PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Sarah Marroni Minasi

O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO: ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RS/BRASIL

Santa Cruz do Sul

2014

Sarah Marroni Minasi

O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO: ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RS/BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Profª. Drª. Virginia Elisabeta Etges

Santa Cruz Do Sul

2014

M663t Minasi, Sarah Marroni

O território como base para o planejamento turístico: análise da gestão pública do turismo na região extremo sul do RS/Brasil / Sarah Marroni Minasi. – 2014.

113 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

Orientadora: Profª. Drª. Virginia Elisabeta Etges.

.

1. Turismo - Planejamento 2. Desenvolvimento regional. 3. Turismo e Estado. I. Etges, Virginia Elisabeta. II. Título.

CDD: 338.4791

Bibliotecária responsável: Edi Focking - CRB 10/1197

SARAH MARRONI MINASI

O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO: ANÁLISE DA GESTÃO PÚBLICA DO TURISMO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RS/BRASIL

Esta Dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Território, Planejamento e Sustentabilidade, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Drª. Virginia Elisabeta Etges
Professora Orientadora - PPGDR/UNISC

Drª. Grazielle Betina Brandt
Professora Examinadora – PPGDR/UNISC

Drª. Giovana Mendes de Oliveira
Professora Examinadora – PPGG/UFPel

Santa Cruz do Sul
2014

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta pesquisa faz com que seja necessário agradecer à algumas pessoas.

Em primeiro lugar gostaria de agradecer minha mãe, Lenira, pelo apoio incondicional em todos os momentos, pelas palavras de incentivo e pelo carinho mesmo distante alguns quilômetros. Agradeço também ao meu irmão Diogo e à minha avó Lygia, que sempre se interessaram em saber como estavam as coisas e ajudaram nos seus jeitos particulares.

Gostaria de agradecer também ao Charles por compreender minha dedicação e ausência em alguns momentos. E por sempre estar disposto a me apoiar e ajudar na realização das entrevistas.

Agradeço a professora orientadora Drª Virginia Etges por aceitar me orientar nesta pesquisa, pelas grandes contribuições e importantes ensinamentos, pelo tempo dedicado para que fosse possível desenvolver essa dissertação. Foi muito gratificante desenvolver esse trabalho.

Gostaria também de agradecer a banca Drª. Grazielle Betina Brandt e Drª Giovana Mendes de Oliveira por terem aceitado o convite para compor a banca avaliadora e pelas demais contribuições. Agradeço também aos demais professores do PPGDR que contribuíram durante as disciplinas e também no decorrer da pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer também aos colegas do mestrado – Camila, Everton, Letícia e Rodrigo – e do doutorado – Rubia – que, de cada um do seu jeito, contribuíram para que essa etapa pudesse ser concluída.

Muito obrigada!

RESUMO

O turismo tem recebido, ao longo dos últimos anos, destaque no contexto econômico do Brasil. Com isso, se intensifica a necessidade de aprofundar o debate em torno desse tema nas suas amplas dimensões. Com vistas a contribuir para as discussões na área do planejamento e gestão pública do turismo, no contexto do desenvolvimento regional, esta pesquisa apresenta como objetivo geral analisar a compreensão do território por agentes públicos no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região Extremo Sul do RS. Entende-se a importância do território e a valorização das particularidades à medida em que se procura dar ênfase ao heterogêneo e entender a diversidade regional como potencialidade. A região deve ser entendida como particularidade dinâmica, na qual as ações endógenas presentes no território ganham força. O planejamento do turismo no Brasil vem se pautando em um modelo de gestão pública descentralizada e participativa que promove a integração entre as diversas instâncias de governo. Em virtude disso, o Ministério do Turismo mostra-se empenhado em trabalhar o turismo de forma regionalizada, pelo simples fato de que, na maioria das vezes, a atividade turística não se viabiliza apenas no âmbito de um município. Nesse sentido, observa-se que a região Extremo Sul teve, no seu processo de formação, fatores históricos estruturantes que influenciaram as características da região, ainda perceptíveis no seu contexto atual. A abordagem teórico-metodológica referenciada no materialismo histórico dialético apoiou-se na pesquisa qualitativa, com ênfase no estudo de caso, utilizando a análise de conteúdo como procedimento de interpretação de dados. Observou-se, a partir das entrevistas com os gestores públicos do turismo na região, que existe a compreensão de que é preciso atuar de forma regionalizada, contudo a falta de protagonismo desses gestores impede que se construa um projeto regional de fato. Por fim, compreender o território no contexto do planejamento e gestão do turismo requer buscar respeitar, nas ações de planejamento, os aspectos que particularizam determinado território, ou seja, perceber as particularidades como potencialidades para o desenvolvimento regional.

Palavras-chave: Território. Planejamento turístico. Gestão pública. Desenvolvimento regional.

ABSTRACT

Tourism has received in the past years emphasis in the economic context of Brazil. Thus, intensifies the need for further discussion on this issue in its ample dimensions. To contribute for the discussions on planning and public management of tourism area in the context of regional development, this research has as main objective to analyze the understanding of the territory by public agents in the context of planning and management of tourism in the Extreme South of RS region. It is understood the importance of the territory and the valuation of the particularities to the extent that it seeks to emphasize the heterogeneous and understand the regional diversity as potentiality. The region should be understood as a dynamic particularity in which the endogenous actions presents in the territory gain strength. The planning of tourism in Brazil has been guided by a model of decentralized and participative public management that promotes the integration among the various instances of government. As a result, the Ministry of Tourism shows itself committed to work the tourism on a regional basis, for the simple fact that, in most cases, tourism is not viable in only one municipality. In this sense, it is observed that the Extreme South region had, in its process of formation, structuring historical factors that influenced the characteristics of the region, still visible in its current context. The theoretical and methodological approach referenced on historical dialectic materialism was supported on qualitative research, with an emphasis on case study, using content analysis as data interpretation procedure.It was observed based on the interviews with the public tourism managers in the region, that there is the understanding that is necessary to act on a regional way, however the lack of protagonism of these managers prevents build up a regional project indeed. At last, understand the territory in the context of the planning and public management of tourism requires seek to respect, in the planning actions, the particularities aspects of a specific territory, that is, realized the particularities as potentialities for regional development.

Keywords: Territory. Touristic planning. Public management. Regional development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Relação entre funcionários envolvidos com o turismo em cada município e selecionados para pesquisa. 58

Quadro 2: Familiaridade com o Plano Nacional de Turismo 69

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa da região Extremo Sul/RS 12
Figura 2: Héxagono do desenvolvimento regional. 39
Figura 3: Mapa da localização do APL do Polo Naval 54
Figura 4: Mapa da localização das usinas eólicas na região Extremo Sul/RS . 55
Figura 5: Gráfico sobre o cargo atual dos entrevistados 58
Figura 6: Gráfico do tempo no cargo atual 59
Figura 7: Gráfico sobre tipo de vínculo com a prefeitura 60
Figura 8: Gráfico sobre a relação entre nível de escolaridade e idade dos entrevistados 61

LISTA DE ABREVIATURAS

AD Costa Doce – Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNTur – Conselho Nacional de Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo
FEE – Fundação de Economia e Estística
FRB – Receita Federal do Brasil
Fundasul – Fundação de Ensino Superior da Região Centro-Sul
FURG – Universidade Federal do Rio Grande
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MTur – Ministério do Turismo
OEA – Organização dos Estados Americanos
OMT – Organização Mundial do Turismo
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIB – Produto Interno Bruto
PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional de Turismo
PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SETUR – Secretaria do Turismo do Rio Grande do Sul
TCLE – Termo de Consentimento Livre Esclarecido
ULBRA – Universidade Luterana do Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 9

2. TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO 17

2.1 Território, região e regionalização 19

2.2 O planejamento turístico no contexto do desenvolvimento regional 24

2.2.1 Abordagens sobre planejamento turístico 26

2.2.2 Gestão do turismo no Brasil 33

2.2.3 O turismo no contexto do desenvolvimento regional 36

3. A REGIÃO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL 44

3.1 O processo de formação da região 46

4. O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL 57

4.1. Planejamento do turismo na perspectiva territorial 63

4.2 Potencialidades turísticas da região 82

4.3. Gestão do turismo no Extremo Sul do RS – uma regionalização é possível? 89

CONSIDERAÇÕES FINAIS 102

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 105

APÊNDICES 111

ANEXOS 113

1. INTRODUÇÃO

Em algumas regiões no Brasil o desenvolvimento do turismo, como alternativa econômica, já é realidade. O turismo contribui para o desenvolvimento local e regional, principalmente devido ao fato de valer-se de outras atividades que agregam valor ao seu produto.

Ao tratar do turismo como fator de desenvolvimento regional, pondera-se sobre a importância do planejamento da atividade, o qual busca contemplar uma distribuição espacial mais eficiente e justa dos recursos e das atividades econômicas derivadas. O planejamento do turismo também está intimamente associado à questão da distribuição de renda decorrente da atividade, argumentam Gastal e Moesch (2007).

Devido à sua forma de organização o turismo torna-se consumidor do território, e nessa dinâmica alguns cuidados são requeridos. Assim, é importante compreendê-lo na sua complexidade, como afirma Rodrigues (1996, p.62).

> Penso que é necessário aprofundar a análise da produção e consumo destes espaços e destas mercadorias para compreender que esta é a atividade que deveria preservar a sua fonte de lucro e renda; contudo, como todas as atividades do modo de produção capitalista, destrói as próprias condições de produção.

A tomada de consciência sugerida por Rodrigues (1996) remete à busca por um desenvolvimento mais equitativo, em que o respeito à dimensão territorial do processo seja observada, visando a sustentabilidade tanto econômica, social e cultural, quanto ambiental.

Segundo Cooper *et al* (2001, p.233), “o desenvolvimento turístico, por ser uma atividade multissetorial e por trazer consigo os impactos ambientais, sociais e econômicos, requer um planejamento considerável para ser bem sucedido e sustentável”. Teles (2006, p.47) completa e expõe a tensão da ordem global econômica no turismo.

> O planejamento na atividade do turismo, especialmente nos países periféricos, é vital, pois não se pode deixar de considerar que existe uma fragmentação causada pela ordem econômica global que também se faz presente no que se relaciona ao turismo, assim como se faz com relação a qualquer outra atividade econômica.

Dessa forma, o desenvolvimento do turismo em âmbito regional surge como uma alternativa, pois permite transformar a ação centrada na unidade municipal em

uma política pública mobilizadora para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional, de forma articulada e compartilhada. A ideia de regionalização, para Feger *et al.* (2010, p.117),

> fundamenta uma reflexão teórica ou atende às necessidades impostas por políticas setoriais, práticas de planejamento ou processos de desenvolvimento regional. Assim, as regionalizações possíveis para um determinado território podem apresentar variações em virtude das finalidades às quais se propõem a atender.

A regionalização no turismo busca a concepção de produtos, roteiros e destinos turísticos que apresentem e valorizem as particularidades de cada região. O Ministério do Turismo – MTur, incorporou a regionalização ao Plano Nacional de Turismo a partir da perspectiva do território. Nesse contexto, o território é visto como o espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas maneiras de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. (PNT, 2007). Para isso, busca-se nas formas particulares da interação do homem com o território, elementos que possam fortalecer uma região e assim, com a articulação entre os agentes sociais, econômicos e políticos trabalhar na promoção do desenvolvimento regional.

Portanto, é fundamental fortalecer a gestão regional do turismo através de instâncias de governança e, consequentemente, estabelecer ações integradoras que promovam o desenvolvimento sustentável do turismo. De acordo com o MTur (2007), é importante que o turismo, com base na regionalização, seja orientado por um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada, orientado por princípios que garantam flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação interssetorial e interinstitucional e sinergia de decisões.

Nesse sentido a gestão pública tem o papel fundamental de contribuir para a formação de uma base ampla e sólida de desenvolvimento sustentável e contínuo, articulando o setor público, o setor privado e a sociedade como um todo, através da implementação de projetos e ações que conduzam à qualificação dos serviços turísticos e à maximização dos seus benefícios norteado por um projeto regional de desenvolvimento.

Assim, nessa dissertação buscou-se analisar o território como base para o planejamento e a gestão pública do turismo a partir da experiência da região do Extremo Sul do Rio Grande do Sul, uma vez que, o desenvolvimento da atividade turística vem se intensificando nessa região ao longo dos últimos anos em

decorrência, principalmente, da expansão do Polo Naval e *Offshore*[1] de Rio Grande, o qual tem atraído trabalhadores de diversos segmentos, contribuindo para dinamização da economia regional.

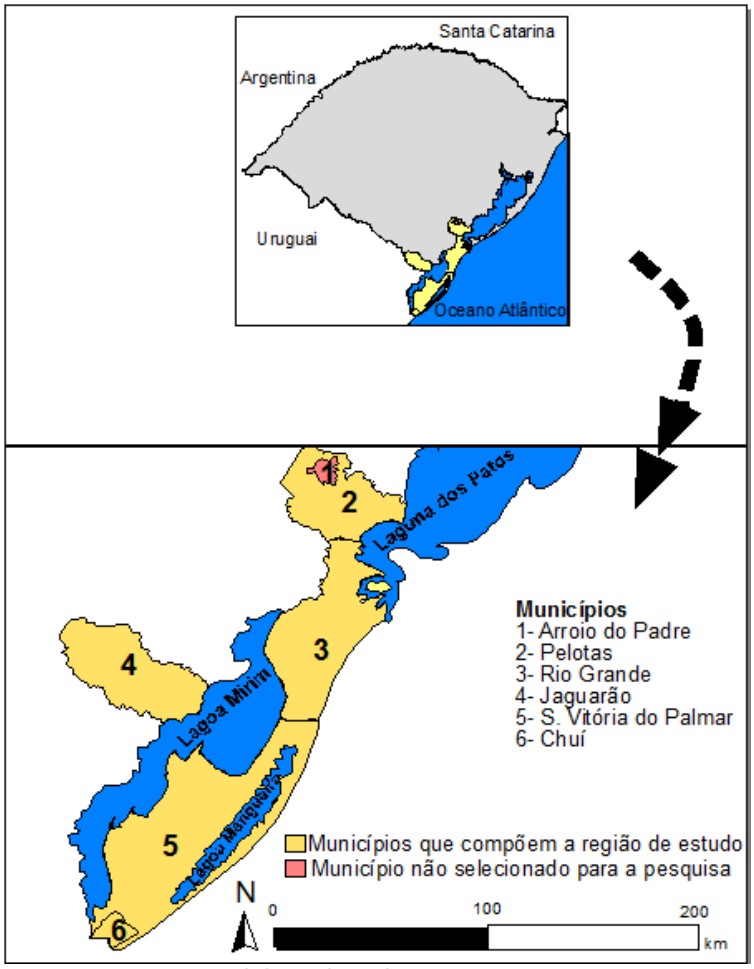
Nesse sentido, buscou-se contribuir para a compreensão do papel do território nas ações de planejamento e gestão pública do turismo na região do Extremo Sul do RS, compreendida pelos municípios de Chuí, Jaguarão, Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar, a partir de 2003, ano da implantação do Plano Nacional de Turismo – PNT – no país.

Com a criação do Plano Nacional de Turismo, a regionalização da atividade turística passou a pautar a estratégia de desenvolvimento da atividade no país, entendida como resultante de um processo de planejamento descentralizado e compartilhado, que possibilitou a estruturação e a implantação de instrumentos que qualificaram a relação entre o Ministério do Turismo - MTur e as 27 Unidades Federativas. Como resultado dessa ação integrada, desde 2003, o mapa turístico brasileiro conta, atualmente, com 3.345 municípios organizados em 303 regiões turísticas. (PNT, 2013).

Os municípios escolhidos para fins desta pesquisa integram a Macrorregião Turística Costa Doce, região esta que se divide em duas Microrregiões: Centro-Sul e Sul. Entretanto, destes decidiu-se escolher apenas cinco municípios os quais compõem o Extremo Sul do Brasil, como exposto na figura 1.

[1] Polo Naval Offshore abrange a construção e reparação de plataformas e navios de apoio marítimo para atividades *offshore* da indústria de petróleo e gás. (DOMINGUES *et al.*, 2013).

Figura 1: Mapa da região Extremo Sul/RS



Fonte: FEE, 2013. Elaborado pela autora.

Na região é possível identificar como principais segmentos de turismo: sol e praia; cultural e histórico; compras; e negócios. A região destaca-se pela proximidade da fronteira com o Uruguai, as Praias do Cassino e do Hermenegildo, o conjunto de patrimônio arquitetônico, cultural e histórico de Rio Grande, Pelotas e Jaguarão, o Polo Naval e os parques eólicos.

Apesar da heterogeneidade de segmentos turísticos a região possui debilidades quanto ao planejamento turístico. É perceptível a ausência de ações integradas entre os municípios, os quais, apesar da proximidade, atuam de forma individual desconsiderando a integração regional, dificultando a sua transformação em uma “região turística” e, por consequência, acabam sofrendo os efeitos dos períodos de sazonalidade.

É compreensível que haja certa competição entre os destinos turísticos. Todavia, o que se observa na região em destaque é o desgaste dos municípios que, individualmente, tentam alcançar novos mercados, desconsiderando as ações dos

demais municípios do entorno, na expectativa de melhorar o desempenho da atividade turística no âmbito do município.

Nota-se que a região enfrenta um aumento no fluxo de pessoas devido à implantação e ao crescimento do Polo Naval em Rio Grande. Embora o Polo esteja localizado nesse município, o fluxo gerado reflete nos municípios vizinhos, pois não há infraestrutura básica e turística suficiente em apenas um município. Com isso, surge a oportunidade de buscar o desenvolvimento do turismo regionalizado de forma integrada e planejada. Para tanto, é indispensável identificar e analisar as potencialidades turísticas da região, bem como o processo de planejamento e gestão do setor, o que evidencia a necessidade de pesquisas na área.

Estudos na área do turismo são, na grande maioria, concentrados em locais onde a atividade turística está materializada ou em destinos de renomado conceito. Consequentemente, o referencial teórico-bibliográfico predominante baseia-se na análise desse tipo de destino, no qual o ciclo do turismo está em sua mais promissora fase. De acordo com Knafou (1999), essa dinâmica acontece, por um lado, pela facilidade de obtenção de dados e pela disponibilidade de pesquisas anteriores que permitem aprofundamentos; por outro, pela existência de empreendimentos e profissionais que atuam no setor, propiciando maior acesso a respondentes. Devido a isso, mesmo com dificuldades na obtenção e coleta de dados para a realização dessa pesquisa, intentou-se contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema e contribuir para a organização da atividade na região.

A partir das reflexões expostas, o desenvolvimento desta pesquisa buscou responder a seguinte questão: Como os agentes públicos entendem o território no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região Extremo Sul do Rio Grande do Sul?

Para elucidar a problematização proposta foi estabelecido como objetivo central da pesquisa analisar a compreensão do território por agentes públicos no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região Extremo Sul do RS.

Os objetivos específicos apontam para a investigação da estrutura do planejamento e da gestão do turismo no âmbito dos municípios da região e sua relação com o âmbito estadual (SETUR) e a União (Ministério do Turismo); a análise do processo de formulação de políticas regionais para o turismo, os atores envolvidos, os interesses presentes e os embates travados em seu

desenvolvimento; e para a identificação das iniciativas de governança territorial no desenvolvimento do turismo entre os municípios da região, e as formas de sua institucionalização.

A abordagem teórico-metodológica nesta pesquisa está ancorada no materialismo histórico dialético, visto que procura explicar o processo de desenvolvimento social, contemplando sua dinâmica e suas contradições. Como expõe Minayo (2007), o materialismo histórico entende que as bases econômicas são determinantes nas transformações sociais, e igualmente defende a ideia da influência mútua entra as instâncias que conformam a realidade. De acordo com Lencioni (1999, p.163), no pensamento de Marx, cabia, sobretudo, compreender a homogeneização proporcionada pelas novas relações entre capital e trabalho, pois os conflitos com base territorial são, em sua maioria, derivados dos processos de produção das atividades econômicas.

O método dialético requer o estudo da realidade em seu movimento, analisando as partes em constante relação com a totalidade, afirma Oliveira (2008). Triviños (2001) complementa afirmando que interessa no materialismo descrever, do fenômeno, também as propriedades secundárias. Assim, em um primeiro momento, a descrição é sincrônica e ao separar os elementos do fenômeno, começa por realizar um esforço com o objetivo de estabelecer o nível de importância na realidade do fenômeno de cada um de seus aspectos.

Nesse sentido, o método dialético é,

> baseado nas contradições que apresentam os fenômenos, é o apoio fundamental que tem o pesquisador para realizar seus estudos, valendo-se da utilização das técnicas e instrumentos como a entrevista semiestruturada, a observação semi dirigida, o questionamento aberto, a observação participante, cujos aspectos orientadores se dirigem, especialmente, aos elementos contraditórios que passam apresentar os fenômenos em foco. (TRIVINÕS, 2001, p.50)

As técnicas de levantamento de dados, citadas por Triviños, são reconhecidamente qualitativas e proporcionam um entendimento mais subjetivo do fenômeno em questão.

> A explicação no marxismo é de natureza qualitativa. Geralmente está apoiada em informações quantitativas. Além disso, é dialética. Isto a apresenta como um processo diacrônico, isto é, histórico. Jamais a explicação marxista completa de um fenômeno poderá ser fotográfica, fixa. (TRIVIÑOS, 2001, p.101).

Lencioni (1999, p.160) reitera ainda que o materialismo nega as explicações

fundadas nos parâmetros positivistas e na ideia de modelo.

Em função de sua forma de abordagem, esta investigação classifica-se como qualitativa, pois buscou analisar a realidade através da utilização de métodos que proporcionam o entendimento detalhado do objeto de estudo. Minayo (2002, p. 22) afirma que a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas.

Para a obtenção dos dados, dentre os agentes envolvidos no planejamento e gestão pública do turismo na região estudada foram realizadas entrevistas semiestruturadas com secretários municipais de turismo responsáveis pelos departamentos de turismo nas respectivas secretarias, e na ausência destes foram entrevistados outros indivíduos que também trabalham nas secretarias de turismo e foram apontados como qualificados para atender a entrevista. Além de observação *in loco*, complementadas com dados secundários, obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, à Fundação de Economia e Estatística – FEE, à Secretaria do Turismo do RS e ao Ministério do Turismo.

Para estudar o fenômeno proposto e alcançar os objetivos optou-se pelo estudo de caso. No estudo de caso investiga-se um fenômeno atual dentro do seu contexto de realidade, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente definidas e no qual são utilizadas várias fontes de evidência (GIL, 2008). Esse método, é caracterizado por ser eclético e aplicável a diversas áreas do conhecimento e, de acordo com Oliveira (2008), consiste num estudo aprofundado a fim de buscar fundamentos e explicações para determinado fato ou fenômeno da realidade empírica.

Assim, além desta introdução esta dissertação está estruturada em quatro partes. O segundo capítulo Território e Planejamento contempla os referencias teóricos e conceituais necessários sobre os temas centrais pertinentes a temática da dissertação, o qual traz esclarecimentos e diferenciação de conceitos bem como, suas relações e principais discussões.

Por se tratar de um estudo de caso, é imprescindível a caracterização da área estudada, por isso dedica-se o terceiro capítulo “A região Extremo Sul do Rio Grande do Sul”, à apresentação e contextualização da área de estudo. Nesta parte consta o processo de formação da região, relacionando as especificidades de cada município e sua importância para a composição da região.

O quarto capítulo foi organizado com a finalidade de apresentar os dados coletados e sua análise. Primeiramente foram discutidos os aspectos relacionados ao planejamento do turismo, os entendimentos e concepções de território e desenvolvimento. Ainda, estão elencadas as potencialidades existentes segundo o ponto de vista dos entrevistados e também a partir da revisão em documentos e bibliografia especializada. Na sequência foram analisados o contexto regional e a gestão do turismo, evidenciando as dificuldades e os entraves presentes nas relações intermunicipais, na relação com o órgão estadual de turismo e ainda com o Ministério do Turismo.

Por fim, nas considerações finais evidencia-se que, apesar do turismo ser entendido pelos gestores públicos como uma atividade importante para o desenvolvimento regional, ainda existem muitas debilidades a serem superadas. Ressalta-se a necessidade da valorização das particularidades de cada território para alavancar o desenvolvimento da região como um todo.

2. TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO

Habitualmente os termos espaço e território são confundidos na linguagem coloquial, o que contribui para o aumento de ambiguidades que cercam esses conceitos. Ao introduzir a noção de território, torna-se imprescindível esclarecer primeiramente a noção de espaço. Como coloca Raffestin (1993, p.144), “o espaço é anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço é, de certa forma, “dado” como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação”.

O território, por seu turno, só existe a partir da materialidade que lhe é dada pelo seu uso. Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam. É resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes; mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada. (ETGES, 2005).

As organizações sociais de onde emerge a materialidade do território podem ser compreendidas a partir da formação socioespacial, na qual se evidencia o processo de constante reconstrução da sociedade e do território. (SANTOS, 1977). Nesse contexto, por território entende-se, a extensão apropriada e usada, e seu uso pode ser definido pela implantação de infraestruturas, mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. (SANTOS E SILVEIRA, 2001). Portanto, é possível tecer uma relação entre as atividades econômicas e suas diferentes formas de apropriação e dinamização do e no território.

O turismo não foge à regra das atividades econômicas mais tradicionais e possui sua própria lógica de relação com o território. Cruz (2002, p.18), discute o conceito de território e contextualiza este no âmbito do turismo.

> O território corresponde a frações funcionais (Santos, 1997) do espaço. Corresponde ao espaço funcionalizado, apropriado por determinados atores sociais (que lhe atribuem determinadas funções), num dado momento histórico. Daí, ao nos referirmos a espaços apropriados pelo turismo, ou seja, a porções do espaço funcionalizadas pelo turismo.

Portanto, o turismo é uma atividade que depende e é consumidora do território. Consequentemente, influencia sua transformação, requerendo uma crescente racionalidade devido à competitividade entre os produtos turísticos[2], que

[2] O produto turístico compreende os fatores de oferta em seu conjunto: atrativos e atividades turísticas, alojamentos e outros equipamentos e serviços. Os atrativos turísticos são os aspectos característicos do local e seus respectivos diferenciais turísticos, e todas as atividades desenvolvidas em função deles (BENI, 1999).

se dá, hoje, em escala global. Racionalidade e competitividade aqui expressas sob a perspectiva da criação de vantagem comparativa e não uma competição perversa, dessa forma evidenciando as particularidades presentes em cada território turístico.

Para isso é importante que o turismo priorize ações que valorizem as manifestações culturais de forma autêntica, inserindo-as nos destinos turísticos. Barreto (2001, p.75) ressalta que, “cabe ao bom planejador de turismo a intervenção consciente e profissional para que o patrimônio, as tradições – o legado cultural todo – possam ser transformados séria e conscientemente num produto turístico de qualidade, bom para ser usufruído também pela comunidade local”. Nesse contexto, o planejamento com base no território surge como condição do sucesso de planos e políticas setoriais. (CRUZ, 2002). Nesse caso, o sucesso está relacionado à construção, participativa e subsidiariamente, em todas as escalas, de uma nova hegemonia, sobre a qual possa apoiar-se uma sociedade mais equitativa. (BRANDÃO, 2007).

No entanto, a ausência da dimensão territorial permeia boa parte da história das políticas públicas brasileiras. Theis e Galvão (2012, p.55) argumentam que as “políticas públicas podem lograr maior efetividade se sua dimensão espacial for trazida para o primeiro plano. E se noções como espaço, território e região, tiverem seus significados devidamente explicitados”.

O fato da apropriação de territórios ser uma característica marcante da atividade turística impõe que seu desenvolvimento esteja condicionado à organização e às relações territorialmente localizadas. Por isso, o melhor desempenho do turismo está diretamente relacionado às políticas públicas urbanas e regionais do país, uma vez que são estas que tratam das ações de intervenção no território.

> A história da atuação do poder público no Brasil, no que tange ao turismo, mostra, porém, que este ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida. A ausência de concatenação entre políticas de turismo e políticas urbanas e regionais é exemplo claro da visão estreita que permeou a elaboração de ambas. (CRUZ, 2002, p. 35-6).

O planejamento, a administração, as políticas e a gestão tão solicitados no turismo não são suficientes para superar os aspectos negativos derivados da atividade. O cerne da questão não está somente na ausência, mas também no conteúdo desses instrumentos. Isso implica em redirecionar a política estatal para os interesses das economias populares, enquanto uma alternativa mais ampla e

inclusiva (CORIOLANO, 2006). A partir da descentralização e integração da atuação do poder público, incorporando a dimensão territorial, é possível a busca pelo desenvolvimento com justiça e equidade.

Para Etges (2005), o desenvolvimento, na perspectiva territorial, está atento ao território como um todo, compreende a sua dinâmica e a sua diversidade, e a partir daí, propõem estratégias de promoção de desenvolvimento regional sustentável.

De modo geral, a falta da dimensão territorial nas políticas setoriais e planos, elimina qualquer possibilidade de um planejamento bem sucedido (CRUZ, 2002). Trazer a dimensão territorial para o centro das políticas públicas e do planejamento aponta a necessidade de um esclarecimento conceitual. No sentido de compreender o significado do termo território na sua essência.

2.1 Território, região e regionalização

A presença constante de uma visão simplificadora nas análises e discussões teóricas transformou os conceitos de espaço, território e região em sinônimos. Tal atitude sabota os avanços teórico-conceituais, formando um emaranhado de significados. Contudo, explicitar devidamente seus significados e discussões é essencial, já que, os termos território e região são centrais para a formulação e desenvolvimento de políticas públicas que tenham como objetivo algum tipo de intervenção no território. Em contraponto as análises que reiteram a referência ao espaço como mera dimensão acessória ou complementar dos problemas ditos substantivos que pretendem tratar. (THEIS e GALVÃO, 2012).

