

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015 – UMA PROPOSTA DE GESTÃO INTEGRADA¹

Vanessa Cibele Cauzzo Denardin²

Daniel Arruda Coronel³

Resumo: O presente trabalho buscou investigar de que maneira a administração estadual, por meio da Setur-RS, fomenta as políticas públicas e a gestão integrada do turismo gaúcho. Neste sentido, foi feita uma pesquisa bibliográfica acerca de políticas públicas, turismo e políticas públicas aplicadas ao turismo, como também um estudo de caso do Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012-2015 (PDT-RS). A partir disso foi possível elencar os planos, as ações e as metas do turismo gaúcho. No entanto, ainda é cedo para afirmar o quanto o turismo no Rio Grande do Sul avançou, já que o turismo depende de planos a longo prazo para contribuir para o desenvolvimento econômico sustentável.

Palavras-chave: Políticas públicas; Gestão; Turismo.

Abstract: The present article was intended to investigate how the public state administration, through the Setur-RS, enhance the public policies and the tourism integrated management of the state of Rio Grande do Sul. For this purpose, a bibliographic research about public policies, tourism, public policies applied to tourism and a Tourism Development Plan of Rio Grande do Sul 2012-2015 (PDT-RS) case study. From that point was possible to list plans, actions and objectives for the local tourism. However, is still early to confirm how much the tourism of the state of Rio Grande do Sul have progressed, as the tourism depends on long term plans to contribute to the sustainable economic development.

Keywords: Public policies; Management; Tourism.

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas, segundo o Serviço de Apoio à Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais (Sebrae/MG, 2008, p. 5) podem ser entendidas como “a totalidade de ações, metas e planos que os governos traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”.

¹ Trabalho apresentado junto ao Curso de Especialização em Gestão Pública EAD da Universidade Federal de Santa Maria como requisito parcial da obtenção do título de especialista em gestão pública. Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2016.

² Autora. Acadêmica do Curso de Especialização em Gestão Pública EAD da Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. Especialista em Comunicação e Projetos de Mídia pelo Centro Universitário Franciscano e bacharel em Turismo pelo Centro Universitário Franciscano. vanessa.denardin@gmail.com.

³ Professor-orientador. Professor Adjunto do Departamento de Ciências Administrativas e dos Programas de Pós-Graduação em Administração e em Gestão de Organizações Públicas da Universidade Federal de Santa Maria. Doutor em Economia Aplicada, Universidade de Viçosa; mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; bacharel em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria. daniel.coronel@uol.com.br.

Nesse processo de planejamento, o governo e a sociedade civil devem estar envolvidos mutuamente em busca de alcançar as demandas e expectativas da população.

As políticas públicas quando bem elaboradas e executadas conseguem não apenas promover o bem-estar social, como desenvolver economicamente o setor no qual se aplicam. É sabido que desenvolver o turismo é oportunizar perspectivas de emprego e renda, de inclusão social e, acima de tudo, de desenvolvimento socioeconômico.

A descentralização da administração do turismo, a gestão integrada compartilhada e o planejamento participativo são exemplos de políticas públicas que buscam a participação da sociedade na tomada de decisões e execução. Com a criação do Ministério do Turismo no Brasil em 2003, buscava-se estruturar a atividade turística no país para então desenvolvê-la de forma sustentável.

No estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Turismo (Setur-RS) é responsável pela coordenação e execução de programas públicos voltados para o desenvolvimento do turismo. Com base nisso, esta pesquisa pretende estudar o instrumento norteador do desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Sul.

Não se trata apenas de apresentar ações desenvolvidas pelo governo estadual, mas, principalmente, em discutir a forma de elaboração dessas ações e o propósito de desenvolvê-las e implantá-las. Sendo assim, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 (PDT-RS) como instrumento de gestão integrada do turismo gaúcho. Para tanto, examinar-se-á o cenário que influenciou nas prioridades apontadas pelo setor para a formulação do PDT-RS; identificar-se-á os projetos e metas a curto, médio e longo prazo; e analisar-se-á como se dá a gestão integrada do turismo a partir do PDT-RS. A problemática se resume na seguinte indagação: De que maneira a administração estadual, por meio da Setur-RS, percebe as políticas públicas e a gestão integrada do turismo? Decorrente dessa questão buscam-se as formas de intervenções da Setur-RS em busca da melhoria da atividade turística no Rio Grande do Sul.

O presente trabalho está estruturado da seguinte forma, na segunda seção, intitulada Políticas Públicas, será abordado conceitos acerca de políticas públicas e políticas públicas de turismo. Como também, apresenta-se dados do desenvolvimento do turismo e das políticas públicas empregadas no estado do Rio Grande do Sul. Na seguinte, apresenta-se a metodologia de pesquisa utilizada. Na seção seguinte os resultados são analisados e discutidos. E por fim apresentam-se as conclusões do trabalho.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

De acordo com Castro e Falcão (2004, p.53) política “compreende um conjunto de esforços empreendidos pelas pessoas que objetivam participar do poder ou influenciar a distribuição do poder”. Complementando essa ideia, Rua (2009, p.19) afirma que política pública “geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas”.

