



Vol. 10, Nº 23 (diciembre / dezembro 2017)

DA FORMULAÇÃO AOS RESULTADOS: ABORDAGENS CRÍTICAS SOBRE O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015

Luciana Scherer¹
Sandra Beatriz Fernandes²

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Luciana Scherer y Sandra Beatriz Fernandes (2017): "Da formulação aos resultados: abordagens críticas sobre o plano de desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 23 (diciembre / dezembro 2017). En línea: <http://www.eumed.net/rev/turydes/23/riograndesul.html>

RESUMO

O presente trabalho versa sobre política pública e desenvolvimento, pautados no turismo como atividade relevante na econômica, na sociedade e na cultura, tendo um olhar que parte do princípio que um plano de turismo é um instrumento importante para o desenvolvimento regional e estadual. Sobre turismo, traz o argumento acerca da importância desse fenômeno na sociedade atual, e como o Estado deve estar presente nesta atividade através das políticas públicas. Ao analisar o Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012-2015, busca-se um olhar crítico sobre a formulação, eixos estratégicos, desafios, projetos, metas e resultados, esses baseados nos dados e informações divulgados pela própria Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer do Estado do Rio Grande do Sul. É uma investigação de caráter qualitativo, com um esforço epistemológico que parte do próprio instrumento de desenvolvimento, através de análises – do próprio plano, de documentos, dados e informações estatísticas, estudos e artigos sobre o tema. Ao analisar o plano objetiva-se não a operacionalização de uma crítica, mas sim o apontamento de possíveis relocalizações partindo-se do próprio plano, que representou, no ano de 2012, para o turismo no Rio Grande do Sul, uma retomada na atividade com um documento norteador das ações de desenvolvimento turístico, e que agora passados cinco anos da sua divulgação e início das atividades por ele planejadas, já é possível a realização de uma análise que aborde fragilidades e pontos fortes dessa política estadual.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas Públicas; Turismo; Desenvolvimento; Plano de Desenvolvimento. Rio Grande do Sul.

DE LA FORMULACIÓN A LOS RESULTADOS: ENFOQUES CRÍTICOS SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO DEL TURISMO DEL RÍO GRANDE DEL SUR 2012-2015

RESUMEN

El presente trabajo versa sobre política pública y desarrollo, pautados en el turismo como actividad relevante en la economía, la sociedad y la cultura, teniendo una mirada que parte del principio que un plan de turismo es un instrumento importante para el desarrollo regional y estatal. Sobre el turismo, trae el argumento acerca de la importancia de este fenómeno en la sociedad actual, y cómo el Estado

¹ Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Administradora (UFRGS), Bacharel em Turismo (PUCRS) e Mestra em Ciências Sociais (PUCRS). Email: lucianascherer@yahoo.com.br

² Doutora, Professora no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). Agrônoma e Mestra em Agronomia (UFMS). Email: sandravf@unijui.edu.br

debe estar presente en esta actividad a través de las políticas públicas. Al analizar el Plan de Desarrollo del Turismo 2012-2015, se busca una mirada crítica sobre la formulación, ejes estratégicos, desafíos, proyectos, metas y resultados, esos basados en los datos e informaciones divulgados por la propia Secretaría de Turismo, Deporte y Ocio del Estado de Río Grande del Sur. Es una investigación de carácter cualitativo, con un esfuerzo epistemológico que parte del propio instrumento de desarrollo, a través de análisis - del propio plano, de documentos, datos e informaciones estadísticas, estudios y artículos sobre el tema. Al analizar el plan se objetiva no la operacionalización de una crítica, sino el apunte de posibles relocalaciones partiendo del propio plano, que representó, en el año 2012, para el turismo en Rio Grande do Sul, una reanudación en la actividad con Un documento orientador de las acciones de desarrollo turístico, y que ahora pasados cinco años de su divulgación e inicio de las actividades por él planificadas, ya es posible la realización de un análisis que aborde fragilidades y puntos fuertes de esa política estadual.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas; Turismo; Desarrollo; Plan de Desarrollo. Rio Grande del Sur

FROM FORMULATION TO RESULTS: CRITICAL APPROACHES ON THE TOURISM DEVELOPMENT PLAN OF RIO GRANDE DO SUL 2012-2015

ABSTRACT

The present work deals with public policy and development, based on tourism as a relevant activity in the economy, society and culture, taking a view that assumes that a tourism plan is an important instrument for regional and state development. On tourism, it argues about the importance of this phenomenon in the current society, and how the State must be present in this activity through public policies. In analyzing the Tourism Development Plan 2012-2015, a critical look at the formulation, strategic axes, challenges, projects, goals and results, based on data and information released by the Secretariat of Tourism, Sport and Leisure State of Rio Grande do Sul. It is a research of a qualitative nature, with an epistemological effort that starts from the development instrument itself, through analyzes - of the plan itself, of documents, data and statistical information, studies and articles on the subject. When analyzing the plan, it is objected not to the operationalization of a criticism, but rather to point out possible relocations starting from the plan itself, which represented, in the year of 2012, to the tourism in Rio Grande do Sul, a resumption of activity with document guiding the actions of tourism development, and that now five years after its dissemination and the beginning of the activities planned by it, it is possible to carry out an analysis that addresses weaknesses and strengths of this state policy.

KEYWORDS: Public Policy; Tourism; Development; Development Plan. Rio Grande do Sul State.

INTRODUÇÃO

O Turismo vem conquistando espaço como campo de estudo em diversas áreas, porém muito ainda está por ser feito no sentido de produzir um conhecimento que possa revelar todas as dimensões desse fenômeno que vem crescendo em importância no mundo, principalmente em relação ao seu papel no desenvolvimento. Estudar políticas públicas em Turismo é uma estratégia no sentido de tentar buscar entendimento sobre um tema pouco abordado, porém importante para o desenvolvimento regional. É também uma tentativa de contribuir, através da produção de conhecimentos e análises críticas sobre instrumentos e processos de desenvolvimento, para a mudança do quadro social no qual estamos inseridos.

O presente trabalho constitui-se em um estudo no campo do turismo, do desenvolvimento e das políticas públicas. O objeto em análise é o Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Rio Grande do Sul 2012-2015. Esse plano fora elaborado no Governo de Tarso Genro, na gestão 2011-2014, através da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer (SETUR), objetivando nortear a política de Turismo do Estado. Através do plano, o governo do Estado mostrou-se disposto a implementar uma política pública para a área, contribuindo, assim, para o incremento do Turismo no Rio Grande do Sul, e a partir disso contribuir para o desenvolvimento econômico, social e cultural do estado.

Segundo posicionamento do então governador Tarso Genro, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento do Turismo e com a reestruturação da Secretaria de Turismo, o seu governo

reafirmou os objetivos que tinha com o setor, já que foi possível fortalecer o ente público para que pudesse atuar como do processo em todo o estado, unindo, fortalecendo e agregando as 11 regiões turísticas no Rio Grande do Sul, articulando os poderes públicos, as universidades, associações empresariais e micro, pequenas e grandes empresas.

O plano, colocado e apresentado como um legado para o setor, hoje já é passível de análise e entendimentos, podendo ser avaliado desde a formulação, implementação, seus projetos e metas, e por fim, os resultados do processo, tanto na visão dos formuladores como do *trade* turístico³.

As questões teórico-metodológicas pautam-se, principalmente, nos seguintes pressupostos: uma pesquisa que combina esforços epistemológicos de análise interpretativa no sentido de tentar entender o próprio plano: sua formulação, sua implementação, seus objetivos e programas, resultados e eventuais críticas ao mesmo. A metodologia utilizada foi a das ciências sociais, sendo o estilo qualitativo, com as seguintes técnicas: Pesquisa bibliográfica sobre turismo, política pública e planos de desenvolvimento, leitura e análise do Plano e demais documentos, busca de dados estatísticos e análise de informações buscadas junto a equipe da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul.