No campo da geografia o conceito de território é considerado como uma estrutura ativa e não restrito a um perímetro delimitado e passivo de intervenções. A noção de território implica, evidentemente, uma dimensão espacial. Porém, envolve também relações de poder entre os indivíduos. É nesse sentido que de acordo com Theis e Galvão (2012) o território passa a ser definido pelas relações que têm lugar entre atores/agentes/sujeitos e objetos.

O território não é apenas o conjunto de sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. (SANTOS, 2002). O processo de produção e valorização do território pressupõe o entendimento das relações que dinamizam seu funcionamento, visto que, o território é produto e é condicionado pelas relações

sociais. Para Raffestin (1993) claramente o território se apoia no espaço, mas não é o espaço, é uma produção, a partir do espaço. Ainda, segundo Santos (2002, p.10),

> o território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. Logo, a identidade representa o sentimento de pertencimento, de identificação com o espaço do exercício da vida.

O território caracterizado como o espaço da vida (SANTOS, 2002), revela a ideia de constante transformação, mas sem esquecer os traços do passado, os valores presentes e os impactos de ações futuras. A formação socioespacial indica o modo como o território é usado pela sociedade (SILVEIRA, 2010), logo, os territórios são construídos e desconstruídos socialmente. Assim, Etges (2001) coloca que o território tem que ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Ele tem que ser visto como um campo de forças, como um lugar de exercício, de contradições entre o vertical e o horizontal, entre o estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

É preciso compreender o território como algo socialmente produzido que expressa as contradições do modo de produção capitalista ou as contradições do espaço-mercadoria. (CORIOLANO, 2006).

Raffestin (1993) relaciona a configuração do território a partir do espaço com a figura do ator, ou seja, o território é o resultado das ações conduzidas por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço concreta ou abstratamente, o ator territorializa o espaço. Ainda de acordo com o autor, o sentido de agir e a apropriação são expressos ao se concluir que o território é um espaço no qual se projetou um trabalho, seja energia ou informação, e que, por consequência, revela relações de poder. Theis e Galvão (2012, p.62) concluem que “o conceito de território abarca relações de poder que os indivíduos contraem entre si”.

Tais relações de poder tão presentes na definição do território abre espaço para os conflitos. Como aponta Coriolano (2006, p.369) “é o lugar, o espaço das resistências, onde se travam as lutas cotidianas, a exploração das forças de trabalho, o fluxo da mais-valia e a reestruturação produtiva da acumulação capitalista”. À medida que novas formações socioespaciais vão se (re)apropriando do território sob uma organização já estabelecida, as dinâmicas de concorrência pelas novas formas de ordenamento territorial desencadeiam e acentuam os

conflitos. Cada formação socioespacial impõe a sua própria lógica de ordenação territorial.

O turismo, enquanto atividade produtiva moderna que reproduz a organização desigual e combinada dos territórios capitalistas, na apropriação do território para seu uso, expressa contradições e relações de poder. Como explica Coriolano (2006, p.370).

> Os territórios são os meios e produtos das relações de força e de poder produzidas para e pelo turismo, que se estabelecem de forma contraditória e articulada entre o lugar, a nação e o mundo. [...] Para cada modalidade de turismo existe uma demanda espacial.

Compreender a dimensão territorial inerente à atividade turística é compreender a amplitude deste fenômeno que é social, político, econômico e cultural. De acordo com Knafou (1999) é possível relacionar turismo e território em três tipos de situações. Podem existir territórios sem turismo, foi este o caso até a "invenção" do turismo no século XVIII, na Europa Ocidental. E, ainda hoje, apesar da "turistificação" de uma parte do espaço mundial, ainda existem numerosos territórios sem turismo. Pode existir também, um turismo sem território, isto é, resulta da iniciativa de operadores de turismo que colocam um produto no mercado, um produto certamente localizado, tendo alguma relação com o território, mas um produto que não é suficiente para produzir um território apropriado pelos turistas, são lugares de passagem, de território de outros. É este "território que se planeja "por" e "pelo" turismo, o "planejamento do território" é apenas um planejamento do espaço, no qual o turismo é então reduzido a uma atividade econômica, criadora de empregos e lucrativa. Podem, enfim, existir territórios turísticos, isto é, territórios inventados e produzidos pelos turistas, mais ou menos retomados pelos operadores turísticos e pelos planejadores. Isto traz problemas delicados de planejamento, já que não é somente os espaços que se "planeja", mas toda a sociedade. (KNAFOU, 1996, p.71).

Logo, ao conhecer os processos de formação social do território, conhecer os fluxos materiais e imateriais, é possível compreender a sinergia e a dinâmica de determinada região. É somente com a compreensão do território, com o surgimento de uma territorialidade/identidade que se pode pensar em região e regionalização, se não há entendimento do território, não há regionalização. A região, a partir da perspectiva do território pressupõe ser construída socialmente, e envolver traços de

identidade. Esses traços estão presentes na cultura, economia e política. Boisier (1994, p.8) completa que construir socialmente uma região é,

> potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identificación territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo.

Lencioni (1999), afirma que região é um espaço com características físicas e socioculturais, fruto de uma história que teceu relações que enraizaram os homens ao território e que particularizou este espaço. Logo, a autora apresenta uma compreensão dialética do conceito de região.

> A ideia de região apresenta-se como particularidade, como mediação entre o universal e o singular, como mediação entre o global e o local. Pensando nesse movimento mediador, procuramos demonstrar que a ideia de região, como parte de uma totalidade, tanto quanto o conhecimento geográfico, estão presentes em todas as sociedades. (LENCIONI, 1999, p.196).

A região, de acordo com Silveira (2010), hoje, mais do que nunca, é resultado de interdependências e de uma oposição dialética entre uma ordem global e uma ordem local, com a mediação tantas vezes sem defesa da formação socioespacial.

A região aparece como o ponto de resistência dentro da nova dinâmica da acumulação capitalista, responde às crises globais e ampliadas do capital mundial, submetendo diretamente o estado em favor do mercado (CORIOLANO, 2006), sendo atingida constantemente pela força global mais perversa.

A região não é o lugar da homogeneidade, é resultado da perspectiva de análise do particular. Essa perspectiva pode ser social, cultural, econômica ou ainda uma combinação, composta por diversos conjuntos de atividades e relações sociais entre seus atores. As regiões são construídas, consolidadas, transformadas e decompostas por processos de interação social, política e econômica, desenvolvidos ao longo da história. (BANDEIRA, 2007). Isto implica em entender a região como um conceito dinâmico e não como uma categoria que cristaliza os conteúdos do passado. (SILVEIRA, 2010).

Segundo Limonad (2004, p.55),

> a região seria uma resultante da construção histórica desta complexa coerência, construída a partir da dialética articulação (enfrentamento) de distintos processos sociais, que tende a conferir características específicas a um determinado espaço social e a expressar os distintos interesses dos agentes e atores sociais envolvidos.

São os processos de formação e as interações entre os atores sociais que imprimem em cada região suas características próprias, é nesse contexto que surgem as particularidades. Como justifica Coriolano (2006), cada local, região ou país tem sua formação própria, sua cultura, valores e costumes e deste modo a região vai sendo produzido conforme essas relações mais amplas.

É a constante presença do caráter social que atribui à palavra região um sentido afetivo vinculado ao sentimento das pessoas pertencerem a um determinado lugar. (LENCIONI, 1999). O envolvimento nas discussões de interesses priorizados e definidos regionalmente valida o sentimento de pertencimento. Num grupo territorialmente constituído a existência de uma identidade regional proporciona a coesão dos atores sociais.

> A identidade regional, no sentido da identificação de um conjunto de indivíduos com a "sua" região, é uma forma de identidade social construída historicamente. Surge como resultado de processos políticos, sociais e culturais que fazem com que os habitantes de uma determinada área consolidem a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm afinidades e alguns interesses em comum, que se originam do fato de conviverem em um mesmo território. (BANDEIRA, 2007, p.23).

A identidade regional, no caso de áreas que não correspondem exatamente às esferas municipais e estaduais, isto é, das regiões, é de fundamental importância para a região tornar-se politicamente relevante. A ausência de uma identidade implica, em geral, na incapacidade de articulação em prol dos interesses definidos entre os atores sociais, políticos e econômicos regionais. Nesse caso, como consequência Bandeira (2007, p.23) aponta que "a 'região' tende a não passar de uma segmentação arbitrária do território, sem significado político, constituindo um elemento passivo na prática das políticas públicas".

Essa abordagem leva a crer que o ato simplista de agrupar municípios com similaridades superficiais e proximidade geográfica não configura uma regionalização. Uma região não corresponde à uma soma de municípios. (FEGER e ETGES, 2014).

Para Limonad (2004, p.58),

> uma regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional. As regionalizações possíveis para um mesmo território, podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem a atender.

Percebe-se que a regionalização fundamenta-se na necessidade ou interesse de intervenção ou estudo em determinado território. Tal delimitação depende de critérios e decisões que podem ser políticas, administrativas, sociais, econômicas ou científicas. Não se pode esquecer que além de elementos físicos, o território também é formado por elementos imateriais diversos, conflitantes e dinâmicos. Quando o território não é representado segundo sua diversidade, complexidade e conjunto de interações espaciais resulta na delimitação de áreas que não correspondem ao movimento que ali se processa. Portanto, origina uma regionalização que engessa a realidade ao invés de contribuir para esclarecê-la. (FEGER e ETGES, 2014).

Cabe ressaltar que, os resultados de uma regionalização implicam, em primeiro lugar, atender a demandas da sociedade regional. Como expõe Limonad (2004, p.58-9), “de nada valem investimentos vultuosos em infraestrutura e suportes logísticos, como já assinalava a este respeito Harvey em 1985, seja em áreas articuladas aos fluxos produtivos, seja onde não há dinâmica própria, ou incentivo a investimentos econômicos.” Segundo a autora, essa prática tende facilmente a converter regiões em sorvedouros de investimentos que beneficiam grupos específicos de interesses sem tocar nas questões de fundo. Neste contexto, a construção de uma regionalização está centrada no bom desempenho da articulação entre os atores, fundamental para que as regiões se tornem social e politicamente relevantes, como finaliza Bandeira (2007, p.4), “não sendo apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas ‘de fora para dentro’ e ‘de cima para baixo’”.

2.2 O planejamento turístico no contexto do desenvolvimento regional

A literatura que abrange o tema planejamento, bem como os estudos de casos relacionados mostram que o êxito de qualquer atividade, seja no plano econômico, social, cultural ou político, não depende apenas da existência de um fluxo ou demanda. Para a potencialização de recursos e desenvolvimento de uma atividade é fundamental a organização e gestão de uma série de variáveis, ou seja, requer planejamento.

O setor de turismo no Brasil enfrenta, atualmente, o desafio de dar continuidade às conquistas obtidas nas últimas décadas e de avançar na ampliação

de ações voltadas ao planejamento turístico. Essas ações visam à viabilização de um desenvolvimento contínuo e sustentável e para isso a gestão compartilhada entre os diversos setores e atores envolvidos. Beni (2006 p.93) atribui o estágio de desenvolvimento do turismo no Brasil “a falta de uma visão sistêmica e holística e de pensamento estratégico”.

O turismo do novo século requer solucionar os conflitos de uma maneira construtiva, com uma ampla participação de todos envolvidos (BENI, 2006). Isso se dá por meio de políticas de turismo que busquem maximizar os potenciais que se encontram em nível regional e tratar de maneira diferente destinos e regiões, em detrimento à políticas de caráter setorial e orientadas para o crescimento dos indicadores.

O planejamento do turismo a partir de um modelo de gestão que contemple uma estrutura de participação dos segmentos empresariais, públicos e da sociedade, consolida compromissos permanentes e a busca objetivos comuns. Beni (2006, p.96) aponta que o planejamento do turismo implica conduzir à

> gestão compartilhada; participação mútua; definição de programa e produtos que superem os modos tradicionais de fazê-la; elaboração e promoção de produtos que conjuguem sua oferta com sua própria rentabilização; identificação de todos os agentes institucionais, sociais e empresariais participantes do processo de desenvolvimento sustentável do turismo na região; elaboração de um plano integrado de turismo; construção de um fundo de recursos para investimentos regionais e para a captação de financiamentos no mercado nacional e internacional.

O principal responsável pelo planejamento turístico no âmbito público, o Ministério do Turismo, mostra-se empenhado em efetivar uma política de promoção do desenvolvimento democrático, participativo, descentralizado e conduzido por estratégias competitivas estruturadas. Como um meio para alcançar tais objetivos esses propostos na Política Nacional de Turismo, o MTur adotou a perspectiva da regionalização do turismo. A proposta arremetida é de “uma estratégia de organização do turismo para fins de planejamento e gestão, tendo em vista a concepção de produtos, roteiros e destinos que reflitam as características de peculiaridade e especificidade de cada região”. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2007, p. 67).

A valorização do regional ganha força frente às constantes tendências homogeneizantes e aos mercados globalizados. É possível que a região encontre no turismo uma fonte de estímulo às particularidades e diversidades. Coriolano (2006, p.375) explica que,

> o movimento reprodutivo do capital mundializado, em sua ânsia de acumulação contínua e ampliada, reforça os conflitos, mas não sem produzir resistências. Como processo hegemônico e homogeneizante, faz surgir a necessidade de defesa dos atores locais para manter as especificidades próprias da história, dos lugares, do local e do regional, valorizando-as para não serem aniquiladas pelos interesses globais.

Para isso é preciso incentivar ações de interação entre um conjunto de municípios, o que requer conhecer as realidades de cada um deles, otimizar e distribuir recursos (naturais, econômicos, políticos, etc.) e avançar em termos de planejamento e gestão. O desenvolvimento regional enfatiza a importância da dinâmica endógena das regiões. (BANDEIRA, 2007). Por meio da efetiva implementação do planejamento turístico abrir-se-á a possibilidade às distintas regiões do país de participação em processos de intensa competitividade, oportunizados pela globalização, de maneira diferenciada, soberana e crítica. (SILVEIRA e CAMPOS, 2012).

A regionalização do turismo consiste em promover a construção de um ambiente democrático, coeso, participativo e capaz de envolver poder público, iniciativa privada, terceiro setor e a população territorialmente localizada. O desafio a ser enfrentado atualmente é a regionalização como meio para a elaboração do planejamento. “Se forem bem planejados e geridos, o turismo e o desenvolvimento regional podem evoluir paralelamente” (BENI,1999, p.13).

2.2.1 Abordagens sobre planejamento turístico

O conceito de planejamento encontra-se no rol de conceitos que perpassam por diversos significados de acordo com o interlocutor ou área do conhecimento. A ampla aplicabilidade do termo permite a correlação entre as inúmeras abordagens sobre planejamento. Dessa forma é possível adaptar e conciliar diversos aspectos e assim, “apontar para uma possibilidade distinta daquelas experiências normativas e tecnocráticas dos anos 1950 e 1960”. (SILVEIRA e CAMPOS, 2012, p.215).

Lira (1990, p.3) aponta que o planejamento,

> no debe confundirse con la elaboración de un documento denominado Plan o Estrategia porque: a) la selección, priorización, análisis de factibilidad y compatibilidad de los objetivos es una tarea permanente que involucra a todos los representantes de las sociedades regionales de un determinado territorio.

Feger *et al.* (2010, p.114) aponta que “a respeito do futuro, o planejamento contribui para atender a três tipos de necessidades a ele relacionadas: criar um futuro; enfrentar situações futuras conhecidas ou previsíveis; e/ou coordenar eventos e recursos entre si”.

É uma atividade que envolve a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos. Ele tem por objetivo o aprovisionamento de facilidade e serviços para que uma comunidade atenda seus objetivos e necessidades. (RUSCHMANN, 2001).

A busca do aprovisionamento de necessidades exige o conhecimento da realidade. Para isso o diagnóstico é providencial à construção de um pensamento estratégico sobre aquilo que se pretende em relação à região. De acordo com Lira (1990, p.13), “el ‘arte’ de elaborar diagnósticos implica la adecuada selección a priori de marcos interpretativos y de utilizar sabiamente la infraestructura y oferta de información existente si es que realmente se quiere avanzar”.

O diagnóstico também é elementar ao planejamento do turismo, uma vez que prescinde de ordenação e distribuição de infraestruturas no território, estabelecimento de relações e avaliação das reais potencialidades. O diagnóstico no planejamento do turismo analisa a infraestrutura turística, os atrativos e a infraestrutura básica, essenciais ao turismo. É com base nesse estudo que serão organizadas ações e políticas de desenvolvimento, tendo sempre em vista objetivos claramente definidos. Ruschmann (2001, p.9) ressalta que “[...] o planejamento dos espaços, dos equipamentos e das atividades turísticas se apresenta como fundamental para evitar danos sobre os meios visitados e manter a atratividade dos recursos para as gerações futuras”.

O turismo, como qualquer outra atividade econômica, principalmente no modo de produção capitalista, instala-se onde existem as condições mais favoráveis ao seu desempenho. Nesse caso a condição favorável é a presença de atrativos turísticos, estes que são a matéria-prima do turismo. A partir disso, o território do turismo se configura de acordo com as necessidades da atividade.

Por isso, a principal característica do turismo e também o que o torna tão complexo é a sua relação com o território. O turismo é apontado como a única atividade que consome elementarmente o território. Cruz (2002) revela que é dessa característica que decorrem suas mais fundamentais especificidades, como a fixidez

do seu produto, o atrativo turístico, e a consequente necessidade de deslocamento do consumidor até o produto a ser consumido.

A fixidez do produto do turismo demanda uma lógica de organização do uso do território que lhe é própria. Segundo Cruz (2002, p.12), a nova organização socioespacial estabelecida pelo uso turístico do território dá-se sobre uma organização socioespacial preexistente e seria um engano crer que não há embates decorrentes do encontro dessas diferentes temporalidades. Os nexos antigos assimilam novidades, mas forçam, no limite a coexistência. É a força do local, do espaço contíguo, da co-presença (SILVEIRA, 1997), que se manifesta, que se impõem.

O contexto da atividade turística mostra que os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo exigem um processo de planejamento e gestão que seja capaz de orientar, disciplinar e de se constituir como um poderoso instrumento de desenvolvimento. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003).

Com o objetivo de se afirmar como alternativa de desenvolvimento, o turismo, por ser um sistema integrado – composto por várias dimensões – e exige planos de longo prazo. Segundo Beni (1999, p.8), “os planos de longo prazo referem-se a metas e objetivos específicos e acham-se vinculados aos padrões de desenvolvimento de um futuro determinado. Esse período de tempo é necessário para implementar a política e estruturar os planos”.

O escopo do planejamento turístico, seus objetivos e ações buscam exprimir claramente a perspectiva de desenvolvimento do turismo que transcende a concepção setorizada e corporativa, para dessa forma, ampliar e articular as diversas dimensões do setor, das organizações, do território e da participação social, em reação aos planos voltados exaustivamente para os aspectos específicos, como o econômico e o físico. (RUSCHMANN, 2001).

A noção de planejamento estratégico e participativo ganha destaque na visão de Silveira e Campos (2012, p.204), quando afirmam que “a proposta de planejamento estratégico e participativo em uso em vários lugares, inclusive no Brasil, se firma e se legitima como instrumento de planejamento e de gestão a ser desenvolvido em conjunto com a sociedade". Cabe ressaltar que o planejamento apoiado na participação social aproxima-se da equidade, da intersetorialidade e da sustentabilidade (BENI, 2006).

Para isso, as políticas de turismo estão integradas nas políticas sociais, econômicas e ambientais, mas não as precedem. Isto constitui uma abordagem mais equilibrada e integrada, mais próxima do pensamento contemporâneo sobre o turismo. (BENI, 1999).

Dessa forma, configura e reforça o conceito de turismo enquanto prática social e também econômica, política, cultural e educativa, envolvendo relações sociais e de poder entre residentes e turistas, produtores e consumidores e que requer, como toda atividade capitalista controle governamental e, sobretudo, participação da sociedade. (CORIOLANO, 2006).

Portanto, o modo como se dá a apropriação de uma determinada parte do território pelo turismo está relacionada à política pública de turismo. À política cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade. “Novas configurações geográficas definidas pelas estratégias políticas dos governos, operacionalizadas pelas políticas públicas para implantação de infraestrutura”, afirma Coriolano (2006, p.367).

Na ausência de políticas públicas, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares. (CRUZ, 2002). Nesse sentido, Coriolano (2006, p.371) sintetiza que,

> o turismo, enquanto negócio, visa à obtenção de lucros; ao mesmo tempo, desenvolve-lo implica continuar a distribuição injusta da riqueza. Produz contradição ao se propor ao desenvolvimento local, preservar lugares, e proteger as culturas, obtendo, ao contrário, a transformação do espaço em mercadoria, massificação das culturas, atendendo as necessidades dos que vem de fora em detrimento dos que ali habitam.

O turismo, portanto, apresenta duas faces, uma voltada a expectativa de lucro e vocação para a concentração de riqueza e renda; por outro lado, a sua face enquanto criadora de oportunidades de ganhos e melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores envolvidos e lugares mais pobres (CORIOLANO 2006). É na contradição do que destrói e beneficia que o turismo acontece, isto é, “o turismo se desenvolve à medida que o capitalismo se consolida, vivendo, no entanto, momento de transformação graças às novas concepções que se inserem no mundo do trabalho, como o toyotismo e a flexibilização”, afirma Magalhães, (2008, p.96).

Devido ao processo de flexibilização, criam-se “novas formas de circulação de bens, do dinheiro, das ideias, dos comandos, das modas e novas formas de consumo acabam por gerar novas formas de produção” (SILVEIRA, 1997, p.36). Dentro dessa lógica, as trocas são aceleradas, há uma compressão do tempo e do

espaço na esfera global, isto é, a dinâmica da globalização também interfere na produção do turismo.

No âmbito do turismo é como se a globalização “funcionasse como uma espécie de lente convexa: quando se olha para um lado, está-se privilegiando o micro; quando se olha para o outro, está-se privilegiando o macro”, explica Boisier (1996, p.115). Logo, privilegiar o macro representa as forças homogeneizantes, que massificam os destinos. A perspectiva de privilegiar o micro demonstra uma preocupação em valorizar o que está territorialmente localizado, observando a diversidade como potencialidade para o turismo. Assim, o planejamento do turismo fundamenta-se na contracorrente da globalização, reforçar o lugar da expressão da identidade, sem que isso signifique isolamento. (RODRIGUES, 1997).

É no processo de globalização que o planejamento turístico se faz necessário, uma vez que através do turismo é possível valorizar as particularidades e preservar a identidade da região. Dessa forma, cria-se uma resistência a crescente competitividade perversa imposta pela dinâmica global e a tendência à homogeneização dos destinos.

Entretanto, apesar de promover a valorização das particularidades e identidades, o turismo é uma atividade econômica e de seus diversos reflexos também repercutem malefícios e riscos. De modo geral, os pontos negativos da atividade se originam na falta de planejamento, informações e conhecimento sobre a complexidade do fenômeno turístico, como explica Magalhães (2008, p.96): “muitos ainda insistem em pensar o turismo simplesmente como prática, ou como técnica, deixando de percebê-lo como um fenômeno social amplo, complexo e contraditório, que afeta todo o mundo e todas as camadas sociais, mesmo aqueles que não participam de forma direta de sua prática”. Nesse contexto, a exploração exacerbada do turismo também é responsável por efeitos negativos, como argumenta Coriolano (2006, p.372).

> O turismo acrescentou problemas onde foi tratado como política para atender a acumulação capitalista em detrimento das necessidades básicas dos trabalhadores locais. Transformou o espaço local em mercadoria global, desvalorizando o uso pela troca.

Diante disso torna-se indispensável o planejamento turístico em âmbito regional, para que deste modo a atividade aconteça de forma ordenada, promovendo a região. É na prática de planejamento e gestão que o poder público tem papel de destaque. Cabe a ele a responsabilidade de priorizar ações que visem

à articulação com outros setores econômicos e sociais e igualmente, os envolvidos diretamente com o setor do turismo, ações para privilegiar a busca pelo desenvolvimento regional. De acordo com Ruschmann (2001, p.84),

> no turismo cabe ao estado zelar pelo planejamento e pela legislação necessários ao desenvolvimento da infraestrutura básica que proporcionará o bem–estar da população residente e dos turistas. Além disso, deve zelar pela proteção e conservação do patrimônio ambiental (natural, psicossocial e cultural) e criar condições que facilitem e regulamentem o funcionamento dos serviços e equipamentos nas destinações.

No planejamento e a formulação de políticas públicas de turismo é relevante ter como prioridade articular questões estratégicas tecidas junto ao mercado turístico e à sociedade, na direção de um fortalecimento não excludente, que abra espaço de participação nos novos moldes de gestão, que aprofundem a participação democrática, avançando para além de um caráter privado, tão precioso ao mercado capitalista. (GASTAL e MOESCH, 2007).

À gestão pública, principal responsável pelo desempenho do planejamento, cabe procurar atuar de forma coordenada, promovendo parcerias e efetivando um fluxo constante de informações para facilitar o processo. Dessa forma, o plano ou a estratégia somente podem ser concebidos a partir do conjunto de um projeto político. (LIRA, 1990).

O estabelecimento de redes entre as atores de uma região e entre regiões favorece a troca de informações e aprendizado, e se configura também como uma ação de integração. As ações políticas não podem ignorar as informações que os próprios grupos elaboram a partir de seus universos locais de vivência, interação e trabalho.

A falta de integração tanto entre os grupos sociais como entre os agentes envolvidos nas outras esferas de gestão dificulta a formulação e execução das ações de planejamento. “Neste sentido é necessário qualificar os sistemas de planejamento, acompanhamento e avaliação, comunicação e informação em rede, de modo a ampliar a participação social e garantir o êxito da gestão compartilhada”, estabelece o Ministério do Turismo (2013, p. 25).

Portanto, como afirma Lira (1990, p.1-2),

> "planificar" no es solo un problema técnico, tampoco una mera tarea del Estado, sino más bien una actividad continua de respaldo a un arduo y lento proceso de diálogo y entendimiento social, protagonizado directamente por los actores reales, públicos y privados, como también por la difusa y creciente gama de las entidades no gubernamentales.

A atuação articulada da gestão pública não se concretiza na ausência de órgãos oficiais de turismo nos municípios e estados que compõem determinada região, nesse ponto, não basta apenas a iniciativa de políticas em âmbito federal. Por meio do estabelecimento de parcerias e da integração entre os órgãos oficiais é possível estimular a articulação de uma governança regional.

Segundo Bandeira (2007, p.25), o conceito de governança é definido como,

> um processo conjunto de planejamento, formulação de estratégias e de soluções para problemas públicos, baseado na articulação das instâncias administrativas com os cidadãos, com seus representantes e com organizações da sociedade civil, por meio de uma discussão aberta que torne possível a formulação de alternativas que impliquem na reavaliação e eventual superação das posições originais dos grupos envolvidos, na busca da identificação e defesa de interesses comuns.

Para que uma instância de governança exista de fato é necessário a interação continuada entre os atores, capaz de criar um ambiente de confiança, cooperação e igualmente, possibilitar que eventualmente sejam revistas as posições inicialmente assumidas, buscando sempre alinhar os pontos em convergência aos interesses comuns. No entendimento da gestão pública, é importante a participação de instâncias de governança estar presente em todas as fases do planejamento e gestão trazendo heterogeneidade ao processo. Na gestão pública implica a tarefa de promover o planejamento, o qual não é exclusividade dos governos nacionais, mas pode ser mais eficaz se conduzido também por outros níveis de gestão.

Nesse sentido, Bandeira (2007, p.4) ressalta que a articulação e a mobilização dos atores locais são importantes para que as regiões se tornem politicamente relevantes, criando condições de sustentabilidade para a implementação de novos modelos de desenvolvimento e gestão do território.

Mobilização e aproximação entre atores regionais e órgãos oficiais materializa a descentralização da gestão do turismo, bem como a maior aproximação com a situação da região, não incorrendo em suposições sobre um cenário. É a partir de uma gestão com base na realidade que o turismo e o desenvolvimento regional podem caminhar paralelamente.

Além disso, para o turismo se efetivar enquanto alternativa de desenvolvimento regional, não basta o diagnóstico e a elaboração de objetivos. O estabelecimento de relações dentro do setor público, deste com a sociedade, a academia e a iniciativa privada é condição necessária para o desenvolvimento regional do turismo. Contudo, a proximidade geográfica dos agentes envolvidos com

o turismo, não é condição suficiente para a cooperação. Esta depende, em primeiro lugar da capacidade de construção de novas territorialidades regionais e a união em busca de um ou mais objetivos comuns.

2.2.2 Gestão do turismo no Brasil

No âmbito da gestão do planejamento do turismo, Boullón (2005) resgata a experiência na América Latina. Como consequência do crescimento que o turismo experimentou durante o último século (século XX), os países beneficiados por este fenômeno criaram repartições para administrar este novo setor econômico e em seguida tentaram planejá-lo.

Na América Latina, os trabalhos mais sérios nesta área iniciaram-se poucos anos antes dos anos 1970. Durante esse período, a maioria dos países elaboraram seus próprios “Planos Nacionais de Turismo”, os quais algumas vezes foram esquecidos e outras vezes atualizados ou substituídos. (BOULLÓN, 2005, p.11-12). Nesse meio tempo, devido à ausência de um número suficiente de técnicos nacionais, a maior parte dos estudos foi encomendada à consultorias estrangeiras ou foi elaborada pelas repartições especializadas de organismos internacionais, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização Mundial do Turismo (OMT), ou o Banco Mundial, dentro de seus respectivos programas de assistência técnica.

