

## Planejamento do turismo na perspectiva territorial na região extremo sul do RS/Brasil

### *Planning of tourism in perspective in the southern region of RS/Brazil*

**Sara Minasi**

Mestre em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, Santa Cruz do Sul/RS, Brasil

E-mail: sarahminasi@gmail.com

*Artigo recebido em: 27-02-2014*

*Artigo aprovado em: 16-06-2015*

## RESUMO

Com vistas a contribuir para as discussões na área do planejamento e gestão pública do turismo, no contexto do desenvolvimento regional, este artigo 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. 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 região ainda sofre com a falta de protagonismo dos gestores em desenvolver ações para dinamizar e desenvolver o potencial regional. 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 turismo.

**Palavras-chave:** Território. Planejamento Turístico. Gestão Pública.

## ABSTRACT

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 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.

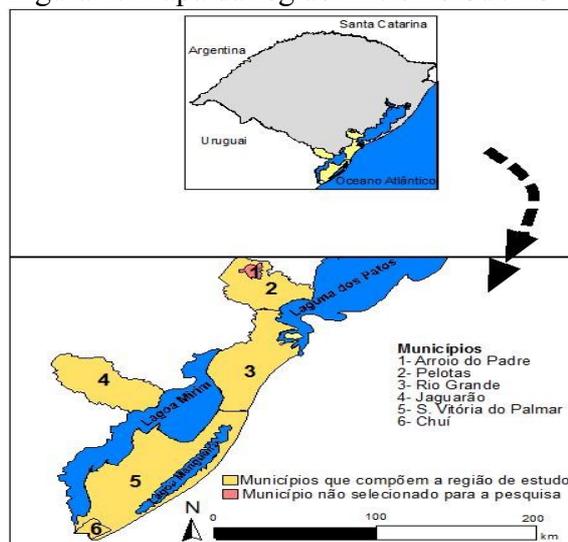
**Keywords:** Territory. Touristic Planning. Public Management.

## 1. INTRODUÇÃO

Devido às suas características, o turismo torna-se consumidor do território, e nessa dinâmica alguns cuidados são requeridos. 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.

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.

Figura 1: Mapa da região Extremo Sul/RS



Fonte: FEE, 2013. Elaborado pela autora.

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*<sup>1</sup> de Rio Grande, o qual tem atraído trabalhadores de diversos segmentos, contribuindo para dinamização da economia regional. Embora o Polo esteja localizado nesse município, o fluxo gerado reflete nos municípios vizinhos, pois não há infraestrutura básica e turística suficiente

<sup>1</sup> 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).

em apenas um município. Com isso, surge a oportunidade de buscar o desenvolvimento do turismo regionalizado de forma integrada e planejada.

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.

Este artigo tem como objetivo central analisar a compreensão do território por agentes públicos no contexto do planejamento e da gestão do turismo na região Extremo Sul do RS.

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. 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 disso, buscou-se dados complementares 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 [MTur].

Assim, além desta introdução este artigo está estruturado em, o segundo item “Território, região e regionalização” no qual é trazida a discussão sobre esses termos bem como suas relações. Na sequência o item “Território e planejamento” contempla a perspectiva do território para o planejamento regional do turismo. Por se tratar de um estudo de caso, dedica-se o terceiro item “A região Extremo Sul do Rio Grande do Sul”, à apresentação e contextualização da área de estudo. O quarto item foi organizado com a finalidade de apresentar os dados coletados e sua análise. Por fim, nas considerações finais evidencia-se que 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.

## 2. TERRITÓRIO, REGIÃO, 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. 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 & Galvão, 2012).

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. 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. 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. 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. Pode, 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, 1999, 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.

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.

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 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 & Etges, 2014).

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.

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’”.

## 2.1 Território e Planejamento

O turismo é uma atividade que depende e é consumidora do território. Conseqüentemente, influencia sua transformação, requerendo uma crescente racionalidade devido à competitividade entre os produtos turísticos, que 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. 35-36).

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.

### 3. 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.

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. O plano objetivava diversificar e distribuir geograficamente a infraestrutura que estava altamente concentrada no sul e sudeste.

Ainda durante a década de 1990, o Instituto Brasileiro de Turismo [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. (MTur, 2013).

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.