O presente trabalho está estruturado em três partes principais: uma primeira sessão de discussões de referenciais teóricos aborda o turismo e a sua importância para o desenvolvimento regional, e discussões sobre planejamento, planos e políticas públicas. A Segunda parte irá debruçar-se sobre o Plano de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: apresentando-o e caracterizando-o. A terceira parte trará uma análise crítica do plano, a partir das análises do próprio plano, bem como documentos, estudos, dados e informações disponibilizados pela Setel-RS, Mtur, FGV, Sebrae e POACVB, buscando apontar os pontos fortes, fragilidades, possíveis negligências teórico-metodológicas do instrumento, mas principalmente apontar retomadas que possam servir de indicações para o turismo de fato servir como fonte de desenvolvimento nas regiões, no estado do Rio Grande do Sul e também em demais regiões que queiram inspirar-se debruçando-se sobre planos já implementados e analisados.

1. TURISMO, POLÍTICA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O turismo é um fenômeno relacionado às viagens, com a visita a um local diverso da residência das pessoas. As viagens não são uma novidade da nossa época, pois, desde que se formaram as primeiras sociedades, o homem começou a viajar pelos mais diversos motivos: econômicos, políticos, sociais, culturais, esportivos e científicos.

Nos últimos anos, observa-se no mundo o crescimento contínuo do fenômeno turístico. A participação da atividade turística na economia brasileira já representa 3,7% do PIB do nosso país. De 2003 a 2009, o setor cresceu 32,4%, enquanto a economia brasileira apresentou expansão de 24,6% (MTUR, 2012). Para o World Travel & Tourism Council (WTTC), no ano de 2011, cerca de 2,74 milhões de empregos diretos foram gerados pelo turismo e com estimativa de crescimento de 7,7% para o ano de 2012, totalizando 2,95 milhões de empregos (WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL, 2013a). Em alguns países, principalmente naqueles em desenvolvimento, o Turismo é analisado como uma das melhores alternativas capazes de introduzir melhoria na qualidade de vida da sociedade.

O turismo pode contribuir significativamente com a criação de oportunidades de emprego, favorecendo os jovens e os beneficiários dos programas sociais, visto que o turismo é uma atividade econômica que necessita de menor investimento para a criação de postos de trabalho. Para Casemiro Filho (2002), com cada milhão a mais de investimento, o país triplica o número de empregados, pois o turismo é composto de diversos setores e também por ser intensiva em mão de obra, em função da natureza dos serviços envolvidos na sua cadeia produtiva.

Assim, a atividade turística pode contribuir para a melhoria da distribuição de renda entre as diferentes regiões, já que a infra-estrutura montada nas regiões mais pobres permite que os turistas das regiões mais desenvolvidas e com maior renda sejam recebidos, fazendo com que ocorra um ingresso de renda das áreas mais ricas para as mais pobres.

Sua contribuição para a criação de riquezas e melhoria do bem-estar dos cidadãos faz-se sentir de múltiplas formas: pelo desenvolvimento de infraestruturas que estimula, pela preservação do ambiente, pelo investimento e inovação que promove, pela recuperação do patrimônio histórico e cultural que requer e, principalmente, pela produção e empregos que gera.

³Trade turístico se refere, de forma mais ampla, à cadeia de negócios relacionados ao turismo, como as operadoras, as agências, os hotéis, restaurantes, atrativos turísticos, universidades, associações. Pode ser caracterizado como todos os atores do mercado que envolvem e interferem na atividade turística.

Os benefícios do Turismo não se restringem à esfera econômica, embora esta última constitua o argumento mais facilmente visível às autoridades públicas e por si só basta para o investimento no setor. O Turismo pode contribuir para o desenvolvimento social e cultural das populações, desenvolve o enriquecimento pessoal dos viajantes, amplia os conhecimentos humanos, possibilitando acesso aos recursos naturais e culturais de uma nação. Também pode atuar nas ações para a preservação dos bens culturais, tradições e costumes, bem como em relação ao patrimônio natural de determinada região.

Autores que têm se dedicado à análise da relação entre Turismo e desenvolvimento apontam que a atividade turística não deve ser vista como um fim em si, mas como uma das alavancas que podem impulsionar o desenvolvimento. Com o posicionamento de que o turismo é um vetor positivo que proporciona inúmeros benefícios e impactos desejáveis e que seu efeito multiplicador é significativo nas economias e nos aspectos político-sócio-culturais em uma região, encontramos possibilidade de colocar essa atividade como uma importante fonte de desenvolvimento regional. Ao pensar na relação entre o turismo e o desenvolvimento regional, a primeira questão que pode ser destacada é complexidade que ambos os conceitos apresentam. Para entender-se desenvolvimento é necessário utilizar-se de perspectiva multidisciplinar e sistêmica, sem deixar de considerar aspectos culturais, sociais, naturais, econômicos e espaciais (assim como faz-se para entender o turismo), sendo que a multidisciplinaridade de olhares torna o desenvolvimento objeto de estudo de inúmeras disciplinas e profissionais e diversas áreas (SACHS, 1986).

O termo Desenvolvimento Regional, pode se compreendido como uma derivação do termo Desenvolvimento, entendido como o processo de mudança que articula o avanço da estrutura produtiva da economia, a elevação da qualidade de vida da população e a conservação ambiental. Desenvolvimento, em qualquer concepção, deve resultar do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida, ou seja, deve incluir “as alterações da composição do produto e a alocação de recursos pelos diferentes setores da economia, de forma a melhorar os indicadores de bem-estar econômico e social (pobreza, desemprego, desigualdade, condições de saúde, alimentação, educação e moradia)” (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). As prioridades de desenvolvimento devem ser capazes de administrar os avanços em cada uma dessas dimensões, contornando os conflitos e tensões entre a economia, a sociedade e o meio ambiente. Ao tratar-se de desenvolvimento regional aliado ao turismo é preciso ter em mente que isso não é o resultado de uma construção apenas teórica, mas sim uma necessidade real, uma forma de gerir mais eficazmente os fatores e os atores de desenvolvimento, tanto no melhor uso dos recursos como na garantia de uma maior participação dos diferentes atores. Deve, ainda, procurar soluções para os problemas criados pela dinâmica da economia global, especialmente no que respeita à atenuação dos, cada vez mais, evidentes desequilíbrios espaciais. Um processo de desenvolvimento regional deve englobar o esforço das sociedades na formulação de políticas com o objetivo de abordar questões centrais da complexidade contemporânea, o que torna a região o protagonista de seu próprio processo de desenvolvimento.

As formas como as regiões irão pautar suas estratégias de desenvolvimento regional passam por dois modelos: a partir de forças exógenas ou endógenas. Pode-se entender Desenvolvimento Regional Exógeno como aquele pautado em forças externas, por exemplo, os modelos centrados na atração de empresas externas para as regiões periféricas. Já o conceito de Desenvolvimento Regional Endógeno, do ponto de vista espacial ou regional, pode ser entendido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local (AMARAL FILHO, 1996), e do ponto de vista da relação com os atores é aquele que conta com a participação direta da comunidade local, visa à utilização das potencialidades humanas, econômicas, sociais, culturais e naturais (CAVALCANTE, 2014). Em relação às estratégias de desenvolvimento é importante ressaltar a não possibilidade de se escolher apenas um dos modelos, ou seja, o desenvolvimento dar-se-á de maneira bem mais exitosa se obtivermos a combinação de estímulos externos com esforços de natureza interna nas regiões.

Outro aspecto que temos que levar em consideração é a combinação dos esforços desenvolvidos nas mais diversas escalas, já que “nenhuma escala per se é boa ou ruim” (BRANDÃO, 2014 p. 36), sejam elas, global, nacional, estadual ou subregional (CARGNIN, 2014). Com a concepção das estratégias de desenvolvimento regional, a atividade turística, ganhou espaço dentre as possíveis medidas para a diminuição dos desequilíbrios e se bem planejado, organizado e gerido, firma-se como uma estratégia de complementação, permitindo estabilidade e integração das atividades pertinentes à atividade turística. Essas estratégias regionais precisam ser planejadas, e articuladas com escalas maiores (Nacional e Estadual) e integradas no dia-a-dia das instâncias de governanças locais e regionais das localidades pautadas na necessidade de planejamento.