Uma vez recebidos os relatórios finais, surgia um novo problema: colocar em prática. Problema este que em geral não foi resolvido satisfatoriamente devido às estruturas administrativas dos organismos oficiais não estarem preparadas para isto. Assim, com muitos planos e pouco planejamento, o turismo cresceu na América Latina com resultados conhecidos por todos. (BOULLÓN, 2005).

O caso do turismo brasileiro seguiu uma dinâmica semelhante ao resto da América Latina. No país sempre existiram ações que visavam o incentivo ao turismo, contudo, a primeira ação institucional diretamente voltada para a atividade foi a definição da Política Nacional de Turismo, juntamente com a criação do Conselho Nacional de Turismo – CNTur, e a Empresa Brasileira de Turismo - Embratur, no ano de 1996. Nesse período o turismo era visto como uma “indústria” puramente nacional.

Os anos subsequentes foram marcados pela ampliação do debate entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade sobre as políticas públicas de turismo, e a percepção deste como fator de desenvolvimento. O primeiro Plano Nacional de Turismo foi resultante desse processo de alargamento das discussões. O plano objetivava diversificar e distribuir geograficamente a infraestrutura que estava altamente concentrada no sul e sudeste.

Ainda durante a década de 1990, a Embratur passou a seguir as diretrizes da Organização Mundial do Turismo, e lançou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, o qual já apontava ações de descentralização das atividades de planejamento do turismo. O PNMT foi o início da trajetória da política nacional de turismo com enfoque territorial. A premissa do programa era dinamizar o desenvolvimento da atividade no âmbito municipal. (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013). O Programa transformou-se em um movimento nacional, o qual conseguiu atingir resultados significativos para seguir em direção ao desenvolvimento com base no territorial.

Somente no ano de 2003 é que foi destinada uma pasta específica para o setor do turismo no Brasil, com orçamento e estruturas próprias. Essa nova estrutura favoreceu a elaboração de um novo Plano Nacional de Turismo – PNT, sob as premissas de um olhar mais especializado no tema. A partir deste momento, o PNT passou a ser revisado a cada quatro anos e atualmente está na terceira revisão.

Nota-se os esforços na busca de constituir no país um modelo de gestão descentralizada e participativa, viabilizando a comunicação e troca de informações entre as esferas da gestão pública, nas diferentes escalas, com a iniciativa privada e terceiro setor. Esse modelo possibilitou ações de planejamento e gestão nos estados, regiões e municípios turísticos do país.

Como forma de aprofundar os resultados obtidos com o PNMT houve a transição para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2013). Lançada em abril de 2004, com uma proposta de aproximar a relação entre planejamento, turismo e território, dentro do setor, esta nova estratégia para o desenvolvimento da atividade turística no território foi estruturada com base nas orientações do Plano Nacional do Turismo 2003-2007, o

qual teve como objetivo norteador a segmentação[3], como forma de facilitar o planejamento e a gestão do turismo.

O programa tem a finalidade de descentralizar a gestão e assegurar a participação político-operacional. O Programa de Regionalização do Turismo integra o Macroprograma 4 de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística dentro do Plano Nacional de Turismo. E está subordinado ao Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. (BENI, 2006).

A abordagem do desenvolvimento regional foi uma das principais estratégias para o governo federal alcançar tais metas. Para isso atua buscando a articulação de organismos e instâncias nacionais e regionais, e assim, promover cooperação e interação com os órgãos de administração federal, estadual e municipal.

No sentido de implementar o programa e considerando as diferenças estaduais e regionais, o MTur preparou dois documentos – Diretrizes políticas e Diretrizes operacionais do programa – que contém as principais diretrizes a serem aplicadas pelos agentes do processo nos níveis estadual, municipal e regional. (BENI, 2006).

> Segundo as diretrizes operacionais do programa é “um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada”, cujos princípios “são a flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e sinergia de decisões”, compreendendo-se como regionalização “a organização de um espaço geográfico em regiões para fins de planejamento, gestão, promoção e comercialização integrada e compartilhada da atividade turística”. (BENI, 2006, p.30).

A partir do Programa de Regionalização do Turismo a esfera regional ganha destaque, propõe-se a compreensão da diversidade como potencial para o desenvolvimento regional. A diversidade regional, enquanto potencial para o desenvolvimento, apresenta-se como uma resposta à globalização, uma forma de configurar uma oferta turística com alto poder de atratividade.

Observa-se na intenção do MTur, uma proposta de evidenciar as caraterísticas particulares de cada região, corroborada por Araújo (2000, p.127), quando afirma que “é preciso pensar e agir no Brasil heterogêneo e diversificado, tratar como positivo, como potencialidade (e não como problema) a crescente diferenciação das diversas porções do país”. Beni (2006) alerta que a determinação

[3] Entende-se a segmentação, como a divisão em regiões tendo em vista a concepção de roteiros e destinos que sejam representativos das particularidades do território. (PNT, 2007).

de políticas que não reconhecem as realidades regionais termina por fazer com que haja uma competição perversa entre as diferentes regiões e destinos turísticos. Cruz (2002, p.158), corrobora que “a competitividade entre lugares turísticos, em vez de instigar a valorização à diferença está gerando estandartização e similitude”.

2.2.3 O turismo no contexto do desenvolvimento regional

Ao abordar o tema desenvolvimento regional faz-se necessário em primeiro lugar esclarecer alguns conceitos a ele relacionados. É fundamental distinguir a ideia de crescimento econômico, ainda usada frequentemente como sinônimo de desenvolvimento, para então entender algumas das dimensões e aspectos do processo de desenvolvimento.

O crescimento econômico é um conceito utilizado desde os clássicos da economia, e ainda hoje, presença recorrente em discursos. E por isso, criou-se uma barreira que dificulta transcender à ideia de desenvolvimento. Contudo, Boisier (2003, p.10) afirma que “los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándose cada vez más de su sinonimia, iniciada em la década de los años 40, con el más elemental concepto de crecimiento”.

Para alguns autores, o crescimento era necessário para o progresso, e traduzido como aumento da produção de bens de um país. Dessa forma, a noção de crescimento apresenta uma perspectiva quantitativa, sendo representado por indicadores numéricos, como o Produto Interno Bruto – PIB, e renda *per capita*. No entanto, o uso de indicadores não necessariamente mostra a realidade, eles podem mascarar disparidades, concentração de renda e situações de vulnerabilidade. Boisier (2003, p.17) explica:

> Durante dos décadas el desarrollo continuó casi un sinónimo de crecimiento y el PIB agregado y sobre todo, el PIB *per capita* fue la medida corriente del nivel de desarrollo. Esto contribuyó a consolidar el dominio profesional de los economistas en el tema del desarrollo, algo que generó uma suerte de circularidad viciosa de reduccionismo económico, que poco ha ayudado a entender la verdadera naturaleza del fenómeno y al diseño de formas eficaces de intervención promotora.

A lógica do crescimento econômico visa à expansão máxima dos meios de produção, disseminando ações pelo território coerentes com a ordem global. A capacidade de cada vez produzir mais e melhor é crescente e fundamentada no discurso hegemônico, o qual se refere ao crescimento como progresso oportunizado

pela globalização, neste contexto, a globalização vista apenas enquanto meio de transpor barreiras, “aproximar” lugares.

O consumo também aparece alinhado à lógica do crescimento, bem como o consumo de massa, no qual a oferta excede a procura e os produtos e padrões de consumo estão massificados. Isto é, “a concepção de desenvolvimento entendida como ‘industrialização e urbanização’, na qual a industrialização era vista como a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza” (ETGES e DEGRANDI, 2013, p.89). Tal perspectiva tornou-se hegemônica durante as décadas de 1950 e 1970 em grande parte dos países rotulados como subdesenvolvidos.

Dupas (2007, p.73) aponta as consequências inerentes ao crescimento econômico. “[...] mas esse *progresso*, discurso dominante das elites globais, traz também consigo exclusão, concentração de renda, subdesenvolvimento e graves danos ambientais, agredindo e restringindo direitos humanos essenciais.“ [grifo do autor]. Logo, o crescimento econômico apenas contribui para a manutenção da exclusão e desigualdade social.

De acordo com Veiga (2006, p.161), na verdade, até meados dos anos 1970 muitos identificavam, o desenvolvimento apenas como progresso material. E ainda, “para alguns, o progresso levaria espontaneamente à melhoria dos padrões sociais. [...] Mas todos viam o desenvolvimento como sinônimo de crescimento econômico”.

O panorama acerca da ideia de crescimento está sofrendo alterações ao longo dos anos. Para Veiga (2006) a elaboração do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano em 1990, foi peça fundamental na discussão sobre crescimento.

> Es más y más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo colocan en un contexto mucho más amplio que la economía, acercándolo mucho a una suerte de constructivismo en el que prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar sólo algunas de las características que se atribuyen ahora a la idea de un desarrollo societal (BOISIER, 2003, p.10).

Em contraponto ao crescimento, o conceito de desenvolvimento se constitui como mudança qualitativa, do estado de bem estar social de uma sociedade (VEIGA, 2006). Assim, Souza (1997) compreende que desenvolvimento é um processo de superação dos problemas sociais, formando uma sociedade mais justa para seus cidadãos. Para isso é preciso superar a noção de crescimento e progresso numérico e verificar a quem serve o “benefício” desse progresso e sob quais riscos e custos, sejam eles sociais, culturais ou ambientais. “O bom conceito

de desenvolvimento não se associa a qualquer ideia de progresso ou de economicismo", resume Brandão (2008, p.3).

Brandão (2007, p.200) discute a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento.

> Celso Furtado também esclarece que o crescimento econômico tem natureza distinta do processo de desenvolvimento (exigente de enfrentamento de interesses postos na sociedade). Esse autor associa o desenvolvimento aos recorrentes processos de iniciativa, criatividade, melhorias no "sistema de incitações", inventividade e enriquecimento do universo de valores capazes de incrementar a capacidade de ação superando a passividade. Uma vez consolidadas, essas ações podem constituir estruturas sociais habilitadas a gerar "forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder". Amartya Sen apresenta interpretação semelhante, ao afirmar que "o desenvolvimento é a ampliação da liberdade em todas as esferas da vida".

A adaptação do modo de produção capitalista à noção de desenvolvimento (sustentável, endógeno ou regional) é lenta e cheia de obstáculos. Todavia, não se trata somente de uma questão conceitual, mas sim do desafio de construir, além de um "conceito" de desenvolvimento, uma verdadeira estratégia e conscientização para o alcance deste.

É no desafio de alcançar um meio legítimo e viável de desenvolvimento que emerge o estímulo às ações dadas de baixo para cima, buscando uma perspectiva endógena de tomada de decisões. Através do incentivo à participação e à capacidade de organização social abre-se a possibilidade de desencadear ações de dentro do território, uma vez que os próprios agentes desempenham uma relação autônoma, mobilizados e articulados. Nesse caso a população se reconhece enquanto coletivo e se torna sujeito ativo do desenvolvimento regional. Portanto, os sujeitos são protagonistas no desencadeamento de ações que visão uma nova forma de gestão e desenvolvimento do território.

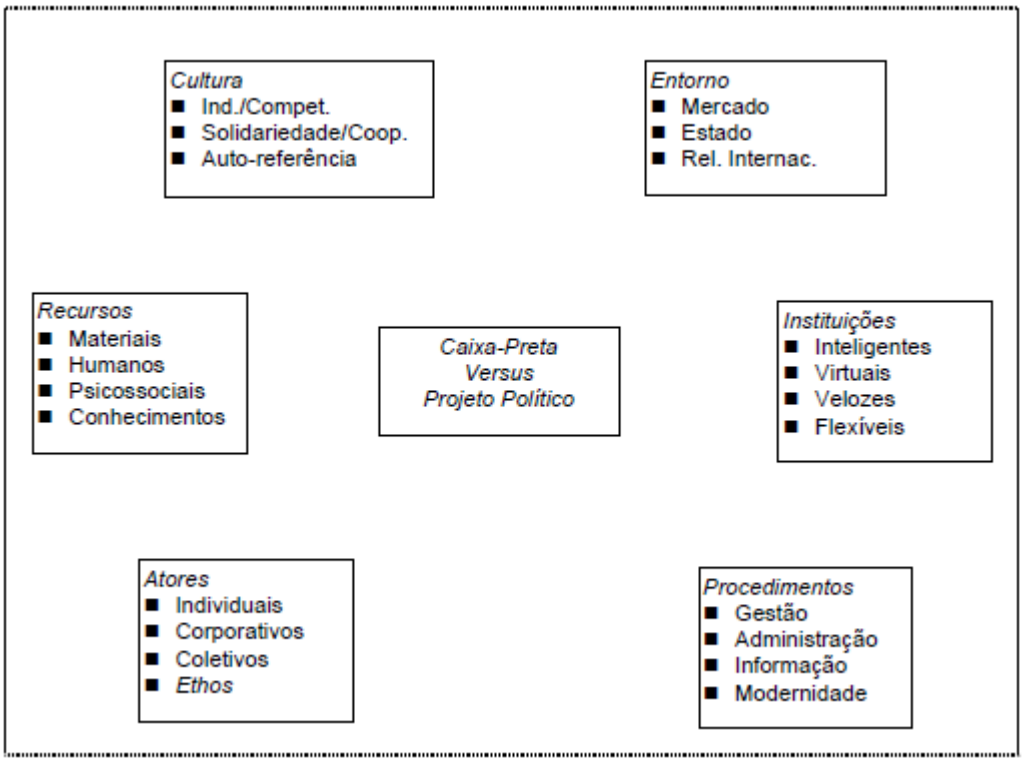
Desenvolvimento aqui entendido como

> processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. (BRANDÃO, 2008, p.3).

O desenvolvimento é influenciado pela presença, articulação e condições de gestão de elementos presentes territorialmente. De acordo com Boisier (1996), esses elementos são: a) atores, b) instituições, c) cultura, d) procedimentos, e) recursos, e f) entorno. Para o autor o desenvolvimento resultará de uma interação

densa e inteligentemente articulada, mediante um projeto coletivo ou projeto político regional. A figura 1 mostra os elementos que compõem o que Boisier (1996) se refere como “hexágono do desenvolvimento regional”.

Figura 2: Héxagono do desenvolvimento regional.



Fonte: Boisier (1996, p. 136).

É importante ressaltar que o desenvolvimento regional não dependerá somente da existência dos elementos elencados por Boisier. Acima de tudo, está diretamente ligado ao modo como a articulação entre atores, procedimentos, recursos, instituições, entorno e cultura irá acontecer. Essa articulação necessita ser otimizada e direcionada, caso contrário servirá somente para dispersar os esforços e impedir o desenvolvimento da região.

A partir do exposto entende-se que o processo de desenvolvimento regional é composto pela valorização das ações dos atores no território, configurando uma identidade territorial. Este sentimento de pertencimento amplia o campo de ações voltadas ao atendimento das demandas e interesses dos atores, o qual proporciona uma nova escala de poder na gestão dos usos do território.

Essa abordagem traz à tona as horizontalidades. Santos (2006) aponta que, com base na sociedade territorial é possível encontrar um caminho que se anteponha à globalização perversa e aproxima da construção do desenvolvimento.

Nesta perspectiva a participação efetiva dos atores torna-se prioridade. E, para que o processo de desenvolvimento seja realmente viabilizado este requer ser pautado em ações de gestão compartilhada do espaço territorial através do implemento de ações de cooperação entre municípios, regiões e estados e da integração das políticas públicas (ETGES, 2010).

O desenvolvimento regional, enquanto projeto, provoca a (re)apropriação de um território. Esse processo imprime uma nova organização bem como novos usos, os quais se propõem a alavancar os interesses da sociedade regional. Por meio desse processo viabiliza-se uma nova ordem de desenvolvimento, uma proposta que recusa a racionalidade da acumulação e do consumismo e prima pela qualidade de vida. Para isso, pressupõe-se buscar atender às necessidades coletivas da base regional e também à melhor alternativa de equilibrar os interesses no processo de desenvolvimento regional.

Para isso é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, delineada a partir da legítima participação de todos, e dessa forma permitir que uma nova forma de gestão regional possa atuar. Contudo,

> é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo. (ETGES e DEGRANDI, 2013, p.93).

É devido ao objetivo de proporcionar uma alternativa de melhor qualidade de vida que a construção de um projeto político de desenvolvimento regional pressupõe o conhecimento aprofundado da região em questão, visando identificar suas potencialidades, construir instrumentos de coesão social e, principalmente, respeito à diversidade cultural e espacial (ETGES, 2010; ETGES e DEGRANDI, 2013).

É na valorização da diversidade que o turismo adquire destaque dentro da noção de desenvolvimento regional, uma vez que o turista ora parte em busca do familiar, ora busca aquilo que lhe é diferente, exótico, e é nisso que consistem as particularidades, elementos territorialmente localizados que fazem com que cada região seja única.

Por isso, enquanto política pública que envolve planejamento e gestão como forma de avançar na busca de uma prática mais humana e humanizante (GASTAL e

MOESCH, 2007), o turismo carece da busca por romper com a sua forma globalizante e evidenciar o desenvolvimento com base no território.

É dessa forma que se constituirá, no trabalho conjunto do setor público com a iniciativa privada e com a sociedade civil, formas de integração às redes de globalização de forma independente, em vez de serem homogeneizadas por esse processo, ao mesmo tempo em que são reconstruídos os processos de identidade tão necessários aos sujeitos territorialmente localizados (GASTAL e MOESCH, 2007).

Alguns destinos turísticos, na ausência de organização e, frente ao acentuado interesse econômico, desenvolvem-se ignorando as particularidades regionais. Essa prática resulta na perda de autenticidade e distanciamento da identidade cultural. Por outro lado, quando se parte da perspectiva endógena, destacam-se as demandas e particularidades do território.

A aproximação do direcionamento das políticas de desenvolvimento territorial com a ideia de desenvolvimento endógeno se dá pelo incremento do potencial intra e inter-regional e pelo despertar das ações de cooperação e integração entre os agentes públicos, visando à realização de ações integradas e sustentáveis.

O território construído, transformado e apropriado pela iniciativa endógena dos atores regionais contribui para o desenvolvimento regional. Teles (2006, p.51), adverte que “quando não se planeja o turismo a partir da região, cria-se uma área deslocada de seu contexto“. Com base no território, a atividade turística se caracteriza como forma de estimular a diversidade e valorizar a diferença.

A formação de uma região possibilita a participação daqueles municípios que não são dotados de potencial relevante (individualmente) para o turismo. A partir da composição de uma região, é possível que os municípios busquem compartilhar do processo de desenvolvimento do turismo, ressaltando suas particularidades e capacidade produtiva, isto é, promovendo o desenvolvimento regional.

Como pontua Cruz (2002, p.25),

> cidades podem ser incorporadas, espontaneamente, ao circuito das localidades turísticas, devido à sua valorização (cultural) pela atividade ou, então, induzir o desenvolvimento do turismo, por meio de políticas e do planejamento da atividade, caso essa incorporação espontânea não ocorra [...].

O termo região turística traz na sua definição elementos do conceito de região. Tal definição mostra que a região turística é formada pela presença de

atrativos não homogêneos e distintos quanto à categoria e tipo. A região turística é aqui caracterizada por Acerenza (1991, p.159) como “um destino comerciável turisticamente, em zonas, que atendam e supram os desejos e necessidades requeridas pelos turistas”.

Logo, é necessário perceber a região como um todo, no qual é possível a interação, integração e cooperação entre os municípios. A noção de todo, de união torna-se condição necessária para a gestão bem sucedida que consegue aproximar territórios dispersos e fazer convergir objetivos.

A cooperação entre os municípios que integram uma região é decisiva para o desenvolvimento regional, afirma Beni (2006). Apesar dos esforços do Ministério do Turismo em efetivar uma política de regionalização, descentralização da gestão e desenvolvimento com equidade, somente as regiões articuladas, com a clareza da necessidade de trabalhar estratégias integradas é que conseguirão se beneficiar do desenvolvimento regional.

Beni (2006, p.31) alerta ainda que,

> se, por um lado, o Ministério do Turismo apresenta hoje uma estrutura institucional correta e apta a planejar o espaço turístico nacional com diretrizes norteadoras e estruturantes do processo de regionalização do turismo, por outro, os estados e municípios ainda enfrentam enormes dificuldades e obstáculos para entender, aplicar, operacionalizar e dar continuidade, em seus limites político-territoriais, às diretivas prescritas e aplicáveis em suas respectivas conjunturas.

Portanto, a contiguidade espacial entre os municípios e sujeitos envolvidos não garante sua cooperação, antes de tudo, depende da capacidade de construir socialmente uma região por meio do consenso e união de forças tendo objetivos comuns, ainda que existam relações de conflito (RODRIGUES, 2006). Essa construção pode ser entendida pela sua força de articulação, oposição e resistência, como Milton Santos descreve, o exercício das horizontalidades. O contexto das horizontalidades aponta para a flexibilização da gestão pública, a aproximação dos interesses da comunidade regional, a abertura de espaço da participação popular nas decisões, entendendo o ser humano como indivíduo e sujeito coletivo (RODRIGUES, 2006).

Ao mesmo tempo a cooperação não elimina a competitividade, a qual passa a ser entre regiões e incrementada pelas vantagens comparativas. As vantagens de cada município se fortalecem na composição do todo. Caso contrário, cada município enfrentará a competição de forma isolada e irracional culminando no

insucesso para ambos. É por meio da aproximação dos territórios e valorização das particularidades que o turismo se mostra uma atividade de grande potencial para promover o desenvolvimento regional.

3. A REGIÃO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Analisar as questões sobre planejamento e gestão de uma região aponta para a necessidade de conhecê-la da maneira mais aprofundada possível. Conhecer, no sentido mais amplo do termo, significa não apenas saber o que é, mas implica em compreender as características que a particularizam.

Para isso, a abordagem teórico-metodológica do materialismo histórico dialético contribui substancialmente. De acordo com Lencioni (1999), essa abordagem aponta para o quanto a reconstrução histórica pode ser reveladora para a compreensão de uma região em estudo. Em muitas análises, a região passou a ser vista como produto de uma divisão territorial do trabalho, tendo como referência o processo geral de produção capitalista. E isso acabou repercutindo em análises regionais nas quais as regiões pareciam derivadas de processos gerais e, em muitos casos, as características internas e particulares à região foram colocadas em segundo plano.

Uma pesquisa, na área do turismo, que se pretenda minimamente consistente, leva, necessariamente, a analisar a relação entre turismo e território e, também, o conjunto de interações (que compõem um imenso jogo de relações no qual o turismo representa apenas uma parte) em que se dá a atividade, bem como suas diferentes dimensões espaciais (escalas do local, do regional, do nacional, do global) (CRUZ, 2002). Nesse sentido, não podemos estudar a organização do espaço social sem ter claro o que lhe antecede e sucede. (LIMONAD, 2004).

Os cinco municípios que integram a área investigada localizam-se no extremo meridional do país, sendo que destes, dois compõem a área fronteiriça com o Uruguai (Figura 1, página 12). Estes municípios possuem cerca de 590 mil habitantes, dos quais 6% localizados na zona rural e 94% na zona urbana, e juntos ocupam uma área de 11.820,893km^2, de acordo com o Censo 2010 do IBGE.

Em termos geomorfológicos, o território abrange predominantemente a Planície Costeira e parte da zona de transição para o Escudo Sul-Riograndense. De modo geral a região não abrange grandes variações altimétricas. O bioma Pampa cobre todos os municípios da região de pesquisa, com o predomínio dos campos nativos, e a presença de matas ciliares, matas de encosta, matas de pau-ferro, formações arbustivas, butiazais, banhados e afloramentos rochosos (IBGE, 2014).

Ao clima ameno do Rio Grande do Sul, qualificado geralmente de “temperado”, é com frequência atribuído o êxito do povoamento de origem europeia. De fato, as condições gerais do clima rio-grandense são muito favoráveis, quando comparadas às da maior parte do Brasil. (BERNARDES, 1997).

Essas características configuram uma das principais potencialidades da região, expressas na sua privilegiada posição geográfica no contexto do Mercosul. Apresenta também, abundância de recursos minerais, grande manancial hídrico, além de portos fluviais e o maior porto da América do Sul, o Porto de Rio Grande; infraestrutura de transportes em crescente melhoria, com destaque para a malha ferroviária. (ETGES, 2010).

Nessa região localizam-se três das cinco universidades federais existentes no Rio Grande do Sul, – Universidade Federal do Rio Grande; Universidade Federal de Pelotas e a Universidade Federal do Pampa, sendo que as três oferecem cursos de ensino superior na área do turismo, dois bacharelados e um tecnólogo em gestão do turismo. Nesse contexto fica evidente a vocação turística da região e o potencial para desenvolver a atividade de forma qualificada.

O acesso à região acontece via terrestre pelas rodovias federais BR 116, 293, 471 e 392. Esta última, em fase de duplicação do trecho que liga Guaíba a Pelotas, viabilizará um acesso qualificado e acomodará melhor o fluxo de veículos. É possível ainda o acesso hidroviário através do Rio Jaguarão, da Laguna dos Patos e do Oceano Atlântico. O acesso aéreo é possível pelos aeroportos de Rio Grande e Pelotas (internacional).

Além dos aspectos físicos e geográficos, é importante ressaltar características sociais e políticas que apontam para a baixa cultura associativa na região, que tem dificultado a cooperação e a união na busca soluções para os problemas regionais, que mesmo com a instalação do polo naval e outros investimentos do governo federal ainda tem dificuldades para superar o pouco dinamismo econômico. Essa questão é atribuída, por alguns autores como Bandeira, Alonso e Becker, à formação histórica da região, especialmente às desigualdades econômicas e às formas de exclusão social, geradas pela estrutura fundiária concentrada, e a convivência com a escravidão ao longo dos séculos XVIII e XIX.

Os entraves na articulação de ações entre os atores implica que muitas situações em que poderia haver cooperação, com benefícios para todas as partes envolvidas, predomina a rivalidade. É comum a afirmativa de que várias, entre as

instituições que atuam na região, apresentam um grau de envolvimento comunitário inferior ao de organizações similares localizadas em outras áreas do estado.

3.1 O processo de formação da região

O processo de ocupação do território do Rio Grande do Sul ocorreu em fases, nas quais diferentes agentes colonizadores, em diferentes épocas, se inseriram no território gaúcho, o que contribuiu para as várias culturas existentes no estado. Este aspecto conferiu uma série de características como os tipos de atividades econômicas praticadas, a densidade demográfica, a estrutura fundiária, os sistemas produtivos, entre outros.

A Metade Sul é resultante de um processo histórico particular, uma vez que se constituiu, até o começo dos anos 1940, como a região mais rica do estado, com destaque para Pelotas, que era tão ou mais florescente que a capital do estado, Porto Alegre. Historicamente, o processo de estruturação do núcleo de povoamento dessa região organizou-se a partir de Rio Grande (1737), da ocupação do Vale do Jacuí, da conquista das missões e, mais tarde, do município de Pelotas, com o estabelecimento das charqueadas e sua consolidação como polo de beneficiamento e escoamento dessa produção. (ETGES, 2010).

Inserida na Metade Sul, a região delimitada para este estudo e denominada Extremo Sul teve sua formação influenciada pela localização litorânea (Rio Grande, Santa Vitória do Palmar), fronteiriça (Jaguarão e Chuí) e pela presença da Laguna dos Patos (Pelotas). Seu processo de formação foi marcado por inúmeras batalhas e disputas de terras.

A ocupação dessa área se iniciou no século XVIII, como consequência direta das disputas fronteiriças entre os impérios coloniais português e espanhol. Esse contexto contribuiu para que predominassem na região, especialmente na campanha e na fronteira, as médias e grandes propriedades. A formação dessas grandes propriedades remonta às sesmarias doadas nos primeiros tempos da ocupação.

A primeira etapa da ocupação do território gaúcho foi realizada pelos padres jesuítas em favor da coroa espanhola, os quais buscavam nos povos indígenas força de trabalho, dedicavam-se à agricultura e formaram estâncias de criação de gado trazido da província argentina de Corrientes. Com a retirada dos jesuítas, que

levaram os índios, o gado foi abandonado formando rebanhos soltos no pampa os quais formaram uma imensa reserva de gado. (PESAVENTO, 1997). Os campos imensos com uma vegetação herbosa e boa forragem, lhe foram favoráveis. “O gado multiplicou-se tão rapidamente que embora mais ou menos abandonado e sem trato especial algum, adquiriram densidade que não teve paralelo em outra região da colônia” explica Prado Junior, (1992, p.95).

Assim, após um século da ocupação espanhola, o processo de ocupação das terras passou para o domínio português. (ALONSO, BENETTI e BANDEIRA, 1994).

Desde o início do povoamento do Rio Grande do Sul até a metade do século XIX aproximadamente, a área situada ao sul do Rio Jacuí,

> a antiga ‘vaqueria del mar’, de campos limpos por onde se haviam espalhado os rebanhos oriundos das Reduções Jesuíticas, constitui-se na porção mais dinâmica da economia rio-grandense. Suas pastagens permitiram o desenvolvimento de uma pecuária que, articulando-se à economia do centro do país, através do fornecimento do charque, viabilizou economicamente o povoamento da região (BECKER, 2002, p.60)

O império português, com o objetivo de obter mais lucro, voltou-se àquelas porções ainda não exploradas no extremo sul da colônia. Deu-se início a chamada “preia do gado alçado” para a comercialização do couro, que movimentou o sul, atraindo atenção para a região, que ficou conhecida pela riqueza pecuária. (PESAVENTO, 1997). Para o Rio Grande do Sul começaram a descer paulistas e lagunistas, objetivando prear o gado xucro. Enquanto isso, a coroa portuguesa preocupava-se com o povoamento das terras. (PESAVENTO, 1997).