Atualmente, é comum se afirmar que a função do Estado é promover o bem-estar da sociedade, conforme Sebrae/MG (2008, p.5). Para que isso ocorra é importante que a atuação do governo no desenvolvimento de ações, metas e planos seja efetiva incluindo transversalmente diferentes áreas, tais como saúde, educação, meio ambiente, assistência social, cultura e turismo. Sebrae/MG (2008, p.5) ainda afirma que “é certo que as ações que os dirigentes públicos (os governantes ou os tomadores de decisões) selecionam (suas prioridades) são aquelas que eles entendem serem as demandas ou expectativas da sociedade”. Dessa forma, muitas vezes o bem-estar da sociedade é definido pelo governo e não retrata exatamente as demandas da população, podendo estas ficar limitadas e/ou não corresponder a realidade.

Por outro lado, quando as políticas públicas respondem as demandas sociais são ampliados e efetivados direitos de cidadania, como também são criadas alternativas de geração de emprego e renda. Quando se fala em ações de políticas públicas, primeiramente se pensa em melhorias na saúde, na educação, na segurança pública e no saneamento básico. Entretanto, ações que promovem o setor de turismo, atualmente, têm força para gerar emprego e renda e aumentar as divisas. Isso em algumas cidades, estados e até mesmo países significa aumentar o investimento em melhorias nos interesses citados anteriormente.

É importante entender que a atividade turística oportuniza o contato, a percepção e a reflexão sobre pessoas e realidades, além de ser uma excelente alternativa de desenvolvimento social, político e econômico em âmbito nacional, estadual e/ou municipal. De La Torre (1992, p.19) afirma que:

O turismo é um fenômeno social que consiste no deslocamento voluntário e temporário de indivíduos ou grupos de pessoas, que fundamentalmente por motivos de recreação, descanso, cultura ou saúde, saem do seu local de residência habitual para outro, no qual não exercem nenhuma atividade lucrativa nem remunerada, gerando múltiplas inter-relações de importância social, econômica e cultural.

A realização da atividade turística foi facilitada a partir do avanço tecnológico das comunicações e dos transportes. Dessa forma, os custos das viagens diminuíram e o número de

viajantes e de deslocamentos aumentou. A regulamentação da atividade turística por órgãos do governo permitiu a organização da oferta turística.

O planejamento do turismo possibilita principalmente a redução dos impactos negativos da atividade turística. Dessa maneira,

A política de turismo é a espinha dorsal do “formular” (planejamento), do “pensar” (plano), do “fazer” (projetos, programas), do “executar” (preservação, conservação, utilização e resignificação 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 (BENI, 2001, p. 177).

As políticas de turismo orientam os governos para a busca de uma atividade turística que potencializa o desenvolvimento sustentável tanto no âmbito econômico quanto no social. Assim, as cidades planejam e organizam seus espaços públicos para a convivência de residentes e turistas possibilitando inter-relações sociais entre ambos.

O planejamento racional do turismo implica a existência de políticas públicas: de saneamento, saúde, transporte, de proteção ao consumidor, de distribuição de renda. Esse tipo de planejamento exige, geralmente, objetivos de médio e longo prazos, e imposição de limites às áreas de atuação e ao lucro imediato, o que é inaceitável para os capitais que operam nessas áreas de negócios (BARRETTO; BURGOS; FRENKEL, 2003, p.36).

No Brasil, foi com a criação do Ministério do Turismo - MTUR, em 2003, que o turismo teve uma nova conotação, visto que “hoje, o Brasil é um país respeitado lá fora e está se tornando um importante destino turístico do mundo” (Plano Nacional do Turismo, 2007/2010, p.7). Entretanto, este trabalho deve ser constante para fortalecer a imagem do país tanto no exterior quanto diante do mercado interno. Desse modo, a formulação do Plano Nacional de Turismo – PNT nos anos 2003-2007 e 2007-2010 “basearam-se na perspectiva de expansão e fortalecimento do mercado interno, com especial ênfase na função social do turismo, objetivando transformar a atividade em um mecanismo de melhoria do Brasil e um importante indutor de inclusão social”⁴. Já o PNT 2013-2016 “consolida a Política Nacional de Turismo e apresenta as orientações estratégicas para o desenvolvimento da atividade no Brasil para os próximos anos”⁵.

Convém destacar:

⁴ MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo. Disponível em: www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html. Acesso em 26 out. 2015.

⁵ MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo. Disponível em: www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html. Acesso em 26 out. 2015.

A importância da atividade turística como indutora do desenvolvimento depende não somente da existência dos recursos naturais e culturais, mas de uma ação de planejamento e gestão eficaz e integrada entre o poder público e a iniciativa privada (PNT, 2007/2010, p.57).

É importante que as políticas sejam contínuas para que o crescimento e o fortalecimento do setor sejam gradativos e efetivos. A descentralização na forma de administração e organização da política pública do turismo proposta na atual gestão possibilita aos estados e municípios maior autonomia na realização de ações voltadas à atividade.

No estado do Rio Grande do Sul, quem é responsável por realizar o planejamento turístico é a Secretaria de Turismo (Setur-RS), o qual considera a atividade turística como setor estratégico de desenvolvimento. Dessa maneira, reconhece “a importância da atividade turística na geração de divisas, emprego, distribuição de renda e inclusão social” (PDT-RS, 2012-2015, p. 11).

