

7º Colóquio de Transformações Territoriais - UFPR
Mesa Temática 4: Atores e Instituições do Desenvolvimento Regional

Autores:

Giovana Pozzer

Especialista em Gestão do Turismo - Univates, Especialista em Geociências – UFSM e Mestranda em Extensão Rural – UFSM. Bolsista do CNPq-Brasil.
E-mail: giovanapozzer@hotmail.com

Vicente Celestino Pires Silveira

PhD. Professor Adjunto do Programa de Pós-graduação em Extensão Rural - UFSM
E-mail: vicentesilveira@smail.ufsm.br

Título: Uma visão crítica sobre as rotas turísticas como indutoras do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

Resumo

Este artigo através da compreensão da história das políticas públicas voltadas para o turismo, seus atores e instituições no Brasil, busca analisar os efeitos dos direcionamentos que as políticas aplicadas por essas instituições tiveram na atividade turística. Como fruto de análise estará o Estado do Rio Grande do Sul e sua inserção no atual Programa Nacional de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, tendo como estudo a formação de rotas e o desenvolvimento que estas podem proporcionar nas regiões dentro do Estado. Levou-se em conta o fato das disparidades existentes entre as regiões dentro do Rio Grande do Sul: Metade Norte, Nordeste e Metade Sul. Com essa análise pode-se trazer a tona as fragilidades das diretrizes políticas, a dependência da atividade turística em relação às ações governamentais e o despreparo ainda encontrados nas diversas esferas de gestão do turismo.

Palavras-chave: políticas públicas; atividade turística; desenvolvimento regional.

Resumen

Este artículo através de la comprensión de la historia de la política pública orientada al turismo, sus actores e instituciones en Brasil, tiene por objeto analizar los efectos de direcionamentos que las políticas aplicadas por estas

instituciones tuvieran en la actividad turística. Como análisis el estado de Rio Grande do Sul y su inclusión en el actual “Programa Nacional de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil”, con el estudio de la formación de rutas y el desarrollo que estas pueden ofrecer a las regiones dentro del estado. Se tomó en cuenta las disparidades entre las regiones dentro de Río Grande do Sul: La Mitad Norte, Nordeste y La Mitad Sur. Con este análisis se puede llevar adelante los puntos débiles de las directrices políticas, la dependencia del turismo de las acciones del gobierno y la falta de preparación todavía se encuentran en los distintos ámbitos de la gestión del turismo.

Palabras-llave: políticas publicas, actividad turistica; desarrollo regional.

1. Introdução

O presente artigo busca, através da percepção da organização das políticas públicas voltadas para a atividade turística no Brasil, analisar os efeitos que os direcionamentos políticos e suas alterações causaram ao longo da história. Assim, a importância de compreender os diversos atores envolvidos e o estudo das instituições e órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística no país (em nível nacional, estadual e municipal) se faz necessário. Sob esse prisma, busca-se compreender através da formação das rotas, o papel dessas ações governamentais no desenvolvimento do território, em que coloca o turismo como o meio possível de alcançar este objetivo.

Através do estudo e análise do histórico da atividade turística no país e tomando como base o caso das rotas turísticas dentro do estado do Rio Grande do Sul, busca-se compreender essas políticas de desenvolvimento territorial e seu sistema de governança. Levou-se em conta também as desigualdades regionais existentes no Estado, que se caracterizam pela concentração de população e renda na região nordeste do Rio Grande do Sul, enquanto a Metade Sul sofre com o empobrecimento.

Por fim, fica claro que com as desigualdades regionais, as mudanças de políticas, a falta de preparo de capacitação dos atores envolvidos e a insegurança causada por essas oscilações, afetam e inibem a continuidade dos

planos e programas de turismo e por consequência o verdadeiro desenvolvimento no território demarcado pelas rotas, além de acentuar em alguns casos as desigualdades territoriais existentes dentro do Estado.

2. Breve Histórico do Turismo no Brasil

O estudo das instituições e órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística no país (em nível nacional, estadual e municipal), além do conhecimento de sua trajetória pela história, é necessário quando se busca compreender o cenário atual e os programas vigentes. A estrutura de gestão pública que está sendo aplicada, não surgiu por acaso. O processo de Gestão Descentralizada veio para tentar minimizar os problemas de comunicação, continuidade e a sobreposição de projetos entre os diversos níveis de governança.

O real papel das instituições voltadas para o turismo é tentar promover, através da atividade turística, o desenvolvimento de um território demarcado. Atualmente, a política se volta para o processo de formatação de rotas, no intuito de unir os municípios na gestão do turismo e promoção do desenvolvimento regional.

A história do turismo no Brasil é recente e a evolução das políticas públicas voltadas para o setor é marcada por alterações até mesmo abruptas de direcionamento e por fragilidade das diretrizes políticas pela dependência da atividade em relação às ações governamentais.