A organização socioeconômica do Rio Grande do Sul iniciou a partir do primeiro quartel do século XVIII, com a distribuição de sesmarias nas áreas de fronteiras com Argentina e Uruguai para os tropeiros e militares. Esta foi a estratégia adotada pela Coroa Portuguesa para garantir a posse da terra e do gado e defesa das terras localizadas ao sul de sua colônia. (ALONSO, BENETTI e BANDEIRA, 1994).

> Distribuem-se aí propriedades a granel: queria-se consolidar a posse portuguesa, garantida até então unicamente pelas armas. O abuso não tardou, e apesar da limitação legal das concessões (3 léguas, equivalente a 108km^2, para cada concessionário), formavam-se propriedades monstruosas. (PRADO JUNIOR, 1992, p.97).

A doação de sesmarias e a expansão da pecuária eram vistos como a única forma de viabilizar a ocupação e defesa do território, levando em conta a extensão de terras, transformando-se em marcos na formação da estrutura fundiária do

estado. A essa distribuição estão associadas algumas características presentes até hoje na sociedade, como a maior concentração da renda, os centros urbanos esparsos, a reduzida densidade da população rural e ainda a significativa importância econômica da pecuária extensiva. (BANDEIRA, 2007).

A população de gado e as grandes extensões das propriedades permitiam que os estancieiros obtivessem rendimentos satisfatórios para a manutenção de seus padrões de vida, sem que implicassem em inovações e melhoramentos técnicos. Sem maiores investimentos na produção do gado os grandes estancieiros, com o tempo, conquistaram condições financeiras para incorporar novas terras às suas estâncias.

Bernardes (1997) afirma que até 1737, a região no litoral era uma zona de passagem, e no interior um grande campo de preia, por onde vagavam as tribos de índios e as manadas de gado. “Para consolidar seu domínio na área e preservar o comércio na região, a Coroa portuguesa enviou a expedição do Brigadeiro José da Silva Paes” afirma Pesavento (1997, p.20). Neste ano foi erguida a importante fortificação (Forte Jesus, Maria, José), na margem do canal de desaguamento da laguna dos Patos, que passou a constituir a vila Rio Grande de São Pedro, atual município de Rio Grande, levando ao surgimento de outros núcleos de povoação nas proximidades. (BERNARDES, 1997). “Destacam-se as guardas avançadas no Taim e no Chuí, estabelecidas para a defesa militar da terra, impedindo a aproximação dos castelhanos”. (PESAVENTO, 1997, p.20).

Nesta fase inicial do processo de ocupação, as condições físicas ou naturais eram o principal fator determinante do uso do território. Etges (2001) explica que a ocupação do atual território rio-grandense iniciou pelo sul, região dos campos naturais, com a exploração da pecuária, uma vez que as condições naturais favoreciam esta atividade. Já a porção centro/setentrional, segundo a autora, ficou relegada a um segundo plano, uma vez que a floresta era considerada o grande empecilho para a expansão da atividade da pecuária em direção ao Planalto. Dessa forma evidencia-se a relevância que as características físicas do território tiveram no começo do processo de ocupação das terras rio-grandenses. Assim, grande parte das particularidades que marcam a organização espacial do território do estado até hoje têm sua origem neste processo.

No decorrer dos anos, dois novos produtos gaúchos trataram de ampliar a economia sulina, o trigo e o charque. (PESAVENTO, 1997). O cultivo do trigo foi

introduzido pelos açorianos, trazidos pela Coroa Portuguesa, em 1748, com o intuito de adensar a ocupação do território e também dar início a uma economia de subsistência. Originalmente destinados a ocuparem a região das Missões, os açorianos acabaram se estabelecendo no entorno de Porto Alegre, onde iniciaram o cultivo do trigo. (PESAVENTO, 1997). Após sucessivas safras perdidas, essa população decidiu migrar para o sul do estado, às margens da Laguna dos Patos. De acordo com Bernardes (1997, p.60), “a cultura de trigo ainda era de certo modo importante, mas depois da grande praga (“ferrugem”) que, por essa mesma época, se registrou, o colapso da agricultura açoriana foi completo”.

Os colonizadores de origem portuguesa ocuparam as terras com criação de gado e a pecuária de corte (atividade dominante por mais de dois séculos). “Nesse contexto teve início a atividade charqueadora, que se transformou em uma atividade lucrativa e apoiada pelo governo”, segundo Pesavento (1997, p.17). O aparecimento do charque no comércio da colônia coincidiu com a decadência da pecuária nos setores do nordeste do país. O produto encontrava portas abertas, e à sua disposição vantagens consideráveis: um rebanho imenso que se tratava apenas de aproveitar. (PRADO JUNIOR, 1992).

Assim, a segunda metade do século XVIII (a partir de 1780) foi marcada pelo estabelecimento, à margem da Laguna dos Patos (Pelotas), das primeiras charqueadas que representavam um passo para a industrialização, estimulando o desenvolvimento e a multiplicação das estâncias. (BERNARDES, 1997). O charque foi capaz de constituir no Rio Grande do Sul uma camada senhorial enriquecida que trouxe, além de riqueza econômica, vasta riqueza arquitetônica, cultural e histórica. Segundo Prado Junior (1992, p.98), o charque deu “origem ao centro urbano que seria o primeiro da província depois da capital; mas o primeiro absoluto em riqueza e prestígio social”.

Contudo, a grande propriedade concentrada em posse de poucos e a forma como se organizou o trabalho, gerou duas classes bem distintas e fortemente hierarquizadas: a dos estancieiros (proprietários) e a dos peões (dependentes). (BANDEIRA, 2003).

Portanto, Pelotas, núcleo onde se encontrava o maior número de charqueadas, e Rio Grande, porto através do qual o produto era exportado, eram os principais centros urbanos da região Sul (ALONSO e BANDEIRA, 1990). Bernardes

(1997) conclui que até a primeira década do século XIX, essa região foi uma das mais intensamente ocupadas.

A região Sul era também a região de maior dinamismo econômico do estado, pois articulava-se com a economia do centro do país através do fornecimento de charque. Bandeira (1994), explica que ainda em 1940, por exemplo, estas atividades representavam 65,85% do valor bruto da produção agrícola.

Além da prosperidade econômica, derivada da intensa atividade charqueadora, essa atividade contribuiu para fazer com que o Sul fosse a região do estado onde a escravidão teve maior expressão econômica. Segundo Becker (2002), esse fato contribuiu para definir um contraste marcante entre o Sul e o Norte do estado, onde predominou a colonização italiana e alemã e a escravidão foi quase inexpressiva, uma vez que era vedada aos colonos a utilização do trabalho escravo. O ciclo do charque fez ainda com que se consolidasse, na região ao longo da fronteira com o Uruguai, de onde provinham animais para o abate, uma rede urbana constituída, em sua maior parte, por núcleos oriundos dos antigos acampamentos militares que assumiram paulatinamente funções comerciais e administrativas. (BECKER, 2002), caracterizando uma rede urbana constituída por centros urbanos de porte médio, relativamente distantes entre si.

Pesavento (1997) explica que, apesar de constituírem a empresa manufatureira mais característica da região da pecuária tradicional, as charqueadas representavam um setor econômico em retração a partir da década de 1860.

> O principal determinante da crise do ciclo charqueador foi a impossibilidade de obtenção de novos escravos da África, o que implicou na dificuldade de conseguir mão de obra e na elevação do seu preço, resultando em maiores gastos na reposição da força de trabalho. (PESAVENTO, 1997, p.42).

Aliado a isso, a rearticulação dos produtores de charque uruguaios acabou no confronto, no mercado interno brasileiro, dos produtos de uma economia subsidiária escravista (rio-grandense) e os de uma economia central assalariada (uruguaia) em ascensão. (PESAVENTO, 1997).

Essa crise influenciou posteriormente os frigoríficos localizados na região, os quais não foram capazes de sustentar um processo de crescimento e mesmo introduzir alguma diversificação. Nesse período ocorreu também a substituição desse processo de abate industrial de rebanhos pela introdução da pecuária ovina, voltada à indústria têxtil, e a concorrência promovida pelo Mercosul na agricultura e na pecuária, explica Etges (2010).

Devido a esse contexto, a região viveu um acentuado processo de perda de dinamismo econômico, oriundo de dificuldades de inserção nos ciclos de expansão da economia brasileira e que, a partir da década de 80 do século XX, a crise que começara na década de 30, com o fim do ciclo das charqueadas em Pelotas, se aprofundou. (ETGES, 2010).

O processo de declínio tomou proporções cada vez maiores, resultando na diminuição da população, da renda, das indústrias, do destaque no setor primário. Salienta-se que após o ciclo do charque, a metade Sul teve muitas dificuldades e entraves para sustentar outro ciclo produtivo e efetivar-se no processo de industrialização.

As poucas indústrias que surgiram em alguns municípios do Sul tiveram, via de regra, dificuldades para expandir sua escala de produção, não resistindo à concorrência de empreendimentos similares localizados em áreas cujos mercados maiores possibilitaram um melhor aproveitamento das economias de escala. (BECKER, 2002).

A partir desse período estabeleceram-se as bases do processo de formação da economia do estado, que Alonso e Bandeira (1990, p. 74) descrevem como “um Norte mais dinâmico e economicamente mais diversificado e um Sul de crescimento lento e de estrutura produtiva mais especializada”.

Segundo Becker (2002, p.61),

> O Sul, com uma distribuição de renda mais concentrada, derivado da escravidão e do predomínio da grande propriedade, e com um padrão de assentamento que resultava em uma população dispersa, contava com um mercado pouco propício para sustentar a continuidade de uma industrialização substitutiva de importações baseadas na produção de bens de pouca sofisticação, com empreendimentos voltados, essencialmente, para mercados locais e regionais.

Alonso, Benetti e Bandeira (1994) afirmam que os municípios da metade Sul que dispunham de atividades econômicas prósperas no século XVIII e XIX, como era o caso de Pelotas e Rio Grande, viram, a partir do século XX, a região Nordeste expandir-se e diversificar-se, enquanto assistiam o definhamento de suas atividades industriais.

Como uma tentativa de reação à crise que se instalava na região, aparecem, em meados do século XX, os primeiros empreendimentos agrícolas, destacando-se as lavouras tritícolas e orizícolas. Sobre esse contexto, Etges (2010, p.176) aponta que “a última grande transformação histórica na região ocorre com o advento da

cultura do arroz em terras úmidas, concomitantemente à diminuição dos rebanhos bovinos e à desvalorização da lã natural frente aos tecidos sintéticos".

Observa-se que a região apresenta como fatores estruturantes históricos, múltiplos elementos socioeconômicos que se materializam na utilização dos campos, na atividade de pecuária extensiva e na orizicultura irrigada nas várzeas. Para Etges (2010), a dinâmica dessas atividades se refletem na organização do espaço e definem os comportamentos sociais e demográficos, as formas de concentração de renda e o estilo de consumo na região.

A colonização da Metade Norte, a partir de 1824, por imigrantes alemães e italianos, foi decisiva para a dinâmica implementada no estado como um todo a partir dessa época. Bandeira (2003, p.523) explica que,

> A pequena propriedade, aliada a uma agricultura diversificada, gerou uma distribuição de renda menos concentrada. Ao invés de um grupo diminuto de grandes proprietários ricos e de um contingente relativamente reduzido de assalariados de baixa renda, no norte havia um número grande de pequenos proprietários que, algum tempo após o assentamento, passavam a ter uma renda monetária relativamente expressiva, oriunda da venda da produção que excedia suas necessidades de subsistência. O padrão mais concentrado de assentamento rural resultava, além disso, em uma densidade demográfica muito maior. A rede urbana era, por sua vez, também muito diferente do sul, sendo constituída por um número expressivo de centros pequenos, situados à escassa distância uns dos outros.

Estes fatores, imigração, urbanização, e fim do intercâmbio comercial com o centro do país, demonstram que a região hoje enquadrada como Metade Sul precisava de um direcionamento em termos produtivos, ou uma inserção econômica nos novos moldes capitalistas, fato que não aconteceu. (ALONSO, BENETTI e BANDEIRA, 1994)

Tais fatores implicaram também na dinâmica demográfica. O fato da Metade Sul entrar em declínio no início do século XX transformou-a em uma área de emigração. Bandeira (2003) esclarece que enquanto, em 1890, essa área concentrava mais da metade da população gaúcha, pouco mais de um século depois, passou a contar com apenas cerca de ¼ do total do estado. Esse declínio continuou na década de 1990 também.

A partir de 2006 o panorama da região é dinamizado pela implantação do Polo Naval e *Offshore* no município de Rio Grande. O potencial de crescimento econômico que um empreendimento dessas proporções traz gera grande impacto na economia local e regional. De acordo com Domingues *et al.*(2013, p.2)

> diferentemente de outros polos industriais no país, a distância do Polo Naval do Rio Grande de um grande centro econômico que supra suas necessidades de bens industriais e de serviços, impactará de maneira contundente não apenas no município, mas na região e no estado. Como exemplo o município de Pelotas que já se configura como centro de região e que só tenderá a potencializar este papel, principalmente no que refere à prestação de serviços.

A implantação do Polo Naval em Rio Grande em 2010, partiu de uma decisão do governo federal de reativar a indústria naval em um primeiro momento e, também de desconcentrá-la do centro do país ainda no ano de 2006. Portanto, o Polo Naval é fruto de uma política nacional de revigoramento da indústria naval brasileira. Assim, o porto do Rio Grande ofereceu área disponível para a realização de tal empreendimento, já que este demanda instalações dentro do sítio portuário. E, além disso, o distrito industrial retro-portuário[4] do município dispunha da área livre necessária para o desenvolvimento da indústria e atender às demandas dos estaleiros.

Contudo, o município repete seu histórico de ciclos de desenvolvimento econômico, subordinando a economia local aos processos e tomadas de decisão distantes do seu território. Dessa forma, salienta-se a relação regional/global do desenvolvimento do município onde as grandes empresas hoje localizadas em Rio Grande, na sua quase totalidade, tem sua matriz na Europa ou nos EUA (DOMINGUES *et al.*, 2013). Becker (2003) explica que a dinâmica global determina o processo de desenvolvimento local, e essa implicação não significa anulação do local, mas limita a ação forjada endogenamente e desafia o poder regional e seus atores a encontrarem alternativas para a dinamização do desenvolvimento de suas regiões.

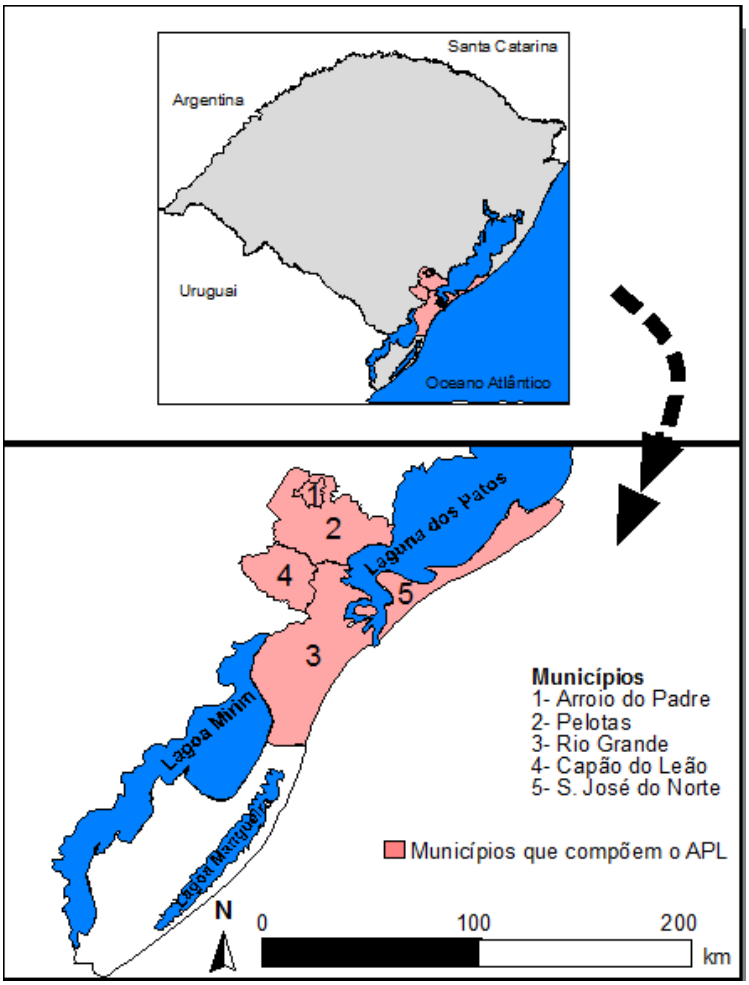
A partir das políticas de incentivo ao desenvolvimento, exógenas à região, a consolidação, o desenvolvimento e a maturação desse polo industrial aponta para o desafio de aliar à cadeia produtiva uma parcela de empresas gaúchas. No entanto, não se trata aqui de estruturar uma divisão territorial do trabalho onde Rio Grande e região apenas “montem” plataformas e navios, mas sim, organizar uma cadeia integrada de produção em que parte dos insumos, produtos e serviços também se instalem no entorno desse novo polo de crescimento econômico, sob pena do mesmo gerar poucos efeitos dispersivos no extremo sul do estado, ficando a

[4] O distrito industrial retro-portuário situa-se na zona adjacente aos terminais portuários, onde localizam-se indústrias, armazéns graneleiros e depósitos de containers.

agregação de valor no eixo Região Metropolitana-Serra-Planalto, reproduzindo o atual padrão espacial da indústria gaúcha. (PROJETO APL “POLO NAVAL E *OFFSHORE* RIO GRANDE E ENTORNO”, 2013).

A partir da preocupação com a forma como as empresas instaladas irão influenciar o desenvolvimento regional e a sustentabilidade desse processo, algumas instituições regionais se uniram para organizar e apoiar a efetivação do APL Polo Naval e Offshore Rio Grande e Entorno. Rio Grande, Pelotas e São José do Norte se configuram no presente, apesar de suas carências em infraestrutura urbana, como um território luminoso (SANTOS, 2006), dotado de portos, aeroportos, hidrovia, ferrovia, rodovias federais e estaduais, universidades e institutos tecnológicos, capazes de dar sustentação ao desenvolvimento e maturação dessa nova cadeia de produção nas economias regional e nacional, como aponta o Projeto APL do Polo Naval e *Offshore* Rio Grande e Entorno (2013).

Figura 3: Mapa da localização do APL do Polo Naval

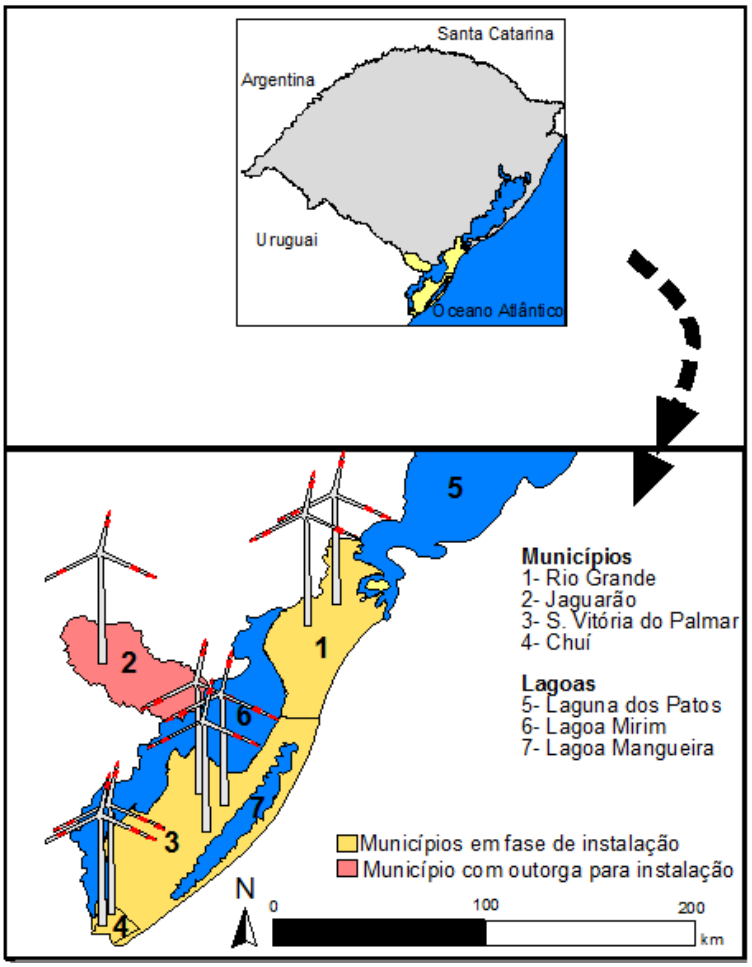


Fonte: FEE, 2014. Elaborado pela autora.

Nesse contexto, os municípios se uniram para concretizar o Arranjo Produtivo Local intitulado “Polo Naval e *Offshore* de Rio Grande e Entorno”, municípios estes agrupados por critérios de proximidade e representatividade na economia regional, além da vocação para a atividade da indústria naval. O APL tem como principal objetivo aumentar a eficiência produtiva das empresas localizadas no arranjo, no sentido de aumentar a agregação de valor na própria região, coibindo práticas desleais de competição, em especial com produtos importados. (PROJETO APL “POLO NAVAL E *OFFSHORE* RIO GRANDE E ENTORNO”, 2013).

A instalação de parques eólicos a partir de investimentos e incentivos dos governos federal e estadual, através da Secretária de Desenvolvimento e Promoção do Investimento e da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos, também representam novas oportunidades de desenvolvimento para a região.

Figura 4: Mapa da localização das usinas eólicas na região Extremo Sul/RS



Fonte: FEE, 2014. Elaborado pela autora.

Da totalidade dos municípios selecionados para esta pesquisa, quatro serão contemplados com a construção de parques para a geração de energia eólica. Nos municípios de Rio Grande, Chuí e Santa Vitória do Palmar os parques estão em fase de instalação, enquanto no município de Jaguarão com o projeto está outorgado, mas o processo de construção ainda não iniciou.

De acordo com o Ministério do Planejamento (2014) estão previstos para Chuí, Santa Vitória do Palmar e Rio Grande a construção de vinte e três usinas eólicas, o que irá configurar um dos maiores complexos de geração de energia eólica da América Latina.

Evidencia-se, assim, que os processos de formação dos municípios que compõem a região Extremo Sul repercutiram também nos processos de desenvolvimento da região. E, a partir do exposto, é possível sintetizar alguns itens sobre os municípios e a região em que estão inseridos: houve uma grande perda de dinamismo da economia regional, demonstrada pela progressiva redução de participação no PIB industrial do estado; a economia baseada principalmente no setor primário; presença expressiva da grande propriedade e reduzida diversificação de produção; baixa capacidade de absorção e retenção de mão de obra, gerando êxodo rural e emigração regional; dificuldade histórica de articulação coletiva, seja através de associações ou de atividades comunitárias; forte presença de individualismo e baixo empreendedorismo.

A partir do exposto é possível perceber a força que os aspectos da construção histórica exercem na formação das características de uma região. No caso da região Extremo Sul o modo como se deram as relações presentes no território no início da ocupação acabaram influenciando hoje nos municípios. Em decorrência das intensas disputas por terras, a estrutura fundiária baseada nas grandes propriedades, o tipo de matriz econômica e a crise das atividades econômicas resultaram em municípios com áreas extensas e centros urbanos afastados e pouco dinâmicos, evidenciando o individualismo e baixa cooperação dificultando a interação entre municípios vizinhos, e que estes pensem enquanto região. Assim, mesmo com o passar dos anos, até hoje ainda se busca superar as dificuldades resultantes da perda de dinamismo da Metade Sul do estado.

4. O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo apresenta os dados coletados e a sua análise, à luz da discussão teórica que orienta essa pesquisa. Para isso, primeiramente, são descritos os meios utilizados para a obtenção dos dados.

Foram utilizados três meios de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas. As pesquisas bibliográfica e documental são fundamentais para contribuir no aprofundamento do tema pesquisado. A primeira, a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. E a segunda, distingue-se por valer-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Igualmente, utilizou-se o meio de coleta por entrevistas semiestruturadas, pois esse procedimento tem como objetivo principal a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema. Para a realização das entrevistas, foi desenvolvido um roteiro semiestruturado o qual reuniu assuntos previamente estabelecidos, de acordo com a problemática central.

Assim, antes do início de cada entrevista foi estabelecido o acordo entre as partes sobre a gravação da entrevista. Ainda, foi realizada a assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido – TCLE.

Como se trata de uma pesquisa qualitativa, a amostra selecionada para atender as entrevistas não se baseou no critério numérico para garantir sua representatividade (DESLANDES, 2003), mas na identificação dos agentes sociais que possuem vinculação com o problema investigado.

Para a realização das entrevistas, primeiramente foram consultados os sítios das prefeituras municipais hospedados na internet. Após, foram enviadas mensagens para os endereços de contatos disponibilizados. O contato com os municípios de Rio Grande e Pelotas foi facilitado devido a proximidade da pesquisadora com pessoas que integram as secretarias. Nenhuma das mensagens enviadas aos demais municípios foi respondida, então optou-se pelo contato telefônico. Só, então, foi possível agendar as entrevistas. Estas foram realizadas em abril de 2014, nas respectivas sedes das secretarias. Apesar de algumas esperas, todas foram realizadas dentro do período agendado. Contudo, ao término de cada

entrevista os respondentes foram consultados sobre um possível retorno para uma nova entrevista, caso as informações não fossem suficientes ou surgissem dúvidas. Assim, após a transcrição das entrevistas realizadas, a pesquisadora observou a necessidade de retomar algumas questões e também fazer alguns questionamentos novos. Para isso, foi realizado novo contato telefônico com as secretarias e novas entrevistas foram agendadas para o mês de julho de 2014. Logo, essa pesquisa se caracteriza por apresentar os dados a partir de um recorte pontual no tempo, correspondendo ao período em que foram coletados.

Dentre os indivíduos envolvidos com o planejamento e gestão do turismo nos municípios que configuram a área selecionada para estudo, foram entrevistados secretários municipais de turismo[5], responsáveis pelos departamentos de turismo nas respectivas secretarias, e na ausência destes foram entrevistados outros indivíduos que também trabalham nas secretarias de turismo e foram apontados como qualificados para atender a entrevista.

Quadro 1: Relação entre funcionários envolvidos com o turismo em cada município e selecionados para pesquisa.

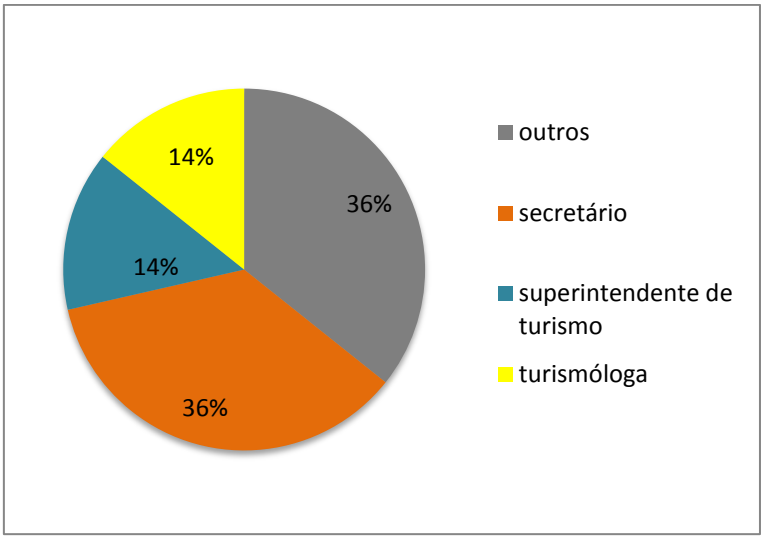
Município	Funcionários existentes	Aptos a responder
Chuí	1	2
Jaguarão	6	3
Pelotas	5	3
Rio Grande	5	3
Santa Vitória do Palmar	5	3
TOTAL	20	14

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir de levantamento documental.

Dessa forma, foram realizadas quatorze entrevistas, em média três por município. Cabe ressaltar que no município do Chuí foram realizadas duas entrevistas apenas, devido ao fato da secretaria municipal ter apenas o secretário envolvido com o turismo, os demais integrantes estão vinculados a áreas como esporte e cultura, e não se envolvem com o tema turismo. Diante disso, o secretário do Chuí indicou a presidente da Associação Comercial do município para participar da pesquisa, visto que a associação procura trabalhar em parceria com a prefeitura.

Figura 5: Gráfico sobre o Cargo atual dos entrevistados

[5] Nos municípios que integram a região, a pasta de Turismo é compartilhada com outras áreas.

