

Planeamento e desenvolvimento turístico

– Uma análise da Chapada Diamantina

NINA MARIA FREDERICO CARDONA * [n_frederico@hotmail.com]

CARLOS COSTA ** [ccosta@ua.pt]

Resumo | O planeamento é uma atividade essencial para o turismo sustentável. No Brasil, as decisões estratégicas da atividade são tomadas pelo Ministério do Turismo, órgão responsável por estabelecer a Política Nacional de Turismo (PNT) e os respetivos programas e projetos. Neste trabalho propõe-se analisar a descentralização turística do Brasil, sob a ótica do PNT 2003/2007, e a correspondência entre o que foi planeado ao nível nacional, e a realidade da atividade ao nível local, na Chapada Diamantina - Bahia. O objetivo é descobrir quais os principais entraves sofridos pela região no que diz respeito à implantação das diretrizes nacionais do planeamento turístico. A investigação foi realizada com a análise dos principais projetos nacionais de turismo, e com a realização de entrevistas aos órgãos públicos locais para estabelecer uma correspondência entre as diretrizes nacionais e a realidade do turismo ao nível local. A investigação resultou na confirmação da hipótese de que, apesar dos programas turísticos nacionais apresentarem preocupações com a qualidade e sustentabilidade da atividade turística, acabam por não atingir os objetivos propostos, dado que, ao nível local, as ações não são postas em prática de forma adequada.

Palavras-chave | Turismo, planeamento, desenvolvimento.

Abstract | Planning is an essential activity for the tourism sustainable development. In Brazil, the strategic decisions concerning the activity are taken on a national level by the Ministry of Tourism. This organ is responsible for the establishment of the National Tourism Policy (PNT) and the correspondent means by which this policy is applied. Therefore, it is the aim of this analysis to study the touristic decentralization of Brazil, according to the PNT 2003-2007, and the link between what is planned on a national level and the reality of the touristic activity in the Chapada Diamantina. This analysis is made with the purpose of finding the main difficulties suffered by the region (Chapada Diamantina) in what concerns to the implementation of the national guidelines for the touristic planning activities. The investigation was performed with the analysis of the major national projects in tourism and through interviews made to the local public organs, in order to establish the correspondence between the national guidelines and the local touristic reality. The survey resulted in the confirmation of the hypothesis that, despite the national touristic programs present concerns about the quality and sustainability of tourism, they will ultimately not achieve their objectives because, at the local level, actions are not properly implemented.

Keywords | Tourism, planning, development.

* **Mestre em Gestão e Desenvolvimento em Turismo** pela Universidade de Aveiro. **Especialista em Marketing, Comunicação e Negócios** pelo Instituto de Educação Superior UNYAHNA (Salvador/Bahia/Brasil) e **graduada em Turismo** pela UNIFACS (Salvador/Bahia/Brasil).

** **Doutorado em Turismo** pela Universidade de Surrey (Reino Unido) e **Professor Associado com Agregação** no Departamento de Economia, Gestão e Engenharia Industrial da Universidade de Aveiro.

1. Introdução

O Turismo tem sido reconhecido, no século XXI, como uma atividade que, quando adequadamente planeada, é capaz de promover o desenvolvimento sustentável dos locais. Para tal, é necessário encontrar o equilíbrio entre os efeitos positivos e negativos, de forma que os recursos utilizados sejam preservados.

A falta de um planeamento adequado nas regiões turísticas é o principal responsável pelos efeitos negativos da atividade. Degradação ambiental, aculturação, desequilíbrio social, entre outros, são alguns dos fatores negativos causados pela ausência ou deficiência no planeamento turístico (Inskip, 1993; Cooper et al., 2001; Ruschmann, 1996; Costa, 1996). Segundo Rabahy (2003) é reconhecido que o turismo pode resultar num conjunto de benefícios a uma dada sociedade, mas é reconhecido também que este mesmo turismo pode acarretar custos sociais, económicos e ambientais quando não devidamente planeado.

Este aparente paradoxo, em que o desenvolvimento pode trazer a deterioração da qualidade de vida pelo aumento da exploração dos recursos, é que fundamenta a importância do planeamento. O Planeamento é, hoje, um importante e necessário instrumento de governo para obter um desenvolvimento social mais justo (Dias, 2003; Almeida, 2006; Cunha, 2007; Hall, 2001).

Para Pedrão (2001, citado por Almeida, 2006, p.21), o planeamento não pode ser aplicado em qualquer circunstância, e para planear é preciso ter uma visão de totalidade, compreender os planos macro e micro económico, bem como uma visão das inter-relações entre o curto e longo prazo.

No Brasil, a responsabilidade do planeamento e desenvolvimento do turismo, ao nível estratégico, é do Ministério do Turismo. O Ministério tem como função principal o estabelecimento da Política Nacional de Turismo e do Plano Nacional de Turismo, meio pelo qual a política nacional é posta em prática (Dias, 2003).

Na última década, um dos principais objetivos do Ministério do Turismo tem sido promover a descentralização do turismo no país. Esta realidade é consequência da dimensão territorial do Brasil, das diferenças físicas e culturais entre as diversas regiões e da necessidade de desenvolver o turismo ao nível local, onde a atividade efetivamente acontece. A descentralização turística pretende dar aos municípios autonomia para o desenvolvimento da atividade turística ao nível local, de acordo com diretrizes comuns aos planos nacionais (Ministério do Turismo, 2004).

Desta forma, têm sido desenvolvidas ao nível estratégico do turismo do Brasil diretrizes de desenvolvimento regional representadas em programas e projetos turísticos nacionais. Os programas e projetos nacionais visam fornecer aos governos estaduais e municipais meios para ultrapassar as principais carências do turismo no Brasil, nomeadamente no que diz respeito à implantação de infraestruturas básicas e turísticas, capacitação profissional, consultoria para o desenvolvimento de produtos turísticos e apoio para o desenvolvimento da atividade (Dias, 2003).

