

## IV SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### TÍTULO DO TRABALHO

As Rotas Turísticas como Estratégia de Desenvolvimento Territorial: Os arranjos Institucionais no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil

### TÓPICO TEMÁTICO

| Número | Descrição   |
|--------|---|
| 15     | Arranjos Institucionais, governança e políticas territoriais. |

### AUTOR PRINCIPAL

### INSTITUIÇÃO

|                |   |
|----------------|---|
| Giovana Pozzer | Universidade Federal de Santa Maria- UFSM |
|----------------|---|

### CO-AUTORES

### INSTITUIÇÃO

|   |                                  |   |
|---|----------------------------------|---|
| 1 | Vicente Celestino Pires Silveira | Universidade Federal de Santa Maria- UFSM |
| 2 |                                  |   |
| 3 |                                  |   |

### RESUMO DO TRABALHO

O Brasil por suas características continentais conduz a que as atividades econômicas considerem as diferenças regionais, portanto, a atividade turística deve se adaptar a estas diferenças. Este trabalho aborda inicialmente a questão histórica relacionada ao turismo, desde a primeira vinculação institucional e marco da intervenção governamental do turismo no Brasil, no período de 1937 até 1945 quando ocorreu a proteção de bens históricos artísticos e nacionais e a fiscalização de agências e vendas de passagens, passa pelo PNMT-Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994-2002) e seus efeitos, até o atual macroprograma Regionalização-Roteiros do Brasil (desde 2004) inserido no Plano Nacional de Turismo e seu direcionamento a uma gestão descentralizada. 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 dentro do estado do Rio Grande do Sul, almeja-se entender essas políticas de desenvolvimento territorial e seu sistema de governança. Por fim, fica claro que com essas mudanças de políticas, a falta de preparo de capacitação dos atores envolvidos e a insegurança causada por essas oscilações, afetam e inibem a continuidade desses planos e programas e por consequência o verdadeiro desenvolvimento no território demarcado pelas rotas.

## PALAVRAS- CHAVE

Rotas; políticas públicas; desenvolvimento territorial; arranjos institucionais.

## ABSTRACT

The Brazil by your continental characteristics leads to economic activities that consider regional differences, so the tourist activity should adapt to these differences. This paper boards the historic related to tourism, since the first institutional linking of government tourism intervention in Brazil in the period from 1937 until 1945 when there is the protection of artistic property and historical and national agencies and supervision of sales of tickets , passes through the PNMT-Municipalization National Plan of Tourism (1994-2002) and its effects, even the current program Regionalization-Roadmaps of Brazil (since 2004) inserted into the National Plan for Tourism and its targeting of decentralized management. This article aims, through the perception of the organization of public politics geared to the tourist activity in Brazil, examine the effects that politics administration and their changes caused throughout history. Thus, the importance of understanding the various actors involved and the study of institutions and arrangements responsible for the development of tourism in the country (in national, state and municipal) is necessary. In this light, seeks to understand through the formation of the routes, the role of government actions in developing the territory, which puts tourism as the means possible to achieve this objective. Through the study and analysis of the tourism history in the country and using with base the case of routes within the state of Rio Grande do Sul, aims to understand these politics of territorial development and your governance system. Finally, it's clear that with these politics changes, the preparation fault of the actors involved and the insecurity caused by these fluctuations, affect and inhibit the continuity of these plans and programs and consequently the real development in the area demarcated by the routes.

**KEYWORDS** routes, public politics; regional development; institutional arrangements

**AS ROTAS TURÍSTICAS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL: OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE  
DO SUL – BRASIL**

**RESUMO**

O Brasil por suas características continentais conduz a que as atividades econômicas considerem as diferenças regionais, portanto, a atividade turística deve se adaptar a estas diferenças. Este trabalho aborda inicialmente a questão histórica relacionada ao turismo, desde a primeira vinculação institucional e marco da intervenção governamental do turismo no Brasil, no período de 1937 até 1945 quando ocorreu a proteção de bens históricos artísticos e nacionais e a fiscalização de agências e vendas de passagens, passa pelo PNMT-Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994-2002) e seus efeitos, até o atual macroprograma Regionalização-Roteiros do Brasil (desde 2004) inserido no Plano Nacional de Turismo e seu direcionamento a uma gestão descentralizada. 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 dentro do estado do Rio Grande do Sul, almeja-se entender essas políticas de desenvolvimento territorial e seu sistema de governança. Por fim, fica claro que com essas mudanças de políticas, a falta de preparo de capacitação dos atores envolvidos e a insegurança causada por essas oscilações, afetam e inibem a continuidade desses planos e programas e por consequência o verdadeiro desenvolvimento no território demarcado pelas rotas.

