos. Para melhor entender como os investigadores têm tratado essas questões e quais conclusões foram apresentadas, buscou-se os artigos científicos produzidos no período de 1990 a abril de 2013, em bases de dados de produção científica, com seleção final de 23 artigos. Os principais resultados apontam para a existência de um planeamento do turismo

falho ou inexistente, ausência de sustentabilidade no planejamento e prática do turismo, ausência ou baixa participação dos *stakeholders*, sobretudo da comunidade local, e a necessidade de aperfeiçoar a colaboração, as parcerias, a comunicação e os mecanismos de coordenação entre os diversos *stakeholders*.

Palavras-chave: Planejamento do turismo. *Stakeholders*. Sustentabilidade. Participação. Comunidade local.

Introdução

Este artigo visa à revisão da literatura produzida acerca do planejamento turístico e da participação de *stakeholders* nesse processo, de modo a apresentar o *state of art* da investigação na área. O planejamento é função essencial para o desenvolvimento do turismo em qualquer destinação turística. Sem um processo de planejamento sistemático e institucionalizado, a atividade turística acontece de forma improvisada e tem seu desenvolvimento e sustentabilidade comprometidos.

É na arena política da ação estatal que o planejamento está inserido ao receber, analisar, filtrar, incorporar ou não inúmeras demandas sociais, políticas, econômicas, ambientais, por meio da interferência de múltiplos atores sociais (*stakeholders*). Nesse processo, a política (*politics*) e as políticas públicas (*policies*) encontram-se e configuram um dos mais significativos campos de disputa pelo uso e aplicação dos recursos públicos.

Dentro desse contexto, o planejamento assume um papel central ao operacionalizar demandas em ações concretas, com identidade própria, limites de recursos, prazos, área geográfica de aplicação, e ao definir responsabilidades pela execução dos variados planos, programas, projetos, atividades e ações nas estruturas organizacionais do Estado.

As primeiras abordagens do turismo concentravam-se nos impactos econômicos da atividade e os impactos ambientais e sociais eram considerados apenas de modo secundário. O planejamento turístico reflete a evolução dessa concepção. Costa (2001) frisa que o aparecimento de um campo identificável e personalizado do planejamento turístico pode ser observado somente após 1920, com a publicação sistemática na Inglaterra de legislação especificamente relacionada com o turismo.

Uma grande tradição de planejamento do turismo, segundo Hall (2000), é na verdade uma forma de não-planejamento, a que ele chama de 'ufanismo'. Para essa visão ufanista, o turismo é benéfico para um destino e seus habitantes; recursos ambientais são promovidos como ativos a fim de estimular o interesse do mercado e aumentar os benefícios econômicos, e as barreiras ao desenvolvimento são reduzidos.

Se os destinos turísticos constituem um conjunto de produtos e serviços atrativos disponíveis numa região ao serviço dos turistas (PEARCE, 1989), a evolução do turismo traz, para Edgell (1990), muitos problemas para a comunidade local, isto é, superlotação, congestionamento de tráfego, superestrutura e deterioração sociocultural. A maioria desses problemas pode ser atribuída às políticas de *laissez-faire* de turismo e planejamento insuficiente.

Baud-Bovy (1982) chama a atenção que, embora a maioria dos países venha preparando planos de desenvolvimento turístico, muitos desses planos não são implementados, e outros são apenas parcialmente ou muito parcialmente implementados. Gunn (1988) alerta que o planejamento convencional tem sido frequentemente orientado apenas para um plano, muito vago e abrangente, reativo, esporádico, divorciado de orçamentos e produzindo dados estranhos.

Para melhor entender como os investigadores têm tratado essas questões e quais conclusões foram apresentadas, a presente investigação realizou pesquisas em bases de dados de produção científica, com seleção final de 23 artigos. A estrutura deste trabalho está organizada conforme a seguir é descrita. Após a introdução, é exposta a metodologia da presente investigação na segunda secção. Os resultados deste trabalho são exibidos na terceira secção, que está dividida em quatro subsecções.

As subsecções estão assim ordenadas: objetivos de investigação propostos pelos investigadores; metodologias utilizadas pelos autores; revisão da literatura, com ênfase nas principais abordagens e conceitos privilegiados pelos investigadores; e resultados, implicações e sugestões para novas investigações apresentados pelos autores. Na quinta e última secção, são fornecidas as conclusões a que se chegou dos artigos examinados.

Os principais resultados apontam para a existência de um planeamento do turismo falho ou inexistente, ausência de sustentabilidade no planeamento e prática do turismo, ausência ou baixa participação dos stakeholders, sobretudo da comunidade local e a necessidade de aperfeiçoar a colaboração, as parcerias, a comunicação e os mecanismos de coordenação entre os diversos stakeholders.

Planeamento turístico e *stakeholders*: contextualização do tema

Antes de verificar de que formas o planeamento turístico e a participação de *stakeholders* são tratados nos artigos selecionados, é conveniente observar o estado da produção científica consubstanciada em livros dedicados à área e artigos frequentemente citados. Como é possível depreender, o planeamento turístico aponta para a perspectiva totalizante da sustentabilidade, englobando no debate os aspectos económicos, sociais, culturais e ambientais, e a participação pública na tomada de decisões é agora um critério amplamente aceite de desenvolvimento sustentável (HEALY, RAU & MCDONAGH, 2012).