Porém, e apesar desta realidade, pode-se facilmente observar que são raros os municípios brasileiros que desenvolvem o turismo de forma sustentável. A maioria deles, com o advento da descentralização nacional de turismo, foi abandonada à sua própria sorte (Almeida, 2006).

Com o conhecimento desta realidade, foi proposta, neste estudo, a análise do planeamento turístico da Chapada Diamantina. O objetivo consistiu em avaliar de que forma as ações de planeamento turístico estratégico do Brasil, propostas no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007, foram implementadas na região.

A Chapada Diamantina foi escolhida como objeto de estudo por ser uma região com inúmeros atrativos turísticos e pelo facto de estar selecionada como prioridade de desenvolvimento turístico por parte do governo estadual da Bahia.

Para a realização desta análise, foram realizadas pesquisas de fontes secundária e primária,

com a realização de entrevistas aos secretários de Turismo dos municípios de Lençóis, Rio de Contas e Mucugê.

2. Planeamento e Desenvolvimento no Turismo

O turismo, como qualquer outra atividade, apresenta efeitos sobre os locais em que se desenvolve. Estes efeitos – também chamados de impactes – podem ser exercidos de forma positiva ou negativa para região, principalmente nos campos económicos, socioculturais e ambientais, dependendo da realidade apresentada na localidade turística em questão (Inskeep, 1993; Cooper et al., 2001; Ruschmann, 2001; Costa, 1996; Cunha, 2006).

Diante de todos os possíveis impactos do turismo, Zardo (2003) defende que o planeamento da atividade é fundamental para controlar os seus efeitos. Desta forma, através do planeamento adequado da atividade pode-se conseguir maximizar os efeitos positivos, ao mesmo tempo que permite manter sob controlo os efeitos negativos (Inskeep, 1993).

Pode-se destacar que embora o planeamento não seja uma solução para todos os problemas, pode minimizar impactes potencialmente negativos, maximizar retornos económicos nos destinos turísticos e, conseqüentemente, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira, a longo prazo, em relação ao turismo (Hall, 2001; Acerenza, 2003).

De acordo com Acerenza (2003), é fundamental que o planeamento de qualquer atividade (pública ou privada) seja realizado dentro dos princípios elementares da honestidade, eficiência e economia. Isto aplica-se especialmente à administração pública, que emprega recursos provenientes da comunidade que devem ser devolvidos na forma de serviços ou benefícios que contribuam para aumentar oficialmente o bem-estar desta comunidade.

Atualmente, sabe-se que o turismo é uma atividade sistémica que engloba diversos subsistemas

(transporte, alimentação, hospedagem, etc.) e, para se atingir o desenvolvimento mais justo de uma sociedade, é necessário que todas as vertentes do processo (subsistemas) se desenvolvam aproximando-se ao máximo da ótica da sustentabilidade. Desta forma, o sistema funcionará melhor e trará os benefícios desejados (Inskeep, 1993; Petrocchi, 1998; Ruschmann, 2001).

Segundo Inskeep (1993), a abordagem do planeamento integrado também pode ser conhecida como Abordagem Compreensiva do Planeamento do Turismo, devido ao facto de todos os elementos do turismo serem considerados no processo de planeamento do desenvolvimento.

Butler (1999) define o planeamento e desenvolvimento integrado do turismo como o processo de introduzir o turismo em uma área de forma que ele funda-se com os elementos já existentes de maneira harmoniosa e adequada, a fim de obter uma comunidade aceitável e funcionalmente ideal, tanto em termos ecológicos quanto humanos.

Em termos de planeamento nacional, a responsabilidade do planeamento turístico integrado é do Estado. Este é o ator que deve gerir os diversos interesses dos participantes do processo e garantir a integração das várias políticas de desenvolvimento de uma região ou país. O planeamento para esta integração global vai, por exemplo, resolver potenciais conflitos sobre o uso de determinados recursos, prevenir a multiplicidade de ações (dentro das esferas nacionais, regionais e locais) e os desperdícios de recursos (Inskeep, 1993).

Para Theobald (2001, citado por Almeida, 2006, p. 24) em muitos países, o turismo é uma atividade realizada em parceria entre os setores privado e público, porém a forma de gerir essa parceria depende das orientações política, económica e social de cada país. Para o autor, quanto maior for a importância do turismo para a economia de um país, maior deverá ser o envolvimento do setor público e o estímulo governamental para atrair investimentos internos, a ponto de ter um Ministério exclusivo para os assuntos do Turismo.

No caso do Brasil, devido a grande importância da atividade, o planejamento estratégico do turismo está a cargo do Ministério do Turismo. A sua função principal, dentro do processo de planejamento de turismo, é a realização do diagnóstico da realidade turística nacional, o estabelecimento dos objetivos a serem alcançados em determinado período e as estratégias para atingi-los. Estas medidas (diagnóstico, objetivos e metas) devem estar previamente especificadas dentro do Plano Nacional de Turismo (Dias, 2003).

O planejamento nacional tem por objetivo, abranger todo o território nacional e, por se tratar normalmente de uma extensa área, a sua atuação restringe-se ao estabelecimento das diretrizes gerais de planejamento. O planejamento turístico, a este nível, deve incluir as políticas de turismo, as estratégias de marketing, a estrutura de impostos, o esquema de incentivos e subsídios, a legislação, os investimentos, o desenvolvimento de infraestruturas e a capacitação da mão-de-obra (Petrocchi, 2001; Acerenza, 2002).