**Palavras-chave:** rotas; políticas públicas; desenvolvimento territorial; arranjos institucionais.

## ABSTRACT

The Brazil by your continental characteristics leads to economic activities that consider regional differences, so the tourist activity should adapt to these differences. This paper boards the historic related to tourism, since the first institutional linking of government tourism intervention in Brazil in the period from 1937 until 1945 when there is the protection of artistic property and historical and national agencies and supervision of sales of tickets , passes through the PNMT-Municipalization National Plan of Tourism (1994-2002) and its effects, even the current program Regionalization-Roadmaps of Brazil (since 2004) inserted into the National Plan for Tourism and its targeting of decentralized management. This article aims, through the perception of the organization of public politics geared to the tourist activity in Brazil, examine the effects that politics administration and their changes caused throughout history. Thus, the importance of understanding the various actors involved and the study of institutions and arrangements responsible for the development of tourism in the country (in national, state and municipal) is necessary. In this light, seeks to understand through the formation of the routes, the role of government actions in developing the territory, which puts tourism as the means possible to achieve this objective. Through the study and analysis of the tourism history in the country and using with base the case of routes within the state of Rio Grande do Sul, aims to understand these politics of territorial development and your governance system. Finally, it's clear that with these politics changes, the preparation fault of the actors involved and the insecurity caused by these fluctuations, affect and inhibit the continuity of these plans and programs and consequently the real development in the area demarcated by the routes.

Keywords: routes, public politics; regional development; institutional arrangements.

### 1. Introdução

O estudo das instituições e órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística no país em seus diversos níveis, bem como conhecer os programas e projetos vigentes e como se chegou até este cenário atual, é necessário para tecer uma análise mais profunda, sobre o verdadeiro efeito que as políticas públicas de turismo tiveram dentro do processo de desenvolvimento da atividade.

Os arranjos institucionais e seu atual modelo de gestão descentralizada tem um papel decisivo no sucesso da implantação da política de Regionalização do

Turismo, que busca através da formatação de rotas, auxiliar o desenvolvimento territorial.

Com o estudo de caso de quatro rotas no Estado do Rio Grande do Sul, será feito um breve levantamento do andamento da aplicação dessas políticas e programas vigentes. Levando em conta ainda a influência das condições socioeconômicas da região em que a rota se encontra.

## **2. Breve Histórico do Turismo no Brasil**

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 estudo das políticas de desenvolvimento da atividade turística no país, além do conhecimento de sua trajetória pela história, é necessário quando se busca compreender o cenário atual e os programas vigentes

Beni (2006) relata que a primeira vinculação institucional e marco da intervenção governamental do turismo no Brasil, ocorreu no período de 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 sendo 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 municípios os verdadeiros convededores 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 portavoz 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 presidenciáveis 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. (Beni, 2006)

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)

Atualmente está em vigência o Plano Nacional de Turismo 2007/2010. Com a criação do Ministério do Turismo, esta atividade passou a ser tratada como prioritário para o governo. O salto que a atividade deu nesse curto período de tempo colocou o turismo como o quinto principal produto na geração de divisas em moeda estrangeira do país, disputando a quarta posição com a exportação de automóveis. Em 2006 as 80 maiores empresas do setor faturaram de R\$ 29,6 bilhões, com crescimento de 29% em relação a 2005. Em 2006 houve um ingresso de pouco mais de cinco milhões de visitantes que gastaram US\$ 4,3 bilhões em nosso país. Um salto de quase 12% sobre a receita de 2005 e 116% acima do valor apurado em 2002. (Plano Nacional de Turismo, 2007/2010).

### **3. Gestão e Arranjos Institucionais**

O estudo das instituições e órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística no país (em nível nacional, estadual e municipal), se faz necessário. 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.

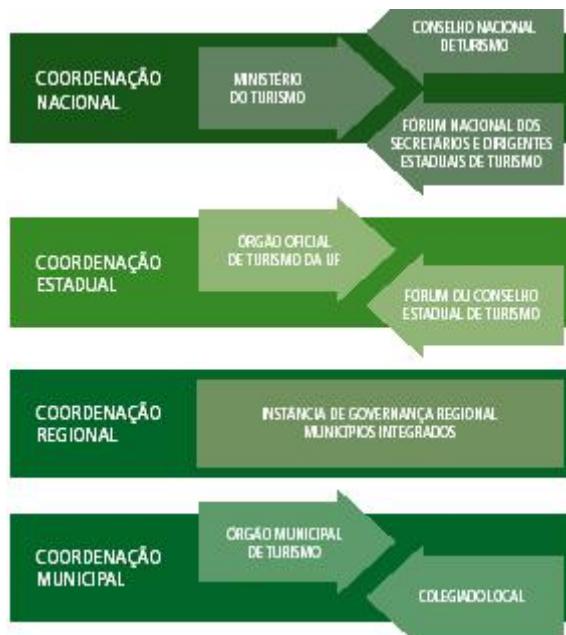
Na perspectiva de realizar as metas definidas no Plano Nacional de Turismo o mapa Novo Brasil Turístico vem sendo construído através dos dois programas estruturantes operados pelo Núcleo Estratégico da Política Nacional: o Programa de Regionalização do Brasil e o Programa de Gestão Descentralizada. O 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. (PNT 2003/2007)