Para Mathieson e Wall (1992, p. 5-6), “os impactos transversais [do turismo] são o resultado direto da natureza interativa dos fenômenos económicos, ambientais e sociais. Interações entre componentes de cada um desses domínios de impactos induzem a promover mudanças que reverberam através do sistema, criando uma complexa ordem de fluxos de impactos”. Gunn e Var (2002) entendem que, seja como for denominado ou descrito, o turismo não é apenas constituído por hotéis, companhias aéreas ou pela chamada indústria turística, mas é antes um sistema de grandes componentes ligados entre si numa relação íntima e interdependente.

No sistema turístico, a importância dos governos no desenvolvimento da atividade turística é ressaltado por diversos autores. Hawkins (1992), por exemplo, destaca que, a fim de otimizar os benefícios económicos, vários governos permitiram ao setor privado tomar decisões importantes sobre o desenvolvimento do turismo de modo livre e não planejado. Inskip (1991) afirma que uma abordagem completamente de mercado pode resultar em degradação ambiental e perda da integridade sociocultural da área turística, mesmo que ela traga no curto prazo benefícios económicos.

Várias experiências mundiais demonstram os resultados danosos da ausência ou condução insatisfatória do planeamento e do gerenciamento turísticos, com a consequente ocorrência de impactos inesperados e indesejados. Algumas destinações turísticas tiveram que realizar um *redesenvolvimento*, o que demandou mais tempo e investimentos financeiros (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 1994). Gunn (1988) destaca a importância do Estado no provimento de infraestrutura e na regulamentação de atividades privadas, devendo ser o planeamento uma ação integrativa, colaborativa e cooperativa por parte daqueles que decidem sobre os usos territoriais do turismo.

Governos buscam entender e mitigar os efeitos negativos culturais, sociais e ambientais do turismo, o uso pelo turismo de bens públicos e a natureza espacial do turismo que requer planejamento de uso do território (KERR, 2003). Convergente com esse ponto de vista, a Organização Mundial do Turismo (OMT) propõe uma abordagem integrada e abrangente do planejamento turístico, uma vez que reconhece não ser suficiente simplesmente construir acomodações e atrativos no mercado altamente competitivo da atualidade (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 1997).

Muitos são os atores-chave ou *stakeholders* que podem ser incluídos no processo de planejamento: população local, organizações não governamentais (por exemplo, de defesa ambiental), associações profissionais e sindicatos (hoteleiros, guias de viagem, proprietários de restaurantes e bares), instituições educacionais que possuem cursos na área, ocupantes de cargos eletivos. Cada um desses atores traz um conjunto particular de necessidades, conhecimento e perspectivas para a mesa de decisão (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 1997).

Em vez de planejamento convencional, Gunn (1994) propõe o planejamento interativo que incorpora opiniões da comunidade local no processo de planejamento. Godfrey e Clarke (2000), defendem que, no âmbito local, os governos devem garantir, em todas as fases do planejamento, a participação e o envolvimento da população residente, uma vez que as comunidades são o elemento básico do turismo moderno e é onde os impactos positivos e negativos são sentidos de modo mais vigoroso e perceptível.

Embora muito mais difícil, melhores decisões podem ser alcançadas por meio de um processo participativo. Essa mudança de ênfase não significa que o papel dos planejadores profissionais seja abandonado. Antes, significa que as decisões finais tenham uma chance maior de serem implementadas se os públicos forem envolvidos (GUNN, 1994). Este autor concorda com Inskeep (1991) de que só o planejamento integrado pode tranquilizar as comunidades que o tipo de resultados do desenvolvimento serão apropriados.

Objetivos de investigação propostos pelos investigadores

Os objetivos almejados podem ser classificados em dois grandes grupos. O primeiro reflete a busca de entendimento de aspectos mais abrangentes, tais como analisar a visão de desenvolvimento do turismo entre os atores sociais; e identificar o grau de envolvimento dos *stakeholders* no planejamento do turismo. O segundo concentra-se em pontos de vista mais focados em questões específicas.

No primeiro conjunto, encontram-se estudos que almejam a compreensão de processos: investigar os atributos e condições necessárias para alimentar parcerias efetivas no planejamento estratégico do turismo e discutir ligações do processo com a aprendizagem social (WRAY, 2011). Por outro lado, há aqueles que visam a avaliação de resultados incorporados a produtos: avaliar se o planejamento do turismo nos destinos contribui para o desenvolvimento sustentável, nos planos regionais e locais de turismo (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012).

No segundo grupo, que trata de questões com foco mais estrito, estão os que se debruçam sobre abordagens de planejamento para determinados tipos de turismo (turismo de aventura, turismo de chá, turismo étnico, turismo baseado na natureza, turismo rural, turismo em sítios de arqueológicos); e sobre a participação de uma categoria bastante específica de *stakeholders*: identificar papéis atuais e desejados das organizações não-governamentais ambientais (ENGOs, na sigla em inglês) nas políticas e planejamento do turismo (LOVELOCK, 2003). O Quadro 1 sintetiza os principais objetivos encontrados nas investigações científicas.