O foco do planejamento regional deve estar voltado para o desenvolvimento da política regional de turismo e dos elementos que facilitem o desenvolvimento da atividade turística, como por exemplo a melhoria dos acessos, a gestão das atrações turísticas, o desenvolvimento de infraestruturas básicas e turísticas, o desenvolvimento de estratégias de marketing regional, entre outros. Porém, as ações regionais não devem prejudicar os objetivos e metas gerais do planejamento nacional de turismo e, em termos ideais, devem funcionar em harmonia com os planos nacionais (Cooper et al., 2001).

Cabe também ao órgão estadual (regional) obter e fornecer informações permanentes e atualizadas sobre a atividade turística nos âmbitos federal, regional e municipal (dentro do seu Estado), tomar conhecimento das políticas e programas federais, e cuidar para que estas alcancem os órgãos municipais. Ou seja, esta instância deverá ser o elo de ligação entre o federal e o local. Além disso, cabe ao órgão estadual do turismo promover o planejamento

e a gestão do turismo regionalizada dentro de seu estado de forma a facilitar a adoção e implementação de políticas públicas (Acerenza, 2002).

Ao nível local, o planejamento turístico deve cuidar das implantações das diretrizes nacionais de turismo e de questões mais específicas como a proteção ambiental e cultural da localidade, determinar responsabilidades de planejamento turístico aos setores públicos e privados e monitorizar frequentemente os efeitos positivos e negativos da atividade (Dias, 2003).

3. O Pólo Turístico da Chapada Diamantina

O Pólo de Turismo da Chapada Diamantina localiza-se na região central do Estado da Bahia, no Brasil, abrangendo uma superfície de 40.246 km², situado a cerca de 400 km da cidade de Salvador (Figura 1). É composto por 28 municípios, dos quais, de acordo com a classificação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR, 2004)¹, três são considerados turísticos (Lençóis, Mucugê e Rio de Contas) e dez são considerados potencialmente turísticos (Abaíra, Andaraí, Jacobina, Miguel Calmon, Morro do Chapéu, Ouro-lândia, Palmeiras, Seabra, Utinga e Wagner).

Com suas origens ligadas a ciclos de mineração de ouro e diamante, cidades como Lençóis, Palmeiras, Rio de Contas e Mucugê registam atualmente, na sua arquitetura, toda a história da região. Isto se deve, não pela valorização dada a essas estruturas, mas sim pela situação de abandono e pobreza que a estagnação econômica propiciou à região. Este abandono resultou na conservação de recursos culturais e naturais e conseqüentemente na atual

¹ Segundo a EMBRATUR (2004), são considerados Municípios Turísticos (MT) os municípios que possuem uma atividade turística consolidada, determinantes de um turismo efetivo, capaz de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente. Os Municípios Potencialmente Turísticos (MPT) são considerados aqueles possuidores de recursos naturais e culturais expressivos, mas que ainda não possuem uma atividade turística estabelecida.



Figura 1 | Localização da Chapada Diamantina.

utilização dos mesmos como atrativos turísticos (Banco do Nordeste, 2004, a-c).

A partir de 1960, surgiram duas opções de desenvolvimento económico para a região que competiam entre si: a revitalização da atividade garimpeira e o turismo. A revitalização e modernização do garimpo foram responsáveis por uma grande destruição ambiental. Este processo resultou não só num grande desmatamento, como em erosão, deslizamentos de terras e assoreamento de rios. A atividade acabou proibida e encerrada em 1996, quando o Governo da Bahia, visando os benefícios da atividade turística, acabou com os garimpos da região (Leony, 2000).

Assim, a recuperação económica da Chapada Diamantina tem acontecido lentamente e deve-se ao desenvolvimento do turismo e à implantação de pólos de agricultura moderna. A partir da década de 1980, a Chapada Diamantina passou a fazer parte dos roteiros ecoturísticos nacionais, mas ainda não apresenta o nível de planeamento turístico adequado para o desenvolvimento sustentável e integrado da atividade (Banco do Nordeste, 2004b).

Atualmente, a atividade turística encontra na região um rico e diversificado cenário paisagístico, caracterizado por formações rochosas singulares, bem como pela existência de inúmeras cachoeiras,

poços, cavernas, lagos, entre outros, e toda a cultura regional do período da mineração (Banco do Nordeste, 2004b).

Em relação à infraestrutura local, pode-se observar que o Pólo Turístico da Chapada Diamantina está carente de investimento para o desenvolvimento de infraestruturas urbanas básicas. A região necessita de maiores investimentos para o saneamento básico, recolha e tratamento dos resíduos sólidos visando, sobretudo, a viabilidade do turismo sustentável, salubridade ambiental e a melhoria da qualidade de vida da população local (Banco do Nordeste, 2004b).

4. Metodologia

A literatura levantada sobre planeamento e desenvolvimento em turismo demonstra que a atividade turística, quando bem planeada e visando o desenvolvimento da atividade de forma sustentável e integrada, diminui os impactos negativos e maximiza os efeitos positivos da mesma. A gestão municipal também pode ser considerada como um fator decisivo no sucesso da implementação do planeamento

em nível local, pois de nada adianta o planeamento estratégico ser desenvolvido de maneira consistente, se o poder público local não apresentar condições de aplicá-lo.

No caso do planeamento do turismo brasileiro, pode-se observar que, apesar do planeamento estratégico visar a sustentabilidade e o desenvolvimento da atividade ao nível local, muitas regiões continuam a desenvolver o turismo de forma predatória. Assim, o problema que conduziu esta investigação pode ser colocado através da seguinte indagação: O planeamento turístico da Chapada Diamantina tem na sua prática as diretrizes de desenvolvimento da atividade turística traçadas pelo Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007?