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2014) no ano de 2014, o Rio Grande do Sul possuía 497 municípios e tinha uma população superior a 10 milhões de pessoas⁶. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do estado é o quarto melhor do Brasil (0,832)⁷. O Rio Grande do Sul tem uma participação significativa no PIB per capita do Brasil, mas vem perdendo espaço. Enquanto no ano de 2010 sua participação era de 6,7%, em 2011 passou para 6,4%, perdendo 0,3 ponto percentual⁸. Na composição do PIB, no ano de 2013, segundo dados da Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS, 2013), se observa a atividade agropecuária com 9,2%, a indústria com 26,9 e o setor de serviços com 64%⁹. Tem-se o setor de serviços como o mais significativo, no qual o turismo está inserido.

Quanto à estrutura para o turismo, o Rio Grande do Sul dispõe de meios de hospedagem, agências de viagem e operadoras de turismo com quantidade satisfatória. Porém a sua maioria estão localizados em cidades mais desenvolvidas, como por exemplo: Porto Alegre, Gramado, Canela, Torres, Caxias do Sul, Pelotas, Passo Fundo, Rio Grande, Canoas e Santa Maria. Outro ponto interessante, que qualifica o setor de turismo, é um número considerável de cursos de

⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados**. Rio Grande do Sul. Disponível em: www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rs. Acesso em: 15 set 2015.

⁷ SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Por que investir no RS. Disponível em: www.sct.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=91&id=10. Acesso em: 15 set 2015.

⁸ Três Estados concentram mais da metade do PIB do país, diz IBGE. **UOL**. 22 novembro 2013. Disponível em: economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/11/22/cinco-estados-concentram-652-do-pib-de-acordo-com-ibge.htm. Acesso em: 15 set 2015.

⁹ FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL – FIERGS. Setor Externo Brasil e Rio Grande do Sul 2013. Disponível em: www.fiergs.org.br/sites/default/files/Panorama_Setor_Externo_2013.pdf. Acesso em: 15 set 2015.

graduação em turismo e hotelaria, além de programas de qualificação específicos ofertados tanto por instituições de ensino quanto por empresas.

Pela localização geográfica, o Rio Grande do Sul é visto como porta de entrada de visitantes internacionais, principalmente, argentinos e uruguaios. Com a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil, a exposição midiática e a provável chegada massiva de turistas possibilitou que o estado vislumbrasse o turismo como setor em desenvolvimento. Assim, a elaboração de um planejamento o preparando para a oportunidade de se promover como destino tornou-se de extrema necessidade.

Representantes do setor público, do setor privado, da sociedade civil organizada e de instituições de ensino se reuniram para discutir sobre as perspectivas de desenvolvimento do turismo no estado. Dessa reunião deu-se origem ao Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015.

3 Metodologia

Para Minayo (1996), a metodologia de pesquisa trata-se do “conjunto de técnicas a ser adotado para construir uma realidade”. Utilizou-se, neste trabalho, da pesquisa bibliográfica a fim de investigar conceitos e características das políticas públicas em geral e das políticas públicas aplicadas ao turismo. Gil (2002) afirma que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente por livros e artigos. Também se utiliza da pesquisa documental, isto é, “materiais que não receberam ainda um tratamento analítico” (GIL, 2008, p.51).

Para atender aos objetivos propostos e responder ao problema utilizou-se do instrumental qualitativo. Segundo Minayo (1996), a pesquisa qualitativa é uma relação dinâmica entre o mundo real e o mundo da subjetividade do indivíduo, não podendo ser traduzida em números. Essa pesquisa concebe análises mais profundas, destacando características que não podem ser medidas.

A investigação deu-se a partir de um estudo de caso do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul. Gil (2008, p. 57-58) afirma que o estudo de caso “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

4 PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL (2012-2015)

A partir das Conferências Regionais, no ano de 2011, a Setur-RS colocou-se a serviço da sociedade e selou seu comprometimento com a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo (PDT-RS 2012-2015), o qual “sintetiza os anseios e desejos dos gaúchos no que se refere ao desenvolvimento do turismo no estado” (PDT-RS, 2012-2015, p. 4). Este foi elaborado como um instrumento de planejamento e gestão buscando aumentar a competitividade do Rio Grande do Sul perante outros destinos turísticos no Brasil. O objetivo do plano é “fortalecer as 23 microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul, articulando os poderes políticos, as universidades, associações empresariais e micro, pequenas e grandes empresas” (PDT-RS, 2012-2015, p. 4). Percebe-se que o mesmo reforça a articulação entre o governo e a sociedade civil em prol de interesses em comum. Tais interesses vão além de desenvolver o turismo e reforçar a cultura e tradição gaúcha, mas também se referem a geração de emprego e renda e o desenvolvimento social e econômico.

A seção inicial do PDT-RS 2012-2015, intitulada Análise da Situação Atual, apresenta uma análise da situação econômica e do cenário da atividade turística no mundo, no Brasil e no Rio Grande do Sul. Esta seção reúne informações e dados a fim de embasar a elaboração de um planejamento adequado para os desafios que se pretende alcançar. Os cenários econômicos municipais, nacionais e internacionais provocam mudanças significativas na implementação e na gestão de políticas públicas. A globalização exige, cada vez mais, uma postura adequada do governo na implementação de políticas de turismo em busca da qualidade dos produtos e serviços turísticos aumentando, assim, a sua competitividade.

A segunda seção, Regiões Turísticas, exibe as 11 regiões e as 23 microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul, suas características gerais e sua importância para o desenvolvimento do turismo no estado. No ano de 2000, a política pública estadual implementou a regionalização turística no estado, inicialmente eram nove zonas turísticas, mas em 2007 e 2009 foram desmembradas mais duas regiões, tornando-se, assim, 11 regiões.