O autor Beni (2006) relata que a primeira vinculação institucional e marco da intervenção governamental do turismo no Brasil, começam em 1937 até 1945 quando há a proteção de bens históricos artísticos e nacionais e a fiscalização de agências e vendas de passagens.

Em 1946 o Decreto-Lei 9.215 declara nulas e sem efeito todas as licenças, concessões ou autorizações dadas pelas autoridades federais, estaduais e municipais, para o funcionamento de 71 cassinos no Brasil. (Silveira, 2006).

De 1946-1947 o turismo é trabalhado dentro do Ministério da Justiça e Negócios e de 1948 a 1958 no Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Nesse período se inicia o planejamento do turismo nacional e é criada a

Comissão Brasileira de Turismo – COMBRATUR que de 1959 a 1962 passa a subordinação direta à Presidência da República. (Beni, 2006)

Mas é de 1963 a 1966 que fazendo parte do Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio) através do Decreto-Lei 55/66 de 1966 foi criada a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur. Foi criado também o Conselho Nacional de Turismo – CNTUR e definida uma política nacional de turismo. Enquanto ao Conselho cabia função normativa, à Embratur eram destinadas as características executivas. (Silveira, 2006).

Em 1971 há a criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo pelo Decreto Lei 1.191. Em 1973 o Decreto 71.791 fazia disposição sobre as zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo. Mas somente com o Decreto-Lei 6.505/77 foram elencados os serviços considerados turísticos, estabelecendo condições para o funcionamento e fiscalização. Ainda no mesmo ano, através da Lei 6.513 são criadas as áreas e locais de interesse turístico. (Beni, 2006)

Já na década de 1980, com o fim da ditadura militar, o turismo sofre uma mudança radical em sua estrutura. Sob o efeito do Decreto-Lei 2.294 de 1986, fica determinada a liberação do mercado para o exercício e exploração das atividades turísticas, retirando dessa forma a tutela do Estado e a obrigatoriedade da classificação e do registro junto à Embratur das empresas turísticas, o que marcou também o fim da instituição nos moldes até então concebidos. (Silveira, 2006). Houve ainda neste mesmo ano a criação do programa “Passaporte Brasil” para promover o turismo interno e o estímulo a criação de albergues. No ano seguinte, em 1987, há a incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas e a Embratur lança o turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro. (Beni, 2006)

Em 1988 ocorre um marco importante no turismo brasileiro, já que ele é citado pela primeira vez na Constituição Brasileira em seu art. 180, no qual atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais. (Beni, 2006)

Em 1991 a Embratur através da Lei 8.181 muda do Rio de Janeiro para Brasília e perde boa parte de sua autonomia, passando de empresa para autarquia (neste momento denominado Instituto Brasileiro de Turismo). (Silveira, 2006)

Em 1992 a atividade turística passa a ser trabalhada pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Há a revitalização do FUNGETUR (Fundo de Turismo) e dos incentivos fiscais do setor, a apresentação do PLANTUR – Plano Nacional de Turismo criado pelo Decreto 448/92, regulamentando dispositivos da Lei 8.181/01 (este propõe inovações em suas diretrizes, como a prática do turismo como forma de promoção, valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país tendo o homem como destinatário final do desenvolvimento turístico) e a criação do PRODETUR – NE – Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste. Há também a Lei 8.623/93 que dispõe sobre a profissão de guia de turismo e conceitua o profissional, esta foi regulamentada pelo Decreto 946/93. (Silveira, 2006 e Beni, 2006).

De 1993-1994 ocorre a implantação do PRODETUR-NE, o lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo e finalmente a incorporação dos princípios de descentralização governamental do turismo por meio do PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo. Este adotou a idéia proposta pela Organização Mundial do Turismo (OMT) de que o turismo ocorre efetivamente nos municípios e que são os munícipes os verdadeiros conhecedores das potencialidades do território onde residem. O Plano sobreviveu até o final de 2002, isso porque ocorreu o que geralmente ocorre nas gestões públicas, ou seja, a grande fatia de recursos financeiros foi destinada aos grandes destinos receptores de turistas do país e grandes projetos de empresas ou grupos corporativos do setor, foi relegado aos pequenos municípios o papel de meros participantes de discussões e os municípios não estavam dotados de recursos técnicos e humanos para trabalhar o planejamento turístico adequadamente. Mas o Plano foi uma iniciativa pioneira na época e teve seus méritos, já que movimentou pela primeira vez no país, um grande contingente de pessoas discutindo o turismo, o que antes se restringia somente aos meios acadêmicos e setores diretamente envolvidos. (Beni, 2006 e Silveira, 2006)

De 1996 a 2002 quem assume a atividade a partir de 1999 é o Ministério do Esporte e Turismo. Há a apresentação de uma nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, que continha dez objetivos estratégicos, destacando-se a descentralização, conscientização e articulação intra e extragovernamental. Houve a instalação de comitês “Visit Brazil”, maiores

investimentos em marketing e divulgação no exterior e promoção da pesca e do ecoturismo. Com a flexibilização da legislação as tarifas aéreas caíram e há o início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira.