O Modelo do Programa da Gestão Descentralizada do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, aborda e estrutura esse sistema de gestão pela primeira vez. O Programa tem como objetivo permanente, implementar um processo sistêmico de

gestão integrada, cooperada, compartilhada, coletiva, democrática e includente das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do turismo, organizando a Superestrutura do Turismo Nacional que inclui o Sistema Nacional de Gestão do Turismo.

Depois do Plano Nacional 2007/2010, o Sistema Nacional de Gestão do Turismo continua com o mesmo formato do PNT 2003/2007. Assim, a estrutura interna do Ministério é composta pela Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo e EMBRATUR. O Ministério se orienta pelas diretrizes do PNT e o Conselho Nacional de Turismo, que é um órgão colegiado, que assessorava o Ministério na formulação e aplicação do PNT e programas. Para assessorar o Conselho Nacional de Turismo estão as Câmaras Temáticas (Legislação, Regionalização, Qualificação profissional, Financiamento e Investimento, Segmentação, Infra-estrutura, Promoção e Apoio a Comercialização, Qualificação da Superestrutura, Turismo Sustentável e Infância e Tecnologia da Informação). O Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo é um órgão consultivo para auxiliar no apontamento de problemas e soluções e para complementar a rede de gestão, os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo. Para cumprir a função de articulação em todos os elos da cadeia, finalmente a ação é complementada pelas instâncias de representação regional do turismo e pelos municípios, que são incentivados a criar os conselhos municipais de turismo, possibilitando a criação de um ambiente de discussão e reflexão.



Quadro1: Estrutura de Coordenação da Gestão Descentralizada  
Fonte: PNT 2007/2010

Beni (2006) explica que existem diversos objetivos associados quando se propõe esse modelo de gestão e integração nacional, dentre eles:

Promover a convergência das políticas setoriais em espaços territoriais específicos para o enfrentamento das desigualdades intra e inter-regionais, considerando a diversidade socioeconômica e cultural do país. Promover a articulação com a sociedade civil e com órgãos públicos, nos três níveis de governo, visando aproveitar as complementaridades e reduzir a dispersão e a multiplicidade de esforços. (Beni, 2006, p.188)

Importante salientar esses objetivos já que por causa de um processo histórico, o Brasil apresenta concentrações socioeconômicas em áreas específicas do território (centro, sul e faixa litorânea), e a regionalização do turismo juntamente com a gestão descentralizada entra no papel de auxílio na tentativa de minimizar os impactos dessas concentrações e trazer maior atenção para as regiões periféricas.

#### **4. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil 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” (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 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.” (Roteiros do Brasil - Diretrizes Operacionais, 2004)

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, 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 (UFs), 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, que podem ser visualizados no quadro 1. Os módulos de maior relevância para o presente estudo, ou seja, o Módulo 3 que trata da Institucionalização da Instância de Governança Regional e o número 7 que trata da Roteirização Turística, serão mais bem detalhados.

| Módulos   | Características  |
|---|--|
| Módulo 1: Sensibilização  | Através desta ação busca-se despertar o interesse e o comprometimento dos atores locais, propiciando a disseminação dos conceitos adotados pelo Programa.  |
| Módulo 2: Mobilização   | Tem por objetivo principal promover, articular e integrar os atores para obter maior envolvimento e participação destes na busca dos objetivos comuns no processo de regionalização do turismo.  |
| Módulo 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional                   | Esta forma de organização deve se encarregar da coordenação, acompanhamento e gestão da regionalização turística.  |
| Módulo 4: Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional    | O Planejamento Integrado e Participativo é um planejamento estratégico a ser elaborado em cada região turística, no intuito de definir ações para atingir os objetivos propostos.  |
| Módulo 5: Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional | Esta fase prevê a elaboração e implementação de diversos projetos específicos, que já foram previstos no Plano e o processo de implementação será coordenado pela Instância de Governança Regional.  |
| Módulo 6: Sistema de Informações Turísticas   | O objetivo principal é resgatar e reunir dados confiáveis e atualizados sobre os municípios e as regiões turísticas do país.   |
| Módulo 7: Roteirização Turística  | A roteirização tem caráter participativo, voltado para a mobilização social e a construção de parcerias, promovendo em nível regional, a integração e o compromisso dos atores envolvidos, adensamento de negócios na região, a inclusão social, o resgate e a preservação dos valores culturais e ambientais da região. |
| Módulo 8: Promoção e Apoio à Comercialização  | Caracteriza-se pelo desenvolvimento das relações de mercado dos agentes locais. São estratégias para desenvolver os produtos turísticos e fazer com que estes cumpram os objetivos de competitividade e sustentabilidade.  |
| Módulo 9: Sistema de Monitoria e Avaliação do Programa                              | Uma vez estabelecidos objetivos, metas, diretrizes e programas para o desenvolvimento do turismo, estes devem ser monitorados e avaliados, visando ao constante aperfeiçoamento e adequação.   |