Quadro 1. Objetivos de investigação

Artigo	objetivos
Lovelock (2003)	identificar papéis atuais e desejados das organizações não-governamentais ambientais nas políticas e planejamento do turismo; questionar se as dicotomias "em desenvolvimento/desenvolvido" ou "Ocidente/Asiático" são úteis para analisar seus modos de ação.
Wray (2011)	Investigar os atributos e condições necessárias para alimentar parcerias efetivas no planejamento estratégico do turismo e discutir ligações do processo com a aprendizagem social.
Simão e Partidário (2012)	avaliar se o planejamento do turismo nos destinos contribui para o desenvolvimento sustentável.
Helmy e Cooper (2002)	analisar a capacidade e instrumentos de planejamento; identificar as diversas pressões que influenciam o desempenho do planejamento para a sustentabilidade de sítios arqueológicos.
Ladkin e Bertramini (2002)	analisar a visão de desenvolvimento do turismo entre os atores de turismo; a colaboração e coordenação entre múltiplos <i>stakeholders</i> de turismo; os inputs da indústria do turismo e de outros grupos de interesse, e as limitações e facilidades de colaboração e de coordenação.
Ngubane e Diab (2005)	envolver a comunidade local em um exercício de planejamento do turismo em conjunto com outros <i>stakeholders</i> relevantes
Waayers, Lee e Newsome (2012)	explorar a natureza da colaboração dos <i>stakeholders</i> como uma questão prática
Hasse e Milne (2005)	explorar como as abordagens participativas (PA) e os sistemas de informações geográficas (GIS) podem combinar-se para gerar uma estrutura que facilite uma melhor compreensão das atitudes em relação ao turismo e aumentar a participação e interação dos <i>stakeholders</i> no planejamento.
Ruhanen (2008)	analisar a transferência de conhecimento acadêmico sobre sustentabilidade para a prática do setor público do turismo
Marzuki, Hay e James (2012)	identificar o grau de envolvimento dos <i>stakeholders</i> no planejamento do turismo no contexto de uma região em desenvolvimento e explorar as limitações dos processos de participação pública lá, do ponto de vista de quatro grupos de <i>stakeholders</i> : funcionários públicos, empresas privadas, líderes comunitários e organizações não-governamentais - ONGs
Yuksel, Bramwell e Yuksel (1999)	identificar representações sociais amplas e visões específicas de <i>stakeholders</i> sobre o planejamento do turismo e meio ambiente; considerar o valor potencial de entrevistas com <i>stakeholders</i> como técnica dentro de um processo contínuo de planejamento.
Wan e Li (2013)	avaliar os impactos econômicos, socioculturais e ambientais do turismo, a satisfação do visitante e o nível de envolvimento da comunidade no planejamento do turismo local
Cheng et al. (2012)	analisar os pontos de vista dos <i>stakeholders</i> sobre o desenvolvimento do turismo, seus papéis potenciais e preocupações no caso do turismo de chá.
Wegner, Lee e Weiler (2010)	identificar potenciais atributos e contribuições para parcerias bem-sucedidas.
Schweinsberg, Wearing e Darcy (2012)	examinar a questão complexa da avaliação e compreensão dos pontos de vista da comunidade sobre a reestruturação em relação ao turismo rural baseado na natureza de economias rurais de agricultura e silvicultura tradicionais e suas atividades.
McDaniels e Trousdale (1999)	ajudar funcionários do governo e <i>stakeholders</i> a elaborar novas estratégias para o desenvolvimento do turismo rural.
Chheang (2009)	analisar o papel do Estado nas políticas de desenvolvimento do turismo

Kent, Sinclair e Diduck (2012)	compreender os papéis dos <i>stakeholders</i> no desenvolvimento sustentável do turismo de aventura.
Priskin (2003)	discutir questões de planejamento e gestão relacionadas ao desenvolvimento integrado do turismo baseado na natureza, incluindo a formação de um grupo de turismo regional e seu fracasso em se tornar firmemente estabelecido
Yang e Wall (2009)	examinar as questões socioculturais associadas ao turismo étnico e explorar estratégias de planejamento para o seu desenvolvimento .
Strzelecka e Wicks (2010).	chamar a atenção o desenvolvimento sustentável do turismo como uma ferramenta com potencial para gerar capital social, com base no desenvolvimento de laços locais.
Su e Wall (2012)	examinar as relações global-local, bem como o envolvimento e a governança, e suas implicações para a preservação e desenvolvimento do patrimônio, através do exame de sua estrutura de gestão, desenvolvimento de planos e opiniões da comunidade empresarial local.
Martin (2008)	conhecer valores e usos das florestas, e os impactos da gestão das florestas no turismo

Fonte: elaboração própria

Metodologias utilizadas pelos autores

Com fundamento na divisão clássica que enquadra os métodos de investigação em quantitativo e qualitativo, a abordagem qualitativa foi utilizada em quase $\frac{3}{4}$ das investigações (73,91%). As demais adotam uma abordagem mista, isto é, quanti-qualitativa (26,09%).

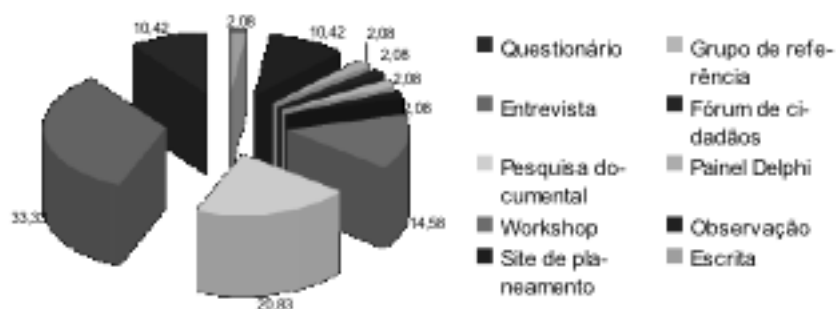
Quanto ao tipo de investigação, observa-se que o estudo de caso continua a ser largamente empregado na investigação em turismo, tipo de método típico da investigação exploratória e corresponde a 100% das investigações. Do total, 17,39% fazem uso do estudo multicaso, com vistas a ampliar o alcance do estudo ou para promover a comparabilidade dos dados. Apenas uma investigação de estudo multicaso declara tratar-se de investigação explicativa.