No ano de 2002, há a criação do Programa Brasileiro da Atividade Turística sob a responsabilidade da CNC - Confederação Nacional do Comércio, criada em 1945 para defender os interesses dos empresários de Comércio de Bens e Serviços e integrá-los com os projetos econômicos e sociais do país. A CNC atuou como porta-voz do trade turístico e pelas reivindicações e direitos de todos os elos da cadeia produtiva do turismo nacional. A CNC agiu em parceria com o Sesc e Senac (qualificação profissional), organizou a Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo da Câmara dos Deputados/Subcomissão Permanente de Turismo que realizou os Fóruns Regionais da Atividade Turística. Esses fóruns mapearam a situação da atividade turística no Brasil o que resultou no Programa Brasileiro da Atividade Turística debatido com os presidentes durante o IV Congresso Brasileiro da Atividade Turística (Cbratur – 26 e 27 de junho de 2002) que reuniu os Poderes Executivo e Legislativo, o trade e a área educacional, visando a definição de programas e ações capazes de gerar renda, emprego e desenvolvimento para o país. (Programa Brasileiro da Atividade Turística, 2002).

Em 2003 é criado finalmente o Ministério do Turismo e pela primeira vez o setor tem pasta própria, estrutura e orçamentos específicos. Dentro dessa nova realidade estrutural, o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 veio consolidar o Ministério do Turismo. Este surge com a tarefa de articulador e o plano como elo entre os governos federal, estadual e municipal, além das entidades não governamentais, a iniciativa privada e a sociedade. Foi instituída a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e se elaborou a Política Nacional de Turismo e seu instrumento de execução, o Programa Nacional de Regionalização do Turismo. Criou-se também a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e foi recriado o CNTUR – Conselho Nacional de Turismo (como órgão colegiado de assessoramento superior, integrante da estrutura básica do Ministério do Turismo para contribuir para a implementação do Plano Nacional). A Embratur assume exclusivamente

a promoção do país no exterior e elaboração de pesquisas e estudos e é lançado o PRODETUR-SUL.

Para haver a participação política e operacional, foi criado o Fórum dos Secretários Estaduais de Turismo, já numa visão descentralizadora de gestão para colocar em prática o Programa de Regionalização do Turismo.

Então a estrutura do ministério ficou composta por órgãos de assistência direta e imediata do Ministro além dos órgãos finalísticos: Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – responsável pela formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional do Turismo (criado em 2003); Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo – a quem compete articulação com os programas regionais de desenvolvimento e estímulo às ações de iniciativas públicas e privadas; Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) – cuida da promoção, divulgação e dá apoio a comercialização dos produtos e serviços turísticos do país no exterior e finalmente o Conselho Nacional do Turismo que atribui diretrizes e é formado por vários representantes de entidades de caráter nacional ligadas ao turismo. (Plano Nacional de Turismo 2003/2007)

E como um dos eixos temáticos para o desenvolvimento do turismo, a gestão e o planejamento, priorizam a busca permanente da integração e articulação institucional e empresarial, cujas limitações constituem ainda desafios a serem superados no turismo. Na perspectiva de realizar as metas definidas no Plano Nacional de Turismo o mapa Novo Brasil Turístico vem sendo construído através dos dois programas estruturantes operados pelo Núcleo Estratégico da Política Nacional: o Programa de Regionalização do Brasil e o Programa de Gestão Descentralizada.

O Ministério busca atingir em última instância o município, onde realmente ocorre o turismo. Mas a gestão descentralizada ocorre através do Ministério, do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (e a união dos três forma o Núcleo Estratégico do Turismo Nacional), sendo o FORNATUR um órgão informal, consultivo e constituído pelos Secretários Estaduais de Turismo, que auxiliam na interlocução dos Estados com a Federação e apontam os problemas e soluções. (Plano Nacional de Turismo 2007-2010)

Outro instrumento para a gestão descentralizada de acordo com o Plano 2003-2007 seria a constituição de 27 fóruns estaduais para integrar a cadeia produtiva nos Estados para facilitar a implantação do Plano Nacional do Turismo. Em nível Estadual inicia-se com os colegiados que estão vinculados à SETUR – Secretaria de Turismo do Estado remete-se a eles o Fórum Estadual de Turismo e Conselho Estadual de Turismo, por sua vez ligados às Câmaras Técnicas e Secretaria Executiva. Para haver articulação em todos os elos da cadeia, a ação dos municípios é imprescindível. A estrutura da coordenação municipal se inicia com a criação de uma Secretaria Municipal de Turismo, que geralmente está ligada a outras áreas, que por sua vez tem como órgão consultivo seu Comtur, ou seja, seu Conselho Municipal de Turismo.