Planejamento é um processo contínuo de tomadas de decisão, voltado para o futuro e para a perseguição de um ou mais fins. Também é possível entender que esse processo consiste em um conjunto de atividades que envolvem a intenção de estabelecer condições favoráveis para alcançar objetivos propostos (ANSARAH, 2001). Ele tem como objetivo o aprisionamento de facilidades e serviços para que uma comunidade atenda seus desejos e necessidades. Muitos outros autores definem planejamento com conceitos complementares, que contemplam a noção de sistema de ideias organizadas, processo de determinação de objetivos, meios de alcançar os objetivos desejados, curso de ação, mecanismo de orientação ao futuro (RUSCHMANN, 2001). O planejamento público é um processo intangível, que precede e orienta a ação, em diferentes momentos, de modo a nortear o futuro e a ação governamental. Todavia, é importante considerar que o planejamento não pode ser considerado sinônimo de plano e de política.

Plano é um documento que reúne um conjunto de decisões sobre determinada temática ou setor econômico (SANSOLO E CRUZ, 2003), enquanto que a política integra o processo de planejamento governamental e se refere a todas as decisões de atuação do governo a respeito de um setor da vida social.

A Política de Turismo é a espinha dorsal do “formular” (planejamento), do “pensar” (plano), do “fazer” (projetos e 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 (política nacional), de um estado (política estadual) ou de uma região (política regional/municipal) (BENI, 2000). Esse é o conceito que pode ser considerado mais completo para nortear as análises do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015.

2. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL – 2012-2015

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul – 2012 – 2015 fora elaborado a partir da sintetização dos resultados das Conferências Regionais de Turismo, da I Conferência Estadual e das 5 Conferências Temáticas, realizadas entre os meses de agosto a outubro de 2011, reunindo, aproximadamente, 1.800 pessoas. As Conferências Regionais de Turismo ocorreram nas 11 regiões turísticas do Rio Grande do Sul, organizadas pela equipe da Secretaria de Estado do Turismo em conjunto com instâncias de governanças regionais já instituídas. Os temas debatidos durante as conferências regionais foram divididos em cinco blocos, sendo: Apresentação do diagnóstico do Turismo, em uma abordagem mundial, nacional e gaúcha; Apresentação do Sistema de Gestão Turística do Rio Grande do Sul, com seus desafios, dificuldades e objetivos propostos; Apresentação do Índice de Competitividade do Turismo, a fim de estimular as regiões a pensarem seus posicionamentos, entraves e áreas a serem desenvolvidas e a Formação de Grupos Apresentação dos projetos elencados pelo grupo para socializar as ideias discutidas.

Já as Conferências Temáticas surgiram a partir da percepção de que algumas demandas deveriam ser levantadas e discutidas sob a ótica dos segmentos, e assim, foram pensadas a partir das demandas dos representantes dos segmentos turísticos⁴ do Estado e organizadas em conjunto com os mesmos. As cinco Conferências Temáticas foram sistematizadas a partir dos segmentos de Turismo Rural, Turismo de Negócios e Eventos, Ecoturismo e Turismo de Aventura, Turismo Paleontológico, e Turismo Étnico-Afro. Durante as Conferências Temáticas surgiram 635 propostas para elaboração de projetos de âmbito municipal, regional e estadual, que foram reavaliados e sintetizados em cinco desafios a serem discutidos na Conferência Estadual de Turismo.

A Conferência Estadual de Turismo aconteceu nos dias 14 e 15 de dezembro de 2011, com a presença de mais de 650 representantes de todas as regiões turísticas do Estado do Rio Grande do Sul, e tinha o papel de apresentar as abordagens, discussões e propostas delineadas durante as conferências regionais e temáticas, para a partir delas, apresentar e validar o documento base que daria suporte à construção do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015.

O plano está estruturado em quatro partes. A primeira parte apresenta a *Análise da Situação Atual*, apresenta-se um panorama do turismo, com informações sobre a economia, sobre fluxos turísticos nacionais e internacionais, com um olhar bastante voltado para a economia e para suas

⁴ A segmentação do turismo é entendida como uma forma de organizar o turismo para fins de planejamento, gestão e mercado. Os segmentos turísticos podem ser estabelecidos a partir dos elementos de identidade da oferta e também das características e variáveis da demanda. Quando organizados pela oferta, chegamos nos tipos de turismo, que podem ser os mais variados, conforme o marco conceitual utilizado. A segmentação pela oferta reflete a motivação que faz o turista consumir determinado roteiro, produto, destino. Já a segmentação pela demanda determina o tipo de turista, baseado em suas características.

influências no turismo. A ideia é apresentar o panorama atual, em uma análise descendente, com as apresentações de dados, informações estatísticas, cenários econômicos e tendências mundiais, brasileiras e por último, gaúchas. Na seqüência, traz-se a atual organização de uma espécie de configuração político-turística, onde estão estabelecidas as regiões e as microrregiões turísticas, e seus municípios com dados sobre população, PIB, estrutura turística, características ambientais e culturais, destinos e atrativos.

Na terceira partes são construídos alguns cenários para o turismo no Rio Grande do Sul, abordando questões referentes a economia, sociedade e política. São construídos quatro cenários alternativos e apontou-se para o cenário mais provável para o turismo no estado. Por último, a etapa fundamental, onde estão os eixos estratégicos, desafios, projetos e metas do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. Os eixos estratégicos foram identificados a partir da análise das seções anteriores e objetiva consolidar os valores que devem ser levados em consideração para conduzir o trabalho que visa o desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Sul. Os eixos irão auxiliar na definição do caminho a ser seguido, tanto pelo poder público como pela iniciativa privada e todo o *trade* turístico do estado. Os desafios equivalem às áreas que serão foco de atuação da política estadual, e partindo deles, foram determinados os projetos que deveriam ser executados até 2015 para que o turismo tornasse-se um vetor de desenvolvimento no estado. Por fim, foram definidas metas para cada um dos desafios propostos.

Em relação ao mapa político-turístico e as definições de Regiões e Microrregiões Turísticas, é importante lembrar que com a formulação, no ano de 2000, no governo de Olívio Dutra, do Plano “Viajando pelo Rio Grande” foi realizado o Zoneamento Turístico do Estado com base nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que foram distribuídos em 09 zonas, e as zonas foram ainda divididas em regiões turísticas (SCHERER, 2005).

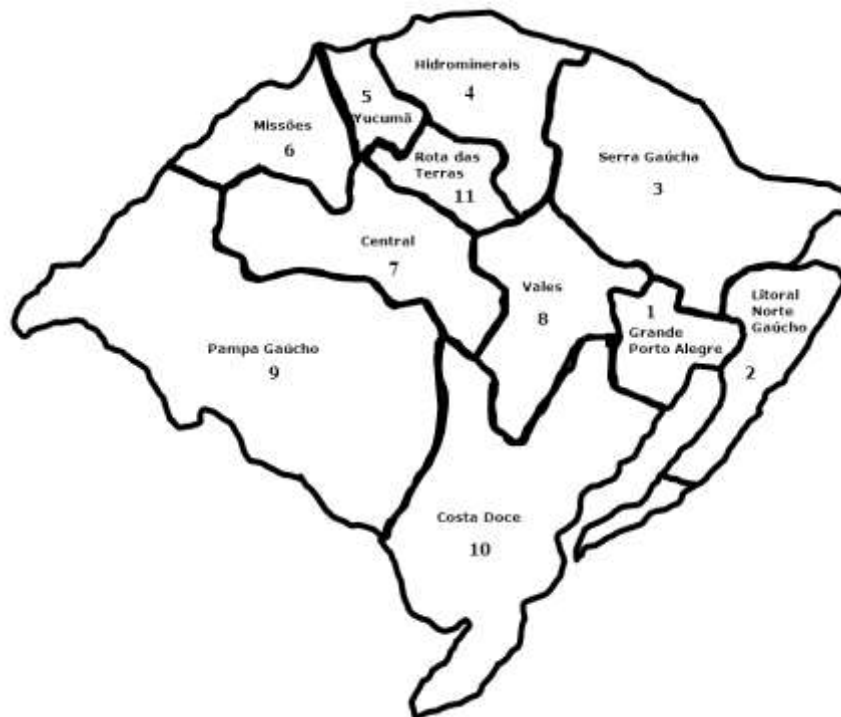
Figura 1: Zoneamento Turístico no Plano Viajando pelo Rio Grande



Fonte: Setur, 2000

A partir do ano de 2007, a denominação zonas turísticas foi substituído pela por regiões turísticas, e ocorreram algumas mudanças nas organizações do antigo planejamento do zoneamento turístico do estado. Neste ano, a então Região das Missões foi desmembrada, surgindo assim a décima região turística do estado: a região turística Yucumã. Dois anos depois, a Região Central também se desmembrou por pedido da instância de governança local, sendo criada a região da Rota das Terras.