No que diz respeito às técnicas de recolha de dados, a maioria aplica entrevistas na abordagem qualitativa e inquérito por questionário para a obtenção dos dados quantitativos, o que costuma ser usual nas investigações na área das ciências sociais. No tocante ao inquérito, além da aplicação presencial, é possível encontrar questionário postal e em página web (LOVELOCK, 2003). No geral, as entrevistas ou são semi-estruturadas, com perguntas abertas e/ou fechadas, ou entrevistas em profundidade, o que permite a expressão livre dos respondentes. Em alguns casos, foram utilizadas formas diferenciadas de entrevistas: entrevistas em profundidade com mapas - *interviewing the map* (HASSE & MILNE, 2005); entrevistas em profundidade com o uso de Método de Repertório Grade (*Repertory Grid*), com Teoria da Construção Pessoal (SCHWEINSBERG, WEARING & DARCY, 2012); e entrevistas móveis para respondentes em áreas de difícil ACESSO (KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012).

Além dessas, é possível encontrar técnicas tão variadas quanto *workshops* (WRAY, 2011; NGUBANE & DIAB, 2005; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012); observação (YANG & WALL, 2009; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012); Painel Delphi (NGUBANE & DIAB, 2005); criação de site interativo de planejamento para participação da comunidade, grupos de referência de *stakeholders* e fóruns de cidadãos (WRAY, 2011); usadas isoladamente ou combinadas com outros instrumentos. Alguns estudos foram fundamentados exclusivamente em dados secundários, através de investigação documental (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012; WAN & LI, 2013; CHHEANG, 2009). As técnicas de recolha de dados

estão representadas na Figura 1.

Figura 1. Recolha dos dados



Fonte: elaboração própria

Convergente com as abordagens escolhidas, a análise dos dados foi qualitativa para investigações qualitativas e quanti-qualitativa para as investigações com abordagens mistas. Para a análise qualitativa, foi empregada principalmente a Análise de Conteúdo, com codificação manual ou com o *software* NVivo. Na definição de categorias de análise, os investigadores valeram-se de critérios fornecidos por outros autores; de teorias já consolidadas, a exemplo da Teoria das Representações Sociais (YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999) e do Pensamento Focado no Valor (MCDANIELS & TROUSDALE, 1999); ou desenvolveram ferramenta própria (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012). Em 65,22% dos artigos que utilizam a abordagem qualitativa na análise, não está especificada qual a técnica utilizada no tratamento dos dados, o que impede que se possa extrair sentido estatístico do conjunto das investigações.

A análise quantitativa baseou-se principalmente em estatística descritiva, com o uso do *software* SPSS (LOVELOCK, 2003; YANG & WALL, 2009) ou não (SU & WALL, 2012; CHENG et. al., 2012). Houve o emprego também dos *softwares* ArcView™ GIS para informações geográficas (HASSE & MILNE, 2005) e RepGrid para análise de clusters (SCHWEINSBERG, WEARING & DARCY, 2012).

Principais abordagens e conceitos discutidos pelos investigadores

Os temas relacionados à sustentabilidade dominam grande parte dos estudos analisados, seja no enfoque de desenvolvimento sustentável (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012); turismo sustentável (LOVELOCK, 2003; WRAY, 2011); ou questões diretamente relacionadas ao meio ambiente (WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012; MARZUKI, HAY & JAMES, 2012; YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999; WAN & LI, 2013; SCHWEINSBERG, WEARING & DARCY, 2012; PRISKIN, 2003; MARTIN, 2008). Cerca de 70% dos autores referem-se inequivocamente à sustentabilidade.

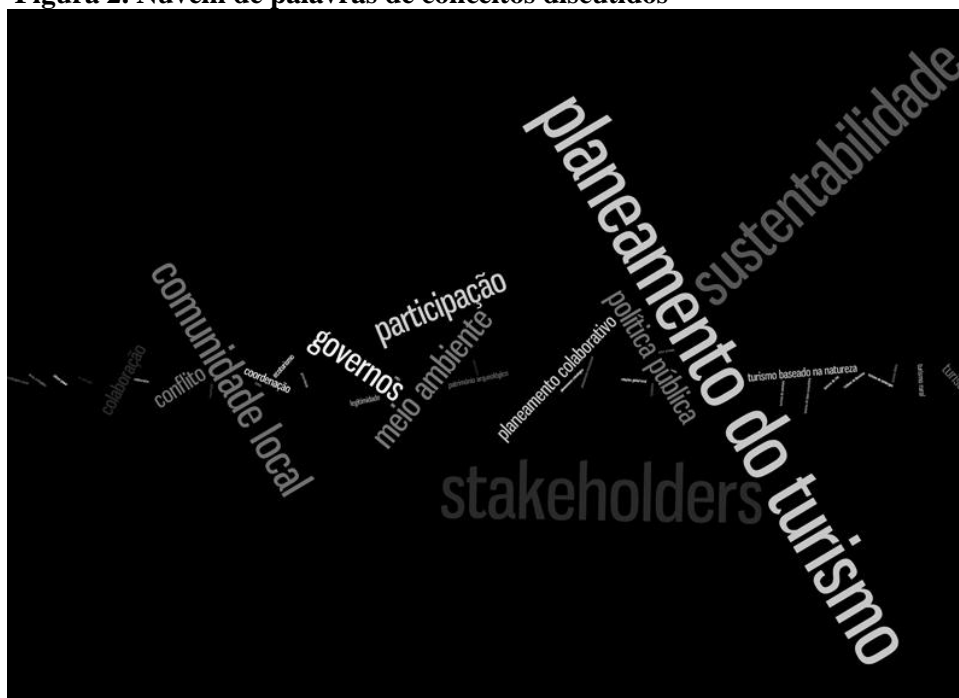
Aspectos relacionados aos *stakeholders*, com destaque para a comunidade local, são também amplamente tratados sob a perspectiva da participação (WRAY, 2011; SIMÃO &

