

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SÃO BORJA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS (PPGPP)
MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

TANIZE DAMIAN PIZZUTI DA SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS**

São Borja, RS

2019

TANIZE DAMIAN PIZZUTI DA SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – *Campus* São Borja, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carmen Regina Dorneles Nogueira

São Borja, RS

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

S586i Silva, Tanize Damian Pizzuti
Política pública em turismo: a implantação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no município de São Borja/RS / Tanize Damian Pizzuti Silva.
182 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2019.
"Orientação: Carmen Regina Dorneles Nogueira".

1. Regionalização . 2. Desenvolvimento regional. 3. Políticas públicas. 4. Turismo. I. Título.

TANIZE DAMIAN PIZZUTI DA SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE
REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa – *Campus* São Borja como requisito parcial para obtenção de Título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Elaboração, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional em Áreas de Fronteira.

Dissertação defendida e aprovada em: 19/11/2019

Banca examinadora:



Prof^o. Dr^a. Muriel Pinto
Membro da Banca
UNIPAMPA



Prof^a. M^a. Juliana Rose Jasper
Membro da Banca
UNIPAMPA



Prof^a. M^a. Eliane Martins Coelho
Membro da Banca
Instituto Federal Farroupilha – IFFAR



Prof^o. Dr^o. João Antônio Gomes Pereira
Membro da Banca
UNIPAMPA

Dedico este trabalho ao meu esposo que
me apoiou incondicionalmente.

AGRADECIMENTOS

A conclusão de um trabalho de mestrado, de certa forma, parece solitário, mas, na verdade, requer todo um suporte coletivo imprescindível. Para as instituições e pessoas aqui nomeadas, expresso meu profundo agradecimento por cada momento de solidariedade para tornarem possível a realização deste trabalho.

À Universidade Federal do Pampa e ao Programa de Mestrado Profissional de Políticas Públicas, pelo ensino e estrutura de pesquisa, em especial aos colegas do Setor da Biblioteca, pelo apoio, cobertura nos turnos de trabalho e colaboração na concessão de horários para a qualificação.

Ao meu amado esposo Marco Antonio Gaspar da Silva, por acalmar minhas angústias, estimular minha caminhada, levar-me à reflexão frente às incertezas e, incansavelmente, ser paciente diante das minhas “crises de loucuras”, assim como fazer da sua rotina a mesma minha. Sem ele ao meu lado nesta caminhada, posso ter certeza que talvez não tivesse chegado neste momento de entrega final do trabalho.

À minha família. Minha mãe que incansavelmente esteve preocupada com o meu ritmo de trabalho e estudo, estando disponível para o que precisasse, muitas vezes preparando uma gostosa alimentação para “ajudar” na caminhada de mestranda.

À orientadora Dr^a. Carmen Regina Dorneles Nogueira pelos ensinamentos, pela disposição nas orientações e incentivos para não desistir da caminhada de mestranda. Uma pessoa sempre tranquila e firme no seu compromisso de orientadora, quando a sua rotina estava em um ritmo acelerado e com acúmulo de tarefas na sua profissão.

À chefe Dilva Marques e a colega de trabalho e curso Chaiane Ferrazza Gomes pelos incentivos e apoio, principalmente, nos momentos em que achava não dar conta da “empreitada” que tinha assumido.

À Prefeitura Municipal de São Borja, com destaque para a Secretaria do Turismo pelas contribuições e materiais disponibilizados para execução da pesquisa.

“O que não provoca a minha morte faz
com que eu fique mais forte”.

Friedrich Nietzsche

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo fazer uma análise de como ocorre a implantação e desenvolvimento do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no município histórico de São Borja/RS, considerando o período inicial de 2008, ano em que o turismo brasileiro teve a aprovação de uma Lei Geral do Turismo n. 11.771/2008, até o ano de 2018. A escolha da pesquisa na área de políticas públicas para o turismo na cidade fronteira de São Borja-RS deve-se a sua importância com relação à sua posição geográfica estratégica, seu potencial turístico, histórico, cultural, político, educacional, ambiental, de negócios, além da questão aduaneira, que também merece destaque pelo impacto na economia local. É de suma relevância a aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo – PRT para fortalecer o turismo em âmbito regional, de forma que os municípios sejam integrados em regiões turísticas para melhorar e estimular o desenvolvimento do turismo local e regional. Esse programa é uma política pública alinhada com a política nacional de regionalização do turismo. Entende-se que a política de regionalização é um complemento às demais políticas brasileiras do turismo, ganhando ênfase por ser um programa implantado em 2004 consagrando-se nos planos do governo federal mesmo após a mudança de gestão governamental. Como objetivos específicos desta pesquisa têm-se: conhecer a legislação das políticas públicas para o turismo; identificar quais políticas públicas direcionadas à Política Nacional do Programa de Regionalização de Turismo (PRT) foram implementadas no município e identificar a percepção por parte dos atores sobre as ações desenvolvidas no município com relação ao PRT. Quanto à metodologia, consiste em uma pesquisa qualitativa, exploratória / prescritiva, quanto aos fins, utilizando-se como método o estudo de caso. Em relação aos meios foi realizada a pesquisa bibliográfica, documental, de informações eletrônicas e de campo com a realização de entrevistas e questionários aplicados com atores que trabalham em atividades que contemplam o setor de turismo. Analisando os resultados, percebeu-se que o município de São Borja/RS sempre fez parte de uma região turística integrante do PRT, porém as ações nos planos de governo municipal não contemplavam diretamente a aplicabilidade do referido programa. Somente em 2018 que o órgão municipal responsável pelo turismo – SMCTEL iniciou as tratativas para atender o PRT e mostrou um maior comprometimento na execução de ações para atender o turismo local, tais como: reativação do Conselho Municipal de Turismo, processo de elaboração do Plano Municipal de Turismo, qualificação do quadro de servidor, quando da contratação efetiva de um turismólogo. Para contemplar a implementação das ações definidas pelo PRT e, que o mesmo seja efetivado foi elaborado três produtos técnicos para contribuir e aprimorar o desenvolvimento do turismo do município de São Borja/RS.

Palavras-chave: Regionalização. Desenvolvimento Regional. Políticas Públicas. Turismo.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze how the implementation and development of the Tourism Regionalization Program (PRT) occurs in the historic municipality of São Borja / RS, considering the initial period of 2008, the year in which Brazilian tourism was approved. of a General Tourism Law no. 11,771 / 2008, until 2018. The choice of research in the area of public policies for tourism in the border city of São Borja-RS is due to its importance in relation to its strategic geographical position, its tourist potential, historical, cultural, political, educational, environmental, business and customs issues, which also deserve to be highlighted for the impact on the local economy. The applicability of the Tourism Regionalization Program (PRT) to strengthen tourism at the regional level is of great importance, so that municipalities are integrated into tourist regions to improve and stimulate the development of local and regional tourism. This program is a public policy aligned with the national policy of regionalization of tourism. It is understood that the regionalization policy is a complement to other Brazilian tourism policies, gaining emphasis because it is a program implemented in 2004 and consecrated in the federal government plans even after the change of government management. The specific objectives of this research are: to know the legislation of public policies for tourism; identify which public policies directed to the National Policy of the Tourism Regionalization Program (PRT) were implemented in the municipality and identify the perception by the actors about the actions developed in the municipality in relation to the PRT. As for the methodology, it consists of a qualitative, exploratory / prescriptive research, as to the purposes, using the case study method. In relation to the media, a bibliographic, documentary, electronic information and field research was conducted through interviews and questionnaires applied to actors who work in activities that contemplate the tourism sector. Analyzing the results, it was noticed that the municipality of São Borja / RS has always been part of a tourist region that is part of the PRT, but the actions in the municipal government plans did not directly contemplate the applicability of this program. It was not until 2018 that the municipal agency responsible for tourism - SMCTEL began the negotiations to meet the PRT and showed a greater commitment in the implementation of actions to meet local tourism, such as: reactivation of the Municipal Tourism Council, preparation process of the Municipal Plan. of Tourism, qualification of the server board, when the effective hiring of a turismologist. In order to contemplate the implementation of the actions defined by the PRT and, to be implemented, three technical products were elaborated to contribute and improve the tourism development of the municipality of São Borja / RS.

Keywords: Regionalisation. Regional development. Public policy. Tourism.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ciclo de políticas públicas (<i>policy cycle</i>).....	31
Figura 2 – Atores envolvidos na política pública.....	38
Figura 3 – Classificação dos viajantes.....	41
Figura 4 – Sistema Nacional do Turismo – Representação da Estrutura Institucional.....	51
Figura 5 – Sistema Estadual de Turismo – SET.....	68
Figura 6 – Organograma da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer de São Borja/RS.....	70
Figura 7 – Metodologia da pesquisa.....	73
Figura 8 – Mapa Regionalização Turismo RS.....	83
Figura 9 – Rota Missões.....	88
Figura 10 – Dados da economia hoteleira do município de São Borja/RS.....	98
Figura 11 – Dados do trabalho formal nas atividades turística da região Rota Missões.....	101
Figura 12 – Perfil do turista internacional no destino RS – 2017.....	102
Figura 13 – Oferta de destinos turísticos do RS.....	103
Figura 14 – Certificado reconhecimento do COMTUR de São Borja	106
Figura 15 – Atual local de realização da feira de artesanato.....	132
Figura 16 – Estrutura sugerida para o funcionamento do Centro de Informação ao Turista.....	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Constituição Federal e sua relação com o turismo.....	29
Quadro 2 – Dimensões de uma política pública.....	35
Quadro 3 – Trajetória da Legislação do Turismo.....	45
Quadro 4 – Evolução das Políticas Públicas de Turismo após a criação do Ministério do Turismo.....	53
Quadro 5 – Demonstrativo das atuais Políticas Públicas Nacionais do Turismo.....	55
Quadro 6 – Gestão compartilhada do programa de regionalização do turismo.....	59
Quadro 7 – Eixos estruturantes do PRT.....	59
Quadro 8 – Estratégias para a implementação do PRT.....	61
Quadro 9 – Síntese do processo de sensibilização e mobilização.....	63
Quadro 10 – Trajetória estadual das políticas públicas de turismo.....	65
Quadro 11 – Políticas públicas de turismo do município de São Borja/RS.....	69
Quadro 12 – Trabalho formal nas atividades características do turismo em 2017 da região turística Rota Missões (17 municípios).....	77
Quadro 13 – Estabelecimentos de atividades turísticas do Município de São Borja/RS.....	78
Quadro 14 – Cálculo da amostra de estabelecimentos no município de São Borja/RS.....	78
Quadro 15 – Amostra dos estabelecimentos no município de São Borja/RS..	79
Quadro 16 – Relação dos objetivos X Instrumentos de coleta de dados.....	80
Quadro 17 – Potencialidades do Município de São Borja/RS.....	84
Quadro 18 – Regiões turísticas que São Borja/RS pertenceu desde a implantação do PRT.....	87
Quadro 19 – Evolução do enquadramento de São Borja nas regiões turísticas.....	88
Quadro 20 – Atendimentos dos critérios facultativos do Mapa do Turismo pela SMCTEL.....	91
Quadro 21 – Evolução da lei orçamentária municipal do turismo.....	92

Quadro 22 – Trajetória das metas das ações para a atividade do turismo baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	94
Quadro 23 – Variáveis consideradas para a categorização.....	96
Quadro 24 – Categorização Nacional dos Municípios Brasileiros.....	97
Quadro 25 – Municípios por categoria no Rio Grande do Sul.....	98
Quadro 26 – Demonstrativo da Categorização na Região das Missões.....	99
Quadro 27 – Categorização de São Borja com relação aos municípios da região turística Rota das Missões.....	100
Quadro 28 – Quantitativo de estabelecimentos e empregos no setor de turismo em São Borja/RS.....	102
Quadro 29 – Situação do Conselho Municipal de Turismo do município de São Borja/RS.....	105
Quadro 30 – Entrevistas executadas.....	109
Quadro 31 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados....	118
Quadro 32 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados....	122
Quadro 33 – Fatores identificados no comprometimento do PRT em São Borja/RS.....	126
Quadro 34 – Resultado da pesquisa X eixos estruturante do PRT.....	127
Quadro 35 – Resultado da implementação do PRT em São Borja/RS.....	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Perfil dos entrevistados.....	110
Gráfico 2 – Tempo de atividade.....	111
Gráfico 3 – Percentual de entrevistados que consideram São Borja/RS uma cidade turística.....	112
Gráfico 4 – Motivos pelos quais os entrevistados consideram São Borja/RS um município turístico.....	113
Gráfico 5 – Percepção de quem é o turista para os envolvidos na atividade turística de São Borja/RS.....	114
Gráfico 6 – Percentual de conhecimento a qual região turística pertence o município de São Borja/RS.....	115
Gráfico 7 – Região turística a qual São Borja pertence.....	116
Gráfico 8 – Participação dos entrevistados em atividades sobre o turismo...	117
Gráfico 9 – Conhecimento dos pontos e atrativos turísticos de São Borja/RS.....	118
Gráfico 10 – Turismo x Negócio	120
Gráfico 11 – Impacto do turismo na economia.....	121