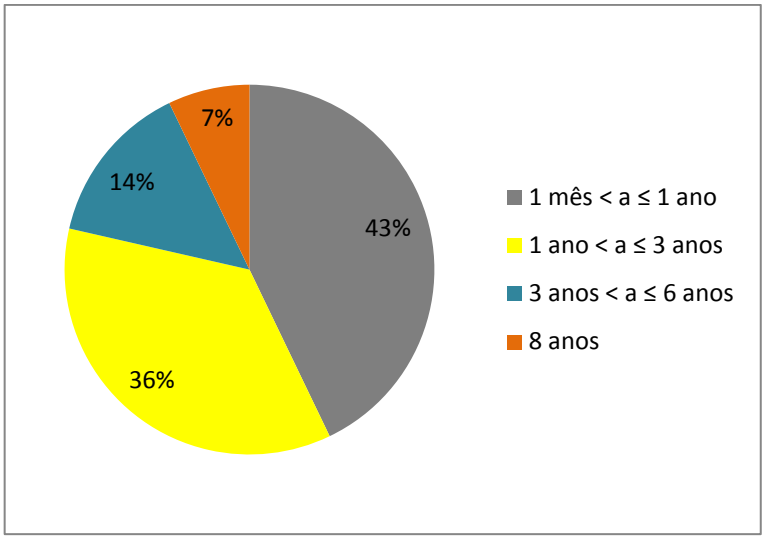


Fonte: elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

A figura 5 mostra a caracterização dos entrevistados de acordo com o cargo ocupado no momento da realização da entrevista. Nota-se que 36% dos entrevistados são os secretários de turismo e apenas 14% são superintendentes ou diretores de acordo com a nomenclatura utilizada pelo município, isso está associado à indisponibilidade do superintendente, à ausência deste cargo dentro da estrutura organizacional da secretaria, ou ao pouco tempo de exercício na função. Por esses motivos a faixa “outros” é expressiva, porque nela estão elencados uma chefe de gabinete, entrevistada por ser uma funcionária de carreira da prefeitura; uma secretária-adjunta; uma estagiária, selecionada devido ao tempo de permanência na secretaria; e a presidente da Associação Comercial do Chuí, conforme explicado anteriormente.

Assim, além do cargo ocupado, outro aspecto relevante na caracterização da amostra dos entrevistados é o tempo de atuação na função que ocupam. Como representado na figura 6, os entrevistados estão polarizados em praticamente duas faixas. A faixa que compreende o período maior que um mês e inferior ou igual a um ano, absorve 43% dos entrevistados. E por outro lado, 36% dos entrevistados estão inseridos na faixa de tempo que corresponde a maior que um ano e inferior ou igual a três anos. Vale acrescentar que, o maior tempo no cargo atual, oito anos, equivalente a 7%, representa um único caso atribuído a uma funcionária concursada.

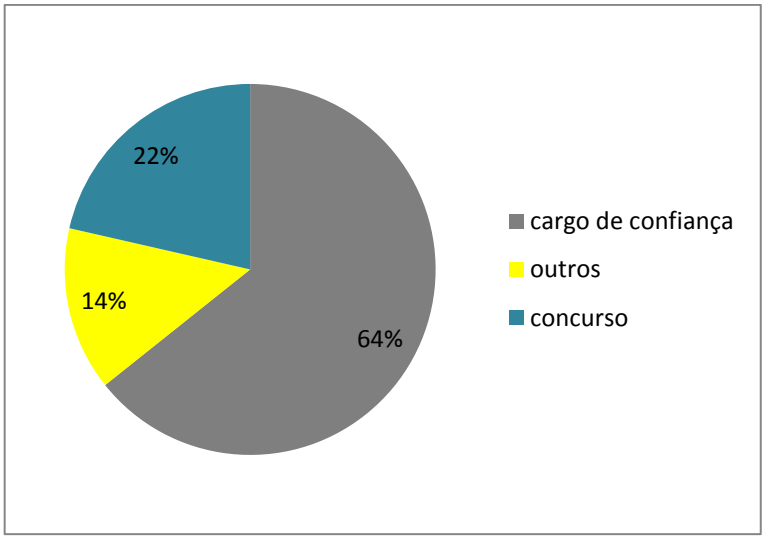
Figura 6: Gráfico do Tempo no cargo atual



Fonte: gráfico elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Outra característica do grupo de entrevistados é relativa ao tipo de vínculo com a prefeitura (FIGURA 7). No caso desta pesquisa, a maioria dos entrevistados, 64% são cargos em comissão, em contraponto com 22%, que corresponde a cargos de funcionários de carreira. Esse ponto é de fundamental importância quando se trata de promover ações que visam o desenvolvimento regional, uma vez que se trata de um processo cujos resultados se revelam a médio e longo prazos. Por isso, exige que cada gestão construa um projeto contínuo em prol do desenvolvimento e que este tenha continuidade a cada sucessão na administração municipal. Evidentemente, não implica em um processo estático, alheio a mudanças, uma vez que posição política está sujeita a alteração a cada novo pleito eleitoral, contudo as ações para o desenvolvimento precisam, constantemente, estar atentas às nuances da sociedade.

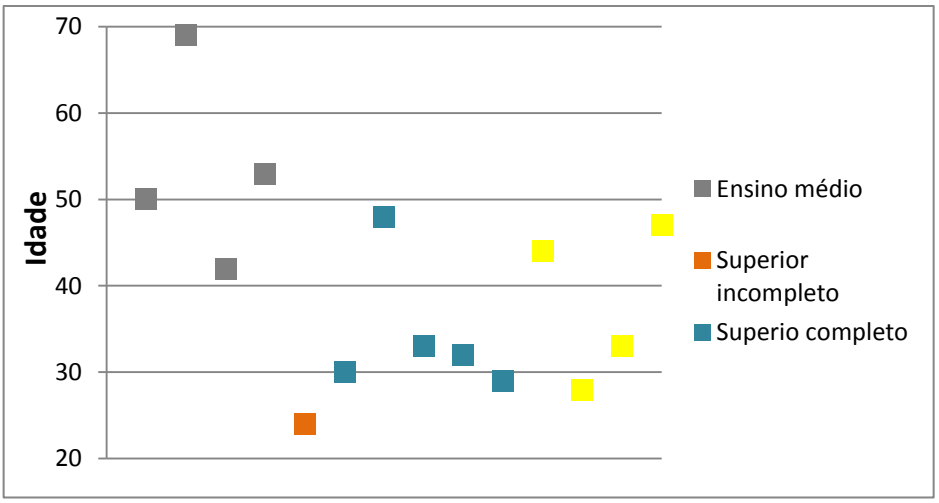
Figura 7: Gráfico sobre Tipo de vínculo com a prefeitura



Fonte: gráfico elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Sobre a faixa etária nota-se que metade do grupo, 50% encontra-se na faixa mais jovem. A segunda maior porcentagem, 36% está na faixa entre quarenta e quatro e cinquenta e três anos. Observa-se que essas duas faixas etárias também concentram os maiores níveis de escolaridade. Na figura 8 é possível observar a relação entre o nível de escolaridade e a idade de cada entrevistado.

Figura 8: Gráfico sobre a relação entre nível de escolaridade e idade dos entrevistados



Fonte: gráfico elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa.

Realizadas as entrevistas, iniciou-se o processo de interpretação e análise dos dados, utilizando como procedimento de interpretação dos dados a análise de conteúdo.

Este método varia de acordo com o tipo de fala a que se destina e também do tipo de interpretação pretendida e pode ser utilizada em qualquer material escrito ou fala (transcrição). Para Bardin (2010, p.44), a análise de conteúdo constitui-se de,

> um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadoras que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

De acordo com esse método de análise é possível reconhecer dois principais objetivos: a superação da incerteza, ou seja, validar a leitura pessoal e, enriquecimento da leitura, o qual serve como ferramenta à compreensão do conteúdo que não é explicitada em primeira análise.

A análise de conteúdo não consiste num único procedimento de análise, e sim num conjunto de técnicas que embora parciais, são complementares. “Pode-se utilizar uma ou várias operações, em complementaridade, de modo a enriquecer os

resultados, ou aumentar a sua validade, aspirando assim a uma interpretação final fundamentada", explica Bardin (2010, p.44.).

Triviños (1987, p.60) aponta que a análise de conteúdo pode, em alguns casos, servir de auxiliar numa pesquisa de maior profundidade e complexidade, como o é, por exemplo, o método dialético. O autor ainda salienta que "neste caso, a análise de conteúdo forma parte de uma visão mais ampla e funde-se nas características do enfoque dialético".

Os documentos coletados também foram interpretados à luz da análise de conteúdo. Foram planos municipais de turismo, planejamento plurianual, planos de ações e algumas notícias veiculadas nos meios de comunicação regionais.

A análise de conteúdo pode ser sistematizada em três principais fases: pré-análise, descrição analítica e interpretação referencial. A primeira fase consiste na primeira leitura do material, é nesse momento que são definidos, de acordo com os objetivos, a unidade de registro, unidade de contexto, trechos significativos e categorias. Na segunda fase, é aplicado o que foi definido na fase anterior. (MINAYO, 2002). Portanto, a partir da classificação dos dados obtidos é esquematizada a categorização temática a qual proporciona a organização do conteúdo das entrevistas. Bardin (2010, p.145), conceitua que a categorização é o processo que reúne em classes um grupo de elementos sob um mesmo título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos.

Em virtude disso, evidencia-se o emprego do critério de categorização temática. Conforme exemplifica Bardin (2010, p.145).

> Categorização semântica ou temática, por exemplo, todos os temas que significam a ansiedade ficam agrupados na categoria <<ansiedade>>, enquanto os que significam a descontração ficam agrupados sob o título conceitual <<descontração>>.

Logo, classificar os elementos em categorias subentende analisar o que cada um deles tem em comum com os outros. Assim, as categorias devem ser construídas de acordo com alguns princípios. Exclusão mínima: as categorias devem ser construídas de tal maneira que um elemento não possa ter aspectos suscetíveis a classificação em duas ou mais categorias. Homogeneidade: diz respeito a utilização de um único princípio de classificação. Pertinência: deve ser considerada para que adequação da categoria ao quadro teórico e ao material de análise. Objetividade e a fidelidade: são importantes para assegurar a mesma

categorização mesmo quando submetida a várias análises. E por fim, a produtividade, a qual consiste no fornecimento de materiais férteis por uma categoria. (BARDIN, 2010).

Na terceira fase, faz-se a reflexão, com embasamento nos materiais empíricos foram estabelecidas relações aprofundando as conexões das ideias. Portanto, o pesquisador procura aprofundar sua análise tratando de desvendar o conteúdo latente que os dados possuem. (TRIVIÑOS, 1987). Como explica Minayo (2002, p.76), “nessa fase devemos tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifesto”. Portanto, a partir desse procedimento de interpretação e análise dos dados, identificou-se as categorias: planejamento do turismo; território: entendimentos e percepções; sobre desenvolvimento; o contexto regional; gestão do turismo.

Esse tipo de análise mostrou-se bastante adequada para alcançar os objetivos propostos nessa pesquisa, uma vez que, buscou-se conhecer e compreender a realidade do planejamento e gestão do turismo na região Extremo Sul para além do que está explícito.

4.1. Planejamento do turismo na perspectiva territorial

Insere-se a perspectiva do território, o qual foi entendido, segundo os gestores, a partir de dois eixos: o território como fruto das relações entre o homem e o espaço; e o território limitado à ideia de delimitação de determinada área, como delimitação geográfica. Abordada a relação entre território e planejamento observou-se a dificuldade dos entrevistados de conseguir construir uma aproximação. Contudo, quando se elencou ações desenvolvidas no âmbito do planejamento municipal, exemplos da utilização das particularidades presentes no território para o desenvolvimento do turismo, as constatações emergiram.

A percepção sobre a situação do município e da região em relação ao conceito de desenvolvimento, segundo os entrevistados, aponta para uma polarização entre a ideia de desenvolvimento como crescimento ou como processo de melhoria das condições de vida da população. A ideia da atividade turística enquanto alternativa viável para alavancar o desenvolvimento regional também esteve presente nas falas dos gestores.

Do ponto de vista dos entrevistados, o planejamento consiste em conhecer o que existe, como aborda o entrevistado 12 “primeiro para tu ter o planejamento tu tens que ter conhecimento da situação”. E além de conhecer a situação, o planejamento é o momento de traçar objetivos e ações, como mostra o trecho da entrevista 9.

> Planejamento é na verdade um esboço de metas, de avaliação, de um diagnóstico de onde a gente tá e cumprir o que tem que ser feito. É avaliar nossa situação atual, os problemas que ali tem e possíveis soluções, o desenho, o esboço de estratégias e o objetivo que se deve chegar, esse é o planejamento, e aí ver as instâncias de articulação, enfim, quem é necessário e o foco do objetivo.

Essa ideia de planejamento apresentada pelos entrevistados converge com o conceito elaborado por Beni (2006). Para o autor “o planejamento, também denominado de formulação, elaboração ou de preparação de uma intervenção, seja por meio de um plano, programa ou projeto, é a etapa que se realiza antes de agir, antes de executar uma ação”. (BENI, 2006, p.137).

O entrevistado 8 também remete a estratégias e objetivos, porém o entendimento de planejamento está centrado no viés do planejamento estratégico, que pode ser atribuído ao fato do entrevistado ter larga experiência na iniciativa privada, a qual faz uso recorrente dessa abordagem. Assim, segundo este entrevistado, o conceito de planejamento estratégico é,

> além de planejar, criar as estratégias para alcançar os objetivos. [...] é começar a ter não só as grandes intenções dentro do planejamento, mas começar a traçar o que é possível de fazer com o orçamento que temos, o momento em que tu começa a cruzar os sonhos, os objetivos, os desejos com as possibilidades de realização a curto espaço de tempo, médio e longo. E criar fontes de renda complementares, sejam elas com emendas governamentais estadual e federal, ou com a iniciativa privada, criando fundos que possam através de algumas taxas, tarifas, impostos, criar leis específicas de incentivos.(ENTREVISTADO 8).

A fala da entrevistada 6 mostra-se alinhada a esse pensamento, o que é um ponto positivo, uma vez que, ambos desempenham suas atividades no mesmo órgão. Para ela, além de fazer um diagnóstico, é preciso “identificar o que a gente precisa e o que a gente tem condições de fazer”.

Um tema interessante que surgiu na fala do entrevistado 9, alertou para a necessidade de entender o planejamento, não só como o estabelecimento de estratégias e metas, mas também de poder contar “dentro do planejamento do turismo, com mão de obra especializada, o interesse, ou seja, os gestores municipais apostarem numa secretaria efetivamente, que toque o turismo, é

fundamental, é um outro processo dentro do planejamento do turismo é a questão da conscientização”. A ideia de ampliar o processo de planejamento para a conscientização remete envolver outros atores no desenvolvimento do turismo. Isso se aproxima da descentralização da gestão do turismo do poder público e provoca que outras iniciativas sejam também protagonistas. Na mesma linha, de acordo com o entrevistado 10,

> planejar é observar o que a gente precisa provocar de iniciativa, o que a gente precisa pelo menos dar um *start* [...].E aí eu acho que o planejamento é isso, pensar esse dinheiro que nos chega por forma de imposto, como investir novamente para que a gente possa mostrar esses caminhos e que seja assim, o imposto ser um investimento e não a gestão ser a sua mãe, o seu pai que tem que resolver tudo para você.

Outro aspecto que esteve presente nas falas é a questão do prazo dentro do planejamento, isto é, evidenciar que “o planejamento é aquilo que tu faz observando ações para o desenvolvimento com curto, médio e longo prazo”, afirma o entrevistado 5. Nesse sentido, relaciona-se essa ideia com o fato da maioria dos entrevistados ocuparem cargos de confiança, o que confere instabilidade à gestão e vai de encontro à ideia de que as ações necessitam ter continuidade para que se possa efetivar a medidas propostas. A entrevistada 9 demonstra preocupação com essa questão e sugere que o planejamento esteja vinculado a legislação.

> Independente das gestões que a gente tenha uma lei municipal que permita que todas as ações tenham um foco. [...] assegurar na lei os objetivos básicos para o desenvolvimento do turismo de uma forma encadeada com a sociedade, que independa, por exemplo da cabeça de um secretário, de um prefeito, de um gestor, que tenha continuidade (ENTREVISTADA 9).

Para Beni (2006) a gestão pública tem como responsabilidade enfatizar um modelo de gestão que proporcione uma estrutura que permita atingir compromissos permanentes, em detrimento de ações superficiais e descontinuadas.

O que é possível observar é o reconhecimento da importância do planejamento para o turismo. O entrevistado 5 expõe que “é de vital importância se a gente quiser ter um turismo qualificado, nós temos que ter um planejamento e desenvolver esse planejamento com ações de curto médio e longo prazo na qualificação de serviços”. A importância do planejamento para o desenvolvimento do turismo também é ressaltada na fala da entrevistada 13, “é a base de sustentação, para o desenvolvimento da atividade, sem planejamento tu não consegue trabalhar nada isso é fato e eu vivi isso durante muito tempo aqui em Rio Grande”. Na mesma linha, a entrevistada 7 ressalta a importância e destaca o âmbito regional quando diz

que “o planejamento ele é sempre importante, o turismo é uma forma de desenvolvimento da economia, não só do município como da região, então o planejamento ele é fundamental em tudo que a gente vai fazer”.

Apesar de reconhecida a importância do planejamento para o desenvolvimento e obtenção bons resultados na atividade turística, quando questionados sobre a existência de um planejamento na área, as repostas negativas foram recorrentes. Negativas não somente no sentido de não haver planejamento, mas também devido à defasagem ou aos obstáculos existentes para a efetivação do que está programado. O entrevistado 1 explica a situação do planejamento no seu município.

> É o que acontece, nós estamos aqui há um ano e três meses e a Secretaria de turismo não existia nada quando nós entramos não tinha nada. Não foi feito o planejamento nem um estudo do turismo, não foi feito nada. Hoje o que nós temos é um trabalho uma parceria com a FURG[6] (Fundação Universidade do Rio Grande), o polo de turismo da FURG de Santa Vitória, que se pediu um trabalho de todo o âmbito de turismo. [...] Aí vai se fazer um fórum de debate pra nós podermos é formatar, até porque a secretaria no município são secretarias como a nossa, são secretarias com pouco investimento.

No ponto de vista dos entrevistados 9, 10 e 11 não existe um planejamento de fato na secretaria de turismo do seu município, contudo apresentam maturidade e clareza sobre o assunto. A entrevista 9 esclarece que “a gente não tem ainda um plano municipal de turismo de forma articulada, enfim, pactuado com outros agentes, então a gente tem trabalhado de forma pontual mas a gente não tem, não criou um plano municipal de turismo”. A preocupação com inserção dos agentes do turismo no processo de planejamento, demonstrada pela entrevistada 9, é também apontado por Silveira e Campos (2012) como o principal desafio das experiências de planejamento no Brasil, ou seja, a dificuldade em agregar diferentes atores.

O entrevistado 10 esclarece o que realmente existe em termos de planejamento do turismo em seu município.

> Por enquanto o que a gente fez foi pegar o orçamento e ver tanto o plano que o prefeito tem sobre uma questão do plano de governo, o que ele contemplava ali, o que vinha do anterior, [...] para não sair atropelando o que já existia no ano passado do secretario anterior, assim como pensar ações que a gente pode fazer sem orçamento. [...] Então o primeiro movimento foi esse a gente planejar que já estava indicado para não haver uma ruptura e sim buscar uma continuidade.

[6] Foram feitas inúmeras tentativas para marcar uma entrevista com o coordenador do Curso de Bacharelado em Turismo Binacional, mas não houve nenhuma manifestação por parte deste.

Observa-se, na fala do entrevistado 11, que existe um processo de construção de um plano municipal de turismo legitimado pelos atores do setor. “E o plano municipal de turismo está em construção, em parceria com a Universidade Federal do Pampa, com setores ligados na área e o poder público. Nós estamos focados para aprovar ainda no primeiro semestre”. Realizar um planejamento, de acordo com Silveira e Campos (2012) não é prerrogativa única da gestão pública, tampouco de uma dada classe social dominante, mas pode e deve ter a participação, em sua construção, de indivíduos, segmentos ou grupos sociais, considerando as suas distintas capacidades de planejamento e habilidades institucionais.

Outras repostas indicaram que existe um processo de (re)construção do planejamento do turismo por se tratar de um documento datado de 2004, conforme explica o Entrevistado 8: “eu herdei um plano, identificamos que a maioria das coisas ali são um conjunto de sonhos”. Para esse entrevistado é clara a ideia que não existe um planejamento, mas “considero que estamos construindo”. Ainda, a entrevistada 7 afirma que a reconstrução deste plano está acontecendo junto com as instituições de ensino e a iniciativa privada.

Todavia, observa-se um descontentamento com o plano municipal de turismo nesse caso, o que pode ser associado às divergências na gestão, ou seja, o plano elaborado em 2004 é de uma gestão político-ideológica diversa às que a sucederam e provavelmente esse é o motivo pelo qual, até a atualidade, esse plano não foi modificado, tampouco executado, como previsto.

Outra situação encontrada revela uma contradição. Ao mesmo tempo em que dois entrevistados confirmaram a existência de um planejamento turístico, o terceiro, do mesmo município, afirmou a ausência e desconhecimento sobre o assunto. De um lado, o entrevistado 5 afirma que “nós não trabalhamos mais o turismo em cima da demanda, em cima do momento, nós hoje temos uma linha que estamos seguindo e que sabemos o que temos que fazer e onde queremos chegar, principalmente na criação do que chamamos de produto turístico”. Por outro lado a entrevistada 3 afirma que “planejamento turístico pode até existir, mas se tem eu não tenho conhecimento. Aqui a gente vai fazendo as coisas de acordo como elas vão surgindo”. Essa situação mostra descompasso dentro da gestão e prejudica o bom desempenho do turismo, e ainda, em se tratando de um órgão de turismo

enxuto, esse tipo de falha de comunicação ou entrosamento depõe contra qualquer tentativa de desenvolvimento da atividade.

Apenas dois municípios asseguraram trabalhar a partir de um planejamento turístico. No município de Pelotas, o qual conta com uma estrutura que une planejamento e gestão em uma mesma ferramenta, estando um passo à frente dos demais municípios. A entrevistada 7 esclarece.

> O PPA passou a ser muito mais uma ferramenta de gestão do que uma ferramenta só de orçamento, então o nosso PPA foi feito, foi conduzido de acordo com planejamento de projetos pros próximos 4 anos, daquilo que a gente realmente vai conseguir desenvolver de uma forma plena. E o município criou uma ferramenta de gestão que se chama PROGES que é um programa onde se faz um controle dos mesmos projetos que estão no PPA. Então o planejamento estratégico se eu dissesse pra ti, o PPA é o nosso planejamento estratégico, porque nós temos ele ali não só como projetos, como programas, como ações, eu tenho também com valores estimados, e lá no PROGES, essa ferramenta de gestão que eu te falo, quando a gente informa o programa e o projeto, ele já busca automaticamente no nosso orçamento da prefeitura, da secretaria onde ele está vinculado e carrega o valor e cada ação que eu vou fazendo. Então tá tudo costurado.

Já o município de Rio Grande, apesar de ter iniciado o processo de planejamento e organização do turismo de acordo com o previsto pelo Ministério do Turismo – Inventariação da Oferta Turística, elaboração de Diagnóstico e elaboração do Plano de Ação –, encontra dificuldades na execução das ações indicadas. O entrevistado 12 demonstra uma visão pessimista sobre os obstáculos no planejamento e implementação das ações, quando comenta que “por exemplo, tu tens o plano municipal de turismo, mas ele existe no papel assim como tem o conselho municipal de turismo que existe no papel, e a gente veio pra cá com esse desafio, de tentar fazer com que isso aconteça”. A entrevistada 13 explica e relaciona os entraves com a escassez orçamentária.

> A implantação das ações do plano de ação são assim, o que a gente consegue realizar dentro do orçamento da secretaria que é extremamente pequeno a gente tá fazendo, o resto os projetos maiores a gente tá cadastrando, principalmente através do ministério do turismo e solicitando emenda parlamentar junto aos deputados federais.

A dificuldade em desenvolver o que foi planejado também é atribuída à dinamização econômica pela qual o município passa a partir da instalação do polo naval. A entrevistada 13 expõe que “hoje é muito difícil tu trabalhar em Rio Grande, principalmente a longo prazo, porque aqui o ciclo renova muito rápido, as coisas giram muito, tudo em relação ao polo naval”.

Assim, de acordo com os conceitos apresentados e a descrição da realidade do planejamento do turismo, os entrevistados foram provocados a relacionar essas percepções com o que está previsto no Plano Nacional de Turismo. Via de regra foi explicitado o desconhecimento parcial ou total do assunto. Alguns casos até demonstraram certa familiaridade, mas pouco conhecimento. E mesmo dentre aqueles que revelaram conhecer, não demonstravam familiaridade, com exceção da entrevistada 13, conforme ilustra a tabela 2.

Quadro 2: Familiaridade com o Plano Nacional de Turismo

Não conhece	Conhece pouco	Conhece
Não conheço os planos. Ouvi falar pouca coisa. Entrevistado 1	Já tive contato, não vou te dizer que eu leia ele seguido, mas a gente consulta. Entrevistada 6	Conheço os planos. Entrevistado 5
Vou ser sincero que ainda não li, é um dos meus trabalhos de casa. Entrevistado 10	Conheço os planos por cima. Entrevistado 12	Sim conheço e até porque quando a gente pensou na questão do inventário e tudo mais, era uma das coisas que tinha no termo de referência, ele tinha que estar alinhado com a política estadual como com a política nacional. Entrevistada 13
Não. Entrevistada 7	Eu já li o Plano Nacional de Turismo, mas não vou te dizer qual a edição que é porque vou estar te mentindo, foi na faculdade. Entrevistada 3	Conheço, temos aqui e conheço o mais atual dele. Entrevistado 8
Não conheço. Entrevistado 14	Sim a gente tem conhecimento, mas ainda eu particularmente não estou familiarizada. Entrevistada 9	Sim conheço. Entrevistado 11
Não, não conheço. Entrevistado 4		

Fonte: quadro elaborado pela autora a partir das entrevistas realizadas.

O alinhamento entre o planejamento municipal e o Plano Nacional é mais evidente entre aqueles que afirmaram conhecer o PNT. Em alguns casos, são citadas ações específicas, como no Chuí: “principalmente nós temos assim, que tá se trabalhando muito são os cursos do ministério do turismo, para o pessoal, cursos que *tão* ligado ao turismo, esses a gente tá fazendo parceria com o ministério e já fizemos vários” (ENTREVISTADO 1); Santa Vitória do Palmar: “nós temos, por exemplo alguma relação com o plano quando nós estamos em implantação via, através da Secretaria de Estado do Turismo e Ministério do Turismo de um centro de atenção ao turista” (ENTREVISTADO 5). De forma geral, Pelotas também aborda o assunto, “pra cadastro no SICONV, dependendo do que for pedido tudo tem que tá

alinhado. Claro que normalmente as nossas ações são alinhadas, o plano nacional de turismo não vai ser algo que seja pra trancar ou pra, como se diz estrangular e inibir o desenvolvimento" (ENTREVISTADA 6). Rio Grande também aborda a questão do alinhamento entre o planejamento municipal com o PNT, relacionando com o cadastro de projetos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

> Nós aqui na secretaria a gente trabalha em total alinho com a política nacional de turismo, com plano nacional de turismo, pra cadastrar qualquer projeto hoje no Siconv tu conta uma pontuação, o município é praticamente obrigado a estar alinhado com a política federal (ENTREVISTADA 13).

Salienta-se que apesar do MTur prever no Plano Nacional de Turismo, desde a sua primeira edição, meios de descentralização da gestão, fóruns de participação das outras esferas da gestão pública e reconhecer a importância de ações de aproximação com a esfera municipal, na prática isso acontece de forma muito superficial.

A partir do que foi abordado sentiu-se a necessidade de levantar a questão sobre políticas públicas de turismo, elaboradas no e para o município. De acordo com o conteúdo das falas, observa-se uma pluralidade no entendimento do que é uma política pública.

Em linhas gerais, as políticas de turismo não estão formalizadas, mas é possível percebê-las como linhas de ações criadas pelo poder público para dar apoio ao setor. Como caracteriza Beni (1999, p.10), "políticas são orientações específicas para a gestão permanente do turismo, abrangendo os inúmeros aspectos operacionais da atividade", não implicando que seu estabelecimento esteja condicionado a documentos. Este aspecto está claro no trecho da fala da entrevistada 13, "temos sim, temos nossa política de turismo sempre focada no planejamento, sustentabilidade e comunidade". Na mesma linha o entrevistado 5 afirma que "a política pública de turismo que nós temos hoje ela está muito voltada com relação a criação de novos produtos turísticos, [...], de tentar criar esses produtos turísticos e buscar principalmente a questão do turismo receptivo e tentar a qualificação através de cursos". Apesar das políticas de turismo nos municípios não estarem formalizadas, o estabelecimento de linhas gerais para a gestão do turismo demonstra um caminho para o planejamento.

E ainda o entrevistado 14 aponta,

> se eu te disser que não existe uma política de turismo eu não teria porque estar aqui, nós estamos trabalhando para isso, estamos construindo uma política de turismo, tentando fazer parcerias, seja através de eventos, tentando melhorar a infraestrutura turística, a questão da prestação de serviços, questão da sinalização.

Em contraposição, no entendimento de outros entrevistados não existe uma política de turismo no seu município. Nesse caso, política de turismo está associada ao entendimento de um documento formalizado e elaborado segundo um processo participativo. Como trazido na fala da entrevistada 9 “é assim como eu tava te falando, a gente tem ações de qualificação da cidade que transversalizam com o turismo [...], mas as políticas públicas diretamente ligadas com a área do turismo a gente ainda não tem”. E também no trecho da entrevistada 7,

> Não agora não tem política, é possível que isso venha a acontecer eu acho importante que venha a acontecer [...] Por isso que essa ação agora, é a ação mais importante que a gente vai fazer nesse primeiro momento, onde pelos menos vai se trazer todo mundo pra esse diálogo, pra essa troca de informações pra enriquecer o novo plano municipal de turismo e quando tu traça algumas diretrizes você também acaba envolvendo as pessoas e elas assumem alguns compromissos futuros que é o que a gente quer, poder trabalhar em parceria.