No ano de 2011, a Setur-RS realizou as Conferências Regionais em cada uma dessas 11 regiões turísticas, nas quais foram levantadas as necessidades e expectativas para as regiões turísticas. Essas reuniões envolveram representantes do setor público, privado, de universidades e da sociedade civil organizada. O lançamento do PDT-RS 2012-2015 refletiu a necessidade de revisão da regionalização turística do Rio Grande do Sul, buscando adequação das

microrregiões, inclusão de novos municípios, bem como uma melhor articulação na promoção e na comercialização dessas regiões.

Esta seção possibilitou um melhor entendimento sobre a atividade turística e seu desenvolvimento nas diferentes regiões do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo em que se percebe a tentativa da Setur-RS em apresentar diversidade ao setor e aumentar a competitividade entre as regiões. Outro ponto favorável quando se apresentam as regiões turísticas do estado está no estabelecimento de políticas públicas municipais voltadas para a qualificação da infraestrutura básica destes municípios que beneficiaria, principalmente, a população. Também, é nesta seção que fica clara a intenção da Setur-RS em compor uma política compartilhada voltada para o desenvolvimento da atividade turística, já que busca instituições de ensino, o setor público e privado e a população para discutir as necessidades, as soluções e as ações necessárias para fortalecer a atividade nas regiões.

A seção seguinte, Cenários para o Turismo, apresenta quatro cenários que definem o planejamento da atividade turística no estado. Ou seja, são apresentadas as “possíveis trajetórias para as variáveis que podem influenciar o desenvolvimento e a competitividade do turismo e, por conseguinte, orientá-los no processo de planejamento estratégico do setor” (PDT-RS 2012-2015, p.53). A elaboração de cenários se deu em 5 etapas, conforme Figura 1:

ETAPA 1	Elaboração de um diagnóstico com dados e informações de órgãos de pesquisa e estatística nacionais e regionais, documentos oficiais e instituições financeiras.
ETAPA 2	Listagem das variáveis condicionantes que influenciam a dinâmica e o crescimento do turismo que estão fora do alcance da governança estadual, externas, e as condicionantes que estão sob responsabilidade das decisões estaduais, internas.
ETAPA 3	Definição e combinação de hipóteses a partir das condicionantes.
ETAPA 4	Descrição dos cenários alternativos a partir das variáveis de crescimento do turismo, influenciadas pelas variáveis externas, e competitividade turística do estado, influenciado pelas variáveis internas.
	CENÁRIO A: Crescimento moderado do turismo com aumento na competitividade turística do estado do Rio Grande do Sul. Combina as condições externas e as internas que impactariam positivamente sobre o crescimento do turismo interno e a expansão da atividade turística no estado.
	CENÁRIO B: Crescimento moderado do turismo com algum ganho de competitividade do turismo no Rio Grande do Sul. Combina condições externas e internas moderadamente favoráveis para o crescimento do turismo. Fatores como baixo crescimento econômico, estratégias e políticas de turismo insuficientes, entre outros podem afetar negativamente o ritmo de crescimento do turismo.
	CENÁRIO C: Crescimento moderado do turismo sem ganho de competitividade turística do Rio Grande do Sul. Combina condições externas moderadamente favoráveis ao crescimento do turismo e condições internas desfavoráveis à competitividade do estado como destino turístico. Este é um cenário em que o Rio Grande do Sul reduzirá significativamente seu desenvolvimento como destino turístico competitivo.
	CENÁRIO D: Estagnação do turismo sem ganho de competitividade do turismo no Rio Grande do Sul. Combina as condições externas e internas desfavoráveis, sendo o pior cenário para o desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Sul. Para este cenário, é importante que as estratégias estejam voltadas para reduzir os impactos negativos.
ETAPA 5	Hierarquização dos cenários.

Figura 1: Cenários para o desenvolvimento do turismo do Rio Grande do Sul.

Fonte: PDT RS 2012-2015 adaptado.

Estes cenários foram discutidos e construídos embasados nos grandes eventos que aconteceriam no Brasil, em 2014, Copa do Mundo FIFA, e em 2016, Olimpíadas, bem como no desenvolvimento econômico mundial, do Brasil e do Rio Grande do Sul. Apenas um ano após a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 não se pode ainda mensurar o legado que a mesma trouxe para o país e, em especial, para o estado. O que se produziu de dados até o

momento não permite inferir o impacto da Copa do Mundo FIFA 2014 no crescimento da atividade turística no estado.

O principal objetivo para o Brasil buscar e investir na promoção de eventos esportivos, tais como Copa do Mundo FIFA 2014 e Olimpíadas 2016, é a criação de desafios, metas e legados, conforme o presidente do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Marcelo Neri¹⁰. Além disso, estes eventos proporcionam que o país-sede alavanque a economia e se promova como centro global e destino turístico.

Vale ressaltar que os cenários apresentados têm como propósito indicar as possibilidades de crescimento e de aumento na competitividade do turismo no estado e, por conseguinte, orientar as decisões estratégicas voltadas para o aumento da relevância da atividade no processo de geração de negócios, renda, emprego e inclusão, em nível estadual (PDT-RS 2012-2015, p.70).