PARTIDÁRIO, 2012; HASSE & MILNE, 2005; MARZUKI, HAY & JAMES, 2012; STRZELECKA & WICKS, 2010; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; MCDANIELS & TROUSDALE, 1999; SCHWEINSBERG, WEARING & DARCY, 2012), da colaboração (LADKIN & BERTRAMINI, 2002; WRAY, 2011; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; HASSE & MILNE, 2005; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012), da coordenação (PRISKIN, 2003; LADKIN & BERTRAMINI, 2002; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012), da co-operação (LOVELOCK, 2003), da *citizen power* (WRAY, 2011), do conflito (WRAY, 2011; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012; SU & WALL, 2012; HASSE & MILNE, 2005; YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999; LOVELOCK, 2003), de sua identificação e legitimidade (LADKIN & BERTRAMINI, 2002; LOVELOCK, 2003).

As principais abordagens de planejamento do turismo refletem o estado da arte da investigação na área. São abordagens que oferecem pontos de vista não muito diversos, muitas vezes complementares, sobre o planejamento sustentável do turismo e o papel dos *stakeholders*, a saber: planejamento colaborativo, planejamento transacional, abordagens participativas. Alguns autores utilizam teorias ou modelos desenvolvidos por outros investigadores da área do turismo, como o *Tourism Optimisation Management Model* (TOMM) adotado por Ngubane e Diab (2005).

Outros incorporam concepções teóricas de outras ciências como a psicologia, a gestão, as ciências sociais, a geografia, as ciências do ambiente, a economia: Teoria Social da Aprendizagem, Sistemas de Informação Geográfica, Gestão do Conhecimento, Teoria da Construção Pessoal, Pensamento focado no valor, Discurso do Poder, Teoria do Campo Interacional, Capital Social, Governança, Escala da Paisagem (*landscape-scale*). A Figura 2 representa os principais conceitos observados nos artigos pesquisados

Figura 2. Nuvem de palavras de conceitos discutidos



Tipos.png Fonte: elaboração própria

Resultados, implicações e sugestões para novas investigações

Dentre os principais resultados, destacam-se os apresentados a seguir. O planejamento do turismo é, por vezes, falho ou inexistente (HELMY & COOPER, 2002; CHENG ET. AL., 2012; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012; PRISKIN, 2003; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012). Apesar de a sustentabilidade ter sido incorporada ao discurso acadêmico, empresarial e governamental, a prática do planejamento do turismo ainda pode concentrar-se nos benefícios econômicos do turismo (geração de emprego, aumento da renda local, redução da pobreza etc.), sem consideração aos impactos ambientais e socioculturais (PRISKIN, 2003; SU & WALL, 2012; YANG & WALL, 2009), principalmente em países em desenvolvimento, mas não apenas neles.

Há ausência ou baixa participação dos *stakeholders*, sobretudo da comunidade local (KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; WEGNER, LEE & WEILER, 2010; SU & WALL, 2012; YANG & WALL, 2009; NGUBANE & DIAB, 2005; YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999; WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012; SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012; WRAY, 2011; WAN & LI, 2013; MARZUKI, HAY & JAMES, 2012). Isso tornar-se mais problemático em relação ao envolvimento de minorias étnicas, grupos marginalizados e desfavorecidos econômica e politicamente, e moradores com baixo nível de educação e pouca compreensão sobre o processo de planejamento devido à informação insuficiente propiciada pelos planejadores.

Nesses casos, o planejamento é essencialmente um processo de cima para baixo, com uma abordagem de comunicação unidirecional e a comunidade tem dificuldades em aproveitar os benefícios decorrentes do turismo. Expressaram também desejo de maior participação organizações não-governamentais ambientais (LOVELOCK, 2003) e prestadores de serviços (MARTIN, 2008). Há exemplo de elaboração de plano de desenvolvimento do turismo que não foi implementado (WRAY, 2011), o que demonstra ser ainda útil a afirmação de Baud-Bovy (1982) já mencionada na introdução deste estudo.

Para melhorar a participação dos *stakeholders*, abordagens participativas são propostas. Destacam-se, entre elas, abordagens com apoio de Sistemas de Informação Geográfica – SIG, que utiliza recursos visuais como a fotografia aérea (HASSE & MILNE, 2005); o Pensamento Focado no Valor (MCDANIELS & TROUSDALE, 1999), a Teoria da Construção Pessoal baseada em grades de repertório (SCHWEINSBERG, WEARING & DARCY, 2012) e a realização de *workshops* microrregionais em comunidades rurais afastadas dos centros geográficos de decisão (STRZELECKA & WICKS, 2010).