Como forma de aprofundar os resultados obtidos com o PNMT houve a transição para o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (MTur, 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 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 que a serem aplicadas pelos agentes do processo nos níveis estadual, municipal e regional. (Beni, 2006).

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 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 características 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 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”.

#### 4. A REGIÃO EXTREMO SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Os cinco municípios que integram a área investigada localizam-se no extremo meridional do país, sendo que destes, dois compõem a área fronteira com o Uruguai (Figura 1, página 3). 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<sup>2</sup>, de acordo com o Censo 2010 do IBGE.

Além do clima ameno da região, qualificado como “temperado”, a privilegiada posição geográfica no contexto do Mercosul, configuram as principais potencialidades da região. Apresenta também, abundância de recursos minerais, grande manancial hídrico, além de portos fluviais e o importante 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.

Evidencia-se que os processos de formação dos municípios que compõem a região Extremo Sul repercutiram também nos processos de desenvolvimento da região. 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.

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

Este item apresenta os dados coletados e a sua análise, à luz da discussão teórica que orientou essa pesquisa. Foram utilizados três meios de coleta de dados: pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas<sup>2</sup>. As entrevistas<sup>3</sup> foram realizadas em abril de 2014, nas respectivas sedes das secretarias.

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<sup>4</sup>, 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.

Foram realizadas 14 entrevistas, assim distribuídas: cinco secretários de turismo, duas turismólogas, dois superintendentes de turismo, uma chefe de gabinete, uma estagiária, uma secretária adjunta, uma presidenta da associação comercial e um diretor de patrimônio e turismo. Destes cargos citados apenas três correspondem a cargos de funcionários de carreira em contraponto, nove dos entrevistados ocupam cargos em comissão. 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. Ainda, em relação ao tempo no cargo atual, seis dos entrevistados situaram-se na superior a um mês e inferior ou igual a um ano, cinco entrevistados encaixaram na faixa superior a um ano e inferior ou igual a três anos, dois contidos na faixa superior a três anos e inferior ou igual a seis anos e apenas um entrevistado alcançou a faixa igual ou superior a oito anos.

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> A amostra selecionada para atender as entrevistas não se baseou no critério numérico para garantir sua representatividade (Deslandes, 2003).

<sup>4</sup> Nos municípios que integram a região, a pasta de Turismo é compartilhada com outras áreas.

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.

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. (Entrevistado 8).

A fala da entrevistada 6 mostra-se alinhada a esse pensamento. 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,

[...]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 as 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 também 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”. Na mesma linha, a entrevistada 7 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 de 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 proposto. 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<sup>5</sup> (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. [...].

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

---

<sup>5</sup> Foram feitas inúmeras tentativas para marcar uma entrevista com a coordenação do Curso de Bacharelado em Turismo Binacional, mas não houve nenhuma manifestação por parte desta.

estamos construindo”. Ainda, a entrevistada 7 afirma que “a reconstrução deste plano está acontecendo junto com as instituições de ensino e a iniciativa privada”. Observa-se nesse caso um descontentamento com o plano municipal de turismo, 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.

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 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 MTur– Inventariação da Oferta Turística, elaboração de Diagnóstico e elaboração do Plano de Ação –, encontra dificuldades na execução das ações indicadas. O entrevistado 12 expõe 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.

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 1: Familiaridade com o Plano Nacional de Turismo

<b>Não conhece</b>	<b>Conhece pouco</b>	<b>Conhece</b>
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 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.

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.

Sobre políticas públicas de turismo elaboradas para o município observou-se que estas 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”. 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.

Em contraposição, no entendimento de outros entrevistados não existe uma política de turismo no seu município. Nesse caso, política de turismo está associada a um documento formalizado e elaborado segundo um processo participativo. Como trazido na fala da entrevistada 9 “[...] 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.

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 poucos 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 não é visto pelo seu papel ativo, como agente de transformação social.

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.

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 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).

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. 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. 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”.

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 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, p.2),

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.

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”. 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*”.

Beni (2006) introduz sobre as políticas de caráter setorial e superficiais, orientadas para o crescimento dos indicadores. É apontado também o tema inclusão social, como demonstra o trecho.

A gente trabalha com o pessoal da grafiteagem 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.

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

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa insere-se no debate sobre o papel do território nas ações de planejamento e gestão pública do turismo. 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.

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 pelos os gestores públicos na região ainda não é clara.