Desse modo, constitui o objetivo geral deste estudo analisar como foi desenvolvido o planeamento turístico do Pólo de Turismo da Chapada Diamantina sob a ótica dos planos e programas nacionais de turismo, estabelecidos no PNT 2003-2007. Tendo como referência este objetivo geral, foi considerado como objetivo específico levantar quais as ações do planeamento turístico estratégico que foram efetivamente implementadas na região no período de 2003-2007.

Portanto, no contexto dessa investigação, foi considerada a hipótese de que, apesar dos programas turísticos nacionais apresentarem preocupações com a qualidade e sustentabilidade da atividade turística, os mesmos programas acabam por não atingir os objetivos propostos, dado que, ao nível local, as ações não são postas em prática de forma adequada. Não existe assim, harmonia entre o que é planeado pelo Ministério do Turismo e a prática do turismo local nos municípios do Pólo Turístico da Chapada Diamantina.

As variáveis escolhidas foram: (I) a consistência dos planos turísticos, (II) grau de ações efetivamente implementadas e (III) a eficácia da gestão municipal na implementação do planeamento turístico.

A variável "consistência dos planos turísticos" resulta da necessidade dos mesmos serem formulados adequadamente, dentro dos princípios da sus-

tentabilidade, integração com todos os participantes da atividade e de acordo com as diferenças regionais do país. A variável "grau de ações efetivamente implementadas" visa levantar o número de programas turísticos nacionais, desenvolvidos durante o PNT 2003-2007, que foram efetivamente aplicados nos municípios da Chapada Diamantina. A "eficácia da gestão municipal na implementação do planeamento turístico" aparece como terceira variável visto que a simples adequação dos planos turísticos para o desenvolvimento sustentável e integrado da atividade não garante que a mesma será posteriormente desenvolvida de forma sustentável. É, de facto, essencial que o órgão responsável pela gestão do turismo local esteja qualificado e comprometido com a aplicação do planeamento estratégico.

Para analisar a eficácia do planeamento turístico estratégico nos municípios do Pólo Turístico da Chapada Diamantina, foi selecionado o tipo de amostragem não-probabilística. O critério utilizado na escolha da amostra tem por base a classificação da EMBRATUR (2004), onde os municípios classificados como Potencialmente Turísticos não possuem uma atividade turística representativa e, portanto, não são considerados prioritários no planeamento turístico ao nível nacional. Por este motivo, a amostra selecionada para realização da pesquisa de campo são os Municípios Turísticos do Pólo Turístico da Chapada Diamantina (Lençóis, Mucugê e Rio de Contas). Estes municípios, além de possuírem uma atividade turística já estabelecida, foram considerados como prioridade de desenvolvimento no PNT 2003-2007.

Para atingir os objetivos propostos neste estudo, a entrevista pessoal foi o instrumento de pesquisa escolhido. As questões elaboradas para esta entrevista tiveram como objetivo obter informações junto dos responsáveis pelo desenvolvimento do turismo nos municípios turísticos da Chapada Diamantina, sobre o planeamento turístico local. A entrevista foi direcionada para averiguar se as diretrizes do planeamento nacional de turismo, propostas no PNT 2003-2007, foram implementadas na região objeto de estudo, para avaliar a eficácia dos principais pla-

nos e projetos turísticos nacionais que envolveram a região, bem como para levantar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios na implementação dos programas nacionais de turismo.

A entrevista foi dividida em 13 questões, sendo 6 questões objetivas e 7 questões subjetivas. As questões iniciais tratam do assunto planejamento turístico de forma geral e no decorrer da entrevista as questões tornam-se mais específicas de acordo com as metas do PNT 2003-2007. Gil (1999) ressalta que nas pesquisas sociais pode haver “deformações” nos resultados obtidos, por razão de defesa social. Para se precaver desse fenômeno é indicado que seja realizada uma série de perguntas, articuladas, com o intuito de averiguar a autenticidade das respostas. Esta técnica foi, assim, utilizada na elaboração da entrevista.

5. As diretrizes estratégicas do turismo do Brasil, sob a ótica do PNT 2003/2007, e a realidade do turismo local da Chapada Diamantina

Ao analisar-se o processo de planejamento do turismo do Brasil, pode-se observar que, teoricamente, a descentralização turística começou a ser estabelecida em 1992, no governo de Fernando Collor. Nesta altura, foi proposto que o órgão federal coordenasse a atividade turística e que os governos estaduais e municipais assumissem a responsabilidade de desenvolver e executar a atividade.

Esta medida veio a ser discutida devido à grande dimensão territorial do Brasil e à consequente dificuldade do órgão federal em desenvolver a atividade turística ao nível local. Para isso, deveria ser fornecido todo o apoio por parte do Governo Federal aos Governos Estaduais (regionais) e Municipais (locais).

Oficialmente, a descentralização só foi colocada em prática em 1996, com o lançamento do PNT 1996-99. Este PNT foi sustentado em cinco macroes-

tratégias, que eram: implantação de infraestruturas básicas e turísticas, capacitação de recursos humanos, modernização da legislação, descentralização da gestão e promoção do turismo brasileiro no exterior.

Em 2003, o turismo passou finalmente a ser considerado prioridade do Governo Federal com a criação do Ministério do Turismo. O pressuposto deste Governo continuava a ser a descentralização da gestão turística, bem como a procura de parceiros para o desenvolvimento da atividade.

Para facilitar a integração do nível local com a política federal, a gestão do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, propôs-se fornecer orientações ao nível estratégico do planejamento para harmonizar as esferas federais, estaduais e municipais. O Ministério do Turismo foi então consolidado como o articulador deste processo de integração de diversos segmentos do setor turístico.