A quarta seção do PDT-RS 2012-2015, Eixos estratégicos, desafios, projetos e metas, compila os eixos estratégicos, que sustentam o plano, e os desafios, pensados a partir dos eixos. Como também são apresentados os projetos elaborados a partir das propostas das regiões turísticas durante as Conferências Regionais em 2011 e as metas definidas para o monitoramento e avaliação do plano.

Os eixos estratégicos servem para dar norte ao trabalho, de forma a superar os desafios em busca do desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Sul. Definidos no PDT-RS 2012-2015, os eixos estratégicos são:

1. Gestão descentralizada e participativa: esse sistema de gestão abrange as regiões turísticas, por meio de suas instâncias de governanças, na esfera pública e na privada.
2. Planejamento e avaliação: o planejamento e a avaliação dos objetivos, ações e resultados auxiliam na gestão, na transparência e no uso dos recursos públicos do setor de turismo.
3. Desenvolvimento regional: o desenvolvimento as regiões turísticas não apenas reduz as desigualdades, como também auxilia no fortalecimento da economia do estado.
4. Desenvolvimento social: o fortalecimento da economia reflete na redução das desigualdades sociais, por meio da criação de postos de trabalho e aumento e diversificação de renda.

¹⁰ IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Eventos esportivos têm papel fundamental para os Brics. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16464&catid=4&Itemid=2. Acesso em 08 fev 2016.

5. Promoção da diversidade e a acessibilidade: o turismo tem por objetivo promover a inter-relação entre diferentes culturas e o respeito e a compreensão entre as mesmas.

6. Tradição e cultura do Rio Grande do Sul: o turismo valoriza a cultura e preserva e promove o patrimônio material e imaterial legitimado pelos gaúchos.

7. Produtos do Rio Grande do Sul: o turismo deve auxiliar na promoção e comercialização de produtos que valorizam os usos e costumes dos gaúchos e auxiliam na diversificação de renda dos cidadãos.

8. Competitividade, empreendedorismo e inovação: o incentivo ao empreendedorismo e a inovação auxilia os destinos turísticos a continuarem competitivos e proporcionarem sempre experiências positivas e inesquecíveis.

9. Rio Grande do Sul para os gaúchos, para os brasileiros e para o mundo: a atividade turística deve ser ofertada em âmbito municipal, estadual, nacional e internacional.

10. Sustentabilidade: a atividade turística deve ser sustentável no âmbito social, econômico, político e ambiental.

Foram apresentados cinco desafios e, para cada um, definido um conjunto de indicadores e metas, a fim de melhor monitorar os resultados. Estes desafios foram elaborados para responder aos eixos estratégicos buscando, assim, o desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Sul. A seguir a Figura 2, apresenta-os.

	DESAFIOS	INDICADORES E METAS
1	Implantar o Sistema de Gestão do Turismo no Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar o sistema de gestão, garantindo a participação de todas as regiões turísticas do estado, do setor privado, dos trabalhadores e de instituições pluridisciplinares. • Implantar o Plano Diretor de Turismo e o sistema de monitoramento e avaliação das ações e metas do plano.
2	Preparar o Rio Grande do Sul para captar e realizar eventos	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a participação do Rio Grande do Sul no segmento de turismo de negócios e eventos por meio da captação de feiras, congressos, convenções e eventos corporativos realizados no estado. • Ampliar a capacidade de realização de eventos esportivos, culturais e eventos vinculados à produção industrial, agropecuária e tecnológica, a fim de promover e gerar fluxo turístico para o Rio Grande do Sul.
3	Aumentar a competitividade das regiões turísticas do Rio Grande do Sul	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a capacidade de atrair turistas, a fim de distribuir o fluxo turístico para os municípios de todas as regiões turísticas, oportunizando a distribuição da receita gerada pela atividade.
4	Posicionar o produto turístico do Rio Grande do Sul no mercado nacional e internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a presença e a eficiência da promoção dos produtos turísticos do Rio Grande do Sul, direcionando as ações de forma adequada à demanda atual e potencial, em especial em mercados com potencial de consumo e facilidade de acesso aéreo e rodoviário para o estado. • Definir a marca Rio Grande do Sul em convergência com a estratégia de promoção nos mercados selecionados.
5	Fomentar o empreendedorismo, a inovação e a qualificação dos serviços turísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver a capacidade das instituições envolvidas no turismo do Rio Grande do Sul de aproveitar as oportunidades geradas pelo setor. • Aumentar a formalização e a qualidade do serviço ofertado pelas empresas, cooperativas e pelos empreendedores individuais, fomentando a produção associada ao turismo. • Ampliar e democratizar a oferta e as condições dos serviços financeiros e do crédito, promovendo o estímulo aos investimentos no estado.

Figura 2: Desafios enfrentados pelo Rio Grande do Sul para o desenvolvimento da atividade turísticas.

Fonte: PDT-RS 2012-2015 (p. 76-77).

A partir dos desafios apresentados e das propostas feitas pelas regiões turísticas, a Setur-RS fazendo valer a política compartilhada com as instituições de ensino, o setor público e privado e a população elaboraram os projetos e definiram as metas.