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 demonstram 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

Alonso, J. A. F. & Bandeira, P. S. (1990) 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.

Alonso, J. A. F., Benetti, M. D. & Bandeira, P. S. (1994) *Crescimento econômico: da região Sul do Rio Grande do Sul : causas e perspectivas*. Porto Alegre: FEE

Araújo, T. B. de. (2000). *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan.

Bandeira, Pedro. (2007) Uma Experiência de Institucionalização de Regiões no Brasil: Os COREDEs do Rio Grande do Sul. *Anais do Primeiro Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Territorial Sustentável*, Florianópolis. Recuperado em 15 junho, 2014, de <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30419>.

Barreto, M. (2001) *Planejamento responsável do turismo*. Campinas: Papyrus.

Becker, D. (2002). 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*

Beni, M. (1999) Política e Estratégia do Desenvolvimento Regional: Planejamento Integrado e Sustentável do Turismo. *Turismo em Análise*, São Paulo, 10,(1),7-17.

Beni, M. (2001) A política de turismo. In Trigo, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). *Turismo: como aprender, como ensinar*. São Paulo: SENAC.

Beni, M. (2006) *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph.

Boullón, R. (2005) *Os municípios turísticos*. Bauru, SP: Educs.

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

Coriolano, L. (2006) Turismo: prática social de apropriação e de dominação de territórios. In: Lemos, A. I. G., Arroyo, M. & Silveira, M. L. (Org.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Clasco.

Cruz, R da. (2000) *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto.

Deslandes, S. (2003) A construção do projeto de pesquisa. In: Minayo, M. C. de S. (org). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 21 ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

Domingues, M., Carvalho, D. & Carvalho, A. (2013) *O Polo Naval e Offshore e o desenvolvimento regional na metade sul do Rio Grande do Sul*. *Ensaio FEE*, 34, 933-954.

Etges, V. (2001). 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.

Etges, V. (2005). Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma. *Santa Cruz do Sul: Redes*, 10, (3), 47-55.

Etges, V. (2010) Desenvolvimento regional: uma análise da Metade Sul do Rio Grande do Sul. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, 13, (2), 169-186.

Feger, J. & Etges, V. (2014) 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, T., Emmendoerer, M. & Tomazzoni, E. (Org.). *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS.

Fundação de Economia e Estatística – FEE. (2014). Recuperado em Novembro, 2014, de <http://www.fee.rs.gov.br/>

Harvey, D. (1985) The geopolitics of capitalism. In: Gregory, D.; Urry, J. (ed). *Social relations and spacial structures*. London, Mac Millan, Cambridge.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.(2014). *Senso 2010*. Recuperado em Novembro, 2014, de <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=9&uf=00>

Knafou, R. (1999) 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.

Lencioni, S. (1999) *Região e geografia*. São Paulo: EDUSP.

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

Ministério do Turismo. (2003) *Plano Nacional de Turismo*. Brasília. Recuperado em 15 novembro, 2013, de [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/downloads\\_plano\\_nacional/PNT\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf).

Ministério do Turismo. (2007) *Plano Nacional de Turismo*. Brasília. Recuperado em 15 novembro, 2013, de [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/downloads\\_plano\\_nacional/PNT\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/plano_nacional/downloads_plano_nacional/PNT_2007_2010.pdf).

Ministério do Turismo. (2013) *Plano Nacional de Turismo*. Brasília. Recuperado em 15 novembro, 2013, de [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/cadernos\\_publicacoes/03planos\\_nacionais.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/publicacoes/cadernos_publicacoes/03planos_nacionais.html).

Raffestin, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed. Ática.

Santos, M. (2002). Território e Dinheiros. In: *Território e Territórios. Niterói: Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGeo-UFF/AGB*.

Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul – SETUR. (2014). Recuperado em Novembro, 2014, de <http://www.turismo.rs.gov.br/inicial>

Silveira, M.(2010). *américa latina: cidade, campo e turismo*. clacso, consejo latinoamericano de ciencias sociales, São Paulo.

Silveira, R. & Campos, H. (2012). Processos participativos em experiências recentes de planejamento regional: o caso do Vale do Rio Pardo (RS). *Redes*, Santa Cruz do Sul, 17,(1), 203 – 216.

Theis, I. & Galvão, A.(2012) A formulação de políticas públicas e as concepções de espaço, território e região. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, 14(2), 55-68.