Para atingir os objetivos de desenvolvimento e descentralização o Governo Federal desenvolveu alguns programas e projetos nacionais que visam resultados ao nível local. A ideia central parte da descentralização da gestão turística, onde o Governo Federal traça diretrizes que devem ser aplicadas ao nível estadual e municipal, sob a coordenação do mesmo.

Os principais programas turísticos executados e desenvolvidos por esta gestão que visam resolver os problemas detetados na gestão municipal, na falta de qualificação de mão-de-obra e proporcionar a descentralização e o desenvolvimento turístico, foram: o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e o Projeto “Brasil, Meu Negócio é Turismo”. Estes foram os programas turísticos mais importantes e de maior destaque no PNT 2003/2007.

O Prodetur foi criado em 1991 e devido ao êxito alcançado continua a ser considerado um dos grandes programas turísticos do Brasil. O objetivo geral do programa é a indução de investimentos privados em infraestruturas turísticas, e a estratégia adotada para alcançar este fim é o fornecimento de infraes-

truturas básicas e serviços públicos. Os objetivos específicos consistem em aumentar o turismo recetor, aumentar a permanência média do turista, induzir novos investimentos em infraestruturas turísticas, e gerar emprego e rendimento com a exploração direta ou indireta da atividade turística (Banco do Nordeste, 2011).

Em relação aos objetivos do Prodetur, pode-se observar que o investimento em infraestruturas urbanas, proposto pelo programa, por si só não garante aumento no fluxo de turistas de uma região e nem o aumento da sua permanência média. Certamente, os investimentos em infraestruturas visam preparar a localidade para que em conjunto com outras ações consigam atingir os objetivos propostos de aumento de fluxo turístico, aumento na permanência média e geração de emprego e rendimento. O investimento em infraestrutura básica e turística é de facto o primeiro passo a ser dado em busca de uma atividade responsável, planeada dentro dos princípios do desenvolvimento sustentável e integrado do turismo.

No Nordeste (NE), região onde assumiu maior expressão, o programa foi dividido em duas fases. A primeira fase proporcionou significativas melhorias nas infraestruturas turísticas da região. A segunda fase, ainda em vigor, tem como objetivo consolidar, completar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos Pólos onde houve investimentos do Prodetur/NE I em benefício da população local, antes de sua expansão a novas áreas (Banco do Nordeste, 2011).

O Prodetur foi responsável por um grande desenvolvimento das localidades turísticas no Nordeste. Como resultado do programa, algumas medidas importantes passaram a fazer parte do planeamento da atividade turística. Entre estas medidas podemos citar: a constituição de Pólos Turísticos para o desenvolvimento de mesorregiões vocacionadas, a instalação de conselhos de turismo para incentivar a participação social no planeamento turístico e a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) – documentos desenvolvidos por técnicos, com o apoio da

comunidade, para traçar planos de ação a médio e longo prazo.

A Bahia captou US\$ 140 milhões na primeira fase do programa, 35% do valor total dos investimentos concedido aos estados nordestinos. Com a contrapartida local, o investimento do Programa neste Estado foi de US\$ 250 milhões. Foram realizadas ações de obras múltiplas em infraestruturas básicas e serviços públicos, reforma e construção de aeroportos e desenvolvimento institucional (Banco do Nordeste, 2004c).

A Chapada Diamantina foi contemplada, nesta primeira fase, com US\$ 7.469 milhões para a construção do Aeroporto de Lençóis, inaugurado no segundo semestre de 1998, e na área de meio ambiente, foram realizados os Planos de Gestão das Áreas de Proteção Ambiental (APA) de Marimbus/Iraquara e da Serra do Barbado. O total de investimentos aplicados nos dois Planos de Gestão, com a contrapartida do Governo do Estado da Bahia, foi de US\$ 69.635 (Banco do Nordeste, 2004c).

A elaboração dos Planos de Gestão das APAs de Marimbus/Iraquara e da Serra do Barbado visam preparar a região da Chapada Diamantina para o desenvolvimento do Ecoturismo. Esta medida visa a concretização de uma das metas do PNT 2003/2007 que previa que o Pólo Turístico da Chapada Diamantina estivesse consolidado até o final de 2007 como um dos dois melhores destinos de Ecoturismo do Brasil. Porém, os Planos de Gestão representam apenas a legislação de proteção ambiental, e não proteção ambiental efetiva. Na prática, as duas APAs continuam sem apresentar medidas concretas de proteção ambiental.

Na segunda fase do Prodetur, a Chapada Diamantina foi efetivamente contemplada com duas ações. A primeira ação resultou num programa de Proteção, Recuperação e Educação Ambiental na Bacia do Rio dos Mangues, e a segunda ação realizou a Avaliação Regional da Gestão de Resíduos Sólidos no Circuito do Diamante, onde foi diagnosticada a falta de um sistema de gestão de resíduos eficaz, com problemas principalmente na parte de destino final, o lixão da capitanga (Banco do Nordeste, 2011).

Assim, a Chapada Diamantina continua sem ser considerada um pólo estabelecido de Ecoturismo. A região apresenta carência de infraestruturas básicas (principalmente saneamento básico e tratamento adequado dos resíduos sólidos) grande fragilidade ambiental e continua extremamente carente de medidas de proteção e apoio à gestão do turismo ecológico. O turismo desenvolvido neste pólo não pode ser considerado uma atividade sustentável pois ainda é caracterizado pelo amadorismo e pela busca de retorno financeiro a curto prazo.