Quadro 1: Módulos do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil  
 Fonte: MTur e Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil  
 Org.: Giovana Pozzer

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– Roteiros do Brasil/Módulo 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. Neste módulo operacional, é detalhado o processo administrativo e suas diferenciações entre uma instância e outra.

Devido a roteirização ter caráter participativo, voltado para a mobilização social e a construção de parcerias, esta 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. “A roteirização confere realidade turística aos atrativos que estão dispersos através de sua integração e organização” (Programa de Regionalização– Roteiros do Brasil/Módulo 7, 2004).

A Roteirização Turística pode ser entendida como o processo que estrutura a oferta, em um produto rentável e comercialmente viável. “A roteirização auxilia o processo de identificação, elaboração e consolidação de novos roteiros turísticos e, além disso, tem como função apontar a necessidade de aumento dos investimentos em projetos já existentes seja na melhoria da estrutura atual, seja na qualificação dos

serviços turísticos oferecidos.” O Caderno do Módulo Operacional 7 – Roteirização Turística descreve as vantagens de elaborar roteiros, as atribuições de todos os envolvidos no processo, apresenta a proposta da Roteirização, além de sugerir os passos para estruturação dos roteiros turísticos. 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. (Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil/Módulo 7, 2004).

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, consequentemente, 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, consequentemente, nas regiões turísticas que perpassam. Suas experiências e práticas de sucesso devem ser multiplicadas para outros destinos e roteiros que integram as 200 regiões turísticas do País. (Relatório Brasil, 2007)

No Macroprograma 4 do PNT 2007/2010, o de Regionalização do Turismo, foram traçadas metas. A meta 3 então é estruturar 65 Destinos Turísticos com Padrão de Qualidade Internacional dentre os 87 até 2010. O país apresenta o Relatório Brasil, que é o Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores selecionados do Desenvolvimento Turístico Regional, fruto da parceria do Ministério do Turismo, Sebrae e Fundação Getulio Vargas. Este Relatório 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.

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. (FGV/MTur/Sebrae, 2008)

Para priorizar esses destinos nos 87 roteiros selecionados, considerou-se primeiramente que: todas as Unidades da Federação e suas capitais deveriam ser contempladas e cada Unidade da Federação deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores de desenvolvimento turístico regional. Em seguida, foram consideradas as avaliações e valorações do Plano de Marketing Turístico Internacional - Plano Aquarela, do Plano de Marketing Turístico Nacional - Plano Cores do Brasil, além de outros estudos e investigações sobre investimentos do Governo Federal (do MTur e de mais 7 outros ministérios) e sobre as potencialidades e necessidades desses destinos. As demandas de qualificação e infra-estrutura elencadas pelos representantes dos 87 roteiros turísticos priorizados durante o 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo, ocorrido em Brasília, em outubro de 2006, também foram observadas. (Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo/Meta 3, 2007)

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 se verificar os destinos selecionados nota-se que 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 do Estado.