Assim completa-se o sistema de gestão de uma ponta a outra, do Ministério do Turismo ao município.

3. Desigualdades Econômicas Regionais no Rio Grande do Sul e o Setor turístico

Quando se analisa as desigualdades dentro do Estado do Rio Grande do Sul se considera geralmente a divisão do Estado em dois pólos: Metade Norte e Metade Sul. Durante muito tempo a Metade Sul era considerada a principal região econômica além de concentrar a maior população do Estado. Com a economia baseada principalmente na pecuária de corte e, posteriormente na lavoura de arroz, sempre teve as alternativas de desenvolvimento embasadas no fortalecimento do Setor Agropecuário. No entanto, inicia-se um processo de desenvolvimento na Metade Norte que antes detinha a menor parcela da população e economia também baseada na agricultura. E à medida que ocorre o fortalecimento do comércio e da indústria no nordeste do Estado, grande parte da população do sul se desloca para essa área, buscando empregos e melhor qualidade de vida (Alves, 2006).

Alonso et. al. (1994) propõem, a subdivisão do estado em três Regiões: A Sul, onde predominam a grande propriedade, a pecuária e a lavoura de arroz. A Norte, caracterizada pelas pequenas e médias propriedades, onde a produção inicialmente diversificada cedeu espaço para as lavouras

mecanizadas de trigo e soja. Finalmente a região Nordeste, que se caracteriza pela presença de vários setores industriais, além de grandes concentrações urbanas. Estas duas últimas constituem a chamada Metade Norte do Rio Grande do Sul. Conforme ilustrado na figura abaixo.

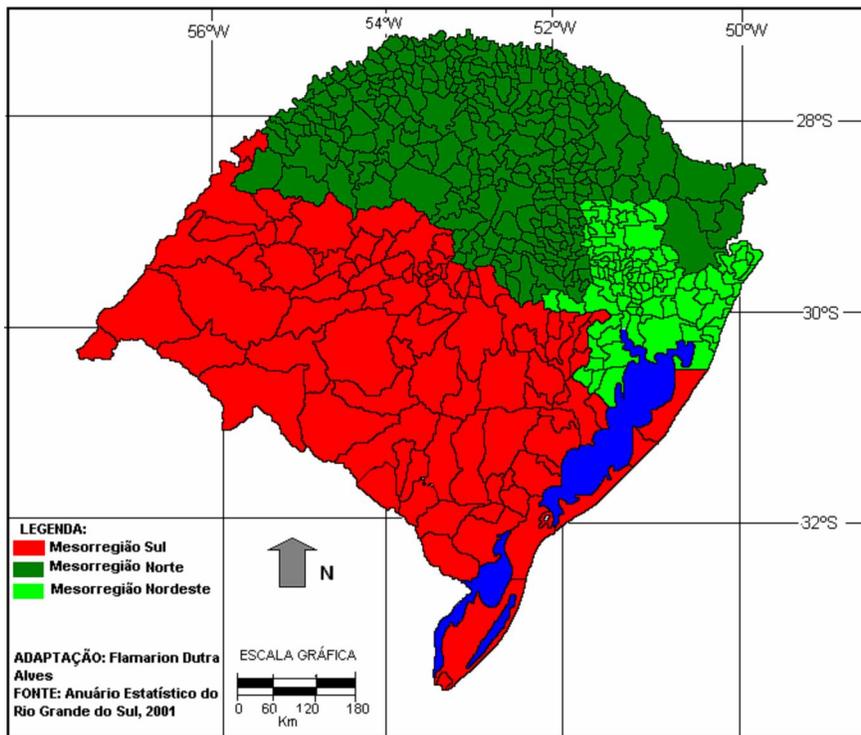


Figura 1: Mesorregiões do Rio Grande do Sul

Fonte: Alves, 2006.

As desigualdades entre as regiões do Rio Grande do Sul já têm início no processo de ocupação e colonização, principalmente no desenvolvimento do setor agropecuário. Assim, a ocupação do Estado do Rio Grande do Sul dividiu-se em etapas sendo que a primeira ocorrida na Mesorregião Sul se caracteriza pela grande propriedade, distribuição de renda mais concentrada, pecuária e baixa densidade demográfica, resultando em núcleos urbanos mais distantes uns dos outros. A outra etapa de ocupação foi realizada na Mesorregião Nordeste e Norte e se caracteriza pela pequena propriedade, produção diversificada (policultura), distribuição de renda menos concentrada e densidade demográfica mais elevada, resultando em uma proximidade dos municípios.