LISTA DE SIGLAS

AMM – Associação dos Municípios das Missões
Cadastur – Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do MTur
CF – Constituição Federal
CNT – Conselho Nacional de Turismo
CNTUR – Conselho Nacional do Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
CONETUR – Conselho Estadual de Turismo
COREDE – FO – Conselho Regional de Desenvolvimento – Fronteira Oeste
COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
IFFar – Instituto Federal Farroupilha
IGR – Instância de Governança Regional
MTur – Ministério do Turismo
PNMT – Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT – Plano Nacional do Turismo
PRODETUR/NE – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Nordeste
PRT – Programa de Regionalização do Turismo
QTur – Qualificação Nacional do Turismo
SEDETUR – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo RS
SET – Sistema Estadual de Turismo
SETEL – Secretaria Estadual de Turismo, Esporte e Lazer
SETUR – Secretaria Estadual de Turismo
SMCTEL – Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer
SNT – Sistema Nacional do Turismo
Unipampa – Universidade Federal do Pampa
WTO – World Tourism Organization

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO	23
2.1 Estado, Políticas Públicas e Sociedade.....	23
2.1.1 Políticas públicas: uma reflexão teórica	23
2.1.2 Estado e a política de turismo no Brasil	27
2.2 Análise de políticas públicas: considerações sobre a implementação de política pública.....	29
2.3 Políticas públicas de turismo no cenário brasileiro.....	39
2.3.1 Turismo: apontamentos conceituais.....	39
2.3.2 Políticas Públicas Nacionais de Turismo: trajetória brasileira.....	45
2.3.2.1 Programa de Regionalização do Turismo (PRT): uma política pública consagrada pelo governo federal	56
2.3.3 Políticas Públicas Estaduais de Turismo: histórico estadual.....	65
2.3.4 Políticas Públicas Municipais de Turismo: município de São Borja/RS....	69
3 METODOLOGIA.....	72
3.1 Aspectos metodológicos de coleta e análise de dados.....	72
4 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A SUA APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS.....	81
4.1 Contextualizando o perfil do município de São Borja/RS.....	81
4.2 Coleta e análise dos dados: resultado da pesquisa.....	86
4.2.1 Política estratégica – Mapa do turismo	86
4.2.2 Política estratégica – Categorização	96
4.2.3 Política estratégica – Conselho Municipal	104
4.2.4 Política estratégica – Instância de Governança Regional	106
4.2.5 Política estratégica – Sensibilização e Mobilização	107
4.3 Análise da implementação do PRT no município de São Borja/RS.....	124
4.3.1 Proposição de produto técnico nº 1: vídeo institucional.....	130
4.3.2 Proposição de produto técnico nº 2: implantação de um espaço de atendimento ao turista	131

5 CONCLUSÃO.....	134
REFERÊNCIAS.....	139
APÊNDICES.....	148

1 INTRODUÇÃO

Durante décadas, o turismo experimentou um crescimento contínuo e uma diversificação de atividades turísticas até se tornar um dos setores econômicos que mais cresce no mundo. Segundo a *World Tourism Organization (UNWTO)*¹, o volume de negócios gerados pelo turismo alcança o patamar de igualdade ou até mesmo de superioridade das atividades como exportação de petróleo, do ramo de alimentação e automobilístico, representando também uma das principais fontes de receitas para muitos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2018).

A busca pela inovação tem-se apresentado como o principal desafio para todos os setores econômicos e na área do turismo não é diferente, pois o mesmo tem sido testemunha e protagonista dessas mudanças. A globalização e os avanços tecnológicos despertaram, por exemplo, para o surgimento de um turista digital mais atento, exigente e em busca de um atendimento personalizado, impulsionando os destinos turísticos a inovarem numa base constante a fim de manterem-se competitivos no mercado e, ao mesmo tempo, proporcionarem oportunidades para o desenvolvimento de novos destinos turísticos (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2018).

O consumo turístico tende a fragmentar-se cada vez mais, pressionando para uma diversificação de ofertas e destinos, onde os tradicionais produtos turísticos, mesmo tendo um resultado de consumo massivo, como o sol e as praias, vão perdendo espaço diante de outros produtos. A nova base de ofertas turísticas, desenvolvida em regiões do interior de um país, aproveitando a cultura local e suas peculiaridades, converte-se numa experiência única, original e inovadora para o turista (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2018) e com a aplicabilidade de políticas públicas voltadas ao turismo poderá ser um fator de promoção no desenvolvimento local e regional.

¹ **World Tourism Organization (UNWTO)** – Organização Mundial do Turismo – é a agência das Nações Unidas responsável pela promoção do turismo responsável, sustentável e universalmente acessível. Como organização internacional líder no campo do turismo, a UNWTO promove o turismo como um impulsionador do **crecimento econômico, desenvolvimento inclusivo e sustentabilidade ambiental** e oferece liderança e apoio ao setor na promoção de políticas de conhecimento e turismo em todo o mundo (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2018).

Percebe-se, então, que a pesquisa sobre o turismo tem adquirido um significado importante para a sociedade, uma vez que o mesmo contribui para qualidade de vida da sociedade e o bem-estar social, assim como engloba as áreas de economia, lazer, geração de renda, melhorias de infraestrutura, áreas de preservação, e oportuniza aos cidadãos das diversas camadas da sociedade sua participação como turista ou receptor turístico, de tal forma que promove o desenvolvimento econômico do país e também concretiza os direitos sociais, previstos na Constituição Federal. A política de turismo, articulada no sentido de uma ação empreendida com um objetivo específico, existe, de um modo geral, quando há uma atividade turística ou se o Estado a propõe como uma nova estratégia de desenvolvimento do país, e é formalmente constituída através de um documento norteador para a concretização das ações do governo.

O Estado brasileiro procura estabelecer prioridades e determinar os objetivos que atendam os anseios da população, visando alcançar o bem-estar e atender as demandas da sociedade através dos seus recursos disponíveis nos diversos setores, inclusive no de turismo, que realiza a intervenção através da implementação de ações, projetos e programas. Nesse sentido, surgem as políticas públicas para tratar dos problemas e demandas da coletividade “através da utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

No Brasil, as políticas públicas são visualizadas na forma de um plano, de caráter geral, regulamentado através de um instrumento normativo, chamado lei, resultado de uma iniciativa do Legislativo ou do Executivo. Há, também, outras políticas que se traduzem em forma de programas de ação específica, por meio de normas infralegais, como decretos, portarias e resoluções, resultados de regulamentações do Poder Executivo.

Observa-se que as políticas públicas estão sempre embasadas em uma determinada legislação, sendo que cada ente federado tem a autonomia de criar suas próprias políticas públicas, implementando-as conforme a sua realidade local, desde que as mesmas estejam em conformidade com outras legislações superiores. Quanto ao turismo, por exemplo, tem-se uma legislação norteadora, a Lei n. 11.771/2008, que juntamente com a Constituição Federal, deve ser observada por todos os entes federativos.

No texto constitucional, o único artigo em que o turismo figura de forma direta, expressando uma normatização, é no Art. 180, o qual pontua que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, p. 78). Assim, trata do turismo como um fator de desenvolvimento social e econômico do Estado, incumbindo tanto à União, quanto aos Estados, Municípios e Distrito Federal a criação de condições para o incentivo e promoção de atividades turísticas ao longo do território brasileiro.

Entretanto, é possível identificar que o turismo figura, de forma indireta, ligado ao lazer. Nesse sentido, faz-se necessário trazer à tona a fundamentalidade dos direitos sociais, a qual pressupõe que onde há um direito em um Estado, que envolva garantias de políticas públicas para o desenvolvimento de um país, deve haver também a intervenção do Estado através de uma gestão governamental comprometida com as normas e a sociedade. No caso do direito ao turismo, ele figura relacionado ao direito ao lazer, contido no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais - Capítulo II – Dos Direitos Sociais – Art. 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 6).

Ademais, discutir o turismo é reconhecer os benefícios desta atividade para o desenvolvimento de uma comunidade, seja em aspectos econômicos (geração de emprego, aumento de renda), sociais (bem-estar, lazer, melhora na qualidade de vida), culturais (interação e diversidade de diferentes culturas), educacionais (expansão de conhecimento), quanto em outros que se apresentam na trajetória da política pública desse setor. Somado a esses aspectos, a expansão da atividade turística também se configura importante, uma vez que o tema é reconhecido pela sociedade como um instrumento para promover o crescimento e o desenvolvimento regional e local do destino turístico, possibilitando, assim, que sejam aproveitadas as diversidades oferecidas pela cultura e história do município.

Além dos benefícios, é relevante apontar que a atividade turística também pode trazer problemas para a comunidade quando implementada sem o devido planejamento para orientar e executar a política pública proposta. Essa falta de planejamento pode acarretar degradação ambiental, patrimonial, influências na cultura local, problemas no trânsito, especulação de preços nos diversos setores

econômicos de um município. Por isso, é importante uma política pública bem estruturada.

Não obstante, é de suma importância estudar políticas relacionadas ao turismo, pois o mesmo integra-se ao rol de direitos fundamentais, os quais proporcionam o bem-estar aos cidadãos, apresentado, na Constituição Federal, na forma de lazer.

Esse reconhecimento de que o turismo pode ser um fator de desenvolvimento regional e local, juntamente com um trabalho de sensibilização da comunidade em resgatar, valorizar e atuar no incentivo do turismo local, pode resultar numa dinâmica de implementação de políticas públicas para o turismo configuradas para fomentar o desenvolvimento regional. E isso se dá através da integração e apoio dos órgãos governamentais e o compartilhamento de responsabilidades com a sociedade civil para concretizar os objetivos estabelecidos pelas políticas.

A escolha da pesquisa com a temática na área de políticas públicas para o turismo na cidade fronteira de São Borja-RS deve-se à sua posição geográfica estratégica, seu potencial turístico, histórico, cultural, político, educacional, ambiental, de negócios, além da questão aduaneira, que também merece destaque pelo impacto na economia local. Outros fatores foram preponderantes na escolha do presente estudo, tais como o cenário político e cultural que o município apresenta com a sua vertente histórico-cultural ligada à herança missionária e à trajetória dos ex-presidentes Getúlio Vargas e João Goulart, o número de realizações de fandango e as comemorações inerentes à Semana Farroupilha, o que lhe conferiu o status estadual da Capital do Fandango.

Ainda contribuiu para a escolha do objeto de pesquisa o fato do município de São Borja/RS ser uma zona de fronteira com o país da Argentina e, assim, possuir a característica de um corredor turístico², uma vez que a aduana é o ponto de ligação entre os dois países (Argentina e Brasil) e serve de passagem tanto para estrangeiros, quanto para brasileiros buscando o seu destino final.

Além disso, analisar a política pública do turismo no município de São Borja-RS através da aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo – PRT,

² Corredores turísticos são vias de inter-relação entre várias áreas turísticas ou entre vários centros turísticos, ou entre portões de entrada e os centros turísticos. O conceito de corredor turístico não é unicamente de uma via de acesso a uma determinada localidade, mas sim de uma faixa de território que serve de ligação entre vários elementos turísticos e que se constitui, ela própria, em um atrativo (TADINI; MELQUIADES, 2010, p. 208).

uma política de desenvolvimento local e regional, é de suma relevância. Isso, pois, reconhecendo o seu potencial turístico, o município pode extrair benefícios e/ou desempenhar um papel provedor ou fornecedor de demandas (serviços e produtos) para atender o turista. Seja ele atraído por fatores religiosos, de negócios ou pela busca de lazer, dentre outros que o levem a se deslocar de sua residência, permitindo, assim, ganhos não só para o município que recebe o visitante, como também para a região turística no qual ele está inserido.

A origem da implementação de uma política pública de turismo está relacionada aos planos do governo federal, estadual e municipal, aliadas às necessidades e aos problemas de uma comunidade. A ação do governo passa por um processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam as políticas na área de saúde, educação, saneamento, cultura e turismo, como é o caso de estudo do referido trabalho. A natureza das políticas públicas governamentais é o estabelecimento de prioridades, objetivos e metas a serem alcançadas. Essas metas traçam o caminho para se chegar a um resultado concreto, sanar necessidades de uma comunidade, propor a resolução ou enfrentamento/redução de um problema público através da implantação de uma política pública.

Considera-se que a implantação das políticas públicas passa a ser um processo que depende de ações técnicas de uma gestão pública e do esforço administrativo do órgão executor para a sua concretização. Além disso, existem fatores que podem interferir na execução das políticas públicas, tais como a atuação dos atores envolvidos, os quais possuem perspectivas, horizontes e prioridades diferentes, os quais podem ser as estruturas intergovernamentais, os grupos de interesses, tanto privado como políticos, dentre outros. Além disso, não se pode ignorar que os funcionários públicos destinados a colocar a política em prática interferem na implementação das ações, podendo torná-las concretas ou até mesmo impedir a efetivação da mesma.

Sendo assim, não se pode relacionar à implementação apenas como sendo a concretização das políticas públicas através do resultado final, mas como a implementação que antecede a execução. E nesse processo está incluso a preparação dos implementadores e os recursos apropriados para execução das atividades e o comportamento dos implementadores na entrega do serviço ou do produto da política pública proposta pelo governo federal. Diante dessa visão, o estudo encontra base na análise de programas, projetos e políticas governamentais,

para responder a seguinte indagação: **como ocorre a implantação de políticas públicas de turismo do Programa de Regionalização do Turismo, no município histórico de São Borja/RS?**

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar as políticas públicas do turismo implementadas através do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, no município histórico³ de São Borja – RS, no período de 2008 até 2018. Já os objetivos específicos foram: conhecer a legislação das políticas públicas para o turismo; identificar quais políticas públicas direcionadas à Política Nacional do Programa de Regionalização de Turismo - PRT foram implementadas no município; identificar a percepção por parte dos atores sobre as ações desenvolvidas no município com relação ao PRT e, por fim, elaborar um produto técnico que possa ser utilizado para a informação dos atores envolvidos na implementação da política do PRT, para a SMCTEL e para a comunidade do município de São Borja/RS.