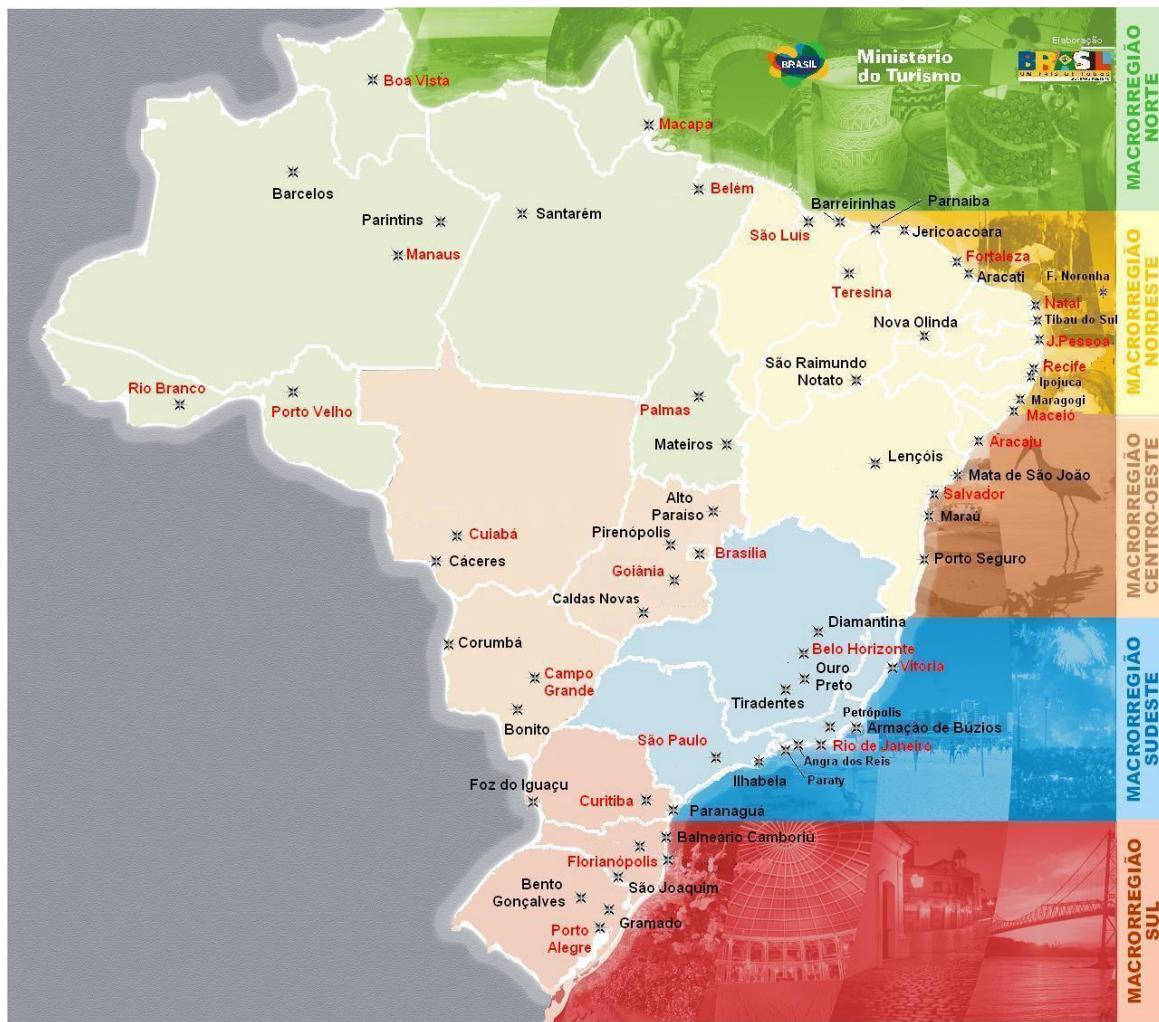


Figura 1: Mapa dos Destinos Indutores  
Fonte: Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo/Meta 3, 2007

Para o Programa de Regionalização do Turismo, os destinos indutores de desenvolvimento turístico regional deverão ser:

(...) Aqueles que possuem infra-estrutura básica e turística e atrativos qualificados, que se caracterizam como núcleo receptor e/ou distribuidor de fluxos turísticos, isto é, são aqueles capazes de atrair e/ou distribuir significativo número de turistas para seu entorno e dinamizar a economia do território em que está inserido.  
(Macroprograma 4 – Regionalização do Turismo/Meta 3, 2007)

No Programa é tido como meta que até o final de 2008, 15 desses destinos estejam estruturados e tenham alcançado o padrão de qualidade internacional, por meio da atuação do Ministério do Turismo e suas instituições parceiras, nos âmbitos nacional, estadual, regional e municipal.

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

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, iniciou-se um processo de desenvolvimento na Metade Norte que antes detinha a menor parcela da população e economia também baseada na agricultura. Aos poucos a produção agrícola diversificada foi sendo invadida pela monocultura principalmente da soja e do trigo. 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, predominantemente agrária, 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 2.

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.

Figura 2: Mesorregiões do Rio Grande do Sul  
Fonte: Alves, 2006.

Fica claro que 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.

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 da Secretaria de Coordenação e Planejamento do RS claramente que as disparidades regionais dentro do Rio Grande do Sul, afetam também o setor turístico. Enquanto que na Metade Norte e Nordeste do Estado estavam 7 das oito rotas estabelecidas, somente uma encontrava-se na Metade Sul (Figura 3). Entretanto, foi ao redor de 2002 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.