Em 2001, surge o Fórum de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul tendo como objetivo principal articular a política de desenvolvimento regional, resgatando estudos, propostas e projetos, para criar novas iniciativas e ações para resolver os problemas da desigualdade territorial e direcionamento de recursos. As ações desse Programa objetivam a promoção da integração e do desenvolvimento sustentável com melhoria da qualidade de vida da população, mediante a implantação de um modelo de gestão que fortaleça a cooperação intermunicipal, estadual e federal. Tendo como pressupostos: “o fortalecimento da base sócio-econômica local e mesorregional; a inclusão social, o estímulo à participação e a capacidade de organização social; a capacitação dos agentes envolvidos no processo de desenvolvimento e o manejo racional dos recursos naturais”. (Alves, 2006)

Devido a essas disparidades dentro do Estado, este se desenvolve em ritmos e escalas diferentes. Nesse sentido, o turismo surge como alternativa visando minimizar essas desigualdades regionais, criando a união de municípios para promover o desenvolvimento regional dos territórios demarcados pelas rotas.

4. Regionalização e as Rotas no Rio Grande do Sul

Desde 2004 está em vigência no país o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil que tem como proposta transformar as ações, antes centradas nos municípios, em uma política pública mobilizadora regional, capaz de promover desenvolvimento por meio de um planejamento sistematizado e participativo, a fim de coordenar o processo de desenvolvimento turístico de forma regionalizada dentro dos estados no Brasil.

A implementação do Programa depende, portanto, da cooperação e da parceria de todos os atores envolvidos, sejam públicos ou privados. Esse é o princípio da gestão descentralizada incentivada pelo Ministério do Turismo. Todos os órgãos e instituições relacionados a atividade devem estar unidos em torno de objetivos comuns promovendo “a roteirização, a diversificação da oferta turística; a qualificação de produtos; a estruturação dos destinos; a ampliação e qualificação do mercado de trabalho; a ampliação de seu consumo no mercado nacional; o aumento da inserção competitiva do produto turístico

no mercado internacional; e o aumento da taxa de permanência, assim como o gasto médio do turista em seu destino”. (Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Diretrizes Operacionais, 2004)

A inclusão social é um dos pressupostos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Por isso, o foco dos benefícios resultantes da atividade turística estará centrado nas populações locais. A regionalização deve ser entendida, de acordo com o Programa, como “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística”. O Programa é um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada. Seus princípios são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões.

O processo de descentralização no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo está relacionado com políticas públicas de parceria entre o Estado e a sociedade. Nesse caso, a descentralização é representada por ações de estímulo à ampliação das possibilidades de organização da sociedade com poder decisório entre as instâncias municipais, regionais, estaduais e federais.

O desenvolvimento local propicia a transferência dos processos de tomada de decisão. A unidade central é substituída por escalas menores, aqui representadas pelas regiões turísticas. O modelo de gestão do Programa de Regionalização do Turismo foi criado com “foco na ampliação da participação dos atores, descentralização dos processos de planejamento, implementação, avaliação do desenvolvimento da atividade turística e estímulo ao protagonismo local (regiões e Municípios)”. (Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Diretrizes Operacionais, 2004)

As competências das instâncias organizacionais do Programa em âmbito nacional são organizadas de modo que o Programa é coordenado pelo Ministério do Turismo, com apoio do Conselho Nacional de Turismo, por meio da Câmara Temática de Regionalização. O Ministério também estabelece canais de interlocução com as Unidades Federadas, por meio dos Órgãos Oficiais de Turismo das UFs, apoiados pelos Fóruns Estaduais de Turismo e pelas Câmaras Temáticas de Regionalização Estaduais – que fazem parte dos

Fóruns – onde estas já tenham sido criadas. Os Órgãos Oficiais de Turismo das UFs, por sua vez, se relacionam com as regiões turísticas por meio das Instâncias de Governança Regionais (organizações responsáveis por coordenar, acompanhar e gerir o processo de regionalização do turismo na região turística), instaladas ou em fase de instalação e com os Municípios, mediante os Órgãos Municipais de Turismo e seus colegiados locais, que, em alguns casos, são os já criados Conselhos Municipais de Turismo.

Dentro desse Programa existem 9 módulos operacionais, sendo que o Módulo 3 trata da Institucionalização da Instância de Governança Regional e o de número 7 trata da Roteirização Turística. Os gestores do processo de regionalização turística, que em geral deverão ser as Instâncias de Governança das regiões turísticas, devem identificar os atores a serem envolvidos no processo de roteirização, a partir de três grupos distintos: a comunidade, o poder público e o setor empresarial. O Módulo 3 especifica que as Instâncias de Governança podem ser privadas, públicas ou privadas e públicas. Elas têm como atores: empresas, associações, agências locais e regionais governo, centros tecnológicos, universidades, agências de desenvolvimento, etc. “A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público e dos atores privados dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional.” (Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Módulo Operacional 3, 2004)

As Instâncias de Governança Regionais passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística e na rota estabelecida. As Instâncias de Governança Regional podem assumir estrutura e caráter jurídico diferenciados, sob a forma de fóruns, consórcios, conselhos, associações, comitês, organização da sociedade civil de interesse público - OSCIP ou outro tipo de colegiado.