Determinados autores destacam a necessidade de colaboração, formação de parcerias, melhor comunicação e criação de mecanismos de coordenação entre os *stakeholders* para o sucesso do desenvolvimento do turismo (CHENG ET. AL., 2012; WEGNER, LEE & WEILER, 2010; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; MARTIN, 2008). Ladkin e Bertramini (2002) constatam que, apesar da consciência dos benefícios da colaboração no planejamento, a colaboração ainda não é uma parte importante do processo de desenvolvimento do turismo.

Embora essas questões estejam relacionadas com o conceito de governança, um tema que ganhou nova força com os movimentos de Reforma do Estado, somente Priskin (2003) refere-se explicitamente a ele. A ausência de sinergia advém da fragmentação e falta de coordenação entre os empresários de turismo, entre a indústria de turismo e os governos; entre os órgãos oficiais de turismo e outras órgãos que tratam de áreas transversais como cultura e meio ambiente, entre outros.

A falta da aplicação de princípios de sustentabilidade merece atenção dos investigadores (PRISKIN, 2003; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012). A sustentabilidade é mencionada ao nível de objetivos amplos, mas não está sempre claramente articulada com os objetivos operacionais ou específicos (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012; HELMY & COOPER,

2002). Ruhanen (2008) chama a atenção que o vasto corpo de conhecimento acadêmico sobre a sustentabilidade não tem sido difundido eficazmente para o nível da destinação onde ele é realmente necessário por aqueles que planejam e gerenciam a atividade turística.

Quanto à gestão do turismo, os autores alertam para problemas tais como falhas na gestão de locais de interesse turístico (HELMY & COOPER, 2002); na mitigação de impactos negativos e gerenciamento da implementação dos planos, com obstáculos e atrasos burocráticos (YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999); conflito entre órgãos de turismo e órgãos ambientais (KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012); necessidade de treinamento dos recursos humanos para o turismo (CHHEANG, 2009; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; HELMY & COOPER, 2002); e ausência de prestação de contas (*accountability*) por parte dos gestores públicos (HELMY & COOPER, 2002). Os resultados, no entanto, parecem circunscritos a estudos de caso singulares, o que não permite delinear padrões para esses achados.

Outros pontos que podem ser mencionados são: necessidade de infraestrutura básica e turística (HELMY & COOPER, 2002; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; PRISKIN, 2003; CHHEANG, 2009); escassez de aspectos relacionados à implementação e revisões dos planos (SIMÃO & PARTIDÁRIO, 2012) e falta de envolvimento dos *stakeholders* na fase de implementação (MARZUKI, HAY & JAMES, 2012; HELMY & COOPER, 2002); e necessidade de melhor planejamento de marketing, e ações de promoção e comercialização (CHENG ET. AL., 2012; KENT, SINCLAIR & DIDUCK, 2012; PRISKIN, 2003).

Dentre as implicações expostas pelos autores, merecem referência a sugestão de uma abordagem de gestão do conhecimento para suprir a lacuna entre conhecimento e prática do turismo (RUHANEN, 2008); a constatação de que a ausência de certos tipos de *stakeholders* pode afetar negativamente os resultados de investigações (CHENG ET. AL., 2012); a necessidade de investigação a longo prazo como condição necessária para compreender plenamente a natureza da colaboração e como ela evolui (WAAYERS, LEE & NEWSOME, 2012); e que muitas das recomendações dos *stakeholders* relacionam-se menos com os aspectos técnicos das parcerias e muito mais com dimensões humanas (WEGNER, LEE & WEILER, 2010).

No que concerne a sugestões para novas investigações, são indicadas a realização de estudos que possam concentrar-se em diferenças de opiniões e preocupações entre grupos de *stakeholders* (YUKSEL, BRAMWELL & YUKSEL, 1999); e explorar perspectivas de funcionários de áreas transversais ao turismo (SU & WALL, 2012); a abordagem de como os diferentes *stakeholders*, em particular governos e indústria do turismo, poderiam ser melhor coordenados para alcançar o planejamento do turismo eficaz e formulação de políticas à escala regional (PRISKIN, 2003); a necessidade de aplicar uma ferramenta de investigação mais potente do que o estudo de caso e durante um período de tempo mais longo para examinar se o desenvolvimento de relações sociais e o *empowerment* foram construídos além do processo de planejamento (STRZELECKA & WICKS, 2010); e a necessidade de realização de mais estudos de caso para identificar os potenciais e as armadilhas do uso de abordagens participativas com Sistemas de Informação Geográfica, com vistas a avaliar salvaguardas apropriadas a serem desenvolvidas contra a má interpretação e uso indevido dos dados obtidos (HASSE & MILNE, 2005).

Considerações finais

Os conceitos discutidos pelos autores derivam de construtos teóricos de outros investigadores, alguns considerados seminais no corpo de conhecimentos do turismo e áreas afins. Não há conceituações novas que apontem para ideias inspiradoras. Embora as

abordagens ratifiquem a incorporação de conceitos de sustentabilidade, participação dos *stakeholders*, coordenação e colaboração, vê-se que há um longo percurso a ser trilhado para que essas ideias sejam incorporadas à prática do planejamento, da gestão e do desenvolvimento do turismo. Isso é mais grave para uma atividade como o turismo que se alimenta de recursos sociais, culturais e ambientais, e os impactos negativos de práticas destrutivas e não sustentáveis acabariam por minar suas próprias forças.

Algumas abordagens centram-se em nichos de mercado e fornecem a possibilidade de algum conhecimento sobre o planejamento para certos tipos de turismo, de importância notável para dadas destinações turísticas, por exemplo o turismo de chá na China e o turismo em sítios arqueológicos no Egito. Sobressaem estudos que oferecem soluções criativas para melhorar o entendimento e a interação de grupos carentes de acesso à informação e à educação, facilitar e incorporar comunidades tradicionais no processo de planejamento, como é o caso de abordagens participativas com apoio de recursos visuais.