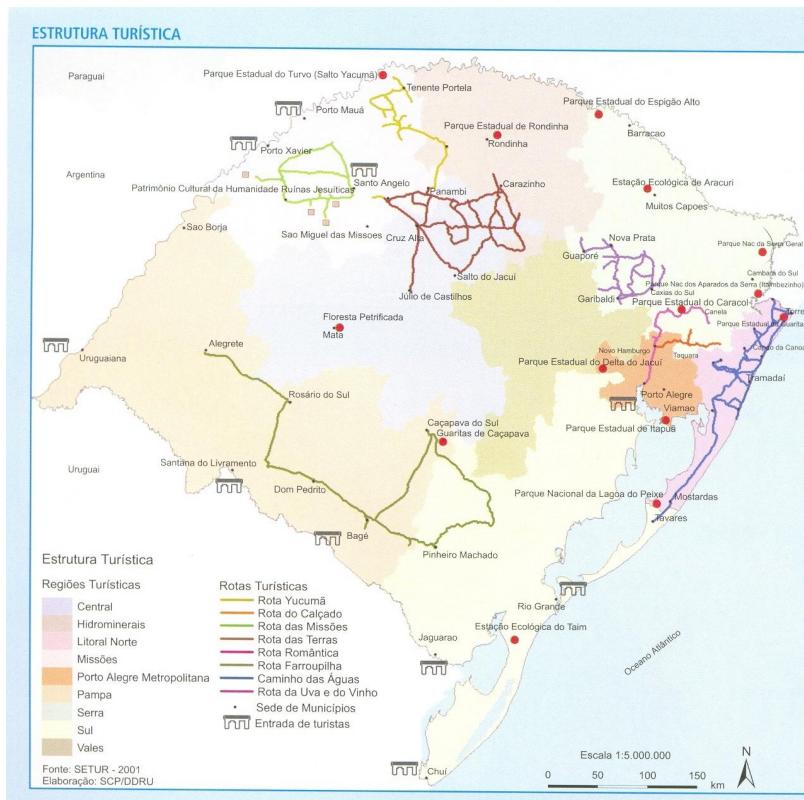


Figura 3: Rotas turísticas no Rio Grande do Sul, 2002.  
Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2002.

Além das rotas já estabelecidas em 2002, mais algumas rotas foram formatadas após o incentivo do Governo Federal com o projeto de Regionalização do Turismo no Brasil. Em 2006 foi acrescentada somente a Rota Paleobotânica na Região Central do Estado no Mapa da Secretaria de Turismo e publicado no Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul.

No entanto, a Rota Farroupilha atualmente, 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 ideias ainda não organizadas. As mesmas dificuldades que a Metade Sul encontra para se desenvolver e se igualar ao restante do Estado em outros setores econômico-sociais sofre também no turismo.

A Rota Paleobotânica, hoje se intitula Rota Paleontológica, não está realmente formatada e em funcionamento. Alguns projetos estão em andamento para estruturar produtos turísticos para a Rota.

A Rota dos Campos de Cima da Serra, não aparece ainda em 2006 nos mapas do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, mas já existia. A Rota é gerida pelo Consórcio de Desenvolvimento Sustentável dos Campos de Cima da Serra – Condesus CCS com 9 municípios componentes.

Hoje, em 2008, existe um site gerido pela Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do RS (FECOMÉRCIO-RS), chamado “Rotas e Roteiros do Turismo Receptivo Gaúcho” que traz o Mapa mais atualizado de Rotas do Estado. O site é produto da integração entre as entidades parceiras (Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre Turismo, Prefeitura de Porto Alegre, ABIH, SEBRAE, SENAC, SESC, ABAV, ABBTUR, SENAR e Sindihotel), que fazem parte do Conselho de Turismo e Hospitalidade da FECOMÉRCIO-RS.



Figura 4 : Rotas Turísticas no RS, 2008.  
Fonte: Site Rotas e Roteiros, 2008.

Mesmo neste Mapa mais atualizado faltam ainda as Rotas: Rota das Gemas e Jóias (do qual fazem parte os municípios de Porto Alegre, Estrela, Lajeado, Guaporé, Soledade, Frederico Westphalen e Ametista do Sul) e Caminhos Temperados (Porto Alegre, Bento Gonçalves e Gramado) que foram os dois lançamentos do III Salão de Turismo – Roteiros do Brasil de 2008; Rota Yucumã, Rota Paleontológica e Rota das Terras.

## 6. Estudo de Caso - Matriz das Rotas

Como fruto de análise está 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 e a localização dessas rotas: Metade Norte, Nordeste e Metade Sul. Buscou-se como estudo de caso quatro rotas, sendo que cada uma representa a realidade socioeconômica de uma região do Rio Grande do Sul: Rota Uva e Vinho (Região Nordeste – mais rica), Rota Campos de Cima da Serra (Metade Norte, mas próximo à Região Nordeste), Rota Missões (Metade Norte e um pouco da Sul) e Rota Caminho Farroupilha (Metade Sul). A Rota Uva e Vinho é administrada pela Atuaserra - Associação de Turismo da Serra Nordeste (fundada em 1985), a Rota Campos de Cima da Serra tem como instância responsável o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Condesus / Campos de Cima da Serra criada em 2001), a Rota Missões têm a Fundação dos Municípios das Missões – FUNMISSÕES (fundada em 2001) e a Rota Caminho Farroupilha tem o trabalho realizado pelo Grupo Gestor da Rota Caminho Farroupilha - Costa Doce e Pampa Gaúcho – formado pela Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce - AD Costa Doce (fundada em 2005) e Agência de Desenvolvimento do Turismo no Pampa Gaúcho – ADETUR Pampa Gaúcho (fundada em 2007).