Figura 2: Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul – desde 2007



Fonte: www.turismo.rs.gov.br

O Plano definiu 10 Eixos Temáticos, 5 Desafios e esses desdobram-se em 25 Projetos. As Metas foram definidas em relação a cada um dos 5 Desafios colocados no Plano.

Os eixos estratégicos buscam nortear o plano, servir de apoio quanto aos temas que devem ser trabalhados:

01. Gestão Descentralizada e Participativa
02. Planejamento e Avaliação
03. Desenvolvimento Regional
04. Desenvolvimento Social
05. Promoção da Diversidade e a Acessibilidade
06. Tradição e Cultura do Rio Grande do Sul
07. Produtos do Rio Grande do Sul
08. Competitividade, Empreendedorismo e Inovação
09. Rio Grande do Sul para os Gaúchos, para os Brasileiros e para o Mundo
10. Sustentabilidade

Já os desafios são os temas que se colocam como dificuldade para o desenvolvimento do turismo no RS, e que merecem ser trabalhados com o objetivo de serem superados para então poder-se incrementar a atividade turística. Eles foram pensados partindo-se dos eixos estratégicos:

1. Implantar o Sistema de Gestão do Turismo no Rio Grande do Sul
2. Preparar o Rio Grande do Sul para captar e realizar eventos
3. Aumentar a competitividade das regiões turísticas do Rio Grande do Sul
4. Posicionar o produto turístico do Rio Grande do Sul no mercado nacional e internacional
5. Fomentar o empreendedorismo, a inovação e a qualificação dos serviços turísticos

Os projetos foram elaborados pela equipe da Secretaria de Turismo com base nos itens abordados nas Conferências Regionais, nas Conferências Temáticas e na Conferência Estadual, sendo que cada um desses projetos objetiva contribuir para a superação dos desafios, contribuir para o desenvolvimento do turismo, para o incremento da competitividade e interiorização do turismo no

estado. Para tanto, cada desafio antes apresentado no Plano, fora desdobrado em projetos que visavam o seu enfrentamento:

Para o desafio “IMPLANTAR O SISTEMA DE GESTÃO DO TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL”, projetos propostos foram:

- Fortalecimento da gestão do turismo nas regiões
- Núcleo de estudos e pesquisas de turismo
- Fortalecimento dos colegiados estaduais de turismo
- Sistema de monitoramento do turismo
- Rede virtual da governança do turismo
- Fortalecimento da comissão permanente turismo Brasil Sul - CTBS

O segundo desafio elencado no Plano “PREPARAR O RIOGRANDE DO SUL PARA CAPTAR E REALIZAR EVENTOS”, os projetos elaborados foram:

- Plano estratégico do segmento de turismo de negócios e eventos
- Centro de eventos da região metropolitana de Porto Alegre
- Apoio à captação de eventos
- Apoio à realização de eventos

Em relação ao terceiro desafio –“AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DAS REGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO SUL”, foram formulados os seguintes projetos:

- Apoio ao planejamento turístico regional e municipal
- Implantação do programa de desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Sul - PRODETUR/RS
- Desenvolvimento e aprimoramento dos produtos turísticos
- Índice de competitividade do turismo do Rio Grande do Sul
- Qualificação da infraestrutura básica e turística

Para o enfrentamento do desafio de “POSICIONAR O PRODUTO TURÍSTICO DO RIO GRANDE DO SUL NO MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL”, citam-se os quatro próximos projetos:

- Plano estratégico de marketing
- Marca turística do Rio Grande do Sul
- Plano operacional de marketing
- Apoio à criação de planos regionais de marketing

E, por último, em relação ao quinto desafio “FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS” foram formulados 6 projetos:

- Fomento à inovação no turismo
- Fomento da produção associada ao turismo
- Qualificação do *trade* turístico
- Cadastro e legalização de empreendimentos turísticos
- Qualificação para gestores públicos
- Fomento aos investimentos da iniciativa privada

Para os gestores da política de turismo, o monitoramento da implantação da política definida pela Setur-RS nesse Plano dependia de um acompanhamento permanente de suas ações, projetos e resultados, e como forma de propiciar esse acompanhamento, para cada um dos cinco Desafios propostos no Plano foram estabelecidas metas que seriam acompanhadas desde o ano de 2012 até o ano de 2015, como exposto na figura 3.

Figura 3 – Metas para os Desafios do Turismo no RS

**DESAFIO 1 - IMPLIMENTAR O SISTEMA DE GESTÃO DE
TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL**

	2012	2013	2014	2015
META: Número de colegiados Municipais nas regiões turísticas:	↓ 85	↓ 120	↓ 180	↓ 250

**DESAFIO 2 - PREPARAR O RIO GRANDE PARA CAPTAR E
REALIZAR EVENTOS**

	2012	2013	2014	2015
META: Número de eventos internacionais realizados no estado	↓ 32	↓ 40	↓ 50	↓ 62

**DESAFIO 3 - AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DAS
MICRORREGIÕES TURÍSTICAS DO RS**

	2012	2013	2014	2015
META: Média do Índice de Competitividade Estadual	↓ 54,6	↓ 56,4	↓ 58,2	↓ 60,1

**DESAFIO 4 - POSICIONAR O RS NO MERCADO NACIONAL E
INTERNACIONAL**

META:	2012	2013	2014	2015
Desembarques Nacionais (milhões)	↓ 3,9	↓ 4,4	↓ 5,1	↓ 5,5
Desembarques Internacionais (mil)	380	432	486	545

**DESAFIO 5 - FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A
INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS**

META:	2012	2013	2014	2015
Empresas das ACT (mil)	↓ 18,7	↓ 19,5	↓ 20,3	↓ 21,2
Pessoas empregadas nas ACT (mil)	250	280	314	254

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Plano

A análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Sul 2012-2015, focando na formulação, eixos temáticos, desafios, projetos, metas e resultados será realizada na sessão a seguir, com o intuito de contribuir, através de um olhar crítico para a construção de novos instrumentos e políticas que possam contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, por meio da atividade turística.

3. UM OLHAR PARA O PLANO: DA FORMULAÇÃO AOS RESULTADOS

Ao analisar um instrumento de desenvolvimento com um olhar para as suas potencialidades e entraves, entende-se que os elementos não podem ser compreendidos de forma isolada, fazendo-se necessário contextualizar e entender alguns períodos importantes e também algumas dinâmicas do turismo estadual e nacional que provocam mudanças nas concepções e nos instrumentos políticos de desenvolvimento.

O Rio Grande do Sul foi pioneiro na elaboração de propostas de intervenção planejada no turismo, já que em 1959 lançou o primeiro plano de desenvolvimento turístico do Brasil (HOHLFELDT, 2008), inaugurando uma era de valorização da atividade pública do Turismo de forma planejada.