A ausência de políticas de turismo municipais relatada pelos entrevistados indica uma carência no que se refere ao planejamento e gestão da atividade. Como destaca Beni (2001, p.226), a política pública

> é a espinha dorsal do ´formular` (planejamento), do ´pensar` (plano), do ´fazer` (projetos, programas), do ´executar` (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do ´reprogramar` (estratégia) e do ´fomentar` (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais.

Os representantes da gestão precisam estar motivados para organizar os interesses, as iniciativas e as estratégias de desenvolvimento turístico. Isso implica na atenção dos gestores estar voltada aos interesses e objetivos comuns da sociedade. Nas últimas décadas, a participação da comunidade na elaboração das políticas vem se constituindo como um novo paradigma para o desenvolvimento do turismo. Uma política participativa gera um planejamento produzido não apenas pelos gestores públicos, mas pela sociedade. Essa participação contribui para o compromisso com o plano, para a resolução de conflitos, para a valorização do território e para a tomada de consciência dos interesses da sociedade, conseguiria corrigir os desequilíbrios tão presentes nos destinos turísticos. (BARRETO, 2005).

Implantar uma política de turismo que introduza um novo modo de produzir a atividade, que traga benefícios duradouros e garanta o envolvimento dos atores sociais, é o caminho para o desenvolvimento. Caso contrário, como explica o MTur (2003) são geradas políticas desencontradas, fazendo com que os parcos recursos destinados ao setor se percam em ações que se sobrepõem ou que não estão direcionados para objetivos comuns.

No que diz respeito à perspectiva do território inserida no planejamento do turismo foi possível observar certa dificuldade de estabelecer a aproximação entre esses dois conceitos. Em geral, as respostas giraram em torno do entendimento do território apenas como espaço receptáculo de ações. Como mostra o trecho da resposta do entrevistado 12, “todo o planejamento é feito sobre ele, quando tu planeja algo tu planeja executar sobre uma determinada área que é um território”. Desta perspectiva o território é visto como um mero receptáculo da ação humana e não pelo seu papel ativo, como agente de transformação social, como aponta Rodrigues (2006). É nesse ponto que o foco da articulação e mobilização dos atores no território precisa ser fortalecido, para que as instâncias de governança atuantes adquiram relevância no processo de desenvolvimento da região.

O mesmo sentido observa-se na fala da entrevistada 13.

> A importância do território eu acho que é total, a gente tem que partir de alguma coisa, de alguma base, segundo a minha percepção não tem como tu trabalhar turismo sem primeiro tu definir o território onde tu vai trabalhar o que exatamente tu vai aplicar ali, eu acho que primeiro até o território, antes do turismo.

O entrevistado 14, além de compreender o território como elemento passivo do planejamento, relaciona que “tu não vais poder trabalhar na área de turismo sem ter um planejamento e um território propício para que aquilo aconteça”. Nesse sentido, para esse gestor é perceptível a ideia de que o território necessita se moldar à atividade econômica que se pretende desenvolver, em detrimento de um pensamento que valorize o que está territorializado e busque o equilíbrio entre os interesses puramente econômicos e as necessidades da sociedade como um todo.

Para a entrevistada 7 a ideia de território associada ao planejamento turístico se reduz à localização geográfica, quando esta aponta que “o território é muito importante para o planejamento, principalmente no que tange a parte de sinalização”. Na visão de Coriolano (2006), é preciso fugir deste tipo de abordagem estruturalista que considera o território objeto rígido, neutro, delimitado por linhas

periféricas e admiti-lo como um processo histórico dialético resultante das relações sociais.

Incorporar uma visão de território como simples área delimitada impossibilita mudanças de caráter emancipatório das ações de planejamento e o avanço de relações de solidariedade e cooperação, uma vez que, nega este como corolário das relações sociais.

Indicando para o entendimento do território na qualidade de uma estrutura ativa e não restrita a um perímetro delimitado e passivo de intervenções, houveram respostas que sinalizaram que a importância de pensar o território enquanto base para o planejamento está em promover ações de forma articulada. Isto quer dizer considerar trabalhar de forma ampla e transcender a delimitação municipal.

> Falando numa perspectiva mais da geografia política eu penso que tem como encadear o processo [...] mas é um trabalho que tem que estar coordenado, e essa questão só é possível se os gestores entenderem que isso é bom, que esse tipo de coisa não cai do céu (ENTREVISTADO 11).

> Na verdade potencializa, se a gente tiver um planejamento territorial e trabalhar de forma unificada com outras cidades a gente potencializa e se beneficia de uma forma muito mais ampla [...] buscando soluções e atuando de forma realmente articulada [...] (ENTREVISTADA 9).

> Eu entendo que um território é o que balizou trabalhos, [...] as rotas estão balizadas em territórios que vão além de um município A ou B. A gente pode criar roteiros em cima de territórios que se expandem, na minha opinião para além do município. (ENTREVISTADO 8)

Em consonância, os entrevistados além de ressaltarem a questão de trabalhar de forma ampliada, justificaram que está relacionado ao fato de oferecer complementariedade. O entrevistado 1 simplifica, “é pensar o que cada lugar tem de diferente e aí nós chegarmos num ponto que sirva para todos e que todos tenham a mesma direção”.

A entrevistada 6 apontou a questão da identidade como fator agregador, o que não representa a homogeneidade. Segundo ela, para “as cidades que se complementam, não só as que têm características parecidas, daqui a pouco uma complementa a outra quem sabe”. Uma região que tenha como base para a sua existência a consciência regional, formada a partir de uma identidade entendida como identidade “da região” (BANDEIRA, 2007), apoiada em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais, se fortalece enquanto tal. Uma regionalização, assim entendida, direciona a forma e a abrangência política e social da região.

A fala do entrevistado 5 alerta para a oportunidade e a importância de promover um trabalho na perspectiva do território, dentro do planejamento do turismo.

> Eu acho que é vital porque se nós não trabalharmos dentro da noção do território nós vamos perder a oportunidade que é de nos integrarmos e podermos mostrar as potencialidades da nossa região. [...] poderíamos ter um roteiro bem mais diferenciado e interessante que beneficiaria a todos.

As diferentes compreensões da relação entre a dimensão territorial e o planejamento estão sujeitas aos entendimentos particulares de território apresentados. As respostas foram polarizadas em dois sentidos: o território enquanto fruto das relações entre homem e espaço, o qual aponta para uma visão mais próxima daquela utilizada pela geografia crítica; e o território entendido como mera delimitação geográfica e política de determinada área, uma compreensão mais atrelada ao senso comum.

No primeiro caso, os entrevistados mostraram o território como aquele que existe a partir das relações sociais e de trabalho. A entrevistada 2 afirma que "território é onde a gente tá morando, trabalhando, o nosso território". De uma maneira mais abrangente, o entrevistado 12 afirma que o território "é o espaço necessário para o ser humano desempenhar as atividades dele e desenvolver relações culturais, de identidade, de posse, de contato com a natureza".

Para o entrevistado 1, é possível delimitar o território também como "uma porção para desenvolver o trabalho relacionado ao turismo", ou seja, o território pode ser aquele apropriado por uma atividade econômica. É nesse sentido que Cruz (2002) descreve que o conceito de território corresponde ao espaço funcionalizado por determinados atores sociais, ao se referir a espaços apropriados pelo turismo, trata-se de porções funcionalizadas pelos atores ligados a atividade. Nesse caso, o território turístico é capaz de transcender os limites geográficos de municípios, estados e países, "aqui para nós o território Brasil e Uruguai seria uma coisa só", completa o Entrevistado 1.

Ainda, foram encontradas, nas definições de território, expressões como "relação do indivíduo com a terra e o pertencimento a ela" (ENTREVISTADO 10), "é geográfico, mas também passa pelo viés cultural" (ENTREVISTADA 9), "território é valorização" (ENTREVISTADO 14). O que remete à ideia de território de Santos (2002) caracterizado como espaço da vida, e de Etges (2001, p.3) quando afirma que,

> as formas que hoje estão impressas no território, não podem mais ser atribuídas simplesmente às condições físicas ou naturais do mesmo. Ao contrário, estas formas atuais revelam o uso que foi dado e, principalmente, que vem sendo dado atualmente a este território. E este uso é determinado por interesses econômicos, sociais, políticos e culturais.

O segundo grupo de respostas sobre o conceito de território refere-se ao território como “demarcação geográfica da área, de uma área de interesse” afirma o entrevistado 5 ou como define a entrevistada 7 “é uma área abrangente de um município, esse é o território dele”.

Essa concepção de território superficial foi incorporada à prática da administração pública, o que impõem empecilhos para o bom desempenho de políticas de planejamento urbano e regional. De acordo com Bandeira (2007), os diferentes governos do período não foram capazes de aproveitar adequadamente a potencialidade dessa infraestrutura organizacional, avançando no sentido de criar um modelo abrangente de gestão do território, arejado pela interação entre a administração pública e a sociedade civil.

O autor conclui que,

> tornou-se evidente, nas das últimas décadas, que as escalas territoriais tradicionalmente utilizadas pela administração pública no país são inadequadas (ou, ao menos, insuficientes) para servirem de suporte ao planejamento governamental e à formulação e implementação de políticas públicas. (ibdem, p.2).

Embora haja uma diversidade de concepções de território, bem como certa dificuldade em abordar este conceito dentro do tema do planejamento, na tentativa de exemplificar ações que acontecem em prol do desenvolvimento turístico, verificou-se no conteúdo dessas ações elementos que representam a valorização daquilo que está presente no território, de identidades culturais e particularidades. Por isso, é possível identificar um indício de que o planejamento do turismo busca o território como sua base.

De acordo com a entrevistada 9, “a gente tem realmente o desafio de consolidar essa vocação que a cidade já tem e levar o fortalecimento do turismo de base comunitária”.

Desenvolver um turismo de base comunitária requer, como indica Boisier (2001), abrir a possibilidade de todo indivíduo alcançar sua plena dignidade enquanto sujeito de desenvolvimento, elegendo os valores: liberdade, democracia, justiça, ética, estética, solidariedade como decisivos.

Assim, o turismo comunitário é uma estratégia de sobrevivência e de entrada daqueles de menores condições econômicas na cadeia produtiva do turismo. É também, uma forma pensar o lugar, a conservação ambiental e a ressignificação cultural, por meio da atividade turística. (CORIOLANO, 2006).

Nesse sentido o entrevistado 11 exemplifica algumas abordagens presentes no seu município. Primeiramente a questão de valorizar a diversidade cultural, quando afirma que "o que falta é a cultura popular ser valorizada, a questão do movimento negro, da comunidade quilombola, da *street dance,* do *hip hop".* Outro exemplo interessante é sobre a geração de emprego, no qual o entrevistado relata que,

> Eu não posso ficar subsidiando uma rede de hotéis que tem trinta hotéis no estado do Rio Grande do Sul, eu não posso subsidiar cada vez mais com isenção de impostos sendo que é para um grupo ganhar dinheiro. [...] É muito comum o empresário encher a boca, 'ah eu gero tantos empregos', ele gera tantos empregos porque ele ganha muito dinheiro com aqueles tantos empregos, e se for necessário ele corta pela metade ou ele trabalha com a família dele, ou informatiza e continua lucrando.[...] Só o dono ficar mais rico e gerar dez empregos não resolve o problema. (ENTREVISTADO 11).

A argumentação do entrevistado 11 coincide com o que Beni (2006) introduz sobre as políticas de caráter setorial e superficiais, orientadas para o crescimento dos indicadores. Para o autor, "políticas turísticas de caráter corporativo são orientadas basicamente para apoiar o desempenho de grandes empresas, fato que finalmente contribui para consolidar o crescimento da pobreza" (ibdem, p.172).

É apontado também o tema inclusão social, como demonstra o trecho.

> A gente trabalha com o pessoal da grafitagem que seriam os ex-pichadores para convencer em transformar em arte, não tem cabimento a gente restaurar o teatro, restaurar o mercado público e dois dias depois tá todo pichado, então é um processo além de educacional é um processo de reconhecimento que a pessoa do bairro ela pode fazer parte dele sim, apesar de ser moradora da periferia ela faz parte do processo. [...] se não está bom para todo mundo, não está bom para ninguém. (ENTREVISTADO 11).

A clareza do entrevistado 11 em reconhecer que "com o turismo, novos processos concentram ou distribuem renda, aumentam ou diminuem as formas de exploração dos trabalhadores, além de entrada e fuga das divisas", como categoriza Coriolano (2006, p.371), é fundamental quando se trata de uma abordagem territorial do desenvolvimento do turismo.

Nesse sentido, o entrevistado 10, faz uma colocação pertinente quando diz, "é importante para o desenvolvimento o conhecer, conhecer o outro e não tentar

formatá-lo a um modelo de desenvolvimento". Observa-se na fala do entrevistado uma visão convergente com a ideia de que para o desenvolvimento é preciso primeiramente identificar o potencial do território.

Essa discussão leva a buscar o entendimento dos gestores sobre a definição do que é desenvolvimento. Embora algumas respostas indiquem uma definição mais ampla, ainda foi recorrente o uso dos termos crescimento e progresso, abordados no item 2.2.3 dessa dissertação.

Cabe destacar aqui algumas definições de desenvolvimento apresentadas pelos gestores. De acordo com a entrevistada 3 desenvolvimento são "ações tomadas para evoluir determinado local ou atividade", ou "forma de crescimento da região ou do município" nas palavras da entrevistada 7. Essa também está clara nas falas de outros entrevistados.

Como apontado pelo entrevistado 14 desenvolvimento é "tu sair de um lugar pacato, parado e que tu consiga acompanhar todo o progresso [...]". Assim, indica uma linha de pensamento em que o desenvolvimento centra-se em grandes fluxos, corroborando a ideia de que somente grandes centros urbanos e industrializados têm "desenvolvimento". Esse pensamento ganhou força a partir da expansão do regime de acumulação fordista, ao longo do século XX, período em que o desenvolvimento era entendido basicamente como processo de industrialização e consequente urbanização, isto é, media-se o nível de desenvolvimento pelo número de indústrias e pelo grau de urbanização da população.

Segundo Veltz, (*apud* PECQUEUR, 2009, p.80) a metropolização é o fenômeno essencial a ser levado em conta se for assumida a ótica do "fordismo". Nesse sentido, a cidade produz fatores externos que favorecem as atividades baseadas no conhecimento e na tecnologia: "a cidade funciona, nessa visão, como um gigantesco comutador (...), as estruturas urbanas também são percebidas como potentes redutoras de incerteza". Mas a dinâmica gerada pelas interconexões das economias urbanas acaba não sendo transmitida às zonas rurais. O processo de urbanização em escala mundial tende a reforçar, dessa maneira, uma *configuração em arquipélago*.

É possível perceber a mesma linha de pensamento no entrevistado 8 o qual menciona o caso do município de Rio Grande após a instalação do polo naval. Para ele "as pessoas até dizem 'ah deturpou a nossa cidade', mas espera aí o

desenvolvimento também traz muitas pessoas, não vão querer uma ilha aqui, então tem coisa que tu vais gostar e tem coisas que talvez tu não goste tanto".

Essa afirmação vai de encontro a fala do entrevistado 11.

> O desenvolvimento é um conjunto de ações que desenvolva esse território como um todo, não somente um aspecto, por exemplo, fala-se em municípios pequenos de instalação de uma grande indústria, de um grande frigorífico e esse desenvolvimento serve a um pequeno grupo, para um industrial, um empresário.

Municípios ou regiões que são muito dependentes de uma única atividade econômica ou empresa acabam por colocar-se em situações vulneráveis. Portanto, cabe à gestão pública se antecipar e criar os meios necessários para evitar esse tipo de situação. Existem alguns centros urbanos em que a economia depende, de forma acentuada, de atividades terciárias específicas que não se relacionam diretamente com áreas adjacentes. É o caso de Rio Grande, com as atividades portuárias, e as localidades fronteiriças, Chuí e Jaguarão, com parte expressiva do comércio depende de condições cambiais favoráveis, que atraiam consumidores dos países vizinhos. Quando o câmbio se torna desfavorável, os fluxos invertem-se, causando desemprego e fechamento de empresas. (BANDEIRA, 1994).

Entre as falas foi possível observar uma convergência no sentido da preocupação com outras dimensões do desenvolvimento, como por exemplo, "melhoria da qualidade de vida", "gerar emprego, renda para as populações locais". E ainda, "é o aprimoramento das condições, pode passar pelo viés econômico e social [...]" (ENTREVISTADA 9) e de forma complementar, a entrevistada 6 aborda que além de aprimorar essas questões, é também melhorar, "eu ia dizer questões básicas, mas não só básicas, culturais, de lazer, o próprio turismo". É também nesse sentido que Brandão (2008; 2007) sintetiza o desenvolvimento, como um processo multidimensional e de transformações estruturais qualitativas, no adequado sentido de "alargamento dos horizontes de possibilidades".

No mesmo sentido Etges (2010) afirma que o desenvolvimento regional incorpora exigências associadas à melhoria da qualidade de vida, à qualificação do trabalho, ao desenvolvimento científico e tecnológico, e, principalmente, ao respeito à diversidade cultural, conferindo legitimidade à busca por equidade social.

Para o entrevistado 5, a questão do desenvolvimento regional "são ações que tomadas ou individualmente ou em conjunto propiciam que os vários entes de uma região sejam beneficiados de uma forma direta ou indireta" ou como resume a

entrevistada 9 “é trabalhar a cidade não de uma forma isolada, mas no conjunto que está inserida”.

Uma reflexão que emergiu entre os gestores e que cabe salientar é sobre a definição de desenvolvimento regional e a realidade da região Extremo Sul. De acordo com a entrevistada 13, o desenvolvimento está relacionado à melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento regional “[...] da mesma forma, porém eu penso no desenvolvimento num sentido que pelo menos eu acho que não é muito empregado na nossa região, que seria de uma forma que um município complementasse o outro [...]”. Essa percepção pode ser justificada pela fala do entrevistado 11.

> O desenvolvimento regional às vezes ele tá, na minha opinião, intrincado pelas matrizes econômicas. Nós podemos observar na região Sul, neste território que Jaguarão está inserido, ela tem uma matriz diferenciada, por exemplo, da parte nordeste do estado, aqui nós ainda temos a predominância do latifúndio, que a matriz econômica é a agropecuária.

O fato levantado pelo entrevistado 11 também é constado por Becker (2002). Para o autor a carência de uma visão de cooperação entre os municípios que compõem a região está diretamente associada às características da formação histórica da região, especialmente às desigualdades econômicas decorrentes da exclusão social, gerada pela divisão da propriedade da terra baseada nos latifúndios, bem como a convivência com a escravidão.

A partir das compreensões expostas sobre desenvolvimento, os entrevistados foram questionados a cerca da situação do seu município, se pode ser considerado um município desenvolvido ou não. Apenas Pelotas foi considera por dois de seus gestores como desenvolvida, mas não sem ressalvas. De um lado a entrevistada 6 salienta que “acredito que sim, acredito que Pelotas esteja bastante desenvolvida, mas é aquela questão depende do ponto de vista [...]”, por outro lado o entrevistado 8 sublinha que “desenvolvido sim, claro, acho que sim, se tu olhar os índices de saneamento, educação, uma série de questões nós estamos acima da média”. Nesse caso, o desenvolvimento na perspectiva adotada pelo entrevistado é aquele que se baseia em indicadores, o que segundo Brandão (2008) é uma elaboração conservadora que procura apenas medir, com a criação de indicadores, até que ponto a região ou o país A se encontra defasada, porém “rumo ao” desenvolvimento da região ou país B.

Entende-se, nesta pesquisa, o desenvolvimento como uma conjunção de aspectos a serem trabalhados de forma integrada, um processo que relaciona aspectos quantitativos, qualitativos e subjetivos.

Os municípios foram considerados pelos seus gestores “em processo de desenvolvimento”, muitas vezes justificado pelos investimentos que são realizados atualmente, como é o caso do PAC das Cidades Históricas em Pelotas e Jaguarão que ainda conta com o PAC Turismo, os parques eólicos em Chuí, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar, esta última também contemplada com a instalação do *campus* da FURG.

O município de Rio Grande, apesar de ter recebido (e ainda receber) um volume considerável de recursos do governo federal nos últimos anos, foi igualmente considerado em fase de desenvolvimento, evidenciando que apenas a alocação ou repasse de recursos não é condição suficiente para promover o desenvolvimento.

É nesse sentido que o MTur (2007, p.13) assegura que,

> somente por meio de uma ação intersetorial integrada nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformarão, efetivamente, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às diversidades regionais.

Os gestores fizeram algumas colocações pertinentes sobre as transformações e o atual período vivido pelo município de Rio Grande, como o entrevistado 12, “hoje em dia a gente vê que Rio Grande é uma cidade que cresce, mas tem dificuldade em desenvolver, **transformar esse crescimento em desenvolvimento**” [grifo da autora]. No mesmo sentido, a entrevistada 13 justifica que “eu acho que essa questão do polo naval, esse *boom* que deu no município foi muito grande, não houve um planejamento para tudo que vem acontecendo, principalmente se tratando da comunidade [...]”.

Boisier (2003, p.20) aborda que,

> La cuestión práctica, lo que debiera interesar a los *practitioners* del desarrollo, entre los cuales los más importantes son precisamente las autoridades locales, es que se requiere de un verdadero re-entrenamiento mental para poder intervenir con alguna posibilidad de éxito en el fomento del desarrollo, no sólo del crecimiento.

No que tange ao desenvolvimento no contexto da região, os gestores afirmaram que a situação é igualmente de “processo de desenvolvimento”. Essa

visão foi explicada pela questão da lacuna de investimentos que “durante muito tempo a nossa região Sul ficou apartada dos investimentos”, aborda a entrevistada 9, e também pelos incentivos que começaram a acontecer, como consta no trecho do entrevistado 1:

> O desenvolvimento regional está se dando, de Rio Grande, a região Sul em si está começando, com os investimentos do próprio governo federal ele vai trazer o desenvolvimento turístico sem dúvida nenhuma até porque resolve um dos grandes problemas dos nossos municípios, que ficaram durante muitos anos sem investimento do governo federal e hoje os investimentos no parque eólico, no superporto de Rio Grande isso aí faz com que o fluxo de investimento que tenha em Rio Grande nós sempre vamos ter o reflexo aqui no Chuí.

É com base nesses investimentos que os entrevistados apostam em uma nova realidade para a região, uma vez que “os investimentos que estão acontecendo vão trazer recursos para o município, que vai fortalecer as prefeituras que vão ter com que fazer investimento”, resume o entrevistado 5. Dessa forma o entrevistado 1 concluiu que “então daí faria a região ficar mais fortalecida, e aí podemos pensar em um desenvolvimento”.

Não só os investimentos públicos foram apontados como propulsores do desenvolvimento. O setor do turismo, mesmo apontado como uma atividade econômica pouco relevante – com exceção do município do Chuí –, também foi elencado como alternativa, tanto no âmbito dos municípios como também em uma área de abrangência regional.

Os gestores, apesar dessa afirmativa, ressalvaram que o turismo somente será um indutor do desenvolvimento regional se bem planejado. A entrevistada 13 afirma que “pode trazer desenvolvimento se bem trabalhado, sem bem planejado, bem desenvolvido sim”, “se trabalhado ele em todas as áreas” (ENTREVISTADO 1). O que remete ao início desta análise, em que foi abordado o tema do planejamento turístico. Em geral, os municípios pesquisados apresentam carência de um planejamento turístico de fato, e ao mesmo tempo, os gestores percebem que ele é essencial para alavancar a região, simbolizando um impasse entre o plano das intenções dos gestores (se realmente é desenvolver o turismo) e as ações executadas.

Por outro lado, o fato da região ser considerada em desenvolvimento ou até mesmo não desenvolvida, também foi atribuído à falta de cooperação entre os municípios. Isso fica claro na fala da entrevistada 13, “a região não é desenvolvida, porque falta muita coisa e principalmente a questão da gente pensar enquanto

região, eu acho que ainda não existe isso [...] e ainda vejo muito cada um puxando a sardinha pro seu lado".

Nesse sentido, a fala do entrevistado 12 contribuiu ao destacar que

> a gente não pode pensar o desenvolvimento como uma coisa única, não adianta se um município se desenvolve e o restante da região não, tu gera êxodos, migrações e acarreta uma série de outros problemas, eu também vejo dessa forma, que essas oportunidades de desenvolvimento tem que procurar descentralizar um pouco elas, não concentrar tudo.

Pensar como uma região e trabalhar em prol de objetivos comuns para alavancar o desenvolvimento assume importância crescente, como recorte territorial capaz de conjugar os interesses dos vários segmentos envolvidos com o turismo. É dessa forma que é possível se contrapor à lógica do mercado hegemônico globalizado, sem que isto signifique isolamento (RODRIGUES, 2006).

Ao analisar o contexto da região Extremo Sul, quanto ao planejamento do turismo e a relação com o território, na busca do desenvolvimento, ficam evidentes as dificuldades e lacunas sobre o tema. Apesar de alguns gestores apontarem noções mais ampliadas dos conceitos e estabelecerem relações entre eles em ações práticas nos seus municípios, ainda são iniciativas muito pontuais no que se refere ao potencial no âmbito do turismo e a crescente dinamização econômica pela qual passa a região.

4.2 Potencialidades turísticas da região

Os cinco municípios que integram a região estudada, apesar da proximidade geográfica, apresentam aspectos econômicos, políticos, culturais e sociais variados. Essa heterogeneidade pode ser atribuída ao processo de formação dos municípios e suas posições geográficas. Assim, são destacados nesse item alguns aspectos econômicos dos municípios e, na sequência, são explicitados os principais aspectos apontados como potenciais para a atividade turística.

O município de Chuí tem como principal fonte de renda o comércio na zona de fronteira, com a venda de produtos alimentícios, vestuário, supermercados e comércio em geral. Em 2011, foi anunciada a construção de parques eólicos no município, a intenção inicial é que sejam instaladas seis usinas eólicas. Outro aspecto que cabe salientar é a previsão de instalação de *freeshops* no município. A

expectativa é de que a instalação inicie ainda no ano de 2014. Aprovada no segundo semestre de 2012, a lei foi sancionada em outubro do mesmo ano e em 2014 teve a regulamentação por parte da Receita Federal do Brasil - RFB. O Projeto de Lei nº 6.316/2009 foi apresentado em 28 de outubro de 2009, dispondo sobre a instalação de *freeshops* nas linhas de fronteira. A lei dá somente a autorização, cabendo os detalhes técnicos à RFB. Aos municípios coube a instituição de leis que regulamentem a instalação no âmbito municipal. Em Jaguarão, a lei municipal foi aprovada em abril de 2014 pelos vereadores. Já o município de Chuí ainda discute uma legislação municipal sobre tema.

Em Jaguarão, a base econômica está na pecuária, agricultura com predominância do cultivo do arroz e, como no caso do Chuí, se beneficia como o comércio da zona fronteiriça. O município conta ainda com a expectativa da instalação de usinas eólicas, as quais já tiveram o licenciamento ambiental autorizado, bem como das lojas francas no território brasileiro. Nos últimos anos notou-se um grande esforço por parte da gestão municipal para aproveitar o fluxo de turistas motivados pelas compras nas lojas francas uruguaias. A intenção é fazer com que esses turistas permaneçam mais tempo no município, conhecendo e desfrutando do patrimônio histórico e arquitetônico.

A economia de Pelotas conta com o comércio e a prestação de serviços – setor de maior destaque –, agricultura baseada no cultivo do arroz, pecuária e indústrias de conservas, em que se destaca o pêssego, figo, morango, pepino e aspargo. Ainda, tem participação na economia municipal a produção leiteira, indústrias de papel e celulose. Ressalta-se também a influência do polo naval de Rio Grande na dinamização econômica do município, principalmente no setor de serviços. A concretização do APL do Polo Naval, bem como a expectativa de organização de mais dois Arranjos Produtivos Locais para a área da saúde e da alimentação, amplia as possibilidades de desenvolvimento para o município.

Já o município de Rio Grande se concentra na atividade portuária, sendo um dos grandes responsáveis pelas movimentações de exportação e importação do país. Atualmente, destaca-se pela produção de plataformas, se consolidando como polo de construção naval e plataformas. Considerado o município mais antigo do Estado do Rio Grande do Sul, hoje é visto como uma das economias mais promissoras do estado e do Brasil, devido à instalação do Polo Naval. A reativação da indústria naval no município gerou uma demanda significativa, relacionada a

serviços de infraestrutura e apoio ao turismo, uma vez que houve um aumento no fluxo de pessoas que transitam pelo município e entorno. O polo é lembrado também com um potencial para o turismo, segundo o entrevistado 12 “eu acho que é possível trabalhar até mesmo a questão do polo naval, é possível se trabalhar a ideia de roteiros dentro do polo, porque é uma obra imensa e ela é atraente, gera curiosidade nas pessoas”.

Santa Vitória do Palmar possui como principais atividades econômicas a pecuária bovina de corte, a pecuária ovina de lã e o cultivo de arroz, maior responsável pelo desenvolvimento e arrecadação do município. No município já iniciaram as obras de construção de parques eólicos, ao total estão previstas dez usinas eólicas. Com a conclusão das obras dos parques em Santa Vitória do Palmar e Chuí.

Cabe acrescentar que os aspectos econômicos exercem influência no desenvolvimento do turismo, uma vez que este não é composto puramente por atrativos naturais, culturais e históricos. Já é reconhecido que algumas atividades econômicas também são capazes de atrair turistas, como é o caso da Usina Hidrelétrica de Itaipu no Paraná, o Polo Naval de Rio Grande, os parques eólicos espalhados em diversos locais do mundo, entre outras.