Para o desafio 1 – Implantar o Sistema de Gestão do Turismo – foram definidos 6 projetos, conforme Figura 3:

	PROJETO	OBJETIVO
1	Fortalecimento da gestão do turismo nas regiões	Estruturar e consolidar as políticas municipais e regionais para o desenvolvimento do turismo por meio da criação de órgãos e colegiados municipais de turismo e do fortalecimento das Instâncias de Governanças Regionais.
2	Fortalecimento dos colegiados estaduais de turismo	Instituir e consolidar os colegiados estaduais do Sistema de Gestão do Turismo do Rio Grande do Sul.
3	Rede Virtual da Governança do Turismo	Proporcionar e otimizar a comunicação e troca de informações entre os atores do Sistema Estadual de Gestão do Turismo no Rio Grande do Sul.
4	Núcleo de Estudos e Pesquisas de Turismo	Subsidiar as ações de planejamento, gestão, estruturação de produtos, promoção e comercialização dos destinos turísticos gaúchos, por meio de pesquisas e análises.
5	Sistema de Monitoramento do Turismo	Acompanhar a execução do Plano Diretor de Turismo, direcionando ações e prevendo ajustes necessário.
6	Fortalecimento da Comissão Permanente Turismo Brasil Sul – CTBS	Consolidar a instância macrorregional de gestão compartilhada dos estados da Região Sul, com vistas a promover o desenvolvimento integrado do turismo na região.

Figura 3: Projetos relacionados ao Desafio 1.

Fonte: PDT-RS 2012-2015.

Para responder ao desafio 1 e monitorar os resultados, tem-se como meta aumentar o número de colegiados municipais nas regiões turísticas de 85 no ano de 2012 para 250 no ano de 2015.

O desafio 2 – Preparar o Rio Grande do Sul para captar e realizar eventos – apresenta 4 projetos, conforme Figura 4:

	PROJETO	DEFINIÇÃO
1	Plano estratégico do segmento de turismo de negócios e eventos	Estabelecer uma estratégia de atuação específica para o desenvolvimento do segmento de turismo de negócios e eventos no estado, com base em diagnósticos realizados.
2	Apoio à captação de eventos	Ampliar a captação dos eventos no estado por meio de cooperação com os <i>Conventions & Visitors Bureaux</i> , associações e outras entidades.
3	Apoio à realização de eventos	Definir prioridades de atuação no apoio à realização de eventos e divulgar os principais eventos do estado a fim de atrair turistas, movimentar os negócios e promover os destinos turísticos e os produtos locais.
4	Centro de eventos na Região Metropolitana de Porto Alegre	Realizar o estudo de viabilidade para instalação um centro de eventos de classe mundial na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Figura 4: Projetos relacionados ao Desafio 2.

Fonte: PDT-RS 2012-2015.

Como meta busca-se elevar o número de eventos internacionais realizados no estado de 32 em 2012 para 62 em 2015. No site da Setur-RS há um espaço dedicado para o calendário de eventos do estado, onde municípios, instituições e empresas podem cadastrar gratuitamente seus eventos abertos ao público em geral. No entanto, no ano corrente – 2016 – apenas 12 eventos estão cadastrados como eventos internacionais¹¹.

São apresentados 5 projetos para o desafio 3 – Aumentar a competitividade das microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul, conforme Figura 5.

¹¹ Disponível em: www.turismo.rs.gov.br/eventos/busca=internacional;*,*,*,*. Acesso em 10 abr. 2016.

	PROJETO	DEFINIÇÃO
1	Apoio ao planejamento turístico regional e municipal	Apoiar as regiões e os municípios na elaboração ou revisão de planos de desenvolvimento turístico.
2	Desenvolvimento e aprimoramento dos produtos turísticos	Estruturar novos produtos turísticos e qualificar os já existentes, a fim de diversificar a oferta e fortalecer os segmentos e destinos turísticos do estado.
3	Qualificação da infraestrutura básica e turística	Melhorar e ampliar a infraestrutura básica, os acessos e os equipamentos turísticos, levando em conta a acessibilidade.
4	Implantação do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul - PRODETUR/RS	Expandir os investimentos em infraestrutura básica e turística da Região Metropolitana de Porto Alegre com recursos financeiros do Programa PRODETUR/RS.
5	Índice de Competitividade do Turismo do Rio Grande do Sul	Gerar indicadores capazes de orientar políticas públicas com vistas ao desenvolvimento do turismo nas regiões.

Figura 5: Projetos relacionados ao Desafio 3.

Fonte: PDT-RS 2012-2015.

Para tal, a meta era aumentar a média do índice de Competitividade Estadual de 54,6, no ano de 2012, para 60,1, no ano de 2015.

É preciso entender que para um destino turístico ser competitivo o mesmo deve apresentar excelência em diversos fatores que suprem as necessidades do residente e que possibilitam um maior aproveitamento do destino pelo turista. Portanto, deve-se considerar desde o acesso ao destino, incluindo a infra-estrutura básica e serviços, como também os equipamentos turísticos. A Setur-RS realizou um estudo, denominado índice de Competitividade, que avaliou a infraestrutura, transportes, acesso, equipamentos e serviços turísticos, marketing, sustentabilidade, além de outros elementos, os quais apresentam as excelências e as deficiências dos municípios gaúchos. No ano de 2013, a média geral do estado do Rio Grande do Sul foi de 56,8, nível 3. Sendo que 8 destinos do estado receberam média entre 61 a 80, nível 4, e 21 destinos receberam média de 41 a 60, nível 3¹².

O desafio 4 – Posicionar o produto turístico Rio Grande do Sul no mercado nacional e internacional – apresenta 4 projetos, conforme Figura 6:

¹² GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado do Turismo. Índice de competitividade – Destinos turísticos do Rio Grande do Sul 2013.