Enquanto estrutura, este trabalho está dividido em cinco partes, sendo que o primeiro é composto por essa introdução. O capítulo 2 apresenta aspectos preliminares acerca do que consiste uma política pública, tipos de políticas, ciclo da política pública com ênfase na fase de implementação. Não obstante, traz-se a Política Pública de Turismo e a sua trajetória nacional, estadual e municipal e o Programa de Regionalização de Turismo – PRT.

No capítulo 3, apresenta-se a metodologia adotada para a orientação e execução desta pesquisa, bem como para a compilação dos dados e posterior análise dos resultados. Já o capítulo 4 aborda a contextualização do município de São Borja, a apresentação da pesquisa e a análise dos dados referentes ao Programa de Regionalização do Turismo – PRT. Ainda neste capítulo, propõe-se um produto técnico para contribuir com a aplicabilidade do PRT. Por fim, no capítulo 5, expõe-se a conclusão do referido estudo, em que destaca a importância do investimento em ações sobre o turismo na comunidade de São Borja/RS, para que resulte no reconhecimento do potencial turístico e contribua na potencialização do turismo local e regional.

³ O Decreto n. 35.580, de 11/10/1994, declara São Borja “Cidade Histórica” e dá outras providências. Esse decreto menciona o valor expressivo do município para a memória da sociedade rio-grandense, pois considera São Borja: palco de importantes episódios da formação territorial, social e política brasileira, durante esses mais de 300 anos de história; no mês de outubro preserva importantes comemorações da data do seu padroeiro, São Francisco de Borja e com isso, mantém o culto permanente ao passado e às tradições (RIO GRANDE DO SUL, 1994).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E TURISMO

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma breve reflexão sobre análise de uma política pública. Para tanto, aborda conceitos de políticas públicas e modelos que podem auxiliar no procedimento analítico e, também, apresenta a fase de implementação como uma etapa importante para a concretização de uma política pública governamental na área do turismo.

2.1 Estado, Políticas Públicas e Sociedade

2.1.1 Políticas Públicas: uma reflexão teórica

Os estudos na área de políticas públicas tiveram como berço os Estados Unidos, nos anos 50, e vem se aprimorando nas últimas décadas. Na Europa a preocupação com o campo das políticas ganha força nos anos 70. Assim, a política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica, surge nos EUA, mas com ênfase nos estudos sobre a produção do Estado. Já na Europa, seu surgimento teve a origem na análise sobre o Estado e suas instituições mais do que na produção dos governos (FREY, 2000; SOUZA, 2006).

Conforme Souza (2006), são quatro os pesquisadores apontados como fundadores dos estudos sobre políticas públicas: Harold Lasdwell, em 1936, introduziu a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) de forma a conciliar, através do diálogo, o conhecimento acadêmico e a produção empírica do governo; Harbert Somin, que, no ano de 1957, introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Charls Lindblon, que a partir da década de 50, desenvolveu a teoria do incrementalismo; e David que, em 1965, introduziu a definição de políticas públicas como sendo um sistema.

A literatura apresenta diversas definições para políticas públicas, as quais foram construídas com base nas teorias do campo da sociologia, da ciência política e da economia, no entanto não existe uma definitiva. A exemplo disso, Souza (2006) traz diferentes conceituações para políticas públicas: para Mead, como um campo de política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e para Lynn como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, Peters segue a mesma linha quando diz que é a soma das atividades dos governos. Já Dye

(1984 apud Souza, 2006, p. 25) sintetiza como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Para Souza (2006), a definição mais conhecida é a de Laswell, que aborda as decisões e análises de políticas públicas respondendo: quem ganha o quê, por que e que diferença faz?

Souza (2006) constrói uma definição ampla de políticas públicas abordando as várias concepções de estudiosos citados anteriormente:

[...] a política pública como campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e analisar essa ação (variável dependente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável independente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Para complementar o entendimento com relação à definição de políticas públicas desenvolvidas pelos estudiosos, a autora expressa que a política pública apresenta os seguintes elementos:

[...] permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras. [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. [...] embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] envolve processos subsequentes após a decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36).

Para Dias e Matos (2012), a definição de políticas públicas pode ser resumida como as ações do governo para alcançar os objetivos e, assim, garantindo que sejam atingidos os fins para os quais o Estado foi criado, dando melhores condições para atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana. No entendimento de Secchi (2012, p. 2), “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” e possui duas funções, a primeira como uma ação pública para atender a coletividade e a segunda como uma resposta para um problema público.

Este estudo acerca da implementação do Programa de Regionalização do Turismo no município de São Borja assume um formato de *policy analysis* (análise de políticas públicas). Tal instrumento servirá de fonte para o entendimento do problema de pesquisa proposto, que consiste em identificar como ocorre a

implementação dessa política pública de turismo, de forma a interligar o estudo acadêmico com a realidade empírica do governo municipal de São Borja/RS.

Transpondo a definição de Dye (2010), que conceitua política pública como algo que o governo decide fazer ou não, para a realidade brasileira acerca do turismo, verifica-se que em 2003 foi criada uma política de regionalização do turismo para reunir os municípios com características similares e, dessa forma, estimular o turismo em âmbito local e regional, atendendo, assim, ao dispositivo do Art. 180 da CF. Essa política denominada Programa de Regionalização do Turismo – PRT foi lançada pelo governo federal e normatizada após um período de execução e avaliação do programa através da Portaria n. 105, de 16 de maio de 2013 (BRASIL, 2013b). Tal política pública atende ao princípio da regionalização da atividade turística previsto pela Política Nacional de Turismo, referenciada na Lei n. 11.771, de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2008).

Dessa forma, fica evidenciado que o governo federal atendeu, dentre um conjunto de princípios trazidos pela Política Nacional de Turismo, aquele que versa sobre a regionalização, ou seja, o Estado optou por agir em detrimento da regionalização, normatizando-a através da criação de um programa para que os governos estaduais e municipais desenvolvessem mecanismos para a implantação das políticas estratégicas de execução do PRT. Assim, com o apoio dos estados e municípios, o governo federal pretende cumprir os objetivos propostos nos planos de ação do PRT e, conseqüentemente, o Estado cumprirá com seu dever estabelecido no Art. 180 da Constituição Federal.

Visando agrupar as políticas públicas conforme os seus objetivos, elaborou-se uma tipologia das políticas. Souza (2006) aborda que essa tipologia permite compreender a atuação do governo e foi desenvolvida para tratar da formulação e análise de políticas públicas e compreender as ações do governo diante as demandas que surgem da sociedade, dentro do campo de políticas públicas. A autora usa o modelo de Theodor Lowi, desenvolvido entre 1964 e 1972, por ser a mais conhecida tipologia sobre política pública, a qual se baseia no fato de que política pública faz a política. Essa tipologia apresenta quatro formatos de políticas públicas, a saber:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que consideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais viáveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28).

Ainda acerca das tipologias, Secchi (2012) menciona que as políticas públicas podem agregar características de dois ou mais tipos de políticas e servem para os estudos tanto do meio acadêmico, quanto do profissional. O autor também aborda que Theodore J. Lowi contribuiu para a análise de políticas públicas ao afirmar que a base para essa análise é a verificação do tipo de política que está se analisando:

Lowi (1972) afirmou que “*policies termine politics*”, ou seja, que as políticas públicas determinam a dinâmica política. Em outras palavras, dependendo do tipo de política pública que está em jogo, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio de poder se modificam (SECCHI, 2012, p. 15).

Verifica-se, através da tipologia de Lowi, que a análise de uma política pública é desenvolvida a partir da identificação do tipo de política que se propõe analisar. No caso da política analisada nesta pesquisa, o PRT, a mesma se apresenta como uma política regulatória, pois a sua implantação está baseada na Lei Geral do Turismo, Lei n. 11.771/2008. O programa, de nível nacional, foi criado para fomentar o turismo regional e estabelece diretrizes e estratégias (regras) para os municípios executarem, visando a efetiva implementação dessa política, a qual tem por objetivo o desenvolvimento e a promoção do destino turístico (BRASIL, 2008). Sendo assim, sua implementação envolve comportamentos, ações e produtos tanto de atores públicos (Executivo Municipal e o órgão responsável pelo turismo), quanto de atores particulares. A força da relação entre esses dois atores, aliados aos interesses da comunidade, também resulta no desenvolvimento regional e local do turismo na cidade de São Borja/RS.

2.1.2 Estado e a política de turismo no Brasil

As constantes mudanças que ocorrem na sociedade, desde o início do século XXI, devido à globalização e a revolução tecnológica, de forma acelerada por motivos econômicos, culturais, ambientais, tecnológicos dentre outros, acarretam novas necessidades ou problemas, que exigem do Estado maior agilidade nas respostas para atender essas demandas (BENI, 2006). Essas novas demandas resultam em novas políticas públicas e novas áreas de intervenção do Estado, como o caso da política pública de turismo, em que o governo federal busca atender as demandas com programas para o desenvolvimento local e regional, respeitando as diversidades locais e agindo de forma integrada com o governo estadual e municipal.

Para contribuir com o exposto no parágrafo anterior, traz-se o entendimento de Bobbio (2000), que expõe que para atender a uma política pública, o Estado, dentro da sua esfera política, ora se apresenta como um sujeito; onde os atos da política tratam de comandar algo que reflita em todos os membros de um grupo social, ter o exercício de domínio exclusivo de determinado território, legislar com normas válidas e gerar e distribuir recursos dentro da sociedade; ora se apresenta como objeto, dentro de uma esfera da política de ações, defendendo, mantendo, ampliando e até mesmo extinguindo suas atividades. O autor também menciona que o uso da força é uma condição necessária, mas não suficiente para a existência do poder político, ou seja, do Estado (BOBBIO, 2000).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 objetivou resgatar o Estado de Direito, encarregado pela norma constitucional de oferecer serviço público ao cidadão para a garantia e gozo dos direitos fundamentais e separar os poderes com suas respectivas competências de atuação diante das normas brasileiras. A atuação da Federação através de suas características distintivas e da descentralização dos poderes propõe autonomia aos entes federados para governar, dentro do seu espaço geográfico, à democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana, conforme consta no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal (PIOVESAN, 2015).

Faz-se necessário incorporar ao estudo uma visão da fundamentalidade dos direitos sociais, como todo e qualquer direito em um Estado, que envolva garantias de relevância para o desenvolvimento de um país e também intervenção do Estado,

positivados em uma constituição. A Constituição Federal brasileira contextualiza o turismo no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais - Capítulo II – Dos Direitos Sociais – Art. 6º: são “direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988, p. 6).

A partir do exposto, observa-se que o turismo pode ser claramente identificado como um direito social já que o mesmo se relaciona ao lazer, o qual está posto no rol elencado no Art. 6º da Carta Magna. Isso, pois, o turismo pode ser gerador de bem-estar para população, como, por exemplo, através de propostas de atividades desportivas e/ou turísticas, através de produtos desta natureza disponíveis nas localidades ou da criação de atrativos turísticos de acordo com as regiões turísticas.

O Estado brasileiro, na expectativa de incluir todos os anseios da sociedade na regulamentação do processo de implementação de políticas públicas em diversas áreas e com forte traço de descentralização e gestão participativa no Brasil, aprovou a Constituição Federal de 1988, com destaque para o Art. 6º que elenca os direitos sociais. Entretanto, o turismo também figura de forma direta em um artigo específico, Art. 180, do texto constitucional, no qual está posto a seguinte redação: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1988, p. 78). O referido texto estabelece para todas as instâncias governamentais as mesmas atribuições de promoção e de incentivo, porém não deixa clara a atuação de cada nível do governo, mas evidencia o turismo como um setor de relevância para a atividade do desenvolvimento social e econômico do país, de responsabilidade de todas as esferas governamentais. Para melhor elucidar o que foi tratado anteriormente com relação ao turismo na Constituição Federal, tem-se a síntese no quadro abaixo:

Quadro 1 – Constituição Federal e sua relação com o turismo

Artigos C.F/88	Relação com o turismo
Artigo 1º do Título I - Dos Princípios Fundamentais	Como um dos princípios fundamentais em que trata da dignidade humana e a livre iniciativa da atividade
Artigo 6º do Título II - Direitos e Garantias Fundamentais	Como um direito social na forma de lazer
Artigo 180º do Título VII - Da Ordem Econômica e Financeira	Como um fator de desenvolvimento social e econômico

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Diante disso, o Estado deve garantir os direitos fundamentais, oferecendo mecanismos necessários para que os cidadãos brasileiros sejam assistidos com os direitos constitucionais. Entretanto, para que as políticas públicas direcionadas a garantir esses direitos sejam implementadas elas dependem do agir do poder público, de ações desenvolvidas pela administração pública em nome do Estado e do aporte de recursos financeiros. Fatores esses que levarão aos resultados estabelecidos, transcendendo os instrumentos legais dos planos gerais e dos programas específicos.