Além dos aspectos ligados a economia, a região conta com significativo patrimônio histórico, arquitetônico e cultural, decorrentes do seu processo de formação e povoamento e aos importantes fatos históricos envolvendo municípios da região e entorno (a região foi palco da Revolução Farroupilha). Ressalta-se a arquitetura dos primeiros anos do século XIX e as estâncias históricas. A cultura e a tradição são retratadas com muita ênfase através da arquitetura civil e religiosa, das bibliotecas, museus, casarões antigos, faróis, charqueadas, teatros, praças e do acervo histórico do Porto de Rio Grande. (VIANA, 2012).

Os atrativos históricos apresentam-se como o potencial mais citado pelos entrevistados, dentre eles os conjuntos arquitetônicos – Rio Grande, Pelotas, Santa Vitória do Palmar e Jaguarão –, as charqueadas de Pelotas, as portas de Jaguarão e os molhes da Barra de Rio Grande.

Sobre o potencial de Jaguarão a entrevistada 9 destaca que “é uma cidade que tem um conjunto histórico e paisagístico que é tombado pela união, então muita gente vem aqui em busca dos roteiros arquitetônicos, dos roteiros culturais que a cidade tem”. Sobre Rio Grande a entrevista 13 argumenta que “[...] até por ser o

município mais antigo do estado tem muita história, muita arquitetura, a cultura da cidade é muito rica, então o aspecto cultural ele se sobrepõe a qualquer outro".

O turismo rural existe em pequena escala, em algumas localidades. O entrevistado 11 aborda que "acho que dentro do que Jaguarão tem, tem um vasto caminho para trilhar no turismo rural". A entrevistada 9 reitera que "a gente tem toda a parte do turismo rural que ainda é pouco explorado, tem aqui uma arquitetura típica de fronteira que são as estâncias fortificadas que não vai encontrar em lugar nenhum do país é só aqui nessa cidade". Em Santa Vitória do Palmar a entrevistada 3 afirma que o turismo rural tem grande potencial para ser um atrativo turístico, mas ressalta "só que não está trabalhado de forma turística, os donos não são abertos a visitação".

Sobre as potencialidades turísticas os entrevistados de Santa Vitória do Palmar também ressaltaram os sítios e museu paleontológicos localizados no município. O entrevistado 5 salienta, "temos a possibilidade de um turismo científico que é principalmente voltado para o nosso museu paleontológico que é um dos mais importantes do Brasil".

Alguns eventos são destaque na região. Rio Grande realiza a Festa do Mar, a qual tem na área gastronômica seu principal atrativo, o prato típico da região, a anchova assada no espeto, além de diversificadas opções de frutos do mar. Pelotas, atualmente, notabiliza-se pela Feira Nacional do Doce – FENADOCE, devido à influência portuguesa e ao legado cultural da época das charqueadas, como aborda a entrevistada 6 "a questão da tradição doceira é um potencial, Pelotas já é conhecida como a capital nacional do doce e a FENADOCE ajudou muito nisso".

Em termos de eventos, acrescenta-se ainda o carnaval realizado no município de Jaguarão, como descreve a entrevistada 9,

> tem o carnaval da cidade que é assim, um dos maiores do estado, um carnaval popular de rua que recebe mais ou menos a cada evento movimenta cerca de 45 mil foliões, a cidade não chega a 30 mil habitantes, chega a dobrar e é um dos maiores destinos durante o festejo.

Becker (2002) ressalta alguns potenciais, afirmando que a região conta com recursos naturais de expressiva relevância turística, como a costa da Laguna dos Patos – a Costa Doce –, e áreas com o potencial para o turismo ecológico, como os banhados da planície costeira. A presença de corpos d'água na região é lembrada pela entrevistada 6 que afirma,

> a gente tem um potencial e a gente pretende, tá pensando e tudo mais que

> é essa questão que nós estamos no meio de um monte de água, a questão do transporte hidroviário. [...] tem a questão da hidrovia do Mercosul que ligaria o Uruguai também, passeios por toda a Lagoa dos Patos também.

A Reserva ecológica do Taim foi outro atrativo natural mencionado pelos entrevistados. De acordo com a entrevistada 3, “nós também temos a Reserva Ecológica do Taim que é rica a sua fauna e a sua flora e está muito bem preservada, não é muito tocada pelo homem”. A reserva localiza-se entre os municípios de Rio Grande e Santa Vitória do Palmar e possui uma área de 10.938,58 hectares que se divide em 30% no município de Rio Grande e 70% em Santa Vitória do Palmar.

As praias costeiras também são um atrativo da região, podem ser citadas a praia do Hermenegildo e Barra do Chuí em Santa Vitória do Palmar, a praia do Cassino e as praias da Laguna dos Patos em Pelotas. A praia do Laranjal destaca-se como importante balneário à beira da Laguna dos Patos, que é um dos mananciais que compõem a região ao lado do Lago Guaíba, das Lagoas Mirim, Mangueira, destaca Viana (2012).

A Praia do Cassino, considerada o balneário marítimo mais antigo do Brasil, atrai grande número de turistas nos meses de alta temporada (dezembro, janeiro, fevereiro e março). Em função da vocação portuária, o município recebe algumas embarcações de turismo (cruzeiros marítimos). Devido a isso, a ampliação do porto prevê a instalação de um terminal turístico de passageiros para embarque e desembarque de cruzeiros marítimos.

Destacam-se ainda como atrativos naturais lembrados pelos entrevistados a Lagoa Mirim com a praia da Capilha entre Santa Vitória do Palmar e Rio Grande, as Ilhas dos Marinheiros, Leonídio e Torotama em Rio Grande e ainda o Rio Jaguarão em Jaguarão, como cita a entrevistada 9,

> na área de turismo náutico, que é pra potencializar todo esse recurso que a gente tem aqui com o rio Jaguarão que pode levar o fortalecimento do turismo de base comunitária, hoje em dia a gente já tem empreendedores interessados, tem os pescadores e tem todo o potencial dessa nossa região da Costa Doce que tem água e recursos naturais bem importantes pra gente desenvolver.

Pelotas e Rio Grande, os dois maiores e mais influentes municípios da região são centros culturais, educacionais, comerciais e industriais. Em Pelotas recentemente, entre 2009 e 2010, pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas, em parceria com o Instituto Marca Brasil, realizaram um estudo para captar dados primários e secundários em 13 dimensões – infraestrutura geral, acesso, serviços e equipamentos turísticos, atrativos turísticos, marketing e promoção do destino,

políticas públicas, cooperação regional, monitoramento, economia local, capacidade empresarial, aspectos sociais, aspectos ambientais e aspectos culturais. Os resultados das 13 dimensões compõem o índice ponderado de competitividade do destino. O resultado geral do destino turístico Pelotas foi 63,6 pontos (escala de 0 a 100). O município ficou acima do índice referencial da competitividade nacional - 54,0 pontos, acima da média global das capitais - 61,9 pontos, e acima da média das cidades não capitais - 48,4. A partir deste estudo e de seus resultados, o município poderia ser candidato a destino indutor, o que ainda não se efetivou, devido ao fato do município não conseguir a necessária articulação municipal e regional. (VIANA, 2012).

Os municípios pesquisados estão inseridos em fóruns de discussão e deliberação da atividade turística, Fórum Regional de Turismo. Como forma de melhor conduzir a atividade turística na Região, dois Fóruns foram instaurados, a saber: o Centro Sul, composto pelos municípios de Arambaré, Barra do Ribeiro, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Chuvisca, Cristal, Dom Feliciano, Guaíba, Mariana Pimentel, São Lourenço do Sul, Sentinela do Sul, Sertão Santana, Tapes, Turuçu; e o Sul com os municípios de Canguçu, Capão do Leão, Chuí, Jaguarão, Pedras Altas, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santana da Boa Vista, Santa Vitória do Palmar e São José do Norte. (VIANA, 2012).

Além da participação nos fóruns, em 2004 foi iniciado pela região por meio do Projeto Costa Doce, uma parceria das Prefeituras Municipais e o SEBRAE/RS, com o apoio da Universidade Católica de Pelotas, da Ulbra Guaíba, FURG e Fundasul de Camaquã. Esse projeto resultou na criação, em 2005, da Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce – AD Costa Doce.

A Agência caracteriza-se como uma organização privada, sem fins lucrativos, composta por empresários, entidades de classe, órgãos públicos e as universidades presentes na região da Costa Doce. A principal finalidade atribuída foi a de organizar uma estrutura regional capaz de dinamizar o turismo por meio do planejamento, execução e monitoramento de programas para o desenvolvimento da atividade, bem como atuar como elo entre o Fórum Regional de Turismo e os municípios. Além do objetivo principal, foram traçados alguns focos estratégicos, são eles: o ambiente empresarial articulado, a liderança regional consolidada e a formulação de políticas regionais. Estas estratégias são consideradas a base para a formação da instância de governança regional.

Após algumas alterações ao longo dos anos, a AD passou a contar com vinte e quatro municípios associados: Arambaré, Arroio Grande, Barra do Ribeiro, Camaquã, Canguçu, Cerrito, Chuí, Dom Feliciano, Guaíba, Jaguarão, Mariana Pimentel, Pedras Altas, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São Lourenço do Sul, Sentinela do Sul, Sertão Santana, Tapes e Turuçu.

Atualmente, a Agência está com sua página eletrônica, bem como seu guia e a revista da Costa Doce desatualizados. No entanto, ainda desenvolve alguns projetos, como por exemplo, a sinalização ao longo das BR's 116 e 471 com mais de 170 sinalizadores entre placas e totens verticais, um investimento de aproximadamente R$ 415 mil, destinado pelo governo do estado a partir do processo de consulta popular e com contrapartida das prefeituras associadas e algumas obras de restauração do patrimônio arquitetônico.

Apesar da pouca atividade, no dia 12 de maio de 2014 foi eleita a nova diretoria da Agência, como uma tentativa de retomar seu desempenho e buscar atingir os objetivos propostos na sua criação. A atual diretoria é formada pelo secretário de turismo, indústria e comércio de São Lourenço do Sul como presidente, o secretário de esporte, cultura e turismo de Santa Vitória do Palmar como vice-presidente, integram ainda a diretoria mais dois representantes da região Extremo Sul, o secretário de cultura e turismo de Jaguarão e o secretário de esporte, cultura e turismo do Chuí.

A região possui potencial de atratividade por conta dos inúmeros atrativos naturais e culturais, além de uma infraestrutura turística básica já existente. Os parques eólicos, atualmente em fase de construção, também se constituirão como atrativos turísticos, principalmente pela expectativa que a região se configure como o maior complexo eólico da América Latina. Salienta-se também o Polo Naval e O*ffshore* de Rio Grande já se configura como atrativo turístico para o município impulsionado pela tecnologia envolvida nas construções e os eventos temáticos como a Feira do Polo Naval realizada anualmente desde 2012.

Além dos atrativos naturais, culturais e dos eventos programados, a região ocupa uma posição geográfica privilegiada no contexto das rotas de transportes do Mercosul. Sua localização favorece não só o transporte de cargas, mas também o fluxo de pessoas, fato que gera um potencial significativo para a demanda turística.

Com a oferta turística bastante diversificada: Chuí e Jaguarão relacionados ao

turismo de compras, esse último também com vasto patrimônio histórico-cultural; Santa Vitória do Palmar com o turismo de sol e praia e também histórico, juntamente com as praias; Pelotas está voltada ao turismo cultural e Rio Grande, além do balneário dispõe do turismo de negócios, cultural e histórico. De acordo com Viana (2012) as demandas são, portanto, heterogêneas – o que é uma caraterística do turismo, e vão exigir esforços de roteirização de forma que os diferentes fluxos possam ser aproveitados de maneira eficiente em termos de complementariedade.

É nesse contexto que a região apresenta condições para se destacar com importante destino turístico, mas ainda apresenta debilidades quanto a ações de planejamento e na organização de uma gestão eficiente do turismo, além da latente necessidade de fortalecer os laços regionais.

4.3. Gestão do turismo no Extremo Sul do RS – uma regionalização é possível?

Com o objetivo de analisar a situação atual da área de estudo no tocante ao planejamento e à gestão do turismo em âmbito regional, busca-se neste item entender os entraves e afinidades entre os municípios, bem como a presença e a influência da Agência de Desenvolvimento da Costa Doce e a regionalização Costa Doce, designada pela Secretaria do Turismo do RS e pelo Ministério do Turismo. Para isso foi elaborada uma análise da estruturação das relações entre os gestores públicos responsáveis pelo turismo nos municípios da região Extremo Sul com o estado, por meio da Secretaria do Turismo do RS e igualmente com a união, por meio do Ministério do Turismo[7].

Os municípios pesquisados integram a regionalização denominada Costa Doce. Esse nome, no entanto, remete ao mesmo tempo à região da Costa Doce e à Agência de Desenvolvimento Costa Doce – AD. Esta é tida como uma instância de governança regional e foi desenvolvida a partir da iniciativa dos municípios, com o apoio do SEBRAE/RS.

Neste contexto os gestores foram questionados sobre essa regionalização. A insatisfação no que se refere à AD Costa Doce permeia boa parte das falas em trechos como, “podia atuar de forma mais intensa”, coloca a Entrevistada 3; “hoje eu

[7] Em alguns casos além do Ministério do Turismo foram indicadas relações com o Ministério das Cidades e também o Ministério da Cultura.

acho que está meio parada pra todo mundo", Entrevistada 13; e segundo a Entrevistada 7 "pela AD não estar operando a gente não consegue se mobilizar". Segundo Viana (2012) um dos motivos que podem ser influenciado a falta de atuação da AD é a descontinuidade em sua gestão.

A entrevistada 6 afirmou que falta articulação entre os municípios por meio da Agência e de forma independente também,

> mas pode ter a ver com a falta de articulação até por serem mais municípios, tu sabe como é, se juntar dois é complicado, juntar dez, quinze, vinte, então. [...] tu imagina juntar toda essa gente pra reunião, pra articular, aí claro a Agência de Desenvolvimento da Costa Doce seria quem ia articular, mas não tá sendo assim.

A questão da regionalização da Costa Doce não conseguir se mobilizar de fato como governança regional atuante pode ser explicada pela afirmação de Bandeira (2007, p.25-6), quando afirma que "alguns Conselhos[8] seriam grandes demais, incluindo grande quantidade de municípios. A consequência operacional negativa seria o número excessivo de participantes nos eventos, dificultando a realização de discussões produtivas".

Beni (2006, p.184) alerta que,

> os fóruns de desenvolvimento são mecanismos importantes de fomento à cooperação, mas a execução das ações decididas pelos fóruns necessitam de uma estrutura profissionalizada, sob pena de suas reuniões se converteram em mera terapia grupal em que todos debatem, defendem suas posições, decidem, mas depois voltam para suas rotinas e esquecem.

A política nacional de turismo traz importantes diretrizes para o planejamento e o desenvolvimento da atividade. A perspectiva da regionalização, adotada nessa política propõe, por meio da articulação entre instituições oficiais de turismo, empresários e representantes da sociedade civil, a criação de regiões, visando transformar ações antes focadas nos municípios, em um processo de articulação mais amplo (FEGER e ETGES, 2014). Portanto, apesar do MTur priorizar um modelo de gestão descentralizada e incentivar a organização de representações da sociedade civil, a realidade identificada nos municípios da área de estudo foi diferente. A região conta com uma instância de governança desarticulada e uma insatisfação expressiva dos gestores quanto a isso, mostrando descompasso com a proposta do governo federal.

[8] Refere-se ao Conselho Regional de Desenvolvimento, um fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional.

O entrevistado 11 concorda com a falta de articulação e mostra outro aspecto, a falta de interesse dos gestores públicos, mesmo existindo uma situação favorável para o desenvolvimento do turismo.

> Se tu observar Jaguarão tem curso de turismo, Pelotas tem curso de turismo, Santa Vitória tem curso de turismo, quer dizer tem um terreno muito fértil que basta os gestores públicos acordarem para o processo, porque não adianta estar um município bem, o desenvolvimento regional tem que estar bom para todos, não adianta um município estar se beneficiando se o desenvolvimento é regional.

O fato da Costa Doce, tanto a região como a Agência, não serem capazes de mobilizar ações mais concretas, não quer dizer que os gestores são avessos ao pensamento regional. De acordo com o que foi levantado pelas entrevistas, existe o entendimento, na maioria dos casos, de que é preciso trabalhar regionalmente. Como cita o entrevistado 5, “o município sozinho é muito pequeno se tu olhar em termos de região, claro que o melhor investimento é o investimento que é feito em toda a região, que daí sim movimenta toda a economia”. Salienta-se também o argumento da entrevistada 13, abordando que “eu acho que são mais importantes iniciativas no âmbito da região, até porque já há algum tempo o Ministério do Turismo vem trabalhando com a percepção regional, não existe mais o município desenvolver alguma coisa sozinho”. Esta fala demonstra além da consciência da importância do trabalho regional, a familiaridade da gestora com os pressupostos do Plano Nacional de Turismo.

A entrevistada 9 levantou a questão da complementariedade das iniciativas no âmbito do município e da região. Segundo ela, “é óbvio que o município tem metas a cumprir, tem um calendário, tem um planejamento, mas na medida do possível tem que ter esforços para conseguir trabalhar em parceria com outras cidades. Unir só fortalece, em vez de dividir”.

Na contramão desta linha de pensamento, alguns entrevistados apresentaram um comportamento individualista e alegaram que em primeiro lugar o município precisa estar satisfatoriamente desenvolvido para assim poder pensar enquanto região. Como ilustra a fala da entrevistada 6,

> eu acho que primeiro as coisas tem que estar organizadas dentro do município, eu acho que não adianta se juntar sem organizar a parte do município, é a história do arrumar a casa, primeiro tem que estar com as coisas em ordem.

Esse pensamento é corroborado pelo entrevistado 8 que afirma que “as ações do desenvolvimento eu acho que tem que ser no município”. E ainda, apesar de

reconhecer que o municipal e o regional podem ser concomitantes, o entrevistado 12 manifesta uma visão restrita como gestor do turismo, “eu acho que iniciativas do município e regionais caminham juntas, eu como secretário tenho poder nas ações no âmbito do município”.

O obstáculo aqui posto é os gestores entenderem que não necessariamente todos os municípios têm que estarem fortes individualmente para que então seja possível o desenvolvimento regional. Para Etges (2005, p.53) “a escala local, comumente entendida como o município, é restrita e frágil demais”. É o conjunto de municípios comprometidos que pode alavancar a região. Para que seja possível fomentar o desenvolvimento na região com municípios integrados e comprometidos, primeiramente é preciso estabelecer relações e então construir um projeto político de desenvolvimento.

As relações entre os municípios estudados mostram algumas peculiaridades, uma vez que mesmo reconhecendo a necessidade de trabalhar regionalmente, nota-se um entrave na aproximação entre os gestores. Foi evidenciado nas falas que existe um ambiente favorável para o estabelecimento de relações intermunicipais, como coloca a entrevistada 7, “as relações com os outros municípios é muito tranquila, é muito amistosa”. Contudo, foi recorrente a menção da dificuldade em planejar e executar ações em conjunto, o que acontece são convites para eventos ou ações isoladas, a maioria em outros setores que não o turismo.

Para Bandeira (2007), alguns gestores são incapazes de cooperar em ações de interesse comum. Tal incapacidade, para o autor, seria uma das principais causas do mau desempenho em nível regional.

Os gestores dos municípios da faixa de fronteira com o Uruguai – Jaguarão, Chuí e Santa Vitória do Palmar – revelaram que apesar de inseridos na região turística da Costa Doce, a afinidade é maior com os outros municípios que compõem a faixa de fronteira ou com os municípios do país vizinho. Como cita a entrevistada 9 “a gente tem uma identificação aqui muito mais com essa faixa de fronteira que não está nos municípios da zona sul do que com Pelotas, com Rio Grande.[...] A gente tem uma trajetória, uma caminhada e resultados”. O entrevistado 10 também aborda essa questão e coloca que “a principal relação é com Rio Branco no Uruguai [...]. Do lado brasileiro, não tem ações propriamente ditas, não tem projetos, parceiros e tal”. E ainda, o entrevistado 5 também cita que “tem essa abertura do lado uruguaio, eles tem interesse em conversar”.

Como exemplificam Feger e Etges (2014, p.241-2),

> em relação à regionalização, com vistas ao planejamento, parece que a identificação da área a ser contemplada para os projetos, partindo da localização de atrativos turísticos existentes em um território, bem como da análise das relações entre os agentes nele localizados, evita a elaboração de estratégias isoladas, em que elementos turísticos existentes em outro estado, ou município, que na prática estão interligados, sejam desconsiderados em virtude de questões meramente burocráticas.

Ainda sobre a relação com os outros municípios, o entrevistado 8 é enfático ao criticar que “no tema do turismo eu acho fraquíssimo o relacionamento com os municípios vizinhos, acho fraco porque não há essa interação, somente dessa forma que a gente tá dizendo, muito papo e pouca ação”. Além da falta de realização de ações concretas, foram feitas algumas críticas quanto ao pensamento individualista dos municípios, como mostra a entrevistada 2: “eu sou muito parceira do prefeito dali (Santa Vitória do Palmar), mas também tem uma coisa, vou te dizer como eu vejo, sempre tem aquilo que Santa Vitória puxa pra eles, nós somos parceiro desde que seja bom para os dois municípios”. Sobre a mesma situação o entrevistado 1 explica que “nós temos algumas divergências quanto a postura, o que se pensa do turismo. Eu acho que tudo é possível quando se tem vontade, e eu não vejo isso da parte deles”.

Assim, não basta a proximidade geográfica se os gestores não entenderem que é preciso trabalhar de forma integrada, o que é confirmado pela entrevistada 7.

> Às vezes um município que tá bem pertinho não tá tão aberto ao diálogo pra desenvolvimento como um que tá um pouquinho mais longe entende, isso é complicado [...]. Se não tiver um bom entendimento não adianta, porque é uma região com um potencial turístico maravilhoso, mas que as pessoas não dialogam, não fazem muito pra melhorar [...].

Já o entrevistado 8 afirma não ter qualquer dificuldade para estabelecer relações com outros municípios, como demonstra no trecho “ouso dizer que eu tenho trânsito, que não tenho dificuldade nenhuma em me relacionar com toda a região”. Mas, por outro lado revela uma falha.

> A nossa baixa cultura de trabalhar em sistemas colaborativos, sistemas onde a tua opinião pode ter que abrir mão para a opinião da maioria, isso é um gargalo tremendo aqui, ‘prefiro correr sozinho, porque acredito mesmo que pequeno do que abrir mão de algumas ideias para compartilhar um projeto maior’.(ENTREVISTADO 8).

O entrevistado 12 corrobora argumentando que “tem que ter mais ações de parceria entre os municípios, nunca houve, infelizmente isso é uma cultura que se tem no sul do estado, falta um pouco disso, ações conjuntas”.

A falta de cooperação no turismo é apontada como ainda mais decisiva, e cresce a ênfase de que é preciso regionalizar para alcançar o bom desempenho da atividade. Os gestores que se posicionam a favor de iniciativas regionais, ora acreditam que a prioridade é o desenvolvimento do município, e impõem obstáculos no estreitamento das relações, ora acabam concordando que para o desenvolvimento turístico o pensamento regional é de suma importância. O entrevistado 8 afirma que,

> eu acho que cresce a minha crença da questão dos programas regionalizados, dos produtos regionalizados. [...] Ofertar ao turista a possibilidade dele pegar uma rota de permanência dele por mais tempo ofertando alternativas regionais em municípios perto ou próximos, entendendo a força que isso tem para conseguir confirmar que a cidade única não consegue consolidar, na minha opinião, o turismo não se consolida se tu não tiveres um olhar regionalizado.

A promoção de ações e planos que envolvam o âmbito regional foi visto pelos gestores como condição necessária ao desenvolvimento do turismo nos municípios e consequentemente na região. Contudo, os municípios tem autocrítica de que é preciso construir um projeto em conjunto, intermunicipal, e ao mesmo tempo não demonstram a iniciativa para construir esses processos.

Para Boisier (1995, p.47) o planejamento do desenvolvimento regional, seja em qualquer atividade, exige compreender algumas questões.

> primeiro que todo, es uma actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propria Región, en cuanto comunidad regional, polifacetica, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste […] en un procedimiento de arriba hacia abajo para assignar recursos financeiros o de outra índole entre espacios arbitraria o erróneamiente llamados “regiones”.

O estabelecimento de relações de cooperação entre os municípios, bem como a construção de uma regionalização política e socialmente relevante, passa pela gestão pública. Neste contexto é preciso compreender e analisar a gestão pública do turismo na região. E para isso os gestores foram solicitados a responder sobre como está organizada a gestão no seu município.

A gestão do turismo na região está organizada em secretarias, em que o turismo está agrupado com outras áreas, uma vez que, nenhum município dispõe de secretaria específica de turismo. Formam-se combinações diferentes, são elas: secretaria de desenvolvimento econômico e turismo; secretaria de cultura e turismo;

secretaria de turismo, esporte e lazer; e secretaria de esporte, cultura e turismo. Essa questão é destaca pelo entrevistado 11.

> E a dificuldade começa, por exemplo, nesses municípios que devem ter no máximo 3 ou 4 secretários de turismo, depois nós temos aí secretário de cultura e turismo, que é o meu caso, 3 ou 4, depois o restante ele é diretor de departamento de uma secretaria que normalmente se chama secretaria de educação, desporto e turismo, ele se quer tem autonomia para se planejar o que vai gastar, não tem autonomia para saber do seu próprio orçamento, ele está a reboque de um secretário de educação, por exemplo.

Outro assunto importante sobre a gestão é quanto aos recursos humanos. Apenas dois municípios contam com pessoas formadas no ensino superior na área de turismo[9], em algumas secretarias os funcionários têm formação superior em áreas afins como, por exemplo, formação na área de patrimônio cultural e memória. E ainda tem o caso do Chuí, que além de contar somente com o secretário para fazer a gestão do turismo, este não possui formação superior, o qual explica que "a estrutura em si da secretaria é bem pequena, é bem reduzida, não temos nenhuma outra pessoa ligada ao turismo".(ENTREVISTADO 1).

Nesse sentido Beni (2006) argumenta que o planejamento prevê e estima atividades a serem realizadas. Tal prática exige pessoal técnico que conheça a elaboração de um plano, projeto, programa e que tenha também experiência em execução desse planejamento. O PNT (2003; 2013) reconhece que o setor turístico se beneficiará ao contar com quadros melhores preparados e ainda é necessário aperfeiçoar a qualificação institucional, a partir das unidades federadas com as regiões e municípios.

> Parece que o gargalo para chegar à ponta, ou seja, aos municípios com reais méritos diferenciais em turismo, portanto capazes de formar sua potencialidade em produtos turísticos ao mercado, reside na falta permanente de verba orçamentária e de pessoal habilitado. (BENI, 2006, p.176).

O Chuí mostra-se atípico aos demais, pois como coloca o próprio secretário, a principal fonte atual de recursos financeiros da prefeitura municipal é o recolhimento do imposto ICMS. Isso se dá devido ao fato da principal atividade econômica ser o comércio. Assim, o município depende essencialmente do volume de compras que é feito – do lado brasileiro – que, por sua vez, está atrelado ao fluxo de pessoas que passam pelo Chuí, isto é, o fluxo turístico rumo ao Uruguai. Logo, o Chuí é um município que depende elementarmente do turismo, no entanto a gestão da

[9] Em Santa Vitória do Palmar a entrevistada 3 está em fase de conclusão do curso binacional de Bacharelado em turismo pela FURG.

atividade é realizada por uma secretaria com orçamento reduzido, e apenas um responsável pela gestão, como fala a entrevistada 2 “que eu saiba não tem gestão, tá só o secretário coitado fazendo tudo sozinho, não tem nada e isso complica muito pra nós”.

Nos outros municípios a gestão também é feita predominantemente pela secretaria, como aponta o entrevistado 10: “quem toma mais as decisões é a secretaria, o que a gente faz normalmente é apresentar o planejamento para o prefeito, o vice, o gabinete, assim como enviar para as outras secretarias, porque muitas ações acabam sendo conjuntas”. O entrevistado 12 explicou que “hoje em dia quem faz a gestão é a secretaria”. Beni (2006, p. 177) ressalta que “o turismo pressupõe, para seu desenvolvimento, atitudes e ações de intersetorialidade, portanto, de ação obrigatoriamente conjunta e integrada no seio do próprio governo e do setor privado”, o que pode se replicado entre os municípios.

O tema qualificação da gestão surgiu entre as falas dos entrevistados que demonstram preocupação, principalmente quanto a continuidade das ações, em razão de a maior parte dos funcionários das secretarias ocuparem cargos de confiança, como traz a entrevistada 7, quando trata da execução das ações do plano municipal de turismo,

> algumas foram feitas, e eu enxergo que algumas ações foram colocadas em prática depois elas deixaram de acontecer, porque apesar de no serviço público você já tem serviço de carreira e efetivo para que haja continuidade nem sempre isso acontece porque os gestores acabam não sendo os mesmos e há mudança de rumo.

As falas são convergentes ao abordar a necessidade de profissionais qualificados na área específica do turismo e do provimento de vagas por meio de concurso público. A entrevistada 9 explicita que “agora a gente defende que tenha um turismólogo, bem como a criação de um cargo de concurso, pra ter uma perspectiva de continuidade, para que independa da gestão, tendo um funcionário de carreira, enfim”. No Chuí também foi ressaltado a preocupação em profissionalizar e qualificar a gestão do turismo, segundo o entrevistado 1: “é uma coisa que nós estamos sempre pedindo pro governo é ter alguém ligado ao turismo, até com o curso de turismo, pra ter coordenador, que o secretário faça a parte mais política, mas o coordenador faça o planejamento e a organização geral do turismo, a parte mais técnica”.