Devido que a roteirização tem caráter participativo, voltado para a mobilização social e a construção de parcerias, promove em nível regional, a integração dos atores envolvidos, favorece os negócios no território demarcado, a inclusão social e o resgate e a preservação dos valores culturais e ambientais na região. No próprio módulo 7 é descrito que a roteirização

turística contribui para o aumento da visitação, do tempo de permanência e do gasto médio do turista, nos destinos. Possibilita, também, em médio prazo, melhor distribuição de renda, favorece a geração e ampliação de postos de trabalhos, a promoção da inclusão social e a redução das desigualdades regionais e sociais. Ou seja, é deixado bem claro que o intuito final é minimizar as desigualdades regionais dentro do país. (Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Módulo Operacional 3, 2004)

A Roteirização Turística pode ser entendida como o processo que estrutura a oferta, em um produto rentável e comercialmente viável. Importante citar que em cada passo do processo de roteirização, são discriminadas as competências do Ministério do Turismo com apoio do Conselho Nacional de Turismo, do órgão oficial de turismo das UFs com apoio dos Fóruns Estaduais de Turismo, da Instância de Governança Regional, do órgão municipal de turismo com apoio da Instância Municipal de Turismo, da iniciativa privada e dos parceiros.

5. Rotas turísticas e desigualdades regionais no Rio Grande do Sul

Dentro deste cenário atual de estabelecimento e organização de atores para a formatação de rotas no intuito de desenvolver as regiões turísticas do Estado, verifica-se através do mapa de 2002, disponível no Atlas Socioeconômico da Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul, que as disparidades regionais dentro do Estado afetam também o setor turístico. Enquanto que na Metade Norte e Nordeste do Estado estão 7 das oito rotas estabelecidas, somente uma encontrava-se na Metade Sul (Figura 2). Entretanto, foi ao redor deste ano que o governo nacional começou a incentivar a organização e o sistema de gestão descentralizada e as instâncias de governança regional começaram a ser formadas.

Atualmente, a Rota Farroupilha, localizada na região Sul, foi reestruturada e desativada de seu formato original, e hoje integra a Rota Costa Doce – Caminho Farroupilha, com 14 municípios integrantes cuja Instância de Governança Regional é o AD Costa Doce (Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce) e ADETUR Pampa Gaúcho (Agência de Desenvolvimento do Turismo no Pampa Gaúcho). As chamadas Rota do

Pampa e Rota Farroupilha são ideais ainda não atingidos e nem organizados. As mesmas dificuldades que a Metade Sul encontra para se desenvolver e se igualar ao restante do Estado em outros setores econômicos-sociais, sofre também no turismo.

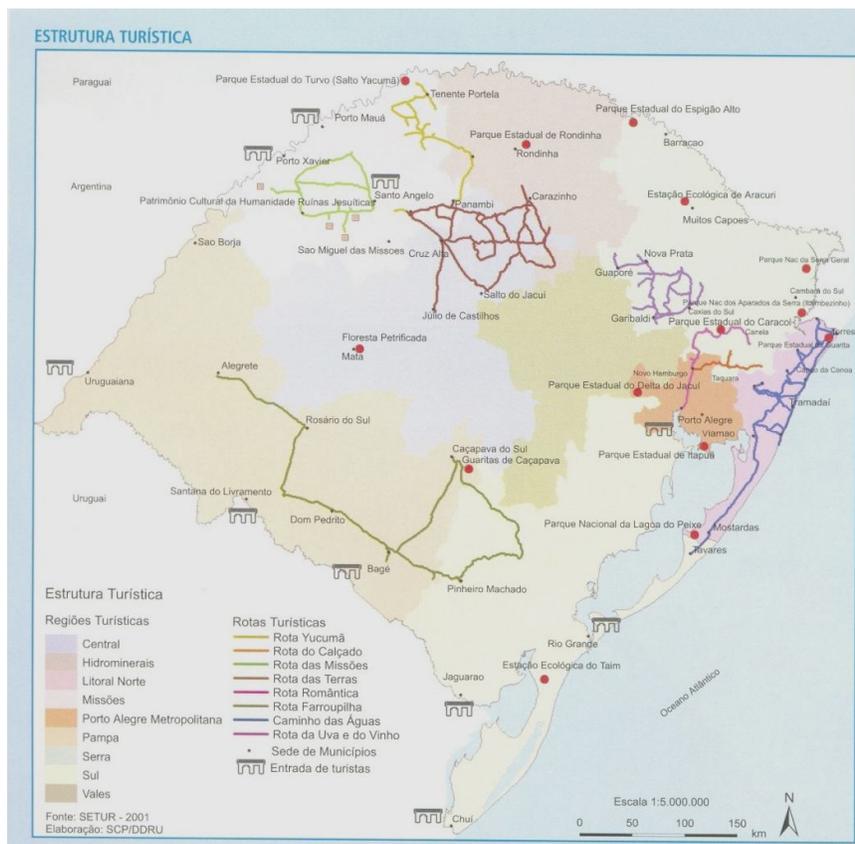


Figura 2. Rotas turísticas no Rio Grande do Sul, 2002.