O último plano, o anterior ao atual Plano de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Sul, foi o “Viajando pelo Rio Grande”, elaborado no Governo Olívio Dutra, na gestão 1999-2002, também através da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer (SETUR). Esse plano foi formulado com o objetivo de nortear a política de turismo do Estado, com vistas ao desenvolvimento e o incremento do turismo no Rio Grande do SUL, e foi fruto de um debate que preencheu o ano de 1999. Para formulação do Plano, a equipe partiu do planejamento estratégico da SETUR, elaborado no primeiro semestre daquele ano. Fora elaborado um diagnóstico⁵, que segundo técnicos da época parecia bastante negativo, mas que serviu para alertar sobre a realidade e sobre quais os rumos deveriam ser seguidos. A partir do diagnóstico, foram elaborados, no âmbito do plano, quatro programas: Programa de Oferta Turística, Programa de Demanda Turística, Programa de Legislação Turística e Programa de Qualificação de Recursos Humanos, e dez objetivos. Havia, sob orientação do plano, uma significativa tendência voltada à promoção dos atrativos. Nas ações desse período, era possível notar a presença do estado em ações de comercialização – realização de feiras, e participação de feiras nacionais e internacionais, workshops, rodadas de negócios. Merece destaque a realização do Salão Gaúcho do Turismo, constituída em uma feira voltada para agentes, operadores e público final com o objetivo de apresentar, divulgar e comercializar os produtos turísticos do Rio Grande do Sul. Os moldes desse Salão gaúcho deram origem, na esfera federal, à realização do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, a partir de 2005 considerado o maior evento de mobilização, promoção e comercialização dos produtos e roteiros turísticos, visando o atingimento do público final e o incremento do fluxo turístico doméstico.

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 surge em um período em que, há duas gestões anteriores não havia um documento oficial que norteasse o planejamento e o desenvolvimento do turismo do Estado: entre os governos Germano Rigotto do PMDB (2003 – 2006) e Yeda Cruzius do PSDB (2007 - 2010) as ações da Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul caracterizaram-se pela inexistência de planejamento formal e amplamente divulgado. Em ambos os governos a secretaria de estado do turismo apresentou continuidade quanto ao seu gestor, o que em muitos casos é um fator positivo, nesse caso consolidou um período sem plano e sem uma estratégia norteadora que serviria para o auxílio nas escolhas a serem realizadas, nas ações a serem priorizadas. Esse cenário, para o turismo é uma estratégia bastante delicada, pois o setor envolve uma diversidade de atores públicos e privados, territórios, atrativos e infraestrutura que dificilmente poderão alinhar-se e desenvolver-se sem a atuação protagonista do setor público.

Apontavam indícios, nesse momento, uma concepção de estado mínimo, onde a secretaria atuaria menos e as regiões e os atrativos deveriam ser os protagonistas no desenvolvimento do turismo, caracterizada por posicionamentos do então governador Rigotto sobre o papel do estado quanto às estratégias de desenvolvimento: "estão no estímulo à iniciativa privada, com um setor público que deixe de se constituir em entrave e passe a agir como motor do crescimento" (CARTA MAIOR, 2004). Ainda, na mesma reportagem Germano Rigotto, então governador do Estado, expõe a seguinte idéia:

"Um Estado menor é sinônimo de uma economia pujante e de uma sociedade responsável. Um Estado menor é sinônimo de um cidadão que tem mais recursos para atender às necessidades de sua própria família. Quando impostos são aumentados, é você, cidadão-contribuinte, que está pagando a conta. Chegou o momento de o Rio Grande pensar grande, redesenhando o seu futuro. As entidades signatárias reafirmam publicamente a disposição para que seja

⁵Diagnóstico turístico é o exame de todos os componentes do turismo tanto do ponto de vista efetivo, quanto do ponto de vista potencial. Compreende o exame da demanda existente, da oferta de atrativos, de serviços, de serviços de apoio ao turismo e de infra-estrutura básica. O diagnóstico deve avaliar a qualidade dos componentes do turismo, mensurando suas potencialidades em termos de turistas, deve compreender também, a análise quantitativa e qualitativa dos recursos humanos disponíveis para o turismo, bem como o exame dos instrumentos legais de preservação do patrimônio turístico (IGNARRA, 1999:64).

elaborado um novo projeto de Estado, adequado às nossas necessidades e às potencialidades da economia gaúcha" (CARTA MAIOR, 2004)

O planejamento do setor turístico contraria a orientação de estado mínimo, pois necessita da presença do Estado no nível de idealização e formulação de políticas e desenvolvimento de ações, e não apenas, nas situações colocadas por Brandão onde se destaca a atuação mínima para gerenciar crises (BRANDÃO, 2004). Ao contrário, o Estado pode e deve através de suas políticas, construir táticas estratégias que envolvam o processo de resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas (BRANDÃO, 2004). Este é um dos desafios impostos pela atividade turística, pois em muitos casos, apesar da existência de políticas públicas, o turismo tem seu desenvolvimento marcado pela não incorporação de grande parcela da população, dos territórios e dos potenciais atrativos do Estado.

Na contramão do estado, nesse mesmo período, o governo federal, instituiu em janeiro de 2003, a criação do Ministério do Turismo. Três meses depois, fora lançado o Plano Nacional do Turismo 2003-2007, considerado o primeiro documento de caráter técnico e generalizante, voltado à organização e ao desenvolvimento do setor do turismo no Brasil. Esse acontecimento surge como a marcação de um novo status adquirido pelo turismo na administração pública federal, e foi exaltado como um reflexo da reconhecida e crescente importância que tem esta atividade para o País.

Nesse sentido, entre 2003 e 2010, observa-se um dilema entre as escalas de desenvolvimento. A esfera estadual parece delegar para a esfera nacional e para as locais a gestão dos seus territórios e das suas potencialidades no cenário turístico. Os localismos criticados (BRANDÃO, 2014) entraram em cena no Rio Grande do Sul, e esse período, caracterizado pela não-existência de um plano norteador para as ações da esfera pública, é apontado por alguns agentes do *trade* turístico como um período de retrocesso para o turismo estadual.

3.1 A FORMULAÇÃO

Como já exposto anteriormente, a formulação do Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012-2015 ocorreu com a organização de conferências regionais, em todas as regiões do Estado no ano de 2011, com as conferências temáticas, culminando com a Conferência Estadual de Turismo em dezembro de 2011 na cidade de Porto Alegre.

A coordenação e a condução dessa formulação deram-se a partir da contratação de consultoria especializada da Fundação Getúlio Vargas (FGV PROJETOS) com o apoio dos técnicos da SETUR.

Essa orientação participativa resgata uma metodologia na qual se busca a inserção dos agentes integrantes do *trade* turístico, das regiões, territórios e iniciativa privada do Estado, esses figurando como os atores políticos na condição de subsistema da complexidade da formulação da política pública. Os atores políticos têm condições de formar redes, comunidades e grupos de pressão que poderão influenciar e redirecionar os rumos da política, pois cada um dos atores possui objetivos institucionais e pessoais e tenta impor esses objetivos no decorrer do processo de construção da política pública (HOWLET e RAMESH, 1995).

Como as conferências regionais formaram a base das sugestões de ações do plano, é possível que a participação de determinados atores tenha exercido essa força de pressão junto a algumas escolhas a serem contempladas pelos formuladores do plano. Esse fato pode ser notado nas escolhas das conferências temáticas, onde foram contemplados os seguintes segmentos da oferta turística⁶: Turismo Rural, Turismo de Negócios e Eventos, Ecoturismo e Turismo de Aventura, Turismo Paleontológico e Turismo Étnico-Afro, conferindo duas questões que podem ser analisadas sobre a escolha desses cinco segmentos da oferta turística. A primeira é que tanto o turismo paleontológico como o turismo étnico-afro não apresentam uma oferta reconhecidamente significativa de roteiros e produtos turísticos para a visita. Em relação ao turismo paleontológico, ao buscar informações sobre esse produto no Rio Grande do Sul, surge um informativo da Rota Paleontológica, na região entre os municípios de Santa Maria – São Pedro – Mata – São João do Polêsine. Não há informações sobre os produtos, roteiros, ou comercialização. Outro segmento questionável é o turismo étnico-afro. Nesse caso, ao pesquisar sobre o segmento, não se encontra nenhuma indicação de roteiros, apenas uma divulgação sobre a importância do segmento em um Blog⁷ sobre a cultura afro e a divulgação de workshop sobre o assunto. É possível que, na etapa de discussão das escolhas, tais segmentos fizeram-se mais representados, por meio de atores interessados

⁶ Figurando os Tipos de Turismo oferecidos no Rio Grande do Sul.

⁷ <http://fazervaleralei.blogspot.com.br/2009/03/workshop-sobre-turismo-etnico-rs.html>

especificamente na inserção desses segmentos na política, e a partir daí, por meio da metodologia de construção da política de forma participativa e democrática, foram contemplados.