Salienta-se, então, a importância do Estado brasileiro no reconhecimento do turismo como um direito fundamental, na medida em que ele é posto no texto constitucional tanto como um direito social, quanto como um fator de desenvolvimento social e econômico. Para, dessa forma, o Estado estabelecer prioridades e determinar os objetivos que atendam os anseios da população no que concerne ao turismo, buscando alcançar o bem estar e atender as demandas da sociedade através dos seus recursos disponíveis. Nesse sentido, surgem as políticas públicas para tratar dos problemas e demandas da coletividade através da “utilização de metodologias que identifiquem as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de se atingir os objetivos e metas predefinidos” (DIAS; MATOS, 2012, p. 14).

2.2 Análise de políticas públicas: considerações sobre implementação de política pública

Este estudo acerca do Programa de Regionalização do Turismo no município de São Borja/RS está focado na fase da implementação, pretendendo verificar se

essa política pública está ou não sendo implementada de acordo com a proposta do governo federal. Para tanto, faz-se necessário a compreensão acerca da fase da implementação.

O surgimento e/ou a elaboração das políticas públicas passa por um ciclo denominado ciclo de política pública, que tem o propósito de organizar a vida de uma política. Souza (2006) considera o modelo teórico do ciclo das políticas públicas, que estabelece vários estágios que constituem um processo dinâmico para a resolução de problemas, como um instrumento para fins analíticos. Existem diferentes propostas de ciclos de políticas públicas, sendo que algumas fases figuram comuns a vários modelos, tais como a formulação, a implementação e a avaliação.

A autora sugere o ciclo da política pública com os seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Nesse modelo enfatiza-se a definição da agenda (*agenda setting*), tratando de saber por que algumas questões entram na agenda e outras não e, também, que o fator determinante para a definição dessa agenda está na construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um problema (SOUZA, 2006).

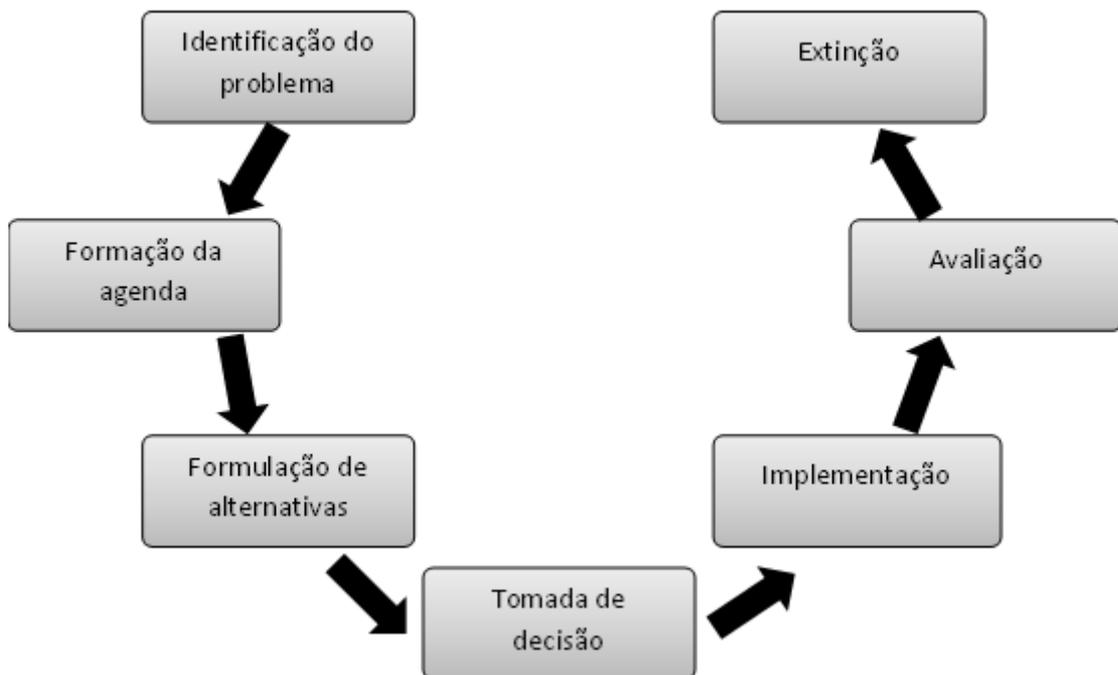
Por outro lado, Frey (2000) propõe uma abordagem da “*policy analysis*”, uma divisão do ciclo das políticas públicas mais sofisticada, chamada “*policy cycle*”. Ele trabalha com um ciclo contendo as seguintes etapas: percepção e definição de problemas; “*agenda setting*”; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação e correção da ação. Destaca-se em seu modelo a ênfase em como os problemas foram definidos e a forma de percepção dos mesmos.

Já Saravia (2006), visualiza o modelo de ciclo de políticas públicas como um processo com várias etapas: agenda ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social; a elaboração com a identificação e delimitação do problema; a formulação que inclui a seleção e especificação de alternativa; a implementação que constitui a organização e o planejamento da administração pública e seus recursos necessários para executar uma política; a execução, que trata das ações para atingir os objetivos da política; o acompanhamento e supervisão da execução e, por fim, a avaliação, que consiste numa análise dos efeitos produzidos da política. Porém, o autor chama a atenção para as etapas da formulação, implementação e avaliação, ao passo que a elaboração é a preparação da decisão política e a formulação é a

decisão tomada por um político, formalizando-a por meio de uma norma jurídica; na etapa da implementação é a preparação de planos, programas e projetos da execução da política pública e a execução, propriamente dita, é a prática da decisão política (SARAVIA, 2006).

Secchi (2012) vê o processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), como um esquema que visualiza e interpreta a vida de uma política pública de forma sequenciada e interdependente. O modelo proposto pelo autor apresenta sete fases principais, conforme apresenta a Figura 1:

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)



Fonte: Adaptado pela autora a partir de Secchi (2012, p. 34)

Um processo de políticas públicas inicia seu ciclo pela etapa de identificação do problema, que é identificada através da diferença entre o *status quo* e uma possível situação ideal (SECCHI, 2012). Para Frey (2000), um problema pode ser identificado por grupos isolados, por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública.

A próxima etapa, a formulação de alternativas, refere-se ao momento da elaboração de métodos, programas, estratégias ou ações que poderão concretizar

os objetivos estabelecidos para a solução do problema. Ainda nesse processo, vale lembrar que um mesmo objetivo pode ser alcançado através de diversos caminhos e formas. A etapa seguinte da tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são reduzidos e os objetivos e métodos do enfrentamento do problema são explicados (SECCHI, 2012).

De acordo com Secchi (2012), a implementação de políticas públicas é a fase em que são produzidos os resultados concretos de uma política pública ou de um programa de governo. O autor menciona que a importância da fase de implementação está na possibilidade de poder visualizar os obstáculos e as falhas que costumam se instalar nas diversas áreas das políticas públicas, como saúde, educação, habitação, saneamento, políticas de gestão, etc. Também fazem parte desta fase as relações existentes entre as pessoas, instituições vigentes, recursos financeiros, materiais e políticos. Frey (2000) aborda que no “*policy cycle*”, de forma empírica, a implementação descreve o que acontece, quais atores atuam, com quais motivos e quais resultados.

Para Rua (2009), desde a década de 70, os estudos de políticas públicas, situados entre a tomada de decisão e a avaliação, mostram uma falha, um “*elo perdido*”, com relação à análise das políticas na etapa da implementação. Ainda menciona que o mais importante papel de uma análise da implementação está na identificação das variáveis que afetam a concretização dos objetivos ao longo do processo, como a capacidade dos dispositivos legais da política para estruturar o processo de implementação (objetivos, instituições implementadoras, recursos, direcionamento das orientações dos agentes públicos, oportunidades e critérios da participação dos atores); o apoio político para superar os obstáculos, inclusive dos burocratas e o apoio do público em geral e grupos de interesse (RUA, 2009).

A última fase do ciclo das políticas públicas consiste na avaliação, momento em que se faz a apreciação dos programas já implantados e os seus impactos efetivos, tratando, no caso dos objetivos terem sido alcançados, de suspender, encerrar ou até mesmo iniciar um novo ciclo da referida política (FREY, 2000). Neste processo de avaliação, a implementação e o desempenho das políticas públicas são examinados com a finalidade de melhorar o estado da política pública e a redução do problema público. Em outros termos, é a realização do *feedback* das fases que antecederam a avaliação (SECCHI, 2012).

Utilizando o ciclo trazido por Secchi (2012), que evidencia a identificação do problema para que se inicie o processo de formulação de uma política pública, pode-se destacar que a política pública em exame originou-se de um problema detectado em outra política, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT. Tal programa visava apenas o desenvolvimento em nível municipal, desse modo, logo se percebeu que o mesmo não atendia a demanda estabelecida para alavancar o turismo. Além disso, dificultava o acesso aos recursos financeiros para execução do mesmo, uma vez que o governo federal não conseguia atender a demanda individual dos municípios (CANDIOTO; BONETTI, 2015, TRENTIN; FRATUCCI, 2011). Outro fator que pode ser interpretado como um agravante na deficiência da implantação do PNMT está relacionado com a configuração pública governamental da década de 90, momento em que o setor do turismo não era contemplado com um ministério específico para coordenar as atividades do referido setor.

Sendo assim, essa falha na criação do programa fez com que o governo federal instituísse um novo programa, dessa vez mais amplo, o Programa de Regionalização do Turismo - PRT, o qual é objeto de análise desta pesquisa e tem por objetivo estimular o desenvolvimento em âmbito regional, com intuito de fortalecer o turismo através de regiões turísticas. Cabe ressaltar que, além dessa política de desenvolvimento regional, implantada em 2004, ela vem acompanhada de um marco importante na trajetória do turismo brasileiro: a criação de um órgão não apenas específico, mas exclusivo para tratar dos assuntos pautados pelo setor, o então denominado Ministério do Turismo – MTur.

Na etapa da formulação de alternativas do PRT, observa-se que foram elaborados os métodos, as estratégias e as ações para alcançar os objetivos através das seguintes ferramentas: Mapa de Turismo, Categorização dos Municípios, Orientações para os Conselhos Municipais, Cartilha de Sensibilização e Mobilização dos atores e Cartilha para as Instâncias Governamentais (BRASIL, 2017b).

Observa-se, então, conforme as contribuições de Secchi (2012), Rua (2009) e Frey (2000), que no caminho da análise de políticas públicas, a etapa da implementação é a que figura em todos os ciclos propostos pelos autores. Conforme Secchi (2012), a implementação é uma fase importante, pois é o momento que a política sai do papel para se transformar em fatos concretos. Considerar essa fase como um processo somente do ponto de vista técnico, com dificuldades de aplicação de técnicas de gestão, é um grande erro, uma vez que os conflitos do processo, a

sua dimensão política, as pessoas e as instituições também devem ser analisadas. Na realidade, a execução de qualquer política pública é um processo que precisa de estruturação e de um modo de funcionamento de um sistema político-institucional.

Em virtude do objetivo do trabalho situar-se especificamente na implementação, faz-se necessário incorporar a essa análise de políticas públicas o modelo de implementação *top-down*, identificado como a implementação de cima para baixo. Pressman e Wildavsky (1973, apud SECCHI, 2012) demonstraram que os problemas de implementação podem ser amplificados, não apenas pelo envolvimento de vários atores, mas também pelos pontos de decisão das diferentes perspectivas, prioridades e horizontes desses múltiplos atores, os quais podem causar atrasos, distorções e até mesmo falha na implementação. Assim, os autores concluem que as falhas não são causadas apenas pela má implementação, mas também por maus instrumentos políticos.

Já Winter (2002), menciona a existência de uma segunda geração de estudos, após os pioneiros de Pressman e Wildavsky, o qual trata da implementação de três formas: *top-down*, *bottom-up* e sintético. O modelo *top-down* defende que uma decisão política específica, na forma de uma lei, é implementada através do sistema institucional com tomadores de decisões do alto nível, os quais assumem uma perspectiva de controle nas implementações. Secchi (2012) também acrescenta que a estrutura de análise *top-down* mais conhecida é a desenvolvida por Sabatier (1986), a qual idealiza a análise com o surgimento de variáveis relacionadas aos problemas trazidos pela legislação, contexto social e político e a capacidade da legislação em estruturar o processo de implementação de uma política. Essa estruturação pode ser por meio de hierarquia dos cargos e setores, da nomeação de autoridades, de funcionários ou de um regulamento, como uma norma, um programa (SECCHI, 2012).

Segundo Sabatier (1986 apud SECCHI, 2012), o modelo *top-down* representa uma estrutura que parte de uma visão técnica de que as políticas públicas são elaboradas e decididas pela esfera pública e que as ações são bem planejadas e a sua implementação é um esforço administrativo de trabalhar os meios para atingir o objetivo. Sendo assim, optou-se por utilizar esse modelo de implementação para proceder à análise proposta por esta pesquisa pelo fato de o PRT ser identificado como uma política implementada de cima para baixo (programa federal) e que depende das técnicas e ações administrativas da esfera estadual e municipal para a

sua execução. Além disso, através da aplicação desse modelo visa-se identificar os elementos que possam vir a frustrar o planejamento ou transformar as intenções políticas em ações, como a vontade política de cada município, a estrutura administrativa do órgão do turismo e preparação dos funcionários diante da proposta do programa.