A Rota dos Campos de Cima da Serra é formada pelos municípios da região mais alta e fria do Rio Grande do Sul. No inverno centenas de turistas procuram a região por causa das temperaturas negativas e possibilidade de neve. A paisagem é muito rica composta por cânions, rios, cachoeiras de águas cristalinas, florestas de araucárias e extensos campos verdes que formam um santuário ecológico. As belas paisagens da região impulsionaram a criação de um consórcio turístico com o propósito de impulsionar a economia das cidades.

A Rota Caminho Farroupilha percorre as regiões que foram cenário do principal acontecimento político-militar do Sul do Brasil, a Revolução Farroupilha no século XIX (1835-1845). Estâncias, museus, charqueadas e a verdadeira vivência da lida campeira estão abertos a visitação. Todos os locais visitados durante o Caminho Farroupilha, são testemunhas vivas da história do povo gaúcho e fizeram parte da vida de importantes heróis farrapos, como Bento Gonçalves, Gomes Jardim, General Neto e Giuseppe Garibaldi.

Andar pelas Missões é reviver a saga dos jesuítas que, em 1609, atravessaram

o mundo para conviver com os guaranis dentro dos princípios da fé cristã. Nesta área foram organizados pelos jesuítas trinta povos, denominados Reduções, que por 150 anos abrigaram mais de 100 mil índios Guarani numa sociedade altamente desenvolvida. Missões ou reduções são denominações atribuídas a antigos aldeamentos indígenas organizados e administrados por jesuítas no Novo Mundo, como parte de sua obra maior de cunho civilizador e evangelizador, que compreendia também a fundação de colégios e conventos. O objetivo das Missões foi o de criar uma sociedade com os benefícios e qualidades da sociedade cristã européia, mas isenta dos seus vícios e maldades.

A Região Uva e Vinho, na Serra Gaúcha, possui na paisagem um de seus mais importantes patrimônios. São morros, colinas, vales e rios que se constituem em um ambiente com inúmeras opções, atividades e possibilidades de visitação. O cultivo da videira está presente em 16, dos 28 municípios que a compõem enquanto Região Turística. Uma das experiências oferecidas é acompanhar a elaboração dos vinhos e degustar o resultado desta elaboração nas cantinas. São muitas opções, das pequenas vinícolas familiares às empresas tradicionais da Região.

No quadro 2 demonstra-se, através de uma matriz de indicadores, uma comparação entre as rotas em estudo. O que se pode constatar e que a Matriz já denuncia subliminarmente é que as rotas que foram fundadas há mais tempo, estão melhores organizadas e estabelecidas. A Região Nordeste é a mais rica do Estado e este desenvolvimento está presente na rota turística. Sua tradição em turismo e sua infra-estrutura privilegiada auxiliam muito no desenvolvimento de parcerias. Esta rota faz parte também dos destinos já consolidados, mas mesmo assim selecionados pelo Ministério do Turismo dentre os 65 destinos turísticos nacionais que devem ser trabalhados até 2010 para a obtenção do padrão de qualidade internacional, constituindo, assim, modelos de destinos indutores do desenvolvimento turístico regional. Esta Rota encontra-se na mesma região das outras duas selecionadas para o mesmo fim (Região Nordeste), ou seja, a Rota das Hortênsias e da Grande Porto Alegre.

| Indicadores                                | Rota CCS  | Rota Missões  | Rota Costa Doce – Caminho Farroupilha                                       | Rota Uva e Vinho                                     |
|--|---|---|---|--|
| Região                                     | Metade Norte  | Metade Norte com características da Sul                               | Metade Sul  | Nordeste   |
| Nº de municípios componentes               | 9   | 25  | 14  | 28   |
| Instância de Governança                    | Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Campos de Cima da Serra - CONDESUS CCS | Fundação dos Municípios das Missões - FUNMISSÕES                      | Agência de Desenvolvimento do Turismo - AD Costa Doce e ADETUR Pampa Gaúcho | Associação de Turismo da Serra Nordeste - Atuaserra  |
| Registro Legal-CNPJ                        | sim   | sim   | sim   | sim  |
| Fundação da Rota                           | Fundação em 2001  | Fundação em 2001  | Fundação em 2005  | Fundação em 1985                                     |
| Número de Centro de Informações Turísticas | 4   | 4   | 6   | 3  |
| Tempo de resposta para o primeiro contato  | Menos de uma semana   | Duas semanas  | Três semanas  | Quase um mês devido a problemas no provedor da rota. |
| Responsável pelo contato                   | Secretaria Executiva do CONDESUS CCS  | Secretário Executivo do Departamento de Turismo (Detur) da FUNMISSÕES | Presidentes das Agências AD Costa Doce e ADETUR Pampa Gaúcho                | Diretora Executiva da Atuaserra                      |
| Nível de dificuldade no contato            | pequeno   | médio   | grande  | médio  |

Quadro 2. Matriz de indicadores das rotas.