	PROJETO	DEFINIÇÃO
1	Plano estratégico de marketing	Desenvolver uma estratégia de marketing integrada, a fim de promover e apoiar a comercialização dos produtos turísticos do estado.
2	Plano operacional de marketing	Definir as ferramentas de promoção e desenvolver as ações de marketing do estado.
3	Apoio à criação de planos regionais de marketing	Apoiar as regiões turísticas no desenvolvimento de seus planejamentos de marketing, maximizando os resultados da promoção do estado.
4	Marca turística do Rio Grande do Sul	Desenvolver a marca turística, criando uma identidade para o destino Rio Grande do Sul.

Figura 6: Projetos relacionados ao Desafio 4.

Fonte: PDT-RS 2012-2015.

Como metas pretende-se aumentar os desembarques nacionais de 3,9 milhões em 2012 para 5,5 milhões em 2015 e aumentar os desembarques internacionais 380 mil em 2012 para 545 mil em 2015. Sobre as viagens realizadas nacionalmente, uma estimativa apontada pelo Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul é que cerca de 691,8 mil pessoas viajarão para o estado considerando os 6 feriados prolongados do ano de 2015¹³. Essa estimativa tem como fonte pesquisa do MTur.

O Rio Grande do Sul recebeu 907.668 turistas internacionais durante o ano de 2014. Isso significou 14% do total das entradas no Brasil, ficando atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro. Esses dados mostram um aumento de 15,9% em relação a 2013 e 87% em relação aos últimos 11 anos¹⁴.

Para o desafio 5 – Fomentar o empreendedorismo, a inovação e a qualificação dos serviços turísticos – apresenta-se 6 projetos, conforme Figura 7:

¹³ Estimativa do impacto econômico dos feriados nacionais de 2015 para o turismo no RS. **Observa News**. 19 mar. 2015. Disponível em: www.facebook.com/observatoriodoturismors/photos/a.1529960007246337.1073741828.1529943467247991/1576975922544745/?type=3&theater. Acesso em 19 nov. 2015.

¹⁴ Entrada turistas internacionais – 2014. **Observa News**. 6 aug. 2015. Disponível em: www.facebook.com/observatoriodoturismors/photos/a.1529960007246337.1073741828.1529943467247991/1628825490693121/?type=3&theater. Acesso em 19 nov. 2015.

	PROJETO	DEFINIÇÃO
1	Fomento à inovação no turismo	Diversificar e aumentar a qualidade dos serviços por meio de iniciativas que promovam a inovação no setor de turismo.
2	Qualificação do trade turístico e setores relacionados ao atendimento ao turista	Oferecer serviços de excelência por meio da qualificação profissional e empresarial do setor turístico.
3	Qualificação para gestores públicos	Qualificar os gestores públicos em gestão de destinos, elaboração de projetos e captação de recursos, a fim de facilitar a execução da política regional e municipal alinhada à política estadual.
4	Fomento à produção associada ao turismo	Integrar os produtos regionais do Rio Grande do Sul à oferta turística.
5	Cadastro e legalização de empreendimentos turísticos	Aumentar o grau de formalidade no setor do turismo no estado por meio do cadastro e da legalização dos prestadores de serviços turísticos.
6	Fomento aos investimentos da iniciativa privada	Estimular os investimentos no estado por meio da ampliação da oferta e democratização das condições dos serviços financeiros e do crédito.

Figura 7: Projetos relacionados ao Desafio 5.

Fonte: PDT-RS 2012-2015.

As metas representam o aumento do número de empresas das atividades características do turismo de 18,7 mil em 2012 para 21,3 mil em 2015 e o aumento de pessoas empregadas nas atividades características do turismo de 250 mil em 2012 para 354 mil em 2015. Vale ressaltar que o Cadastur, Sistema de Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no setor de turismo, em parceria com os órgãos oficiais de turismo é responsável por avaliar e cadastrar todas as empresas prestadoras de serviços de turismo de todo o Brasil e os guias de turismo a fim de legalizar e qualificar estes. Esses dados ficam todos compilados em um endereço eletrônico, no qual brasileiros e estrangeiros têm acesso e podem consultar os serviços ofertados em cada cidade brasileira. Atualmente, o Cadastur reúne aproximadamente 58 mil empreendimentos turísticos de todo o Brasil¹⁵.

O PDT-RS 2012-2015 consolidou o trabalho realizado nas Conferências Regionais de 2011, tornando-se uma referência de política pública para o estado. No entanto, este documento apenas

¹⁵ MINISTÉRIO DO TURISMO. Turismo orienta sobre regularização dos serviços de viagem. Disponível em: www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/5841-turismo-alerta-para-regulariza%C3%A7%C3%A3o-dos-servi%C3%A7os-de-viagem.html. Acesso em 08 fev 2016.

[...] dá início a um novo período de trabalho, pois, a partir desse plano, será necessário empreender ações e estabelecer parcerias, envolvendo o setor público em nível municipal e regional, além do setor privado, da sociedade civil organizada e das instituições de ensino, que devem estar comprometidos com o desenvolvimento do turismo no Rio Grande do Sul (PDT-RS 2012-2015, p.85).