O segundo aspecto a comentar sobre a escolha desses 5 segmentos, é que não estão alinhados com a Política de Segmentação do Turismo no Ministério do Turismo⁸, o que pode dificultar a combinação de estratégias e ações de estruturação, qualificação, promoção e comercialização dos produtos de cada um dos segmentos turísticos. O mais coerente seria substituir os segmentos de Turismo Paleontológico e Turismo Etnico-Afro pelo segmento de Turismo Cultural, e então os dois primeiros poderiam ser trabalhados como sub-segmentos do segundo.

Em relação ao plano, na perspectiva de documento algumas análises são importantes:

1^a) O PLANO contém informações importantes sobre o turismo baseado em uma análise descendente, trazendo discussões do turismo no mundo, no Brasil e no Rio Grande do Sul. As estatísticas são o ponto alto da apresentação do plano, e o esforço de contextualização é visível, fazendo com que o documento possa hoje ser uma fonte de referência sobre o turismo, não só na esfera estadual, mas também na nacional e global. O Sumário Executivo e o Panorama do Turismo onde são discutidos os desempenhos do turismo nas diversas escalas econômicas (estado, país, mundo) é um trabalho primoroso de pesquisa, contextualização e afirmação desse setor econômico como gerador de riquezas.

2^a) AS REGIÕES TURÍSTICAS tem uma apresentação meramente político-geográfica – não menos importante, mas insuficiente. O mapa turístico do Rio Grande do Sul, apresentado no Plano preocupa-se em identificar as regiões e as micro-regiões, citar quais os municípios integrantes, apresentar dados como o número de habitantes, PIB da região, o número de meios de hospedagem, de agências e operadoras e estabelecimentos de prestação de serviços de Alimentos e Bebidas. A vocação turística é apresentada em um pequeno parágrafo que fala muito brevemente do potencial turístico da região.

3^a) OS CENÁRIOS PARA O TURISMO, sessão na qual são construídos quatro situações baseadas nas perspectivas econômicas do período 2012 – 2015 é um trabalho importante, mas como colocado no plano, muito técnico e pouco amigável. Para parte dos interessados o método de Godet⁹, cruzando condicionantes internas e condicionantes externas e alinhando-as a cenários variáveis do otimismo ao pessimismo é bastante complexo se considerarmos o nível de desenvolvimento do turismo do estado. As construções não estão expressas de maneira clara e de fácil entendimento, mas sim através de uma profusão de textos, quadros e setas ligando os cenários e gráficos que causam confusão nos leitores que não dominam o assunto.

Com 88 páginas, o sumário executivo, o panorama do turismo no mundo, Brasil e Rio Grande do Sul, e a construção e apresentação dos cenários tomam a maior parte e após percorridos mais de $\frac{3}{4}$ do documento, chega-se às as discussões sobre as questões específicas do Turismo no Rio Grande do Sul com a apresentação dos Eixos Estratégicos, Desafios, Projetos e Metas.

3.2 EIXOS ESTRATÉGICOS, DESAFIOS, PROJETOS E METAS

Os eixos estratégicos selecionados contemplam uma visão bastante macro em relação ao turismo no Rio Grande do Sul. São apresentados como os valores que irão nortear as ações e que sustentam o plano: vão desde a gestão participativa, questões culturais, desenvolvimento social e regional, as escalas estadual, nacional e mundial, competitividade e comercialização dos produtos do estado. Eles servem para tematizar, e para garantir que cada projeto desenvolvido a partir do plano esteja alinhado com um dos 10 eixos estratégicos.

Já os desafios foram colocados no plano como aspectos e devem ser enfrentados e trabalhados para o turismo no Rio Grande do Sul

3.3 RESULTADOS

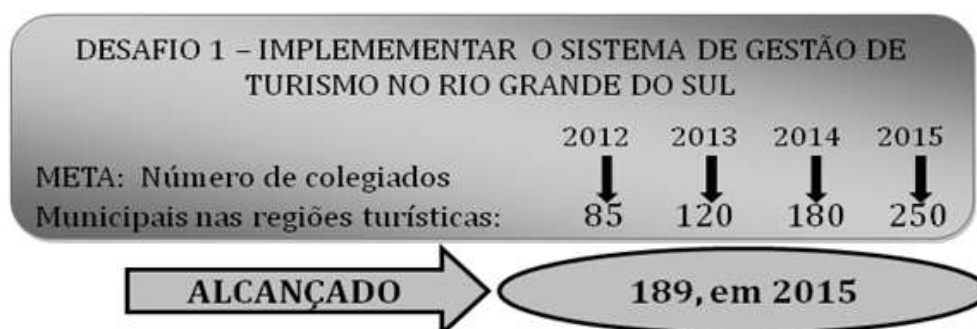
Os resultados do plano podem ser medidos de forma quantificável por meio da mensuração das metas projetadas:

⁸No programa de Segmentação do Ministério do Turismo estão contemplados os segmentos de Turismo Social (esse contemplado tanto pela perspectiva da oferta como da demanda), Turismo Rural, Turismo de Saúde, Turismo de Aventura, Ecoturismo, Turismo de Negócios e Eventos, Turismo de Pesca, Turismo de Estudos e Intercâmbio, Turismo de Esportes, Turismo Náutico, Turismo Cultural.

⁹Segundo Godet (apud FGV PROJETOS, 2012:55), cenários são narrativas plausíveis sobre o futuro, consistentes e cuidadosamente estruturadas em torno de relações de causalidade entre variáveis, com propósito de sua comunicação e de sua utilidade, principalmente no direcionamento do planejamento. Segundo FGV Projetos (2008), A técnica de análise prospectiva de Godet é o método mais utilizado para elaborar cenários que envolvem sistemas complexos.

O Desafio 01 – Implementar o Sistema de Gestão de Turismo no Rio Grande do Sul propunha, ao final de 2015 a implantação de 250 colegiados municipais nas regiões turísticas.

Figura 4 – Resultado alcançado no Desafio 1



Fonte: Elaborado pelos autoras

Segundo o Relatório dos Conselhos Municipais, dos 497 municípios gaúchos, 189 possuem Conselho Municipal de Turismo (40% do total de municípios gaúchos), sendo que apenas 120 têm Conselho Ativo. Ainda, 44 municípios possuem Fundo Municipal de Turismo e 35 estão com o Fundo Municipal de Turismo Ativo. Esse é o dado oficial divulgado, mas é importante destacar que 62 municípios não informaram a sua situação, o que é bastante significativo, tanto em termos de percentual, mas também como postura dos municípios e da pesquisa que resultou no relatório. Esses 62 municípios são acessíveis, logo, caberia à equipe técnica responsável entrar em contato para buscar as informações.

Já o Desafio 02 – Preparar o Rio Grande do Sul para captar e realizar eventos projetava que em 2015 o Rio Grande do Sul receberia 62 eventos internacionais.

Figura 5 – Resultado alcançado no Desafio 2



Fonte: Elaborado pelos autores

Os dados com a situação atual não estão divulgados, e em contato com técnicos da secretaria, a informação é que não havia, no momento da indagação esse levantamento sobre o número de eventos internacionais. Buscando-se fontes alternativas de pesquisa, chegou-se ao ranking ICCA¹⁰ 2015 divulgado no dia 31/05/2016 em Porto Alegre. Embora o ranking ICCA mensure cidades, e não o estado como um todo – e a informação estadual não está disponível – é possível, por meio de uma analogia analisar a meta em questão. No ano de 2015 o Brasil recebeu 292 eventos internacionais, sendo que destes, Porto Alegre recebeu 14 ocupando a 3ª posição no país (PORTO ALEGRE CONVENTION & VISITORES BUREAUX, 2016). Embora os eventos considerados pela ICCA tenham alguns critérios para serem considerados e desta forma alguma parte dos eventos de

¹⁰ ICCA - Associação Internacional de Congressos e Convenções (ICCA, na sigla em inglês). A ICCA é a entidade internacional responsável pela administração do maior banco de dados de eventos associativos ao redor do mundo.

fato realizados acabam ficando fora da contagem, esse número ainda está aquém do proposto como meta.