Nesse sentido o Entrevistado 8 destaca que,

> na secretaria quando entramos tinham quarenta e cinco pessoas, mais da metade eram cargos de confiança, políticos. Curiosamente eu não tinha nenhuma turismóloga, então nós chamamos pelo concurso a Camile que está a pouquíssimo tempo conosco. Eu sou administrador, como uma secretaria de turismo não tem um turismólogo? [...] Enquanto o modelo de gestão pública privilegiar o político em relação ao técnico nós vamos continuar com esse modelo de muito pouca possibilidade.

A falta de profissionais qualificados na área de turismo dentro das secretarias é vista por Beni (2006) como um empecilho o qual indica que a ausência de recursos humanos qualificados implica também na fragilidade e incapacidade da gestão do turismo em compreender, entender e absorver os instrumentos próprios do planejamento. Isso se dá muito em decorrência do turismo não ser entendido, dentro da estrutura hierárquica das prefeituras, como uma área provedora de desenvolvimento.

Além da falta de qualificação, outro ponto levantado sobre as dificuldades na gestão do turismo foi a lentidão da máquina pública. Segundo os entrevistados a burocracia é um dos principais obstáculos para a elaboração e execução do planejamento. O entrevistado 1 afirma que “tu depende de uma engrenagem que tem certas dificuldades de tu fazer andar e tudo envolve tempo, o grande desafio é esse aí, o tempo que as coisas demoram para acontecer, porque tu depende de muitas pessoas que as vezes não trabalham na mesma velocidade”. A entrevistada 6 resume que “essa morosidade do sistema como um todo, algumas pessoas acabam decepcionadas e aí são muitas as questões que influenciam, não que falte vontade de fazer as coisas”.

A falta de prioridade do turismo na escala da prefeitura também foi apontada pela entrevistada 3, como um entrave ao melhor desempenho da gestão. O entrevistado 11 apontou que “a falta de uma liderança regional que puxe e que encante os gestores do território, esse é um grande problema”, o que está diretamente ligado a problemática de trabalhar de forma cooperativa e a inatividade da Agência de Desenvolvimento da Costa Doce, a qual foi criada com esse propósito.

Além da AD, outros tipos de organizações poderiam participar da gestão do turismo na região, para que os interesses da sociedade estivessem representados. Segundo Bandeira (2007) a implantação de instituições de abrangência regional e identificadas com a região contribui para ampliar, aprofundar e consolidar práticas

regionais em diferentes esferas como as da política, economia, da sociedade civil e da administração pública.

A participação de outros órgãos, iniciativas ou instâncias que pudessem exercer alguma influência na gestão, já que, a AD Costa Doce não supre essa demanda foi questionada. O principal ponto de discussão foi quanto a falta de proximidade com os atores envolvidos com o turismo, como traz a entrevistada 6, “a gente esbarra na questão da falta de diálogo entre os atores, as vezes se tenta, as vezes não se consegue, as vezes se consegue”. A mesma percepção está presente na fala da entrevistada 7.

> O que eu percebo de quem tá envolvido com o turismo do trade é que falta credibilidade e que falta engajamento. Muitas vezes a gente tem um projeto, a gente quer desenvolver alguma coisa em parceria e é difícil conseguir apoio, [...] as pessoas se envolvem mas não se comprometem, entende, e aí o serviço público tu não consegue fazer nada sozinho.

O entrevistado 1 sinalizou que existe uma relação de proximidade com a FURG, “o curso de Turismo Binacional está totalmente engajado e nós temos uma parceria para os próximos seis anos com a FURG, um convênio assinado do município do Chuí com a universidade”. Este foi o único caso que indicou para uma relação efetiva na gestão do turismo.

De modo geral, os municípios não contam com nenhuma outra forma de participação institucionalizada. Contudo, nos municípios, com exceção do Chuí, existe conselho municipal de turismo criado por lei, o que não garante que esteja ativo. Os conselhos de turismo existentes estão, segundo os gestores, em fase de reativação. O entrevistado 8 coloca a seguinte situação,

> o conselho municipal de turismo tem uma lei e desde de 2004 não se faz um debate sobre. Tem resistências aqui dentro que falam ‘ah isso aí vai ser polêmico, nós fomos eleitos e a gente tem o direito de fazer, de decidir’, espera aí, isso aqui é um ambiente público, eu tenho o direito de conduzir, em fazer o que eu quero, não.

Os entrevistados 13, 3 e 6 também sinalizam que os conselhos de seus municípios estão desativados e precisam ser revisados para poderem atuar efetivamente. “Na verdade o conselho faz um ano que não tem reunião porque tá passando por uma reestruturação e ele é consultivo, a gente quer tornar deliberativo de onde a gente possa estar tirando grupos que possam estar tomando realmente decisões”, afirma a entrevistada 13.

Apesar da inatividade dos COMTURs, os gestores parecem reconhecer que estes tem papel importante na gestão do turismo. Segundo a entrevistada 7 “o

conselho, ele vai poder opinar em muitas ações do turismo que podem ser realizadas [...]. Ao constituir um conselho isso fica mais fácil de acontecer porque as pessoas acabam tendo um compromisso maior". Ao encontro dessa afirmação a entrevistada 9 atribui ao conselho municipal "o viés do controle social, da fiscalização dos recursos empregados, mas também, principalmente pra articulação do fundo (Fundo Municipal de Turismo)".

No entanto, o entrevistado 10 faz um alerta para a composição do COMTUR exemplificando a partir da conjuntura do seu município.

> Prefeitura e secretarias se eu não me engano são 6 e da população, do civil organizado são 26, então já não é paritário [...] Então, como é que você vai ter toda essa gente fazendo trabalho político voluntário, a gente acha que tem que ser menor, tem que buscar uma paridade, tanto para não fragilizar a questão da gestão como também não fragilizar o poder civil, porque se você coloca lá 32 pessoas quando é que ele vai estar ali completo, [...] não existe uma questão dinâmica, se vê só coisas que vão emperrar ele.

Para além das relações entre municípios e entre os atores dentro de cada município, a gestão também envolve as esferas estadual e nacional. No sentido de entender essa aproximação foram levantadas algumas questões quanto ao envolvimento dos órgãos estadual e federal em cada município.

Os entrevistados mostraram um bom nível de satisfação com o desempenho da SETUR – RS, responsável pelo turismo no estado. Segundo os entrevistados, a secretaria não realiza repasses orçamentários, porém o auxílio se dá no campo técnico, como coloca a entrevistada 13 "claro que a secretaria do estado não tem muito dinheiro, mas sempre que a gente precisa de uma viabilidade técnica pra realização de algum projeto eles nos dão apoio através dos técnicos deles", a entrevistada 7 cita também "a impressão daquele material para colônia", e o entrevistado 11 acrescenta "tem o aspecto da infraestrutura de apoio através de cursos".

Assim, os entrevistados são unânimes em afirmar que o relacionamento é muito bom, como aponta o entrevistado 1, "com a secretaria do estado é boa também, eles nos atendem sempre que solicitamos, tanto material deles como alguns projetos". A percepção da entrevistada 7 é que "eles tem trabalhado pra desenvolver as regiões e suas potencialidades turísticas, eu tenho gostado da atuação deles". A entrevistada 6 também demonstra reconhecer o bom desempenho da SETUR.

> O relacionamento com a Secretaria de Turismo do Estado é muito boa, pra não dizer excelente.[...] Nesse momento tenho convicção que estamos com

> uma linha maravilhosa e com uma sinergia perfeita. O relacionamento continuou o mesmo depois da troca do secretário, a Abgail foi muito boa secretária pra Pelotas e eles mantiveram os mesmos funcionários, o mesmo padrão e pra nós continua muito bom.(ENTREVISTA 6).

Por outro lado, essa satisfação não foi percebida tendo em consideração o Ministério do Turismo. A principal insatisfação está no apoio técnico, como descreve a entrevista 6.

> O que eu acho ruim do ministério é quando a gente liga pra eles, é difícil achar quem tu precisa, já liguei e passaram para 10 pessoas e nunca é, e quase todos me atenderam muito mal, não precisa ser super simpático, mas pelo menos atende com educação, eles atendem já querendo te passar pra outro e quando encontra alguém legal que tu acha que vai te explicar, eles falam que não é com eles e não podem falar muito coisa.

Como ponto positivo, foram citados os cursos ofertados por meio das ações de qualificação para a Copa do Mundo como o PRONATEC[10]. Os gestores do Chuí e Jaguarão foram os municípios que ressaltaram a presença dos cursos reconhecendo sua importância para o setor do turismo, como aborda o entrevistado 1, “com o Ministério do Turismo o único projeto que nós trabalhamos é o Pronatec, o programa do Pronatec nós estamos trabalhando forte aqui no Chuí”. Ainda sobre os cursos a entrevistada 9 ressalta que “a procura foi boa, pelo menos todas as vagas preenchidas”.

Portanto, nota-se a participação pontual do MTur nas ações de planejamento do turismo no âmbito municipal. Dentre os cinco municípios da área de estudo, apenas dois indicaram a presença do ministério, o que representa uma lacuna nas articulações do setor. Nesse ponto, foi explicitado pelos gestores que a relação com o MTur se dá via secretaria do estado ou no caso da captação de recursos financeiros, os municípios contam com a participação de deputados federais que destinam emendas parlamentares aos projetos apresentados pelos municípios.

É possível relacionar o distanciamento técnico entre MTur e os municípios com o distanciamento geográfico. A localização do MTur em Brasília impõe certa barreira aos municípios, os quais sentem-se mais próximos à instância estadual. E ainda, as outras formas de contato parecem ineficientes aos gestores municipais, uma vez que, foi relatada a dificuldade de esclarecer dúvidas e obter apoio técnico

[10] Em parceria com o Ministério da Educação, Programa de qualificação profissional para o setor de turismo - PRONATEC Turismo visa à melhoria da qualidade dos serviços a serem ofertados aos turistas durante a Copa do Mundo. O Programa divide-se em três linhas de ação: PRONATEC Copa na Empresa, PRONATEC Copa e PRONATEC Copa Social. Ministério do Turismo, 2013.

qualificado quando em contato via correio eletrônico ou telefone. Embora o MTur tenha assegurado quando na sua constituição que

> como órgão da administração direta, terá as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado. Desta forma o Ministério cumprirá com determinação um papel aglutinador. (MTUR, 2003, p.11).

Os dados levantados e analisados demonstram que a região passa ainda por muitas dificuldades quanto a organização da gestão. Apesar de, em grande parte, os gestores terem a clareza de que é positivo desenvolver um plano regional para o turismo, os entraves em estabelecer relações entre os municípios vizinhos parece transcender os interesses de construir um projeto em cooperação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa insere-se no debate sobre o papel do território nas ações de planejamento e gestão pública do turismo. Ao longo dos capítulos foram apresentados aspectos teóricos que possibilitaram o aprofundamento do tema e a compreensão de algumas das dinâmicas presentes na região selecionada para estudo.

Para a viabilização dessa dissertação e contribuição para essa área do conhecimento, foi delimitado como problema de pesquisa a compreensão de como os agentes públicos entendem o território no contexto do planejamento e da gestão pública do turismo na região Extremo Sul do Rio Grande do Sul?

Entender o território como base para o planejamento do turismo implica em evidenciar os aspectos que particularizam esse território. Para isso, é fundamental a compreensão tanto dos aspectos da formação histórica bem como do contexto atual da região. E a partir disso identificar quais são as reais potencialidades, os conflitos, os entraves procurando encaminhar ações centradas na realidade de cada região e capazes de conciliar os interesses da sociedade.

Conforme já destacado, a área do planejamento e gestão do turismo tem conquistado espaço na agenda do governo federal nos últimos anos. O direcionamento proposto pelo Ministério do Turismo, a partir de 2003, orienta para atuar de forma integradora e descentralizada, colocando o território como elemento central para a regionalização do turismo.

Contudo, apesar das edições recentes dos Planos Nacionais de Turismo preverem a regionalização do turismo segundo uma proposta horizontal, foi possível observar que a região proposta pelo Ministério do Turismo e Secretaria do Turismo do Rio Grande do Sul resultou em uma área de influência extensa, refletindo na falta de afinidade entre os municípios. Salienta-se que os municípios estudados têm grande dificuldade em pensar e se organizar enquanto região e construir projetos em cooperação.

Embora tenha sido organizada uma instância de governança regional para articular ações intermunicipais, a Agência de Desenvolvimento do Turismo na Costa Doce, seus resultados foram lembrados pelos entrevistados como insatisfatórios. Cabe ressaltar que não foi possível obter informações junto a AD Costa Doce, bem como seu material publicitário e informativo está desatualizado, evidenciando que a

instância de governança encontra-se desarticulada e que o interesse em retomar suas atividades são incipientes. Ainda, além dessa iniciativa não se conseguiu identificar outras entidades ou organizações presentes na gestão do turismo.

Dentre os aspectos observados, foi possível analisar a compreensão do território pelos agentes públicos no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região Extremo Sul do RS. Percebeu-se que em alguns casos existem ações sendo desenvolvidas que apresentam o território como base, ou seja, consideram as particularidades como elemento a ser valorizado, como é o caso das ações de valorização da diversidade cultural e inclusão social, e a priorização de ações com vistas ao aumento real de emprego e renda para a população, citadas pelos entrevistados. No entanto, a forma como se dá a construção da relação entre o território e o planejamento do turismo entre os gestores públicos na região ainda é tênue.

Destaca-se que a estrutura do planejamento e da gestão do turismo, no âmbito dos municípios, carece de uma reorganização em termos de qualificação dos recursos humanos e valorização por parte da própria gestão municipal, incluindo a dotação orçamentária para o setor.

A ampliação de investimentos no órgão municipal de turismo também favoreceria a aproximação entre os municípios, uma vez que os secretários teriam maior autonomia para tomar decisões e desenvolver ações, fortalecendo a região, questão recorrente levantada por alguns dos entrevistados. De acordo com os gestores uma das grandes dificuldades enfrentada por eles quanto à articulação, é a falta de autonomia para comparecer às reuniões e a falta de autonomia orçamentária, bem como, o fato do turismo ser um departamento dentro de uma secretaria que congrega mais duas ou três áreas.

No que tange as relações dos municípios com o órgão público estadual de turismo, nota-se grande afinidade e satisfação. Essa relação foi lembrada por todos os entrevistados como proveitosa e de grande valia, baseada na troca de informações e auxílio técnico no campo das ações de planejamento. Logo, é possível afirmar que a SETUR tem papel de destaque no desenvolvimento do turismo nos municípios e que poderia exercer influência no estreitamento das relações entre os municípios, contribuindo para alavancar a retomada da integração regional.

Entretanto, no que diz respeito ao Ministério do Turismo, a insatisfação foi frequentemente expressa nas falas dos gestores públicos. A falta de proximidade entre os municípios e o MTur acaba refletindo na dificuldade da região em conseguir desenvolver o turismo, segundo os direcionamentos propostos pelo órgão, uma vez que não existe um processo frequente de troca de informações capazes de auxiliar objetivamente na aplicação do que está previsto no PNT.

Constatou-se, ainda, a ausência de um processo formalizado de elaboração de políticas municipais e regionais que visem ao desenvolvimento do turismo. O que evidencia a deficiência do entendimento dos componentes que envolvem a atividade turística. Atrelado a isso, a falta de uma estrutura organizacional adequada, no que se refere a gestão pública, com profissionais qualificados na área se configura como uma lacuna que impede de fazer do turismo uma atividade relevante no contexto econômico da região.

Diante disso, percebe-se que os entraves presentes na região se dão em parte devido ao excessivo número de municípios agrupados a partir da regionalização do MTur e pela falta de protagonismo dos gestores públicos e a ausência de políticas públicas para a atividade turística. Assim, entende-se que uma nova regionalização encaminhada segundo os interesses e afinidades dos municípios seria uma alternativa viável para construir o desenvolvimento regional do turismo, a partir do potencial endógeno.

A partir do exposto avalia-se que os atores regionais demostram uma reduzida capacidade no sentido de identificar e aproveitar as oportunidades de diversificação da matriz econômica regional. Os esforços na busca de estabelecer condições favoráveis para a atividade turística esbarram na falta de experiência desses atores públicos. Apesar de o turismo ser amplamente identificado como uma das potencialidades para geração de emprego e renda, capaz de dinamizar a economia regional, é necessário, primeiramente, superar os múltiplos entraves e aproximar os atores municipais em torno de um projeto regional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACERENZA, Miguel Angél**. Administração do turismo.** Tradução HENDGES, G. R. Bauru: EDUSC, v.1, 1991.

ALONSO, J. A. F., BANDEIRA, P. S. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul nos anos 80.In: ALMEIDA, P. F. C. de. **A Economia Gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE, 1990.

ALONSO, Jose Antonio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Crescimento econômico:** da região Sul do Rio Grande do Sul : causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro**: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BANDEIRA, Pedro. Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. In: GONÇALVES, M. F.; BRANDÃO, C.A.; GALVÃO, A.C.F. (Orgs.) **Regiões e Cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: Editora UNESP: ANPUR, 2003.

_____. **As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul. In:** ALONSO, José Antonio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Crescimento econômico:** da região Sul do Rio Grande do Sul : causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994.

_____. Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul. p.115-162. **Anais… Primeiro Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável**, Florianópolis, 2007. Disponível em:<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30419>. Acesso em 3 de nov. de 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** 5 ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARRETTO, Margarita. **Turismo e legado cultural: as possibilidades do planejamento.** 2. ed. Campinas: Papirus, 2001.

_____. **Planejamento responsável do turismo.** Campinas: Papirus, 2005.

BECKER, Dinizar F. A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional. In: BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

_____. Caracterização, entraves e potencialidades, prioridades estratégicas e programas estruturantes do desenvolvimento da Mesorregião Metade Sul. In: CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO (RS); BECKER, Dinizar Fermiano (Coord.). **Pró-RS II: por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

BENI, Mário Carlos. **A política de turismo**. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). Turismo: como aprender, como ensinar. São Paulo: SENAC. 2001.

_____. Política e Estratégia do Desenvolvimento Regional: Planejamento Integrado e Sustentável do Turismo. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 10, n.1, p.7-17, maio de 1999.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

BERNARDES, Nilo. **Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul.** Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997.

BOISER, Sérgio. La construcción social del regionalismo latinoamericano (Escenas, discursos y actores). **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 2, p.1-19, jul. 1994

_____. Y si el desarollo fuese uma emergencia sistemica? **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 8, n. 1, p. 1-9, jan./abr. 2003.

_____. **Centralización y descentralización territorial en el proceso decisorio del sector publico**. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1995.

_____. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial". **Revista Interacciones**, Campo Grande, v. 2, n.3, 2001.

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.13, p.111-143, 1996.

BOULLÓN, Roberto. **Os municípios turísticos**. Bauru, SP; Educs, 2005.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (orgs.). **Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008. Disponível em: http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper42.pdf Acesso em: 3 de nov. de 2014.

_____. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

COOPER, Chris*. Et al*. **Turismo: princípios e práticas**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CORIOLANO, Luiza Neide M.T. **Turismo: prática social de apropriação e de dominação de territórios.** In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges; ARROYO, Mônica e SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). **América Latina: cidade, campo e turismo.** Buenos Aires: Clasco, 2006.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

DESLANDES, Sulely. A construção do projeto de pesquisa. In: MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

DOMINGUES, M. V. D. R. ; CARVALHO, D. S. ; CARVALHO, Andréa Bento . O Polo Naval e Offshore e o desenvolvimento regional na metade sul do Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, v. 34, p. 933-954, 2013.

DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso**. **Novos estudos.** São Paulo, n.77, p.73-89, mar 2007.

ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário e SILVEIRA, Rogério. **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região.** Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.

_____. **Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma.** Santa Cruz do Sul: REDES, vol 10, n.3, p.47-55, 2005.

ETGES, Virginia E.; DEGRANDI, José Odim. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, v.1, n. 1, p. 85-94, outono de 2013.

ETGES, Virginia E. Desenvolvimento regional: uma análise da Metade Sul do Rio Grande do Sul. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 13, n. 2, p. 169-186, dez. 2010.

FEGER, José Elmar *et al*. Regionalização: um desafio para o planejamento estratégico do desenvolvimento . **Informe Gepec,** Toledo, v. 14, n. 2, p. 112-128, jul./dez. 2010.

FEGER, José Elmar; ETGES, Virginia. Regionalização para o planejamento do desenvolvimento turístico: uma discussão sobre critérios para a determinação de áreas com vistas a aplicar a política pública do setor. In: PIMENTEL, Thiago Duarte; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis (Org.). **Gestão pública do turismo no Brasil:** teorias, metodologias e aplicações. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

GASTAL, Suzana; MOESCH, Marutschka. **Turismo, educação e cidadania**. São Paulo: Aleph, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Disponível em <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00> Acesso em 3 de nov. 2014.

KNAFOU, R. Turismo e território. Para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, A. B. *et al.* (Org.). **Turismo e Geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 1999.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia.** São Paulo: EDUSP, 1999.

LIMONAD, E. Brasil século XXI, regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD, E. *et al*. **Brasil século XXI – por uma nova regionalização?** São Paulo: Max Limonad, 2004.

LIRA, Luis. **La confección de estrategias de desarrollo regional.** 1990. Disponível em:<http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/CEDRLuis_Lira.pdf>. Acesso em: 3 de nov. de 2014.

MAGALHÃES, Leandro Henrique. Discussão crítica acerca do turismo numa perspectiva materialista histórica. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio De Janeiro, v. 8, n. 2, p.95-104, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa; DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otávio; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis: Vozes, 2002.

_____. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** 10 ed. São Paulo: Hucitec., 2007.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/> Acesso em: 3 de nov. 2014.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Módulo Operacional 4: elaboração do plano estratégico de desenvolvimento do turismo regional**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/modulo_operacional_4_elaboracao_do_plano_estrategico_de_desenvolvimento_do_turismo_regional.pdf> Acesso em: 3 de nov. 2014.

_____. **Plano Nacional de Turismo.** Brasília, 2003. Disponível em:<http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf.> **Acesso em: 3 de nov. 2014.**

_____. **Plano Nacional de Turismo.** Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf.> Acesso em: 3 de nov. 2014.

_____. **Plano Nacional de Turismo.** Brasília, 2013. Disponível em: < http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/03planos_nacionais.html> Acesso em: 3 de nov. 2014.

OLIVEIRA, Maria. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

PECQUEUR, Bernard. A guinada territorial da economia global. **Política & Sociedade**. Florianópolis, v. 8, n. 14, p. 79–105, abril de 2009.

PESAVENTO, S. J. **História do Rio Grande do Sul**. 8.ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil.** 39. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

PROPOSTA DE ARRANJO PRODUTIVO LOCAL "POLO NAVAL E *OFFSHORE* DE RIO GRANDE E ENTORNO". 2013. Disponível em:< http://www.agdi.rs.gov.br/upload/1372964246_APL%20Polo%20Naval%20e%22Offshore%20de%20Rio%20Grande%20e%20Entorno.pdf> Acesso em: 3 de nov. 2014.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder.** São Paulo: Ed. Ática, SP.1993.

RODRIGUES, Adyr B. Turismo local: oportunidades de inserção. In: RODRIGUES, Adyr B. (Org.). **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

_____. Turismo e territorialidades plurais– lógicas excludentes ou solidariedade organizacional. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges; AROOYO, Mónica; SILVERIA, Maria Laura. **América Latina: cidade, campo e turismo.** CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, São Paulo. Dezembro 2006.

RODRIGUES, Arlete Moyses. A produção e o consumo do espaço para o turismo e a problemática ambiental. In. YÁZIGI, Eduardo. et al. (orgs) **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente**. 8ª Ed. Papirus, 2001.

SANTOS, Milton e SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil - território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** 4. ed. 2 reimp. São Paulo: EDUSP, 2006.

_____. **Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método.** 1977. Disponível em:< http://miltonsantos.com.br/site/wp-content/uploads/2011/08/sociedade-e-espaco-a-formacao-social-como-teoria-e-com-metodo_MiltonSantos_1977.pdf> Acesso em: 03 de nov. 2014.

_____. Território e Dinheiros. In: **Território e Territórios**. Niterói: Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGEO-UFF/AGB, 2002.

SILVEIRA, Maria Laura. **América Latina: cidade, campo e turismo.** CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, São Paulo. Dezembro 2010.

_____. Da fetichização dos lugares à produção local do turismo. In: RODRIGUES, Adyr Balastreri. **Turismo, modernidade, globalização.** São Paulo: HUCITEC, 1997.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; CAMPOS, Heleniza Ávila. Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 17, n. 1, p. 203 – 216, jan./abr. 2012.

SOUZA, M. J. L de. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local? In: RODRIGUES, A. B. (Org.). **Turismo e Desenvolvimento Local**. São Paulo: Hucitec, 1997.

TELES, Reinaldo M. de Sá. A importância do território na prática da planejamento turístico-Reflexões acerca do Brasil. In. RUSCHMANN, Doris Van de Meene; SOLHA, Karina Toledo (orgs.). **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006.

THEIS, Ivo Marcos; GALVÃO, Antônio Carlos. A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. **Revista Brasileira de ESTUDOS URBANOS E REGIONAI S**, Rio de Janeiro, v. 1 4, n. 2, p. 55-68, nov. 2012.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. **Bases teórico-metodológicas da pesquisa qualitativa em ciências sociais: ideias gerais para a elaboração de um projeto de pesquisa.** Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis. v.4. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

_____. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente & desenvolvimento.** São Paulo: SENAC-SP, 2006.

VIANA, Andyara Lima Barbosa. **Modelos relacionais para a organização e o desenvolvimento regional do turismo.** 2012. 307 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Número da entrevista:

PERFIL

Idade	
Formação	
Cargo atual	
Tempo de trabalho	
Vínculo com a prefeitura	
Familiaridade com o turismo	

SOBRE PLANEJAMENTO, TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- O que entende por território?
- O que entende por desenvolvimento? E desenvolvimento regional?
- Considera seu município desenvolvido? Porquê?
- E a sua região, considera desenvolvida?
- Considera importante iniciativas no âmbito regional? Caso positivo, cite algumas.
- Acha importante iniciativas apenas no seu município ou na região com parcerias?

- O entende por planejamento?
- Considera o turismo uma atividade econômica relevante no seu município? Acredita que possa trazer desenvolvimento?
- Conhece ou já leu o texto do Plano Nacional de Turismo (2003, 2007,2010, 2013)?
- Considera que existe planejamento turístico no seu município? Qual a sua relação com o planejamento e gestão do turismo? Acha importante?
- Como é a gestão do turismo no seu município?
- Qual o seu interesse em participar da gestão e planejamento do turismo no seu município?
- Como é a relação com os municípios vizinhos, estado e união?
- Existe alguma política de turismo no seu município? Participou do processo de elaboração?
- Faça uma avaliação geral. Quais os principais erros, dificuldades encontradas e acertos? Os resultados mais marcantes?
- Houve ampla participação?
- Outros municípios estão/foram envolvidos?

- Qual a opinião sobre o processo de gestão dessa política? Como foi a postura dos gestores?
- Qual a articulação institucional existente? (Intersetorial, pública, privada, terceiro setor).
- Como foi a implantação? Alguma dificuldade? Como foi a receptividade?
- Existe alguma outra iniciativa que participe da gestão do turismo? Como está organizada e como se dá a sua participação junta a prefeitura?

ANEXOS

ANEXO A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O TERRITÓRIO COMO BASE PARA O PLANEJAMENTO TURÍSTICO: ANÁLISE DA GESTÃO DO TURISMO NA REGIÃO EXTREMO SUL DO RS/BRASIL

I - O principal objetivo dessa pesquisa é analisar a compreensão do território por agentes públicos no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região do extremo Sul do RS. Justifica-se esta pesquisa pela carência de estudos sobre o tema na região e igualmente, devido o desenvolvimento da atividade turística na região do Extremo Sul do RS que vem se intensificando ao longo dos últimos anos, principalmente com a expansão do polo naval em Rio Grande, o qual tem atraído trabalhadores de diversos segmentos, contribuindo para dinamização da economia regional.

II - Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder a uma entrevista sobre o papel do território nas ações de planejamento e gestão do turismo na região do extremo Sul do RS, compreendida pelos municípios de Chuí, Jaguarão, Pelotas, Rio Grande e Santa Vitória do Palmar. Serão escolhidos para participar das entrevistas, secretários de turismo, responsáveis pelos departamentos de turismo nas respectivas secretarias e outros indivíduos indicados por informantes qualificados.

III - Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a UNISC.

IV - Sua participação na pesquisa não lhe trará benefícios diretos, contudo, contribuirá para o aprofundamento do debate sobre o tema e para a organização da atividade na região.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, declaro que autorizo a minha participação neste projeto de pesquisa, pois fui informado, de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa, dos procedimentos de entrevista o qual participarei, dos desconfortos e benefícios.

Fui, igualmente, informado:

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida a cerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- da liberdade de retirar meu consentimento, a qualquer momento, e deixar de participar do estudo;
- da garantia de que não serei identificado quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados ao presente projeto de pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo;

O Pesquisador Responsável por este Projeto de Pesquisa é SARAH MARRONI MINASI (Fone 53 99715766).
O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o voluntário da pesquisa e outra com o pesquisador responsável.

Data __ / __ / ____

_____ _____

Nome e assinatura do Voluntário Nome e assinatura do Pesquisador Responsável