Pode-se constatar que há artigos em que os objetivos de investigação não estão expressamente declarados ou são muito vagos, confusos, o que dificulta entender de que modo os resultados correspondem ou não ao que se visava em princípio. Apesar disso, verifica-se, quando possível, que, no geral, os autores apontam resultados coerentes com os objetivos pretendidos nas investigações.

Alguns estudos de caso conseguem ultrapassar os limites de resultados úteis a contextos muito próprios e entregar soluções com capacidade de alguma generalização. O estudo multicaso demonstra ser uma alternativa potencializadora. Ao se cotejar os estudos de caso, foi exequível extrair-se lições que estão presentes em várias investigações.

As abordagens mistas igualmente indicam ser um caminho promissor e que precisa ser mais e melhor explorado, bem como abordagens quantitativas que possam ir além do simples emprego da estatística descritiva. A triangulação de fontes utilizada em várias investigações é altamente recomendável para garantir confiabilidade, robustez dos resultados e enriquecimento das análises.

Merecem destaque especial os resultados que apontam falhas no planejamento, ausência de incorporação da sustentabilidade ao planejamento e, principalmente, ausência ou baixa participação da comunidade local tanto em países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, uma vez que a literatura comumente encontrada destaca apenas esse fenômeno no contexto do mundo em desenvolvimento (TEYE, SÖNMEZ & SIRAKAYA, 2002; TOSUN, 2000; TOSUN & TIMOTHY, 2003).

Salvo poucas exceções, as implicações, quando aparecem, não acrescentam muito além do que já está posto nos resultados comentados pelos investigadores. Praticamente, não são apresentadas sugestões para novas investigações, o que costuma ser praxe em trabalhos dessa natureza. É significativa a lacuna em trabalhos que reflitam acerca do planejamento do turismo no âmbito do ciclo de políticas públicas, que é seu ambiente natural. As fases desse ciclo, ou seja, formação da agenda, formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, nas quais há pressão de *stakeholders* e grupos de interesse, podem ser exploradas em estudos que tratem do planejamento turístico e participação social. Sugere-se essas abordagens para futuras investigações na área, bem como estudos que aprofundem a discussão da governança no âmbito do turismo.

Referências bibliográficas

Baud-Bovy, M. (1982). New concepts in planning for tourism and recreation. *Tourism Management*, 3(4), 308-313.

- Cheng, S et. al. (2012). Tea tourism development in Xinyang, China: stakeholders' view. *Tourism Management Perspectives*, 2–3, 28–34.
- Chheang, V. (2009). State and tourism planning: a case study of Cambodia. *Tourismos*, 4(1), 63-82.
- Costa, C. (2001). An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. *International Journal of Tourism Research*, 3(6), 425-441.
- Edgell, D.L. (1990). *International tourism policy*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Godfrey, K.; Clarke, J. (2000). *The tourism development handbook. A practical approach to planning and marketing*. London: Cassel.
- Gunn, C.A. *Tourism Planning*. (1988). New York: Taylor & Francis.
- Gunn, C.A. (1994). *Tourism Planning: basics, concepts, cases*. Washington: Taylor & Francis.
- Gunn, C.A.; Var, T. (2002). *Tourism Planning: basics, concepts, cases*. New York: Routledge.
- Hall, C.M. (2000). *Tourism planning: policies, processes and relationships*. Essex: Prentice Hall.
- Hasse, J. C.; Milne, S. (2005). Participatory approaches and geographical information systems (PAGIS) in tourism planning. *Tourism Geographies, Place and Environment*, 7(3), 272-289.
- Hawkins, R. (1992). *The planning and management of tourism in Europe: case studies of planning, management and control in the coastal zone*. Thesis (PhD) - Bournemouth University, Bournemouth.
- Healy, N.; Rau, H.; McDonagh, J. (2012). Collaborative tourism planning in Ireland: tokenistic consultation and the politics of participation. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(4), 450–471.
- Helmy, E.; Cooper, C. (2002). An assessment of sustainable tourism planning for the archaeological heritage: the case of Egypt. *Journal of Sustainable Tourism*, 10(6), 514-535.
- Inskeep, E. (1991). *Tourism planning: an integrated and sustainable development approach*. Van New York: Nostrand Reinhold.
- Kent, K.; Sinclair, A. J.; Diduck, A. (2012). Stakeholder engagement in sustainable adventure tourism development in the Nanda Devi Biosphere Reserve, India. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 19(1), 89-100.
- Kerr, W. (2003). *Tourism public policy and the strategic management of failure*. New York: Pergamon.
- Ladkin, A.; Bertramini, A. M. (2002). Collaborative tourism planning: a case study of Cusco, Peru. *Current Issues in Tourism*, 5(2), 71-93.
- Lovelock, B. (2003). A comparative study of environmental NGOs' perspectives of the tourism industry and modes of action in the South and South East Asia and Oceania regions. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 8(1), 1-14.
- Martin, S. (2008). Developing woodlands for tourism: concepts, connections and challenges. *Journal of Sustainable Tourism*, 16(4), 386-407.
- Marzuki, A.; Hay, I.; James, J. (2012). Public participation shortcomings in tourism planning:

- the case of the Langkawi Islands, Malaysia. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(4), 585-602.
- Mathieson, A.; Wall, G. (1992). *Tourism: economic, physical and social impacts*. London: Longman.
- McDaniels, T.; Trousdale, W. (1999). Value-Focused thinking in a difficult context: planning tourism for Guimaras, Philippines. *Interfaces*, 29(4), 58-70.
- Ngubane, J. S.; Diab, R. D. (2005). Engaging the local community in tourism development: a case study in Maputaland. *South African Geographical Journal*, 87(2), 115-122.
- Pearce, D. (1989). *Tourism development*. UK: Longman.
- Priskin, J. (2003). Issues and opportunities in planning and managing nature-based tourism in the Central Coast Region of Western Australia. *Australian Geographical Studies*, 41(3), 270-286.
- Ruhanen, L. (2008). Progressing the sustainability debate: a knowledge management approach to sustainable tourism planning. *Current Issues in Tourism*, 11(5), 429-455.
- Schweinsberg, S. C.; Wearing, S. L.; Darcy, S. (2012). Understanding communities' views of nature in rural industry renewal: the transition from forestry to nature-based tourism in Eden, Australia. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(2), 195-213.
- Simão, J. Neto; Partidário, M. R. (2012). How does tourism planning contribute to sustainable Development? *Sustainable Development*, 20, 372-385.
- Strzelecka, M.; Wicks, B. E. (2010). Engaging residents in planning for sustainable rural-nature tourism in post-communist Poland. *Community Development*, 41(3), 370-384.
- Su, M. M.; Wall, G. (2012). Global-local relationships and governance issues at the Great Wall World Heritage Site, China. *Journal of Sustainable Tourism*, 20(8), 1067-1086.
- Teye, V.; Sönmez, S.; Sirakaya, E. (2002). Resident attitudes toward tourism development. *Annals of Tourism Research*, 29(3), 668-688.
- Tosun, C. (2000). Limits to community participation in the tourism development process in developing countries. *Tourism Management*, 21, 613-633.
- Tosun, C.; Timothy, D. J. (2003). Arguments for community participation in the tourism development process. *Journal of Tourism Studies*, 14(2), 2-15.
- Waayers, D.; Lee, D.; Newsome, D. (2012). Exploring the nature of stakeholder collaboration: a case study of marine turtle tourism in the Ningaloo region, Western Australia. *Current Issues in Tourism*, 15(7), 673-692.
- Wan, Y. K. P.; Li, X. (2013). Sustainability of Tourism Development in Macao, China. *International Journal of Tourism Research*, 15, 52-65.
- Wegner, A.; Lee, D.; Weiler, B. (2010). Important 'ingredients' for successful tourism/protected area partnerships: partners' policy recommendations. *The Service Industries Journal*, 30(10), 1643-1650.
- World Tourism Organization. (1994). *National and regional tourism planning. Methodologies and case studies*. London: WTO.
- World Tourism Organization. (1997). *International tourism. A global perspective*. Madrid: WTO.
- Wray, M. (2011). Adopting and implementing a transactive approach to sustainable tourism

planning: translating theory into practice. *Journal of Sustainable Tourism*, 19(4-5), 605-627.

Yang, L.; Wall, G. (2009). Ethnic tourism: a framework and an application. *Tourism Management*, 30, 559–570.

Yuksel, F.; Bramwell, B.; Yuksel, A. (1999). Stakeholder interviews and tourism planning at Pamukkale, Turkey. *Tourism Management*, 20, 351-360.

Tourism planning and stakeholders: approaches, concepts, methodologies

Abstract

This article aims to review the literature about tourism planning and stakeholders' participation in order to present the state of art in the area. The planning function is essential for the development of tourism in any tourist destination. Without a systematic and institutionalized planning process, tourist activity occurs by a improvised manner and has committed its development and sustainability. To better understand how researchers have dealt with these issues and what conclusions have been presented, a search of scientific articles from 1990 to April 2013 was made in databases of scientific production, with final selection of 23 items. The main results indicate the existence of a tourism planning flawed or nonexistent, the absence of sustainability in tourism planning and practice, the absence or low participation of stakeholders, especially the local community, and the need to enhance collaboration, partnerships, communication and coordination mechanisms.

Keywords: *Tourism planning. Stakeholders. Sustainability. Participation. Local community*

Planificación de turismo y actores: enfoques, conceptos, métodos

Resumen

Este artículo tiene como objetivo revisar la literatura producida sobre la planificación y la participación de los stakeholders con el fin de presentar el estado actual de la investigación en el área. La planificación es papel esencial para el desarrollo del turismo en cualquier destino turístico. Sin un proceso de planificación sistemática e institucionalizada, el turismo sucede de una manera improvisada y se ha comprometido su desarrollo y sostenibilidad. Para entender mejor cómo los investigadores se han ocupado de estos temas y qué conclusiones llegaron, fueron investigados los artículos científicos producidos a partir de 1990 a abril de 2013 en las bases de datos de literatura científica, con selección final de 23 artículos. Los principales resultados indican la existencia de una planificación del turismo defectuosa o inexistente, la falta de sostenibilidad en la planificación y la práctica del turismo, ausencia o escasa participación de las partes interesadas, especialmente a la comunidad local y la necesidad de mejorar la colaboración, asociación, mecanismos de

comunicación y coordinación entre los diferentes grupos de interés.

Palabras clave: *Planificación de Turismo. Stakeholders. Sostenibilidad. Participación. La comunidad local.*

Artigo enviado em 02/11/2015. Aceito para publicação em 17/12/2015