Fonte: Atlas Sócioeconômico do Rio Grande do Sul, 2002.

Além das rotas já estabelecidas em 2002, atualmente existe a Rota dos Campos de Cima da Serra, gerida pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável dos Campos de Cima da Serra – Condesus CCS com 9 municípios componentes, há também a Rota das Origens, Rota da Quarta Colônia e Rota Gastronômica, todas na Metade Norte.

O Relatório Brasil, que é o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, fruto da parceria do Ministério do Turismo, Sebrae e Fundação Getulio Vargas traz informações atualizadas sobre a infra-estrutura geral, transportes, acesso, equipamentos e

serviços turísticos, marketing, sustentabilidade, entre outros elementos que permitem conhecer a conjuntura de destinos que são chamados, de acordo com o Plano Nacional de Turismo (PNT 2007-2010), indutores do desenvolvimento turístico no Brasil.

Em 2006, como resultado do Programa de Regionalização foram apresentados no Salão do Turismo — Roteiros do Brasil, 396 roteiros turísticos, envolvendo 149 regiões turísticas e 1.207 municípios de todas as unidades da Federação. Desses 396 roteiros, 87 foram priorizados pelas unidades da Federação, para obtenção de padrão de qualidade internacional e, conseqüentemente, promoção do alcance das metas do PNT. Assim, o foco de atuação do Ministério do Turismo, em especial do Programa de Regionalização do Turismo e suas entidades parceiras em âmbitos nacional, estadual, regional e municipal são os 87 roteiros que contemplam 474 municípios de 116 regiões turísticas. (Relatório Brasil, 2007)

O que se propõe agora, no Plano Nacional do Turismo 2007-2010 — Uma Viagem de Inclusão é a identificação de destinos com capacidade de induzir o desenvolvimento regional entre os 87 roteiros citados. Isso significa que esses destinos serão priorizados para receber investimentos técnicos e financeiros do MTur – Ministério do Turismo e serão foco de articulações e busca de parcerias com outros ministérios e instituições. Esses destinos indutores terão a responsabilidade de propagar o desenvolvimento nos roteiros dos quais fazem parte e, conseqüentemente, nas regiões turísticas que perpassam. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos e roteiros que integram as 200 regiões turísticas do País. (Relatório Brasil, 2007)

A escolha dos destinos foi a base de concorrência e/ou competitividade entre destinos, quando diversos fatores foram considerados. Dentro dos fatores foram considerados o acesso e a infra-estrutura geral, os serviços e equipamentos turísticos, os atrativos turísticos e o marketing, política pública, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial e aspectos sociais, ambientais e culturais.

Como resultado desse processo, foram selecionados 65 destinos turísticos, que fazem parte de 59 regiões turísticas em todas as unidades da Federação. Esses destinos devem ser trabalhados até 2010 para a obtenção do padrão de qualidade internacional, constituindo, assim, modelos de destinos

indutores do desenvolvimento turístico regional, sendo essa uma das metas do PNT 2007/2010.

Ao verificarem-se os destinos selecionados nota-se que agravando as disparidades existentes no Brasil e particularmente no Rio Grande do Sul, desses 65 Destinos Indutores somente nove ficam na Região Sul, sendo três no Rio Grande do Sul. Os destinos no Estado são Bento Gonçalves (Microrregião Uva e Vinho), Gramado (Microrregião Hortênsias) e Porto Alegre (Microrregião Porto Alegre e Delta do Jacuí) que são destinos localizados na região nordeste, já consolidados e, portanto mais fáceis de serem trabalhados e de chegarem ao padrão internacional buscado.

Já em nível Estadual, de acordo com o Planejamento Estratégico Estadual 2007-2010 elaborado pela Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul, organiza-se através das chamadas opções estratégicas que contemplam as áreas de comunicação, infra-estrutura, gestão e promoção. Para cada uma dessas opções foram traçados planos de ação para que se concretizem as atividades primordiais. Quanto à infra-estrutura tem-se maior preocupação com os acessos (aéreo, terrestre e aquaviário- mais especificamente construção dos aeroportos da Serra Gaúcha e estradas do Yucumã e Cânions), revitalização de orlas marítimas e lacustres (com atenção especial para o Cais do Porto de Porto Alegre), utilização turística de equipamentos culturais, tecnológicos e naturais e construção de centros de eventos. E para promoção a divulgação, participação e apoio à captação de eventos (através de convênios), eventos promocionais e Famtours & Presstrips.