O Prodetur continua a ser um programa de grande êxito para o Turismo do Brasil, com ações previstas até 2020. Atualmente conta com a adesão de 20 estados e 12 municípios, totalizando mais de US\$ 870 milhões em propostas de financiamento aprovadas pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) e outros US\$ 781 milhões aguardando aprovação (Ministério do Turismo, 2011a).

Em 2004 foi lançado o PRT, com o objetivo principal de apoiar e promover a tão discutida descentralização da gestão do turismo no Brasil. O programa pretendia ainda: dar qualidade ao produto turístico brasileiro, diversificar a oferta turística, estruturar os destinos turísticos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho, aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional, ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista.

A metodologia utilizada para iniciar a implementação do PRT nos Estados foi a elaboração e a realização de oficinas com enfoque participativo. Em 2004, foram diagnosticadas 219 regiões turísticas no país, das quais 111 regiões turísticas foram trabalhadas até junho de 2005. Das regiões trabalhadas e apresentadas no Salão de Turismo 2005, nenhuma apresentou a sinalização considerada excelente pelos padrões internacionais. Os 116 roteiros apresentados foram visitados por técnicos especializados que avaliaram cada um dos temas visitar, comprar, dormir e comer. O diagnóstico final foi de que ainda existia muita fragmentação, desarticulação, dificul-

dade de relacionamento entre operadores recetores e demais prestadores de serviços, incumprimentos de parcerias e até falta de ética nos relacionamentos (Ministério do Turismo, 2005).

Na segunda versão do Salão de Turismo, ocorrida em junho de 2006, as 27 Unidades da Federação apresentaram 396 roteiros e 149 regiões turísticas, envolvendo um total de 1.027 municípios. Nesta segunda edição foi constatado o amadurecimento do processo de regionalização do turismo e a consolidação da roteirização turística como forma de ordenamento da oferta turística brasileira. Vários municípios que se apresentaram individualmente no primeiro Salão do Turismo como produto turístico, foram, em 2006, apresentados como parte de um roteiro (Ministério do Turismo, 2006).

Os resultados do Salão de Turismo 2005 e 2006 comprovaram a necessidade de acompanhamento por parte do governo federal aos poderes locais no desenvolvimento da atividade turística. A maioria das prefeituras municipais, agora responsáveis pelo desenvolvimento da atividade ao nível local, não possui capacidade técnica para gestão do turismo. O programa precisa de reestruturação para que as reais necessidades da gestão local (com a capacitação de mão-de-obra, modernização da gestão municipal, realização de consultoria, entre outros) sejam atendidas.

Mesmo com resultados aquém do esperado nos primeiros anos, o Salão de Turismo é atualmente um evento consolidado no Brasil e vem acontecendo anualmente. O principal objetivo continua a ser apoiar a descentralização, através da apresentação, promoção e incentivo a comercialização dos roteiros turísticos do Brasil, contribuindo para estimular a sua qualificação para os mercados turísticos nacional e internacional (Ministério do Turismo, 2011b).

No Brasil, a maioria das empresas do ramo turístico pertencem à iniciativa privada e caracterizam-se por serem empresas de pequeno porte e reduzido número de funcionários. Estas empresas são responsáveis por um grande volume de negócios e geração de empregos diversos. Apesar de não existirem

muitos estudos acerca da qualificação da mão-de-obra destes empregados, sabe-se que, muitas destas pessoas não apresentam formações compatíveis e conhecimento adequado da atividade.

Com o conhecimento desta realidade foi lançado no Brasil o projeto “Brasil Meu Negócio é Turismo”, uma iniciativa educacional que visa a capacitação da mão-de-obra turística. O projeto teve como objetivo desenvolver a qualidade na prestação dos serviços turísticos no país, a partir de uma política de qualificação do setor, e dar competitividade ao Brasil como destino turístico no mercado internacional.

A proposta do projeto foi realizar a aplicação de uma metodologia específica para a formação de orientadores de aprendizagem ou multiplicadores, que, posteriormente, foram responsáveis pela reaplicação da metodologia adotada a turmas de profissionais que trabalham com a área de turismo.

O grande diferencial do projeto foi o processo de formação de orientadores de aprendizagem, que qualificou profissionais de todo o país. O projeto Brasil, “Meu Negócio É Turismo” contou com uma equipe de nove formadores, que capacitaram 30 orientadores por estado, num total de 810, utilizando os mais avançados conceitos de turismo e metodologia que integra educação e comunicação. Na etapa seguinte, esses orientadores desenvolveram programas ligados à área de turismo com 30 turmas de até 30 agentes locais nos estados. A meta era formar um total de 24.300 pessoas que trabalham como guias, taxistas, líderes comunitários, pequenos empresários, cozinheiras, artesãos ou na administração de pousadas.

Diferente dos programas anteriores, que tiveram continuação no PNT 2007-2010, o projeto Brasil, “Meu Negócio é Turismo” não foi continuado no Programa de Qualificação Profissional do PNT 2007-2010. Devido a preparação para sediar o Mundial de Futebol de 2014, o Ministério do Turismo criou o “Bem Receber Copa”, um programa de qualificação profissional que tem como slogan “ O Sucesso do Brasil na Copa está em Nossas Mãos”. O programa pretende qualificar 306 mil profissionais do turismo

até 2013, em cursos presenciais e a distância (Ministério do Turismo, 2011b).

6. Resultados obtidos

Para a realização desta análise e confirmar como está a ser desenvolvido o turismo na Chapada Diamantina, sob a ótica do PNT 2003-2007, foram selecionadas três variáveis, a saber: consistência dos programas turísticos, grau de ação efetivamente implementadas e a eficácia da gestão municipal na implantação do planejamento turístico.