Em relação ao Desafio 03 – Aumentar a competitividade das microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul, foi construído visando o índice de competitividade do turismo no Rio Grande do Sul. Esse índice, desenvolvido em parceria com Mtur, FGV e Sebrae visa avaliar os destinos indutores do turismo no Brasil, analisando 13 quesitos importantes para o desenvolvimento dos destinos turísticos. Variando de 0 a 100, quanto mais alto, mais qualificado está o destino. O Rio Grande do Sul desenvolveu a pesquisa dos índices de competitividade do turismo no estado no ano de 2013. Foram avaliados 26 municípios pela pesquisa estadual e inseridos mais os três pesquisados pela pesquisa nacional¹¹. Nessa pesquisa, o índice de competitividade estadual foi de 56,8, sendo as dimensões mais satisfatórias a Infraestrutura, a Economia Local e os Acessos. As menos satisfatórias foram Monitoramento, Marketing e Promoção e Serviços e Equipamentos.

Figura 6 – Resultado alcançado no Desafio 3



Fonte: Elaborado pelos autores

Após o ano de 2013 a pesquisa não foi realizada, portanto, esse é o único ano em que a meta pode ser analisada.

O Desafio 04 – Posicionar o RS no Mercado Nacional e Internacional propõe duas medidas: os desembarques nacionais e os desembarques internacionais.

Figura 7 – Resultado alcançado no Desafio 4

¹¹Municípios pesquisados na pesquisa estadual: Canela, Canoas, Capão da Canoa, Caxias do Sul, Erechim, Frederico Westphalen, Ijuí, Lajeado, Montenegro, Novo Hamburgo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Sant'Ana do Livramento, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Santo Ângelo, São Miguel das Missões, Taquara, Torres, Três Coroas, Uruguaiiana e Vacaria. Os três pesquisados pelo Mtur, FGV e Sebrae são Porto Alegre, Bento Gonçalves e Gramado (os três destinos indutores do turismo no Rio Grande do Sul, segundo o Mtur)



Fonte: Elaborado pelos autores

Sobre os desembarques nacionais, os dados disponibilizados pela SETEL-RS, por meio do Observatório do Turismo, são os dados da última Pesquisa de Demanda Turística Nacional (Edição 2012- Ano Base 2011), quando o Estado teve um total de 3.652.652 passageiros, sendo a sétima Unidade da Federação (UF) com mais desembarques.

Em relação aos turistas internacionais, em 2015 o RS registrou a entrada de 1.080.478 turistas, sendo que 77.578 turistas desembarcaram por vias aéreas, configurando a 5ª colocação de destinos nacionais e o primeiro por via terrestre. Aqui temos um entrave, talvez semântico sobre a meta que é colocada em função dos desembarques internacionais – que podem ser entendidos como desembarques em aeroportos. Se forem julgados válidos somente os desembarques internacionais, o desempenho está longe do esperado, mas considerando o total de chegada, temos um dado que ultrapassa a meta. Conforme o infográfico 97,3% dos turistas internacionais que chegam ao estado são provenientes da América do Sul – 79% somente da Argentina. Com essa informação, é possível verificar que possivelmente, a grande maioria entrará por vias terrestres no estado, então mais importante que considerar somente os desembarques internacionais via aeroportos é abarcar o todo – vias terrestres e aéreas, para um trabalho mais efetivo e resultado mais promissor para o turismo no Rio Grande do Sul, já que esse ocupa a posição de 1º portão de entrada de turistas internacionais do Brasil.

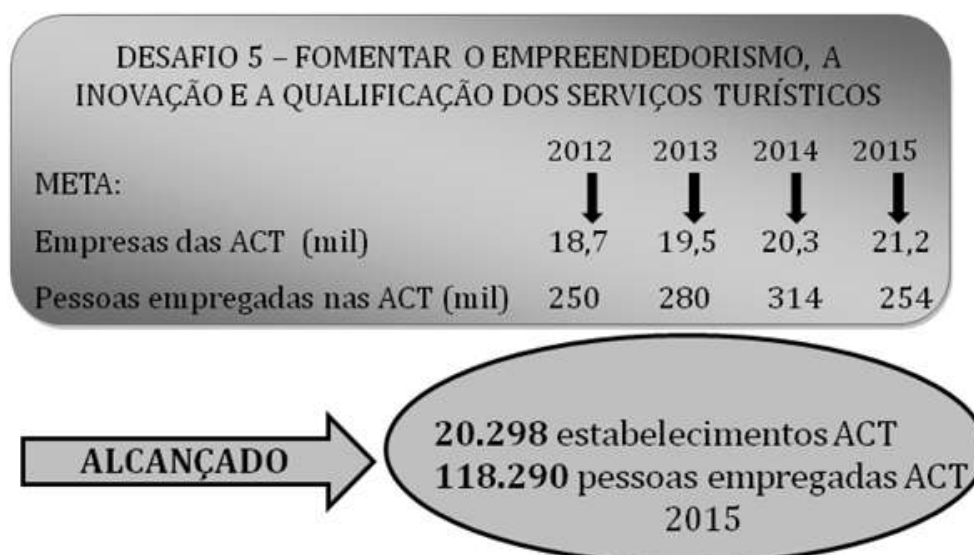
Figura 8 – Infográfico Entrada de Turistas Internacionais 2015



Fonte: Setel-RS

E por último, o desafio 05 - Fomentar o Empreendedorismo, a Inovação e a Qualificação dos Serviços Turísticos estabelecia duas metas, uma em relação ao número de empresas e outra em relação ao número de pessoas empregadas em negócios com características turísticas. O número de empresas ligadas a Atividades Características do Turismo (ACT) proposto para ser alcançado em 2014 era 21.000 e em 2015 manter o patamar dos 20.000. Já em relação ao número de pessoas empregadas nessas atividades, a meta proposta era de 314.000 em 2014 e em 2015, 254.000¹².

Figura 9 – Resultado alcançado no Desafio 5



Fonte: Elaborado pelos autores

Segundo a última estimativa do Observatório do Turismo da Setel-RS, o estado possui 20.298 estabelecimentos com características de turismo, e emprega 118.290 pessoas. Esses dados têm sua base na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), um registro do Ministério do Trabalho e

¹² O ano de 2014 propõe um número maior em função da realização da Copa do Mundo Fifa 2014 no Brasil, evento no qual Porto Alegre era sede de jogos.

Emprego (MTE) e que abrange o universo dos estabelecimentos com vínculos empregatícios regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho. A RAIS disponibiliza os dados de acordo com a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As informações referem-se às Atividades Econômicas Características do Turismo, adotadas pelo Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul, consoante à Organização Mundial do Turismo (OMT), ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e ao Ministério do Turismo (MTUR)¹³.

Em termos de dimensionamento do setor do turismo na economia do Rio Grande do Sul, aponta-se que o número de estabelecimentos de Atividades Econômicas Características do Turismo representam 6% do total, e o número de empregados, 4%.

Se compararmos com as metas, sejam de 2014 ou de 2015, os números de empreendimentos e de empregados na economia do turismo ainda está aquém da meta proposta no plano.

Outro aspecto importante a ser destacado em uma análise sobre o plano são os projetos. Para cada desafio são propostas algumas ações que são colocadas como projetos. No entanto, se analisarmos somente o documento, não há sinalizações sobre o que são os projetos, como serão desenvolvidos, quem será o responsável, em que período, quais os recursos disponíveis, enfim... Como estão colocados, não podem ser caracterizados como projetos. Mesmo que tenham sido desenvolvidos em outra instância, estão descolados no plano, pois teria que se buscar um a um, dentro da estrutura da secretaria as descrições, os diagnósticos situacionais, etc. Assim, nota-se que houve um esforço nas construções acerca do turismo, nas caracterizações, apresentações de dados estatísticos, mas de forma contrária, uma escassez, talvez de tempo e esforço para detalhamentos dos projetos. Essa é a parte fundamental de um plano: o que fazer, como fazer, quem fazer, qual o período, qual os recursos disponíveis. A metodologia 5W2H é entendida como “uma técnica muito eficaz para orientar as pessoas de forma simples e clara, como entender determinadas situações (necessidades, problemas), documentá-las, identificar alternativas e gerar um plano de ação para solucioná-la” e poderia auxiliar e orientar os momentos de reflexão sobre projetos a serem selecionados, elaborados e desenvolvidos. Nesse sentido é possível referenciar a teoria de Thomas Dye, na qual sustenta que “Política Pública é tudo aquilo que o governo decide fazer, ou não fazer – ou seja traz a ação de ação mas também de inação” (DYE, 1972). Talvez se esses pontos tivessem sido organizados, o número de projetos e a natureza dos projetos poderiam ser distintos dos apresentados, focando dessa forma, por meio da seleção daqueles considerados mais importantes, urgentes e plausíveis para serem executados naquele momento, com determinada equipe e orçamento disponíveis.