Na sequência, Goggin (1986 apud WINTER, 2002) apresenta a terceira geração de estudos relacionados à implementação, a qual prevê a implementação intergovernamental com relação à variação entre os estados e a maneira como eles implementam as políticas federais sociais e regulatórias. Não obstante, trata a implementação como um processo, como uma série de decisões e ações subnacionais para concretizar uma decisão federal.

Para reforçar o que foi exposto, incluiu-se a concepção de Dias e Matos (2012) acerca da possibilidade de verificar o que desencadeia o comprometimento da implementação de uma política pública relacionado à dimensão institucional, organizacional e ambiental, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Dimensões de uma política pública

Dimensão	O que pode comprometer a implementação de uma política?
Institucional	- falta de clareza nos objetivos da política pública; - diversidade e inexperiência dos atores envolvidos.
Organizacional	- excesso de burocracia; - várias etapas das tarefas e em diferentes níveis hierárquicos; - ausência de profissionais especializados e alta rotatividade dos mesmos e dos atores políticos.
Ambiental	- baixo nível de informação, de influência e organização para efetivamente ocorrer a participação dos beneficiários da política pública.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Dias e Matos (2012)

Ainda em relação à estrutura *top-down*, Silva e Melo (2000) abordam que, em uma visão clássica, a ação do governo permite atingir as metas definidas no processo de formulação das políticas, constituindo-se, assim, uma das fases do *policy cycle*. Essa ação governamental é implementada de cima para baixo (*top-down*), sem considerar aspectos e efeitos retroalimentadores da formulação da política. Nesse modelo, a formulação é vista como uma atividade não problemática, consagrando-se numa visão *top-down*, onde os problemas de implementação são necessariamente entendidos com “desvios de rota” e a administração pública aparece como um mecanismo operacional perfeito (SILVA; MELO, 2000).

Além desses modelos de análise da etapa de implementação do ciclo de política pública, traz-se aquele construído por Dye (2010), o mapeamento de modelos de análise de políticas públicas, o qual trata de representar de forma simples algum aspecto do mundo real da política estudada, como, por exemplo, o modelo institucional, o modelo incremental, o modelo racional e de elite. Para a presente análise de política pública, adota-se como referência o modelo institucional devido à existência de uma estrutura organizacional responsável pela implementação da política pública de turismo em exame. Além desse modelo, adota-se, também, a abordagem do modelo incremental que pode contribuir com a execução desta análise, uma vez que o PRT é um programa que fez parte de diferentes gestões do governo federal.

O modelo institucional, conforme Dye (2010), trata a análise de política pública como uma atividade que gira em torno de instituições governamentais específicas, como o Governo Federal, os Estados, os Municípios, os Tribunais e assim por diante, por ser instituições que estabelecem, implementam e cumprem as políticas públicas. O autor afirma que essas instituições tornam as políticas públicas legítimas por torná-las importantes e obrigatórias para os cidadãos; universais por atender a todas as pessoas na sociedade e na sua capacidade de coerção na sociedade, onde somente o governo pode legitimamente prender os violadores de suas políticas (DYE, 2010).

Da mesma forma que prevê o modelo institucional, a atividade política do turismo gira em torno de instituições oficiais e com o PRT não é diferente, pois ele se apresenta como um produto institucional implantado pelo governo federal, mas com o apoio do governo estadual e municipal para concretizar os seus objetivos. Esta pesquisa foi desenvolvida em âmbito municipal para analisar o que, de fato, a instituição estabelece para implantar e fazer cumprir essa política pública, pois toda a política proposta só se transforma em uma política pública do turismo depois de adotada por uma instituição, podendo ser efetivamente cumprida pelo mesmo órgão ou por outras instituições oficiais.

Através dessas instituições, verifica-se que o PRT apresenta-se como uma política que possui as três características abordadas por Dye (2010). Primeiramente, é uma política pública legítima e com obrigações legais, pois devem ser cumpridas pelos gestores públicos que administram a área do setor de turismo, uma vez que existem regras e normas pré-determinadas para a aplicação do programa. Em

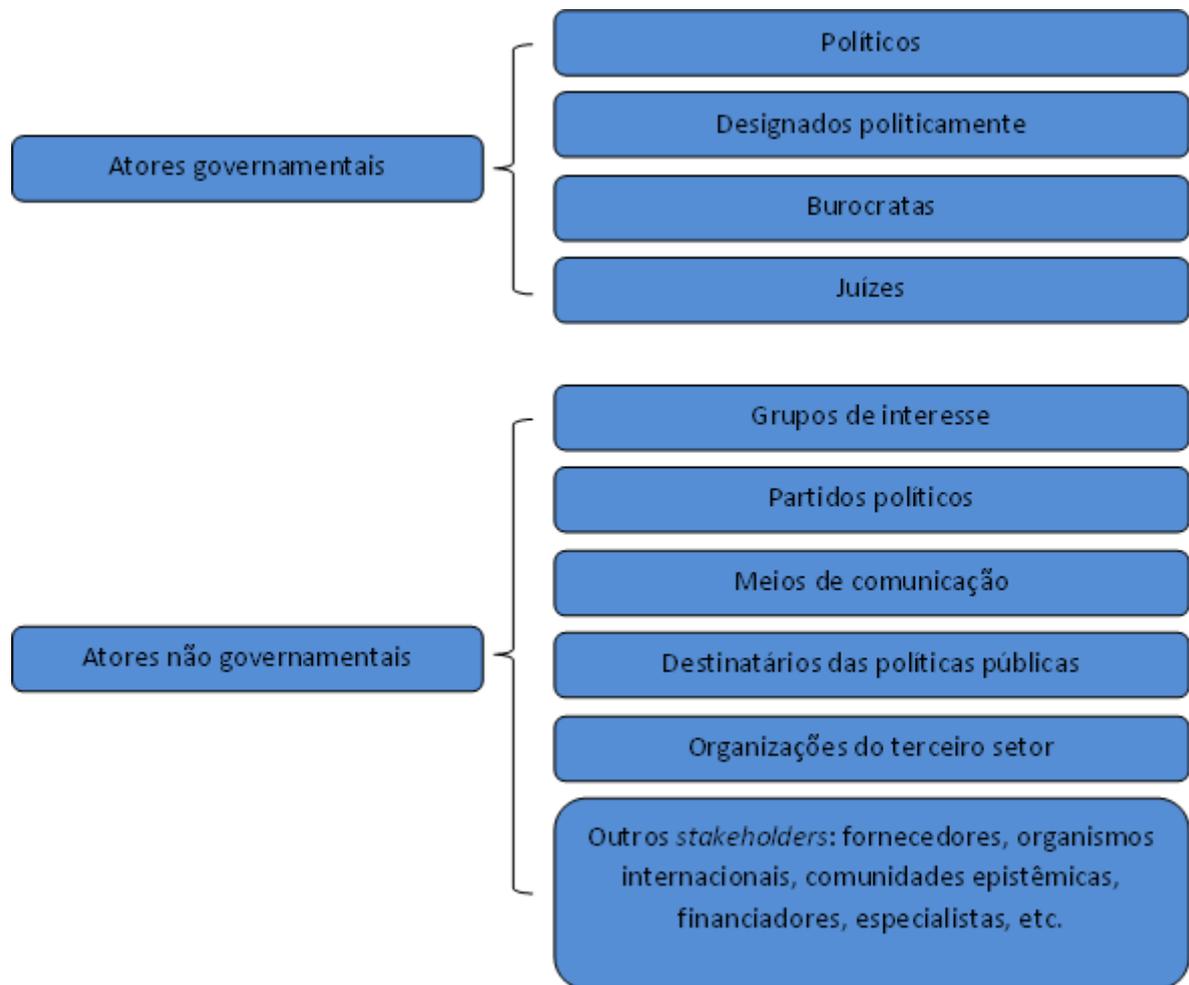
segundo lugar, o PRT envolve todas as pessoas da comunidade, de forma direta nos destinos e regiões turísticas e indiretamente em todos os serviços de apoio para a sua estrutura. Por fim, no caso do PRT, o governo é quem tem o poder de “força” para estimular a sociedade para concretizar o PRT. Esse modelo serve para orientar que o arranjo institucional do município de São Borja pode impactar na concretização dessa política, uma vez que os interesses políticos dos gestores afetam o que pode chamar de prática dos conteúdos da política estabelecida pelo governo federal.

Com relação ao modelo incremental que também será utilizado neste estudo, Dye (2010) descreve que o mesmo enxerga a política pública como uma continuação das ações dos governos anteriores, efetuando apenas algumas modificações, representando um processo mais conservador, aceitando as políticas anteriores como ponto de partida para as suas ações. Transpondo para a presente pesquisa, é possível perceber que o PRT é uma política de continuidade, pois houve mudança na gestão do governo federal, porém o programa consagrou-se como uma política de estímulo para o setor turístico. Essa política ganhou novas orientações com edição de uma portaria do Executivo Federal, a qual exige que as esferas estaduais e municipais mantenham o foco na execução do PRT, o que significa que, mesmo todas as esferas realizando alternância de governança, essa política deve estar incorporada nas ações governamentais, mas respeitando as diversidades locais.

Toda política pública recebe influência de diversos atores ao longo do *policy cycle*, pois os mesmos têm capacidade de influenciar direta e indiretamente o conteúdo e os resultados da política, além de conseguir sensibilizar a opinião pública sobre um problema ou uma determinada política. Além disso, também tem influência na decisão do que entra na agenda do governo ou não e são eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem com que objetivos se transformem em ações (SECCHI, 2012).

Segundo Secchi (2012), os atores podem pertencer a uma mesma categoria, mas não significa que tenham os mesmos comportamentos ou interesses comuns. Cabe ressaltar que cada arena política terá a sua configuração de atores com relação à prevalência de alguns e ausências de outros atores. Na figura 2, demonstra-se a classificação dos atores conforme Secchi (2012):

Figura 2 – Atores envolvidos na política pública



Fonte: Secchi (2012, p. 79)

A presença desses atores alterna conforme a etapa da política pública, existindo, inclusive, na etapa da implementação das políticas públicas. Ao apresentar o exemplo da política do PRT, no âmbito municipal, pode-se identificar como atores governamentais os políticos, os burocratas e o órgão municipal responsável pelo turismo (que representam o MTur, a Secretaria Estadual de Turismo). Quanto aos atores não-governamentais, pode-se destacar os grupos de interesses (rede de hotelaria, gastronômica, associação de artesãos, empresários da estrutura turística, agências de turismo, etc.). Também é possível citar os meios de comunicação atuando na divulgação do turismo, assim como na sensibilização e mobilização da comunidade para a importância do turismo para o desenvolvimento local e regional. Outros atores importantes para as ações do programa são os

destinatários da política do turismo (turistas e visitantes), os trabalhadores das atividades turísticas e demais setores envolvidos, assim como a própria comunidade local, os quais são agentes abrangidos diretamente pela atividade turística.

2.3 Políticas públicas de turismo no cenário brasileiro

Este capítulo discorre acerca das políticas públicas focadas no turismo em âmbito federal, estadual e municipal, identificando e contextualizando as legislações e programas que fizeram parte dessa política na trajetória do desenvolvimento do turismo brasileiro. A política da regionalização para o setor do turismo destaca-se entre as políticas públicas desenvolvidas pelo governo brasileiro e será abordada de forma detalhada no decorrer deste capítulo para fins de tornar claro o entendimento do caso do município de São Borja/RS.

2.3.1 Turismo: apontamentos conceituais

O turismo é mais antigo do que a própria expressão. As primeiras viagens ocorreram na Grécia para os Jogos Olímpicos, na data de 776 a. C. Em 1760, na Inglaterra, as palavras *tourism* e *tourist* estavam presentes em documentos ingleses. O estudioso do setor, Arthur Haulot, apresentou a possibilidade de ser hebraica e com conceito de “viagem de descoberta, de exploração, de reconhecimento” (OLIVEIRA, 2001, p. 17). Consta ainda acerca de seu surgimento, que no ano de 1811, no dicionário inglês *The Shorter Oxford English Dictionary*, com a seguinte definição: “a teoria e a prática de viajar, viajando por prazer” (DIAS, 2008a, p. 27). A partir dessa definição, outras foram surgindo no decorrer dos estudos do turismo.

Segundo Ruschmann (2002), o turismo não deve ser interpretado como um fenômeno novo:

A novidade reside na sua extensão, na multiplicidade de viagens e no lugar que ocupa na vida das pessoas. Atualmente, não é mais a expressão das necessidades individuais, e sim daquelas coletivas, nascidas dos novos modos de vida da nossa sociedade tecnicista e urbana. Tampouco é um movimento exclusivo das classes privilegiadas, como predominou nas décadas passadas. Trata-se de um movimento “sem classes”, que, graças à política dos “pacotes turísticos”, proporciona a possibilidade de viajar a quase todas as pessoas dos países industrializados, tornando-se, cada vez mais, uma reivindicação e um direito do homem civilizado (RUSCHMANN, 2002, p. 73).