Vale ressaltar ainda que os projetos são processos realizados sequencialmente e seus resultados serão a longo prazo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É fundamental entender que o fortalecimento da descentralização das políticas públicas de turismo se deu a partir de 2003 com a criação do Ministério do Turismo e desde então vem avançando satisfatoriamente no desenvolvimento da atividade pelo país. Ao assumir essa forma de gestão, o Rio Grande do Sul permitiu que as Regiões Turísticas se fortalecessem individual e conjuntamente, ao mesmo tempo que ganhavam visibilidade no cenário estadual e nacional. Apesar de se vislumbrar a possibilidade do aumento da competitividade do Estado como destino turístico, a partir da elaboração do PDT-RS 2012-2015, o Rio Grande do Sul ainda tem um longo e árduo caminho para alcançar as metas elencadas no documento.

Vale lembrar que a Copa do Mundo, FIFA 2014, contribuiu para o aumento da visibilidade do Rio Grande do Sul como destino turístico no Brasil e no mundo, porém ainda é muito cedo para mensurar o impacto que este grande evento teve sobre o desenvolvimento da atividade turística. E, quando for possível avaliar o impacto da Copa do Mundo FIFA 2014 no Brasil e, em especial, no Rio Grande do Sul, os resultados não serão apenas dependentes deste megaevento, mas sim de uma soma de planos e investimentos tanto do setor público quanto do privado que vêm sendo colocados em prática com o passar dos anos para melhorar a qualidade de vida da população e, assim, melhorar a infraestrutura do destino para os turistas.

Embora, se tenha e se execute um documento de planejamento das políticas públicas de turismo elaborado pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul (RS) ainda se percebe o despreparo de gestores para avaliar as reais necessidades e buscar as soluções. Entende-se que as ações no turismo devem ser estratégicas e direcionadas, já que envolvem, inicialmente, planejamento em busca da qualidade de vida para os residentes.

A existência de um Plano de Desenvolvimento do Turismo e de um governo descentralizado colabora para que a atividade turística seja entendida mais facilmente pelos residentes e seja absorvida em busca do desenvolvimento socioeconômico. Porém, vale

ressaltar que, as ações no turismo devem ser contínuas e comprometidas, já que os resultados são a longo prazo.

O presente trabalho estudou o Plano de Desenvolvimento do Turismo 2012-2015 (PDT-RS) como instrumento de gestão integrada do turismo gaúcho. É um trabalho inicial, que pode ser base para trabalhos futuros, já que os resultados ainda não estão completamente mensurados e ainda é muito recente para apontar os números do aumento da atividade turística a partir dos megaeventos de 2014 e 2016.

REFERÊNCIAS

BARRETTO, M.; BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas, SP: Papyrus, 2003. (Coleção Turismo)

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 4ª ed. rev. São Paulo: SENAC, 2001.

CASTRO, C. A. P. de ; FALCÃO, L. P. **Ciência política: uma introdução**. São Paulo: Atlas, 2004.

DE LA TORRE, O. **El turismo, fenómeno social**. México: Fundo de Cultura Econômica, 1992.

Entrada turistas internacionais – 2014. **Observa News**. 6 ago. 2015. Disponível em: www.facebook.com/observatoriodoturismors/photos/a.1529960007246337.1073741828.1529943467247991/1628825490693121/?type=3&theater. Acesso em 19 nov. 2015.

Estimativa do impacto econômico dos feriados nacionais de 2015 para o turismo no RS. **Observa News**. 19 mar. 2015. Disponível em: www.facebook.com/observatoriodoturismors/photos/a.1529960007246337.1073741828.1529943467247991/1576975922544745/?type=3&theater. Acesso em 19 nov. 2015.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO GRANDE DO SUL – FIERGS. Setor Externo Brasil e Rio Grande do Sul 2013. Disponível em: www.fiergs.org.br/sites/default/files/Panorama_Setor_Externo_2013.pdf. Acesso em: 15 set. 2015.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Estado do Turismo. **Índice de competitividade – Destinos turísticos do Rio Grande do Sul 2013**.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estados**. Rio Grande do Sul. Disponível em: www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?lang=&sigla=rs. Acesso em: 15 set. 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Eventos esportivos têm papel fundamental para os Brics**. Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=16464&catid=4&Itemid=2. Acesso em 08 fev 2016.

MINISTÉRIO DO TURISMO. Plano Nacional de Turismo. Disponível em: www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html. Acesso em 26 out. 2015.

_____. Segmentação do turismo e o mercado. 1ª edição. BRASÍLIA: Ministério do Turismo, 2010. Disponível em: www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Sgmentaxo_do_Mercado_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. Turismo orienta sobre regularização dos serviços de viagem. Disponível em: www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/5841-turismo-alerta-para-regulariza%C3%A7%C3%A3o-dos-servi%C3%A7os-de-viagem.html. Acesso em 08 fev 2016.

MYNAIO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 4ª Ed. São Paulo, SP: Hucitec-Abrasco, 1996.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL: 2012-2015 / **FGV Projetos** – Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012. 86 p. ISBN: 978-85-64878-03-7

RUA, M. das G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: [Brasília]: CAPES, UAB, 2009.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Por que investir no RS. Disponível em: www.sct.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=91&id=10. Acesso em: 15 set. 2015.

SERVIÇO DE APOIO ÀS MICROS E PEQUENAS EMPRESAS DE MINAS GERAIS. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Währendorff Caldas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

Três estados concentram mais da metade do pib do país, diz IBGE. **UOL**. 22 nov. 2013. Disponível em: economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/11/22/cinco-estados-concentram-652-do-pib-de-acordo-com-ibge.htm. Acesso em: 15 set. 2015.