Ao analisar a consistência dos programas turísticos nacionais, fica comprovado que os mesmos estão adequadamente formulados ao nível estratégico para promoverem a descentralização turística nacional e o desenvolvimento do turismo ao nível local. Com a análise individualizada dos programas e projetos, foi possível observar os objetivos gerais e específicos dos principais programas turísticos do PNT 2003-2007 e comprovar os seus objetivos de apoio a descentralização da atividade turística do Brasil.

Desta forma, constata-se que dentro do PNT 2003-2007 existiram programas direcionados para as mais diversas necessidades da descentralização turística e do desenvolvimento turístico ao nível local. Entre estes principais programas e projetos, temos:

- Prodetur – orientado para o financiamento de infraestruturas básicas e turísticas, captação de investimentos privados, fortalecimento da gestão municipal e capacitação de mão-de-obra;
- PRT – tem por objetivo incentivar a regionalização e descentralização do turismo, diversificar e qualificar a oferta turística existente, estruturar os destinos turísticos e qualificar o mercado de trabalho;
- Brasil, Meu Negócio é Turismo – Este foi um projeto educacional centrado na formação da mão-de-obra.

Tendo por base a análise destes programas e projetos foi possível concluir que, em relação à consistência dos planos turísticos nacionais, o planeamento estratégico brasileiro encontra-se bem estruturado e condizente com os seus objetivos. As metas de governo estiveram adequadamente representadas dentro dos programas nacionais desenvolvidos.

Quando analisada a segunda variável – grau de ações efetivamente implementadas na região, pode-se observar que poucas das ações previstas nos planos estudados foram efetivamente implementadas na região objeto de estudo. Segundo a investigação realizada, com base nas entrevistas aplicadas aos secretários de turismo dos municípios da Chapada Diamantina, os programas nacionais, bem como as ações previstas para o desenvolvimento do turismo no nível local muitas vezes não são do conhecimento do poder local.

Esta realidade demonstra a existência de graves problemas na estrutura brasileira de turismo e falhas tanto no processo de descentralização da gestão turística, como no papel do Governo Estadual, que tem a obrigação de captar as verbas e ações do nível estratégico e aplicá-lo ao nível local. Com a omissão do Governo Estadual, o Governo Municipal acaba por não ter acesso às ações planeadas para a execução do turismo ao nível local.

A última variável selecionada trata de um dos maiores problemas detetados no desenvolvimento da atividade turística na Chapada Diamantina – a eficácia da gestão municipal na implementação do planeamento turístico. Foi verificado, no decorrer da pesquisa, que os municípios estudados não apresentam um plano estruturado de desenvolvimento da atividade turística local e, aparentemente, não se encontram preparados para a execução das diretrizes traçadas ao nível nacional. Os profissionais responsáveis pelo desenvolvimento do turismo nos municípios muitas vezes são escolhidos por conveniência política e não por qualificação para o cargo. Desta forma, muitas das ações desenvolvidas pelo Ministério do Turismo não chegam a ser do conheci-

mento do poder local, ficando muitas vezes de fora dos programas realizados.

Somam-se a esta desqualificação do poder municipal os interesses políticos dos Governos Municipais, Estaduais e Federal e o resultado é, sem dúvida, o principal entrave sofrido pelo Pólo Turístico da Chapada Diamantina na implementação das diretrizes nacionais de planeamento e desenvolvimento do turismo.

7. Conclusão

O planeamento turístico é de fundamental importância para o desenvolvimento de uma atividade integrada e sustentável. O Estado deve ser responsável por lançar diretrizes estratégicas e proporcionar um trabalho conjunto com os poderes regionais e locais para garantir o adequado funcionamento da atividade.

No Brasil, ao analisar o PNT 2003-2007, foi possível avaliar que em termos estratégicos o planeamento do turismo encontra-se adequadamente estruturado, pois além de fornecer uma estrutura física que facilite a comunicação entre os níveis Nacional, Estadual e Municipal, o Ministério do Turismo criou planos e projetos adequados às suas metas de descentralização turística, criação de infraestruturas e capacitação de mão-de-obra.

Porém, quando analisamos essas mesmas estratégias nacionais sob o ponto de vista do turismo local, podemos comprovar uma certa discrepância entre o que é planeado pelo Ministério do Turismo e as ações que efetivamente chegam ao nível regional e local, visto que, grande parte das ações propostas não chega a concretizar-se.

No caso específico da Chapada Diamantina, foi possível constatar que algumas diretrizes perdem-se ao longo da cadeia do planeamento, o que demonstra, na prática, falhas claras no processo de descentralização do turismo brasileiro. Esta realidade pode ser atribuída, em grande parte, à falta de

capacitação e comprometimento da gestão local e à gestão inadequada dos recursos públicos nas três esferas de poder (Nacional, Estadual e Municipal).

Desta forma, além da falta de preparação para as atividades de planeamento do turismo por parte dos poderes locais, a investigação demonstrou ainda que a região possui problemas em termos da falta de qualificação da mão-de-obra turística, da falta de continuidade das ações de planeamento (com a mudança dos governantes) e com o facto do poder público não cumprir as suas funções de organizar, controlar e fiscalizar a atividade. Pode-se assim, considerar verdadeira a hipótese levantada de que, apesar dos programas turísticos nacionais apresentarem preocupações com a qualidade e sustentabilidade da atividade turística, os mesmos acabam por não atingir os objetivos propostos. Isto porque, ao nível local, as ações não são postas em prática de forma adequada.