Percebe-se que os conceitos apresentados, em linhas gerais, retratam o turismo como um fenômeno socializador no relacionamento entre os indivíduos do mundo inteiro, permitindo o encontro entre pessoas de diferentes culturas, incentivando a adoção de novos valores e diminuindo a distância entre os costumes desse complexo contingente humano. Segundo o *World Tourism Organization* (2018), o turismo é, nos dias de hoje, uma atividade que envolve o movimento constante dos indivíduos de um local de origem para um destino e que, na questão econômica, supera setores tradicionais, tais como a indústria automobilística, eletrônica e petrolífera. O mesmo envolve todas as relações geradas pela consequência desse movimento dos indivíduos e resulta na necessidade da utilização dos setores de hospedagem, alimentação, meio de transporte, equipamentos e serviços turísticos, dentre outros que o turista possa necessitar.

Atualmente, a definição passa a considerar o turismo tanto a estada como a viagem, abrindo um amplo leque de motivos para as viagens quando menciona a palavra “outros”. A Organização Mundial de Turismo - OMT traz a seguinte definição de turismo:

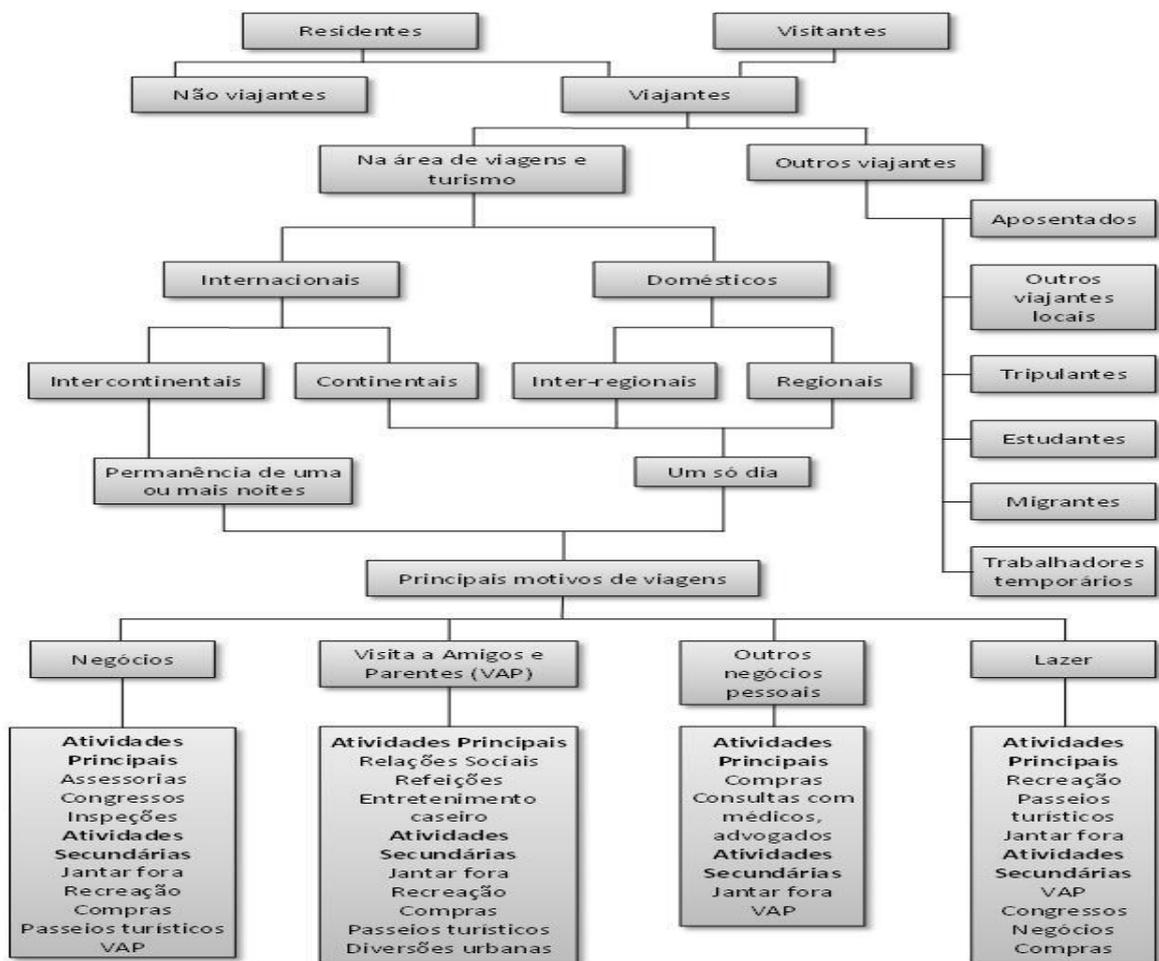
O turismo compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com a finalidade de lazer, negócios e outras (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO, 2001, p. 38).

A definição acima permite a identificação da atividade turística dentro do próprio país ou entre países, como também se refere a todas as atividades dos visitantes, ou seja, visitantes que pernoitam (turistas) e visitantes de um dia (excursionistas) (SANCHO, 2011). Esse entendimento acerca do termo visitante o entende como toda a pessoa que se desloca de um lugar diferente do seu entorno habitual, por um período inferior de 12 meses, cuja finalidade da viagem pode ser pessoal ou de caráter profissional, ou ambas as situações. Em se tratando de atividade profissional, essa pode figurar como uma atividade remunerada do visitante no local visitado. Então, esses visitantes podem ser denominados turistas (que pernoitam) e excursionistas (visitantes de um dia, que não pernoitam) (DIAS, 2008a).

Ainda dentro do entendimento com relação ao “protagonista” das viagens, denominado visitante, Ignarra (2011) menciona alguns dos motivos para o

deslocamento dos indivíduos, como, por exemplo, os motivos relacionados ao lazer, recreação, férias, visitas a parentes e amigos, negócios e motivos profissionais, tratamento de saúde, religioso/peregrinações, turismo da terceira idade, turismo rural e outros. Afirma, ainda, que, para atender esses visitantes, os locais de destino demandam dos mesmos serviços desenvolvidos para o turista, como alimentação, estadia, transporte, etc., cada um dentro das necessidades do visitante. Para melhor elucidação, traz-se um esquema elaborado por Ignarra (2011) acerca dos principais motivos que podem levar um indivíduo a um determinado destino:

Figura 3 – Classificação dos viajantes



Fonte: Ignarra (2011, p. 16)

Diante dos infinitos motivos que desencadeiam uma viagem ou uma estada em determinado destino, a literatura apresenta uma série de nomenclaturas para nomear cada atividade turística, de forma a observar que cada local oferece um tipo

de turismo, de acordo com o seu potencial local ou regional. Sendo assim, existem diversos tipos de turismo, tais como: turismo de lazer, eventos, águas termais, religioso, cultural, ecológico, compras, aventura, gastronômico, de terceira idade, negócios, gay, rural, etc. O turismo de pesca também vem se destacando como uma forma de lazer e ganhando espaço como destino turístico (DIAS, 2008a).

Ainda nesse sentido, a literatura refere-se a duas outras classificações relacionadas ao turismo. A primeira é a do turismo em patrimônio turístico natural, ou seja, a atividade turística desenvolvida através dos elementos criados pela natureza, que por suas características podem ser utilizados na atração turística, tais como: praia, sol, lagos, grutas, ilhas, reserva de animais, desertos, vulcões, dunas, vales, etc. Já a outra classificação consiste no turismo em patrimônio turístico criado pela atividade humana, ou seja, é todo o acontecimento de obras e atividades provenientes de ações do ser humano e que podem servir de atrações turísticas, na forma dos seguintes atrativos: cidades históricas, ruínas nas cidades históricas, museus, cemitérios, festivais, carnaval, igrejas, monumentos, cassinos, etc. (OLIVEIRA, 2001).

Cabe salientar que o turismo, como um agente social, só existe em função desses visitantes. Para incrementar o entendimento de turista, aborda-se uma interpretação de Baptista (1997), que propõe não só a ideia do indivíduo como turista, como também um complexo de motivos para o seu deslocamento:

Não é fácil definir turista, pois trata-se da atuação de um indivíduo em viagem cuja decisão foi tomada com base em percepções, interpretações, motivações, restrições e incentivos e representa manifestações, atitudes e atividades, tudo relacionado com fatores psicológicos, educacionais, culturais, étnicos, econômicos, sociais e políticos (BAPTISTA, 1997, p. 39).

Nesse sentido, Dias (2008b) acrescenta que essa viagem envolve:

Uma multiplicidade de “agentes institucionais e empresariais desde que o viajante parte até a volta, situação que, por isso, também se estende ao próprio turismo como setor de atividade que, sendo fundamentalmente econômica, tem igualmente significados, implicações, relações e incidências sociais, culturais e ambientais (DIAS, 2008b, p. 35).

A interpretação acima permite entender que as viagens são realizadas em função de uma necessidade que influencia a decisão de viajar, como, por exemplo, uma viagem de férias ou de lazer. Uma viagem também pode ser motivada por uma

obrigação, seja relacionada ao trabalho, aos negócios ou à saúde, a qual pode ser transformada em turismo através da utilização dos setores durante a estada no local de destino.

A Lei Geral do Turismo, Lei n. 11.771/2008, legislação brasileira que conduz as políticas de turismo, conceitua, em seu Art. 2º, o turismo como:

[...] as atividades realizadas por pessoas físicas durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período inferior a 1 (um) ano, com a finalidade de lazer, negócios ou outras (BRASIL, 2008, p. 1).

Observa-se que o conceito de turismo vai além da imagem do indivíduo estar em seu período de férias e considera uma forma de turismo o seu deslocamento fora do ambiente de residência por diversas razões.

Após a explanação acerca do conceito de turismo, faz-se necessário trazer à tona que o desenvolvimento do turismo foi gerado pelos sinais de crescimento econômico e do aporte do uso de novas tecnologias criadas pela Revolução Industrial. Esse acontecimento acarretou melhorias dos transportes marítimos, rodoviários e aéreos, provocando transformações na vida da sociedade, de forma que o poder de compra evoluiu e proporcionou condições para a busca de viagens e atividades de lazer. Como resultado dessas condições geradas pelo desenvolvimento industrial, o turismo constituiu-se em um dos aspectos mais expressivos de lazer. Esse movimento surgiu na Europa e, gradativamente, foi incorporado aos hábitos dos brasileiros (BENI, 2006; WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2018).

Essa evolução das atividades do turismo teve como consequência a integração de políticas do turismo na área das políticas públicas do Estado para melhor atender as demandas geradas pelo setor. Hall (2001) aponta o seguinte sobre a política de turismo:

[...] as políticas públicas de turismo são de extrema importância como instrumento norteador do processo de planejamento, pois há uma intrínseca relação entre o planejamento governamental e a política pública. O planejamento público do turismo é, por sua vez, uma espécie de resposta do poder público aos efeitos indesejados do desenvolvimento do setor (HALL, 2001, p. 25 apud CANDIOTTO; BONETTI, 2015, p. 5).

Além disso, Cruz (2000) acresce que:

[...] uma política pública de turismo pode ser definida como um associado de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e ações deliberadas no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar o desenvolvimento da atividade turística em um determinado território (CRUZ, 2000, p. 40 apud CANDIOTTO; BONETTI, 2015, p. 5).

Acrescenta-se ao desenvolvimento de turismo, a responsabilidade e a preocupação que o Estado e a sociedade devem ter quando da proposição das políticas públicas de turismo, de forma que resulte no desenvolvimento do turismo sustentável. Esse desenvolvimento requer um planejamento e práticas de gestão em todas as formas de turismo, desde o turismo de massa até aqueles segmentos de turismo de nicho. Para o entendimento do turismo sustentável, traz-se a definição proposta pela *World Tourism Organization* (2019):

Turismo que leva em consideração seus impactos econômicos, sociais e ambientais atuais e futuros, atendendo às necessidades dos visitantes, da indústria, do meio ambiente e das comunidades anfitriãs (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2019, p. 1, tradução nossa).

Através dessa definição, entende-se que as políticas públicas propostas para o desenvolvimento do turismo devem estar atentas para o equilíbrio das ações quanto aos aspectos econômicos, ambientais e socioculturais de uma comunidade, para assim garantir que a sustentabilidade seja a alternativa para garantir a sobrevivência dos recursos naturais do planeta. Segundo a *World Tourism Organization* (2019), o intento do turismo sustentável é utilizar os recursos ambientais, mantendo os processos ecológicos essenciais e preservando o patrimônio natural; respeitar a autenticidade cultural das comunidades receptoras do turismo, preservando o patrimônio cultural e, por fim, garantir o incremento da economia, gerando benefícios socioeconômicos viáveis e justos para toda a comunidade anfitriã. Além disso, o turismo sustentável é proposto na forma de uma experiência significativa para o turista ao aliar a prática de turismo sustentável com a também conscientização de suas responsabilidades como turista para as questões de sustentabilidade dos recursos ambientais.

Diante dessa ótica, destaca-se que a perspectiva do planejamento do governo federal está engajada em uma política pública para melhor atender as demandas do

turismo no vasto território brasileiro. Nesse sentido, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) procura contemplar o desenvolvimento do turismo regional com apoio das estruturas e integração das gestões públicas dos municípios incluídos nas regiões turísticas do Brasil.