Tendo em vista essas colocações do Planejamento Estratégico, o Estado, diferente da política nacional, também vai enfatizar regiões como Yucumã e Cânions, quando mais uma vez a Metade Sul fica excluída.

6. Considerações Finais

O turismo surge como alternativa na busca do desenvolvimento territorial, já que agrega benefícios de ordem social, econômica, ambiental e cultural. Entretanto, o governo escolheu o caminho mais fácil ao selecionar entre os 396 roteiros turísticos do país, somente os destinos já consolidados.

No Rio Grande do Sul os três são localizados na região mais rica, ou seja, na região Nordeste. Assim, as disparidades regionais são incentivadas pelas ações governamentais que deveriam combatê-las em diversas frentes, sendo uma delas com a atividade turística.

O histórico das políticas públicas no Brasil traz que o Plano Nacional e Municipalização do Turismo (PNMT) acabou devido a diversos fatores, entre eles o que está sendo observado hoje com o Programa Nacional de Regionalização. Continua-se incidindo no mesmo erro, já que o governo concentra a maior parte dos recursos financeiros para roteiros já estabelecidos e continua havendo falta de profissionais do turismo na gestão pública, o que é agravado com o despreparo dos gestores públicos, que trunca o andamento das ações somente nas discussões e conscientização, mas não avança na elaboração de projetos e propostas tecnicamente viáveis. Um curso de EAD (Educação à Distância) de Implementação do Programa de Regionalização do Turismo foi iniciado no primeiro semestre deste ano, em parceria com a UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina, com o intuito de treinar os atores diretamente envolvidos com o desenvolvimento do turismo no país. Mais ações como essas seriam necessárias, para começar a mudar o cenário atual. A chamada ponta (municípios) no processo de regionalização, ainda não compreendeu a abrangência do Programa de Regionalização e isso se reflete na falta de planos e projetos.

A principal diferença e o maior desafio da regionalização, quando comparada a municipalização, está na implementação das Instâncias de Governança, já que a municipalização restringia o processo político a um núcleo já organizado – o município, mas o êxito da atual política ainda depende da criação e bom andamento de arranjos locais e regionais que tenham capacidade gerencial em uma nova esfera que não têm representantes tradicionais.

Finalmente, durante toda a história brasileira as instituições e atores relacionados ao turismo foram sendo formados, modificados e renomeados. Mas o intuito é o mesmo, o de conseguir estabelecer o Brasil como um dos maiores destinos turísticos do mundo, trazendo desenvolvimento para os Estados do País, apesar de sua trajetória ainda recente quando comparado aos países europeus.

As políticas públicas de turismo no Brasil sempre impactaram sobre o setor e sobre os Estados e Municípios, mas essas políticas sofreram com a ausência de integração com outras políticas setoriais. Com isso, as políticas públicas de turismo traduziam a visão de poucos e não havia participação de representantes regionais e locais, bem como da iniciativa privada e da sociedade civil no processo de elaboração de diretrizes políticas para a atividade. E essa inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais, extinções, recriações de organismos direcionados ao turismo, afetou os Estados e municípios.

Contudo, as últimas décadas deixaram marcas inquestionáveis de evolução da atividade turística no país, o que demonstra que mesmo seguindo essa direção, entre alguns percalços, traz resultados favoráveis ao turismo.

BIBLIOGRAFIA

ALONSO, José A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas.** Porto Alegre: FEE,1994.

ALVES, F. D. **Os impactos da territorialização dos assentamentos rurais em Candiota-RS.** 2006, 137f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: SCP, 2002. 2.ed. rev.ampl.

BENI, M. C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Diretrizes Operacionais.** Brasília, Mtur, 2004. Disponível em:<<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Diretrizes Políticas.** Brasília, Mtur, 2004. Disponível em:<<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007.** Brasília, Mtur, 2003. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br>>. Acesso em: 3 fev. 2008.

_____. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010.** Brasília, Mtur, 2007. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2008.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Roteirização Turística, Módulo Operacional 3.** Brasília, Mtur, 2004.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil, Roteirização Turística, Módulo Operacional 7.** Brasília, Mtur, 2004.

_____. **Relatório Brasil.** Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil. Brasília, Mtur, 2007.

SILVEIRA, C. D.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J. **Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (dês) continuidade.** Ciência & Opinião. Curitiba, v. 3, n. 1, jan/jun. 2006. Disponível em: <www.cienciaeopinioao.up.edu.br>. Acesso em: 23 abr. 2008.