Bibliografia

- Acerenza, M. (2002). *Administração do Turismo: Conceituação e Organização* (volume 1) (G. Hendges, Trad.). São Paulo: EDUSC.
- Acerenza, M. (2003). *Administração do Turismo: Planejamento e Direção* (volume 2) (G. Hendges, Trad.). São Paulo: EDUSC.
- Almeida, E. (2006). *Planeamento Turístico – Proposta Metodológica para Municípios Brasileiros de Pequena e Média Dimensão*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.
- Banco do Nordeste (2004a). *Prodetur Nordeste – Visão Geral*. Acedido em março de 2005, em <http://www.bancodonordeste.gov.br/prodetur>
- Banco do Nordeste (2004b). *Prodetur/NE II – PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável*. Acedido em https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/arquivos_pdits.asp
- Banco do Nordeste (2004c). *Avaliação do Prodetur NE/II*. Acedido em março de 2011, em http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/docs/chapd_2_avaliacao_prodetur_ne_ii_090708.pdf
- Banco do Nordeste (2011). *Prodetur – situação atual*. Acedido em março de 2011, em http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne2/gerados/situacao_atual.asp
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1999). *Prodetur – Infra-estruturas e seus reflexos no turismo*. Acedido em outubro de 2005, em <http://www.bndes.gov.br/conhecimentos/setorial/get4is06.pdf>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (2000). *Políticas Públicas: o Índice de Desenvolvimento Humano e Variantes*. Secretaria para assuntos fiscais / BNDES.
- Butler, R. (1999). *Tourism Geographies: An International Journal of Tourism Space, Place and Environment*. Routledge.
- Cooper, C., Flethcher, J., Wanhill, S., Gilbert, D., & Shepherd, R. (2001). *Turismo: Princípios e Prática* (2ª ed.) (R. Costa, Trad.). Porto Alegre: Editora Bookman.
- Costa, C. (1996). *Towards the Improvement of the Efficiency and Effectiveness of Tourism Planning and Development at the Regional Level. Planning, Organizations and Networks. The Case of Portugal*. Tese de doutoramento, Universidade de Surrey.
- Cunha, L. (2006). *Economia e Política do Turismo*. Lisboa: Ed. Verbo.
- Cunha, L. (2007). *Introdução ao Turismo* (3ª ed.). Lisboa: Ed. Verbo.
- Dias, R. (2003). *Planejamento do Turismo – Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil*. São Paulo: Ed. Atlas.
- EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) (1997). *Legislação Brasileira de Turismo DN 372/97*. Acedido em junho de 2005, em http://www.ibcdtur.org.br/arquivos/artigos/comum/DN%20372_1997.pdf
- EMBRATUR (Instituto Brasileiro de Turismo) (2004). *Programa de Regionalização do Turismo*.
- Fundação Roberto Marinho (2009). *Projeto Brasil, Meu Negócio é Turismo – Detalhes do Projeto*. Acedido em março de 2011, em <http://www.frm.org.br/main.jsp?lumPageld=FF8081811D6C7E31011D923D438A695E&lumS=projeto&lumItemid=8A94A98E2120D3C60121364AB55A26FC&tagId=2815C7F847E348A4A3EE5AA9BC46C232>
- Gil, A. (1999). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social* (5ª ed.). São Paulo: Ed. Atlas.
- Governo do Estado da Bahia (2005). *Século XXI – Consolidação do turismo: estratégia turística da Bahia 2003-2020*. Secretaria de Cultura e Turismo, Salvador.
- Hall, C. (2001). *Planejamento Turístico – Políticas, Processos e Relacionamentos* (E. Sciulli, Trad.). São Paulo: Ed. Contexto.
- Inskeep, E. (1991). *Tourism Planning: An Integrated and Sustainable Development Approach*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Inskeep, E. (1993). *National and Regional Planning, Methodologies and Case Studies*. Madrid/London: WTO, Routledge.
- Leony, A. (2000). *Turismo em áreas periféricas e protegidas: o caso de Lençóis e arredores, Chapada Diamantina*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal da Bahia, Bahia.
- Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (1996). *Política Nacional de Turismo 1996 – 1999 – Principais Diretrizes, Estratégias e Programas*. Brasília.
- Ministério do Turismo (2003). *Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2003 – 2007*. Brasília.
- Ministério do Turismo (2004). *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*. Brasília.
- Ministério do Turismo (2005). *Regionalização do Turismo, Brasília*. Acedido em http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/
- Ministério do Turismo (2006). *2ª Edição 2006, Brasília*. Acedido em http://www.salao.turismo.gov.br/salao/sobre_evento/edicoes_anteriores/detalhes_edicao/edicao2.html
- Ministério do Turismo (2011a). *Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programas 2007 – 2010*. Brasília.

- Ministério do Turismo (2011b). *Salão de Turismo*. Acedido em março de 2011, em http://www.salao.turismo.gov.br/salao/sobre_evento/edicoes_anteriores/detalhes_edicao/edicao2.html
- Oliveira, L. (2010). *Deixando Você Informado – Localização e Dados Chapada Diamantina*. Acedido em <http://chapadamada.blogspot.pt/2010/10/deixando-voce-informado-localizacao-e.html>
- Petrocchi, M. (1998). *Turismo Planeamento e Gestão*. São Paulo: Ed. Futura.
- Petrocchi, M. (2001). *Gestão de Pólos Turísticos*. São Paulo: Ed. Futura.
- Rabahy, W. (2003). *Turismo e Desenvolvimento – Estudos Económicos e Estatísticos no Planeamento* (1ª edição). São Paulo: Ed. Manole.
- Ruschmann, D. (1996). *Turismo e Planeamento Sustentável*. São Paulo: Ed. Papyrus.
- Ruschmann, D. (2001). *Turismo e Planeamento Sustentável – a Proteção do Meio Ambiente* (8ª edição). Campinas: Papyrus Editora.
- Zardo, E. (2003). *Marketing Aplicado ao Turismo* (1ª edição). São Paulo: Editora Roca.