2.3.2 Políticas Públicas Nacionais de Turismo: trajetória brasileira

Antes da Constituição de 1988, a ação do Estado com relação às políticas públicas da área do turismo ocorreu de maneira gradativa com a criação de decretos que normatizavam as ações do setor, ao invés da proposição de programas específicos para o desenvolvimento do turismo. O próximo quadro tem o objetivo de demonstrar a trajetória das políticas públicas do governo federal no cenário brasileiro da política de turismo.

Quadro 3 - Trajetória da Legislação do Turismo

LEI	DESCRIÇÃO/NORMATIVA	APLICABILIDADE
Decreto-lei n. 406/1938	Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional.	Autorização governamental para a atividade de venda de passagens aéreas, marítimas e rodoviárias.
Decreto-lei n. 1.915/1939	Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências.	Vinculação da Divisão do Turismo ao departamento federal, com objetivo de organizar e fiscalizar o turismo interno e externo.
Decreto-lei n. 2.440/1940	Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo.	Trata das agências de turismo, viagens coletivas de excursão e impõe algumas obrigatoriedades para o seu funcionamento.
Decreto n. 44.863/1958	Institui a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR).	Estabelecia atribuições com relação a coordenação de atividades turísticas, estudos e movimentação de turistas e realização de inventário das áreas de interesse turístico.
Decreto-lei n. 48.126/1960	Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo.	Expressa que a Combratur é o primeiro esforço de articulação do governo federal, de uma política do turismo.

(continua)

Quadro 3 - Trajetória da Legislação do Turismo

(continuação)

LEI	DESCRIÇÃO/NORMATIVA	APLICABILIDADE
Decreto-lei n. 55/1966	Define a Política Nacional de Turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências.	Cria a Embratur com a finalidade incrementar o desenvolvimento da indústria do turismo. Expressa que a política nacional do turismo engloba as atividades privadas ou públicas, de forma coordenada ou isolada, desde que apresente interesse no desenvolvimento econômico do país. Cria o Conselho com o propósito de formular, fiscalizar e dirigir essa política.
Decreto-lei n. 60.224/1967	Regulamenta o Decreto-lei n. 55, de 18 de novembro de 1966.	Política Nacional do Turismo será formulada e executada pelo Sistema Nacional do Turismo.
Lei n. 6.505/1977	Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização.	Expressa que somente as empresas cadastradas na EMBRATUR, poderão explorar serviços turísticos.
Decreto-lei n. 93.607/1986	Disciplina a aplicação dos recursos dos Fundos de Investimento, de que trata o Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e dá outras providências.	Retraiu os incentivos à atividade do turismo.
Decreto-lei n. 2.294/1986	Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá Outras providências.	Expressa que são livres o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos.
Lei n. 8.181/1991	Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências	A Embratur passa a ser Instituto Brasileiro de Turismo e com a finalidade de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo. Com essa lei é a primeira vez que o turismo é visto como fator de desenvolvimento, como fonte de renda e geração de empregos, ordenando as ações públicas e uso dos seus recursos.
PRODETUR/NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Nordeste	Programa de infraestrutura básica e turística para desenvolver polos turísticos. Principal instrumento de desenvolvimento regional orientado para mapear e organizar o espaço físico do litoral nordestino.

(continua)

Quadro 3 - Trajetória da Legislação do Turismo

(continuação)

LEI	DESCRIÇÃO/NORMATIVA	APLICABILIDADE
Plano Nacional de Municipalização do Turismo – 1994	Nova postura do governo federal com relação às políticas públicas, sintonizada com a ideia de descentralização.	No PNMT não se observou a contrapartida institucional de autonomia de poder (para os estados e municípios) ou mesmo de recurso financeiros.
Ministério do Turismo – 2003	Organização governamental criada para desenvolver e estimular o turismo	O Ministério do Turismo inova na condução de políticas públicas com um modelo de gestão descentralizado, orientado pelo pensamento estratégico.
Programa de Regionalização do Turismo (PRT) - 2004	Política estratégica de regionalização do turismo.	Substituiu o PNMT e foi implantado em 2004, sofreu uma avaliação que possibilitou as novas diretrizes que foram lançadas em 2013.
Lei n.11.771/2008	Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico; revoga a Lei no 6.505, de 13 de dezembro de 1977, o Decreto-Lei no 2.294, de 21 de novembro de 1986, e dispositivos da Lei no 8.181, de 28 de março de 1991; e dá outras providências.	Tratada como a Lei Geral do Turismo, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo e disciplina a prestação de serviços turísticos, o cadastro, a classificação e a fiscalização dos prestadores de serviços turísticos.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

(conclusão)

Os próximos anos da política, até o final da década de 40, foram marcados por grande intervencionismo estatal, com um sistema de dominação do Estado sobre a sociedade que se destaca por uma vigorosa centralização político-administrativa, com forte viés autoritário, sendo chamado de “Estado Novo”. Nessa época, o Governo Vargas expressa a clara intenção em exercer forte controle sobre o conjunto de informações a serem divulgadas no país e no cenário internacional, também foi marcada pela ausência de preocupação dos gestores públicos em contemplar as diversidades regionais em detrimento do turismo internacional (ARAÚJO, 2012).

Em 1958, pela primeira vez um órgão surge e tenta imprimir uma ação de planejamento no turismo, com a criação da Comissão Brasileira do Turismo. Já no ano de 1962, o órgão é extinto, sem conseguir aplicar efetivamente uma política nacional do turismo. No ano de 1966, período que vigorava um regime autocrático e ditatorial da política econômica, o executivo tinha a prerrogativa de editar leis fora do

controle do Judiciário e do Legislativo e o decreto-lei era o principal instrumento legal, sendo utilizado para regular e intervir na vida social, política e econômica da sociedade (ARAÚJO, 2012).

Neste cenário, a política nacional do turismo, através a criação do Decreto-lei n. 55/1966, estabeleceu as diretrizes para a elaboração da política do turismo e criou o Conselho Nacional do Turismo (CNTUR) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), ambos surgindo com a missão de liderar o setor em busca de sua identidade e autonomia. Observa-se que o primeiro órgão, previsto no Art. 4 do referido Decreto-lei, foi criado para formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo, enquanto o segundo órgão está posto no Art. 11 e enumeradas as suas atribuições no Art. 13, dentre as quais consta a de “fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visem o desenvolvimento da indústria do turismo” (BRASIL, 1966, p. 3).

Na década de 80, período da redemocratização, o turismo sofre uma redução da centralização das ações do Estado através da EMBRATUR, com a instituição do Decreto n. 2.294/86, onde dispõe que é livre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos (BRASIL, 1986b). Assim, fica evidente, que no período de 1930 até a Constituição de 1988, vários decretos e resoluções surgiram para tratar dos assuntos relacionados ao turismo, mas nenhum deles abordando de forma intensa a questão dos direitos fundamentais, conforme demonstrado no quadro 3. Além disso, a maioria das políticas de turismo ocorreu na esfera federal, isso porque houve um longo período no sistema político brasileiro, governado por um sistema autoritário, em que as decisões advinham do governo federal, de forma a focar no turismo como alternativa para incrementar a economia e não como uma forma de proporcionar o bem-estar para os cidadãos.

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Brasil foi marcado por uma gestão descentralizada e participativa, momento em que política de turismo teve alguns propósitos, tais como: democratização do turismo nacional e a contemplação das peculiaridades locais com a formulação de políticas adequadas e específicas para cada região (ARAÚJO, 2012). Em 1991, a Lei n 8.181/91 deu nova denominação para a Empresa Brasileira de Turismo, passando a ser denominada de Instituto Brasileiro do Turismo, porém mantendo a mesma sigla, EMBRATUR. Tal autarquia foi criada com a finalidade de “apoiar a formulação e

coordenar a implementação da política nacional do turismo, como fator de desenvolvimento social e econômico” (BRASIL, 1991, p. 1).

No mesmo ano, surge o primeiro programa de apoio ao turismo, chamado de Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR/NE), cujo objetivo consistia no desenvolvimento do turismo regional através de investimentos em infraestrutura. Porém, os investimentos foram concentrados na região Nordeste do país devido ao potencial turístico das praias nordestinas, dessa forma consolidando a região como uma importante destinação turística em âmbito nacional e internacional (CANDIOTTO; BONETTI, 2015).

Segundo Cavalcanti e Hora (2002), ainda na década de 90, surge o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) como uma importante política pública do turismo na medida em que se fundamenta como uma nova postura do Estado, o qual está sintonizado com a descentralização das políticas públicas brasileiras e, de forma democrática, consolidando a participação da comunidade na condução das políticas, programas e ações locais voltadas ao desenvolvimento do turismo. O PNMT buscava incentivar os municípios a organizarem-se para o turismo, porém alguns estudiosos alertam para o fato de que o programa caminhou para a descentralização, mas, em muitos aspectos, desconsiderou as condições específicas de cada realidade nas suas ações (CAVALCANTI; HORA, 2002).

Segundo Trentin e Fratucci (2011), em 1994, foi institucionalizado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), partindo do âmbito nacional para o municipal, com o pressuposto de que:

[...] é na escala das comunidades locais que é possível estabelecer-se um nível participativo mais ativo e efetivo, uma vez que a proximidade dos cidadãos com os governantes locais é bem maior, o PNMT apresentava-se como uma resposta “vigorosa” a esta necessidade de conscientização, estímulo e capacidade dos vários agentes – públicos e privados – que compõem a estrutura do município (TRENTIN; FRATUCCI, 2011, p. 841).

Ainda de acordo com os autores, esse programa definia as condições para uma nova organização do sistema de turismo em âmbito local, de forma descentralizada, utilizando-se da forma de participação cidadã de acordo com a previsão na Constituição Federal de 1988, mas não contava com apoio financeiro direto para a execução das ações (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

Avançando nessa trajetória, apenas em 2003, com a criação do Ministério do Turismo (Mtur), que o setor encontrou amparo para às suas atividades através de um órgão federal específico e de forma estruturada. Dentre as suas propostas, há um destaque para a descentralização das atividades turísticas com objetivo de impulsionar o desenvolvimento local e regional das regiões com perspectivas turísticas (TRENTIN, FRATUCCI, 2011).

Percebe-se, então, que essa inovação na conduta das políticas públicas tem como destaque a aplicação de um modelo de gestão descentralizada através da mobilização dos agentes públicos, privados e a sociedade civil com o propósito de garantir a execução das metas do turismo nacional. Entretanto, para que a definição e a execução das políticas públicas de turismo sejam concretizadas é de suma importância que o Estado, como um ator governamental, atue através de uma estrutura institucional de forma integrada com os demais órgãos governamentais (estadual e municipal) e com a sociedade.

Em 2008, é aprovada a Lei 11.771/2008, que se apresenta como um marco na legislação do turismo brasileiro, revogando leis e acrescentando novas normativas ao setor. Essa legislação dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e traz um novo formato de funcionamento da gestão brasileira do turismo dentro do Sistema Nacional do Turismo para, dessa forma, visualizar a estrutura institucional do governo federal. Não obstante, dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, reafirmando o compromisso de uma política de desenvolvimento e regionalizada, conforme trata o Art. 4, Parágrafo Único: “a Política Nacional de Turismo obedecerá aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável” (BRASIL, 2008, p. 1). Tais princípios contribuíram para o fortalecimento do Programa de Regionalização do Turismo, criado em 2004, o qual é objeto de análise desta pesquisa.

Ademais, a Lei 11.771/2008 estabelece que o Ministério do Turismo, juntamente com os segmentos públicos e privados, inclusive pelo Conselho Nacional do Turismo (CNT), elabore o Plano Nacional do Turismo (PNT), contendo metas e programas que devem ser revisados a cada 4 (quatro) anos. A referida lei também instituiu, em seu Art. 8, o Sistema Nacional do Turismo (SNT), com o objetivo de promover o desenvolvimento das atividades do setor do turismo de forma

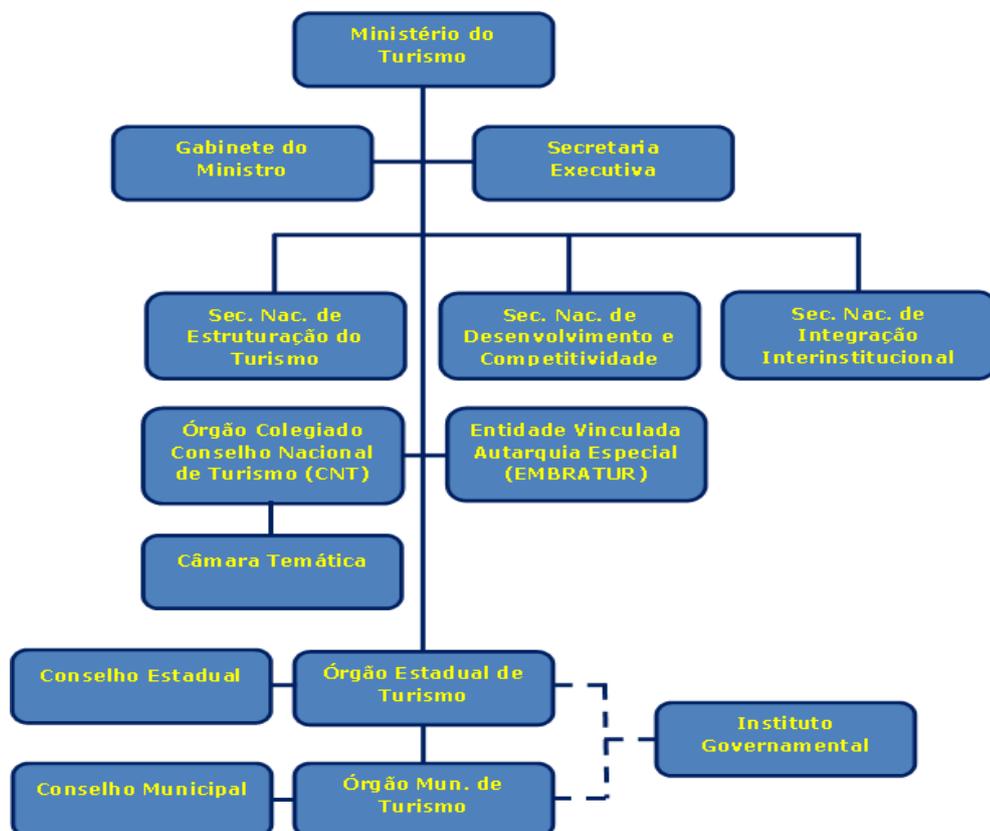
sustentável através da coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo. Esse objetivo foi criado com a seguinte pretensão:

- a) atingir as metas estabelecidas pelos Planos Nacionais do Turismo;
- b) melhorias na qualidade dos serviços turísticos;
- c) promover a regionalização do turismo, através da descentralização da gestão;
- d) estimular a integração dos diversos segmentos do setor (BRASIL, 2008).