Um plano de turismo coordenado pelo setor público deve atuar na articulação do setor, no desenvolvimento de ações que produzam resultados visando o fim: no turismo resultado é medido pela chegada de turistas. Turistas chegam se o destino tiver atratividade, algo que motive a o turista a sair do seu local de residência e escolha um em detrimento de outro destino. Aí entra uma série de questões pessoais: gostos pessoais, perfil do turista, renda, disponibilidade para viagem, etc... O que cabe ao poder público é facilitar, coordenar, atuar junto ao desenvolvimento de produtos e conduzir a promoção do destino, facilitar a captação de eventos, propiciando que a iniciativa privada possa realizar os investimentos nos negócios e na geração de emprego e renda.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O turismo no Rio Grande do Sul tem sido marcado, nos últimos tempos, por transformações no que concerne ao planejamento e gestão da atividade. Essas modificações estão expressas nas políticas públicas para o setor. Por um lado, destaca-se o estado como pioneiro da elaboração de um plano turístico, no ano de 1959, o que marcou a história do turismo gaúcho como pioneiro nessa área.

Nos últimos 15 anos, essas transformações destacam-se pelo plano Viajando pelo Rio Grande – na gestão Olívio Dutra entre 1999 e 2002, com suas ações voltadas para o fortalecimento de produtos e sua promoção e comercialização junto a agências, operadores e público final; seguido por um período caracterizado pela ausência de um documento ou planejamento formal que norteasse as ações do turismo na esfera pública – nas gestões de Germano Rigotto (2003-2006) e Yeda Crusius (2007-2010), chegando ao governo Tarso Genro (2011-2014) com a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015.

Esse último plano resgata uma posição democrática e participativa na formulação de uma política pública estadual para o turismo no Rio Grande do Sul. Às regiões, deu-se a oportunidade de

¹³As informações referem-se a RAIS 2015 (ano-base 2014), sendo esta a versão mais atualizada dos referidos dados, uma vez que as informações para o ano-base 2015 ainda não foram disponibilizados pelo MTE.

manifestação, indicação desde as dificuldades para o desenvolvimento do turismo até de ações que poderiam ser trabalhadas no âmbito do plano.

Não há dúvidas que o plano consolida uma retomada para o turismo. Essa retomada é alicerçada em um profundo estudo da atividade turística, com indicações de entraves, de condicionantes internas e externas da atividade, com a construção de cenários possíveis. As estatísticas e as caracterizações fazem do plano um documento referência para o estudo do turismo do Rio Grande do Sul. Os estudos divulgados por meio do Observatório do Turismo são um marco na atuação do estado.

Ressalta-se que a presente análise objetiva a construção de uma análise reflexiva crítica, mas construtiva. O plano, uma vez consolidado e mesmo que a abrangência temporal seja até o ano de 2015, pode e deve servir para possíveis retomadas no setor. Ao se pensar que o turismo é uma atividade econômica transversal que influencia e é influenciada pelas demais áreas, sejam públicas e privadas, sugere-se hoje, a construção de uma agenda, partindo-se do próprio plano que relacione os resultados obtidos às demais políticas, planos e programas do governo gaúcho. A própria Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul pode avançar nos resultados, trabalhando os entraves, pontos fracos e valorizando os pontos fortes realizados no período.

A sugestão técnica que pode ser indicada é o desenvolvimento e fortalecimento de produtos turísticos, e a focalização na promoção e apoio a comercialização desses. Isso pode ser alcançado com ações como a retomada de algo como o Salão Gaúcho do Turismo, para apresentar o Rio Grande do Sul aos gaúchos, a participação de feiras nacionais e internacionais, a organização de workshops de divulgação nas diversas regiões do estado, a construção de rodadas de negócios para aproximar produtos de operadores e agentes de turismo.

Por fim, entender que o turismo gera receitas para o governo e pode ser fonte importante de desenvolvimento em todas as escalas é fundamental para o posicionamento do governo frente à atividade. O aquecimento dessa atividade eleva a arrecadação fiscal, o que permite por exemplo, o aumento de investimentos em infraestrutura, não só turística mas também social, através de melhores estradas, transportes, empreendimentos de lazer, manutenção de patrimônio histórico, cultural e natural. Para que o turismo cresça de forma ordenada, sem os “efeitos perversos”, o Estado deve estar presente nas atividades através de políticas públicas norteadoras e que sejam pautadas pela continuidade e pelo avanço das ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (Org.). **Turismo. Como aprender, como ensinar**. São Paulo: Editora SENAC, 2001

BENI, Mário. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Senac, 2000.

CARTA MAIOR. **Crise política expõe fraquezas do governo Rigotto no RS**. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Crise-politica-expoe-fraquezas-do-governo-Rigotto-no-RS/4/2520>>, Acesso em 01/07/2016.

CASIMIRO FILHO Francisco, Contribuição do turismo á economia brasileira, USP. Piracicaba 2002 (Tese de Doutorado).

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

FGV PROJETOS. **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul: 2012-2015** /– Rio de Janeiro: 2012

HOHLFELDT, Antonio. **Dois pioneiros da comunicação no Rio Grande do Sul: Oswaldo Goidanich, Roberto Eduardo Xavier**/ Antonio Hohlfeldt, Rafael Rosinato Valles. – Porto Alegre : EDIPUCRS, 2008.

HOWLETT, Michael e RAMESH, M. **Studying Public Policy**. Ontário: Oxford University Press, 1995.

IGNARRA. Luiz Renato. **Fundamentos do Turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Turismo já representa 3,7% do PIB**. Out. 2012. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20121010-2.html>. Acesso em: 10/12/2012

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil – 2013-2016**. Disponível em <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em 27/06/2016.

PORTO ALEGRE CONVENTION & VISITORES BUREAUX. **Apresentação Ranking ICCA – Porto Alegre 3ª colocada**. Porto Alegre: Porto Alegre Convention & Visitors Bureau, 2016. Apresentação em PPT, 10 slides, color, 31/05/2015. Disponível em <www.turismo.rs.gov.br>, Acesso em 27/07/2016.

SANSOLO, Davis Gruber, CRUZ, Rita de Cássia Ariza. Plano Nacional do Turismo: uma análise crítica. Caderno Virtual do Turismo. v. 3, n. 4, 2003. Disponível em: <<http://www.cadernovirtualdoturis.com.br>>. Acesso em

SCHERER, Luciana. **Rede de Política Pública de Turismo no Rio Grande do Sul: Plano de Desenvolvimento Turístico “Viajando pelo Rio Grande”**. Porto Alegre: PUCRS, 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2005.

SECRETARIA DO ESTADO DE TURISMO, ESPORTE E LAZER. **Viajando pelo Rio Grande**. Porto Alegre: SETUR, 2000.

SECRETARIA DE TURISMO, ESPORTE E LAZER. **Novo Mapa das Regiões Turísticas do Rio Grande do Sul - 2009**. Disponível em www.turismo-rs.gov.br. Acesso em 11/06/2014.

SALTON, Rafael. **Oferta de vôos regulares para o Rio Grande do Sul 2º semestre de 2015**. Observatório do Turismo da Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer. Disponível em <<http://www.setel.rs.gov.br/conteudo/3129/oferta-de-voos-regulares-rs---ii-trimestre-2015>>, Acesso em 27/07/2016.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **Travel & Tourism Economic Impact 2012 Brazil**. Disponível em: < http://wttc.org/site_media/uploads/downloads/brazil2012.pdf>. Acesso em 22/10/2013