Org. Giovana Pozzer

Apesar de todas as rotas manterem um perfil mais rural, a Rota dos Campos de Cima da Serra sobrevive em função de seus diferenciais naturais e deu um salto de

qualidade e evidência, depois que seus cânions e paisagens aparecem em novelas e minisséries nacionais.

A Rota Missões tem um apelo mais histórico e se destaca por suas ruínas. Mas enfrenta o problema da distância dos grandes centros e convive com o êxodo de sua população e infra-estrutura deficitária.

O caso da Rota Caminho Farroupilha é o mais difícil, já que a região decadente economicamente enfrenta além dos problemas já citados acima para o caso da Rota Missões, ainda o fato de não ter em seu território estabelecido nenhuma Rota. Já foi cogitada a Rota do Pampa ou Rota Farroupilha, mas a organização da região só veio a poucos anos e somente pôde se estabelecer com a união de duas Instâncias de Governança (AD Costa Doce e ADETUR Pampa Gaúcho).

O nível de dificuldade de contato foi mensurado ao longo de todo o processo de coleta de informações junto aos informantes chave de cada Rota. Levou-se em conta desde a quantidade de informação já disponibilizada pela Rota nos diversos meios de divulgação - principalmente sites oficiais da internet, a quantidade e clareza de informações disponibilizadas nos contatos e a presteza na resposta. Quando o nível de dificuldade é considerado grande, significa um maior entrave nos vários contatos, a necessidade de buscar mais consistentemente uma resposta geralmente dada de forma mais tranquila e rápida por outra rota.

O padrão dos contatos com os informantes chave confirmou o nível de desenvolvimento de cada Rota. As mais organizadas já dispunham muitas informações em seus sites oficiais e disponibilizaram mais material informativo.

Há ainda um certo individualismo por parte dos municípios integrantes dentro de cada Rota, talvez reflexo da antiga política de municipalização do turismo. Sobrevive também a concentração de informações em órgãos públicos e parceiros e uma dificuldade de abertura e inserção devida de todos os atores nesse processo de roteirização. A verdadeira gestão descentralizada ainda enfrenta diversas barreiras e a divulgação livre de todas as informações ainda são escassas e ações isoladas.

Por fim, há uma falta generalizada, encontrada em todas as rotas de estatísticas e estudo aprofundado de fluxo de turistas, o que praticamente impossibilita o desenvolvimento de um projeto mais sério e de efetivo sucesso. Quem não conhece o perfil do seu turista, de onde ele vem, seus gastos médios, não conhece sua demanda, a real viabilidade de seus negócios e não consegue oferecer de fato o que essa demanda almeja. Há também uma falta generalizada, umas em maiores e outras em menores casos de projetos viáveis para pleitear fundos junto ao governo federal e demais órgãos financiadores.

## Considerações Finais

As políticas públicas de turismo no Brasil sempre impactaram sobre o setor de turismo 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. Essa inconsistência de vínculo dos órgãos oficiais, extinções e recriações de organismos direcionados ao turismo, afetou os Estados e municípios. O maior desafio na implantação do Macroprograma do governo “Regionalização do Turismo-Roteiro do Brasil” (desde 2004), está na implementação das Instâncias de Governança Regional, já que a municipalização antes adotada pelo PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo (1994-2002) restringia o processo político a um núcleo já organizado – o município.

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 dentre 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 torna-se claro que 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 PNMT (Plano Nacional de Municipalização do Turismo) acabou devido a diversos fatores. Algumas atitudes tomadas naquela época estão sendo observadas 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, o 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 está sendo iniciado 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.

## 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. Diretrizes Operacionais do Programa de Regionalização do Turismo.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>>. Acesso em: 10 fev. 2008. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2008. Brasília: Ministério do Turismo, 2004

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>>. Acesso em: 3 fev. 2008. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010.** Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao/>>. Acesso em: 15 jan. 2008. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil, Roteirização Turística, Módulo Operacional 3,** Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil, Roteirização Turística, Módulo Operacional 7,** Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **Relatório Brasil.** Programa de Regionalização do Turismo — Roteiros do Brasil. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Relatório Brasil.** Programa Brasileiro da atividade Turística. Brasília, 2002.

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.cienciaeopiniao.up.edu.br](http://www.cienciaeopiniao.up.edu.br)>. Acesso em : 23/04/2008.

<http://www.turismo.gov.br>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2008.

<http://www.turismo.gov.br/regionalizacao>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2008.