Para desenvolver essas ações, o SNT conta com o Ministério do Turismo, como órgão central de coordenação dos programas de desenvolvimento do turismo e integração, e com os demais integrantes: EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo e Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo (BRASIL, 2008).

As políticas públicas de turismo são criadas e implementadas por órgãos responsáveis pelo setor do turismo. No caso do Brasil, os órgãos que tratam das políticas de turismo estão representados na figura 4:

Figura 4 – Sistema Nacional do Turismo – Representação da Estrutura Institucional



Fonte: Adaptado pela autora (2019), com dados de Brasil (2019g)

O Sistema Nacional do Turismo tem como órgão central para coordenar o setor do turismo o Ministério do Turismo (MTur). Porém, esse depende de outros para efetivar as ações de sua política, sendo assim, na sequência, traz-se a descrição das responsabilidades dos órgãos pertencentes ao Sistema:

- a) Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo: órgão responsável em atuar na infraestrutura turística e no planejamento, ordenamento, estruturação e gestão das regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro.
- b) Secretaria Nacional de Desenvolvimento e Competitividade: órgão responsável em promover eventos, produtos, regulação e qualificação do turismo, de forma responsável com o meio ambiente.
- c) Secretaria Nacional de Integração Interinstitucional: tem o objetivo de articular políticas e ações integradas, definindo áreas especiais de interesse turístico e promovendo a gestão integrada do patrimônio mundial cultural e natural no Brasil.
- d) Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR): órgão responsável pela promoção, no marketing e no apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos brasileiros no exterior.
- e) Conselho Nacional do Turismo: atribuição de assessorar na formulação e na aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades dela derivados (BRASIL, 2019g).
- f) Com relação aos órgãos Estaduais de Turismo e Municipais de Turismo: ambos têm o compromisso de colaborar na efetivação das ações propostas pelo governo federal, de acordo com as suas particularidades com relação ao turismo local.

Através dessa estrutura do SNT, pode-se identificar a evolução das atividades iniciadas em 2003, quando da criação do órgão exclusivo para as questões do turismo. As políticas implementadas pelo governo federal refletiram em uma nova ferramenta política para o desenvolvimento da atividade turística no Brasil. Para fins de compreensão das suas particularidades, traz-se uma síntese das políticas públicas relacionadas ao turismo implementadas após a criação do MTur, em 2003. Sendo assim, o quadro abaixo apresenta uma evolução das políticas públicas federais com o propósito de contextualizar o objeto de análise desta pesquisa, o Programa de Regionalização do Turismo (PRT):

Quadro 4 – Evolução das Políticas Públicas de Turismo após a criação do Ministério do Turismo

ANO/PERÍODO	POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS
2003/2007	Plano Nacional do Turismo
2004	Programa de Regionalização do Turismo
2003/2006	Plano Aquarela
2005	Plano Cores
2008	Regulamentada a Política Nacional do Turismo através da Lei n. 11.771
2007/2010	Plano Nacional do Turismo - Uma Viagem de Inclusão
2013/2010	Plano Nacional do Turismo - O turismo fazendo muito mais pelo País
2013	Diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo
2018/2022	Plano Nacional do Turismo - Mais emprego e renda para o Brasil

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Araújo (2012) afirma que a partir da criação do Ministério do Turismo surgem os planos nacionais, sendo pioneiro o Plano Nacional do Turismo (PNT) 2003/2007. Tal plano visou fortalecer o setor do turismo incrementando a sua qualidade e aumentando a sua competitividade através da divulgação de seus produtos e serviços em escalas nacional e internacional. Além disso, apostou na qualificação do produto turístico, na estruturação dos destinos brasileiros e focou em diversificar a oferta e qualificação do mercado de trabalho (ARAÚJO, 2012).

Na cronologia dos fatos, ainda em 2003, o governo incluiu o Plano Aquarela 2003/2006, que complementou as ações do turismo, focando na promoção internacional do turismo, ou seja, em um plano de marketing para divulgação do setor turístico no exterior e o Plano Cores, lançado em 2005, com o objetivo de promover o turismo em âmbito nacional (GALDINO; COSTA, 2011).

Passado esse período, surge o Plano Nacional do Turismo 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão, seguindo os passos do anterior, porém com algumas atualizações, acrescentando a inclusão social no processo da atividade turística de forma a proporcionar melhores condições na prática turística, buscando ações para fortalecer o desenvolvimento regional. Somado a isso, um dos seus macroprogramas, Regionalização do Turismo, surgiu com a proposta de incentivar a interação entre os municípios e, através do Prodetur, fornecer apoio financeiro visando estimular o desenvolvimento regional. Desse modo, tal programa sai do

escopo da região Nordeste e assume o papel de um programa de nível nacional (BRASIL, 2007).

Já o Plano Nacional do Turismo 2013/2016 – O turismo fazendo muito mais pelo País apresentou orientações e estratégias com perspectivas de potencializar o turismo no que concerne ao desenvolvimento sustentável, ambientalmente equilibrado e socialmente inclusivo. Dentre as suas diretrizes, figura a geração de oportunidades de emprego e empreendedorismo, a participação e o diálogo com a sociedade, o incentivo à inovação e ao conhecimento e a regionalização (BRASIL, 2013a). Assim, percebe-se que a inserção da regionalização nas diretrizes é resultado de uma ação integrada que teve início em 2003 e se intensificou ao longo dos anos, tendo como pretensão reconhecer o espaço regional e “a segmentação do turismo, construído e implementado pelos próprios atores públicos e privados nas diversas regiões do país, constitui uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado” (BRASIL, 2013a, p. 56).

O plano que vigora atualmente é o Plano Nacional do Turismo 2018/2022 – Mais emprego e renda para o Brasil, que tem como objetivo principal ordenar as ações do setor público, o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo. Traz em suas diretrizes o fortalecimento da regionalização por acreditar que o caminho já traçado foi bem sucedido, justificando, então, a sua continuidade para transformar o turismo em uma das atividades econômicas prioritárias do país. Já as demais, tratam da melhoria da qualidade do setor e do incentivo à inovação por acreditar que ambas são essenciais à competitividade e sobrevivência dessa atividade e à promoção da sustentabilidade para o alcance de um futuro melhor (BRASIL, 2018a).

No decorrer dessa trajetória já desenhada, houve a criação de um importante programa voltado para o desenvolvimento regional. Desse modo, entre a criação do Ministério do Turismo, em 2003, e a aprovação da Lei Geral do Turismo, em 2008, o governo federal implementou o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que foi produto da evolução do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, o qual buscou dinamizar a atividade turística em âmbito municipal. Dessa forma, observa-se que a regionalização foi contemplada em todos os planos nacionais do turismo e, com o passar dos anos, foi ganhando força até se tornar a diretriz central para o desenvolvimento do turismo brasileiro através da implementação do PRT. Essa nova estratégia de política pública tem o propósito de executar a atividade do

turismo em escala descentralizada e regionalizada. Assim, permitindo que os municípios com pequeno potencial turístico possam ser incorporados a regiões turísticas de acordo com a similaridade dos seus atrativos, repercutindo, desse modo, no desenvolvimento nacional, regional e municipal do território brasileiro.

Para melhor visualização das políticas públicas nacionais do turismo em vigor, o quadro 5 traz uma síntese das atuações e objetivos de cada uma delas:

Quadro 5 – Demonstrativo das atuais Políticas Públicas Nacionais do Turismo

Políticas Públicas	Atuação do Programa	Objetivo
Programa de Regionalização do Turismo	Trabalha a convergência e a interação de todas as ações desempenhadas pelo MTur com estados e municípios.	Apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no país, de forma regionalizada.
Qtur – Qualificação Nacional no Turismo	Amplia o conhecimento dos diversos segmentos do setor para melhoria da qualidade dos serviços prestados.	Fomentar a oferta de cursos de qualificação e aperfeiçoamento profissional em diferentes áreas de profissionais que integram a cadeia produtiva do turismo.
Prodetur+turismo	Contribui para a estruturação dos destinos brasileiros, pelo fomento do desenvolvimento local e regional por meio de parceria com estados e municípios.	Apoiar os setores públicos e privados, no acesso a recursos provenientes de financiamentos nacionais e internacionais, para viabilizar a execução de projetos na área do turismo.
Cadastur	Cadastro de pessoas físicas e jurídicas que atuam no turismo. Permite o acesso aos programas de qualificação e também de financiamentos.	Visa promover o ordenamento, a formalização e a legalização dos prestadores de serviços turísticos no Brasil, por meio do cadastro de empresas e profissionais do setor.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Brasil (2018c)

Na sequência, aborda-se cada uma dessas políticas públicas, com exceção do PRT, que será desenvolvido de forma detalhada no próximo item por se tratar do objeto de análise desta pesquisa. Através do Programa Qualificação Nacional do Turismo - Qtur, o governo propõe a capacitação dos envolvidos, direta ou indiretamente, nas atividades de suporte ao setor do turismo. Como estratégia, adota a capacitação da população no atendimento ao turista através de cursos *online* e de treinamentos para gestores das políticas do turismo através da Plataforma de Engajamento e Aprendizagem - PEA, do Ministério do Turismo. Outra estratégia é a parceria com o Ministério da Educação através da oferta de cursos de capacitação e qualificação dos jovens do ensino médio, a partir do segundo ano, por meio de cursos como o Pronatec e o Curso Médio Tec na área de turismo (BRASIL, 2018c).

Quanto à política pública denominada Prodetur+Turismo, essa visa contribuir para a estruturação dos destinos turísticos brasileiros por meio do fomento ao desenvolvimento local e regional através do apoio com recursos financeiros nacionais e internacionais. Desse modo, pretende-se qualificar as propostas locais contribuindo para alinhá-las com as ações do PRT. Diante disso, os municípios brasileiros dispõem de subsídios do governo para investimentos no setor do turismo, porém a principal exigência para a participação no programa Prodetur é estar incluído no Mapa do Turismo, sobre o qual será discorrido no próximo item (BRASIL, 2009c).

Já o Cadastur oferece diversas oportunidades e vantagens às empresas cadastradas e serve, também, como importante fonte de consulta para os turistas. Os empreendimentos cadastrados contam com financiamentos em bancos oficiais, apoios em eventos, incentivos de participação nos programas do governo e, principalmente, adquirem visibilidade para o seu negócio no *site* do Cadastur (BRASIL, 2019d).

Frente ao exposto, verifica-se que essas políticas nacionais de turismo voltadas para a gestão descentralizada e regionalizada proporcionam autonomia aos municípios para implementarem políticas públicas que atendam as particularidades locais e regionais, almejando a expansão do setor turístico. Porém, cabe uma ressalva quanto à liberdade de ação dos municípios, que deve estar apoiada e orientada pelo MTur.

No próximo item, será abordado acerca do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o qual também faz parte desse conjunto de políticas e deve ser enfocado por se tratar da política pública analisada neste estudo.

2.3.2.1 Programa de Regionalização do Turismo (PRT): uma política pública consagrada pelo governo federal

No decorrer da pesquisa, verificou-se que o Estado figura como o responsável pelo planejamento e pela coordenação das ações para implementação da política pública de turismo. O turismo, por sua vez, figura como uma alternativa para o desenvolvimento regional e como uma atividade de “consumo” de tudo que existe em um determinado lugar, território ou região. Para melhor compreender essa

concepção de consumo de um espaço territorial, cita-se a contribuição de Cruz (2002):

O turismo pode ser caracterizado como atividade de consumo do espaço, e é por esse consumo dos espaços pelo turismo que se gestam os territórios turísticos [...] Dessa forma, o território do turismo representa uma fração funcional do espaço que, apropriado por diferentes atores sociais e constituído pela identidade de sua comunidade, passa a ser visto como resultante de um processo de turistificação do lugar, resultado da “convergência de diferentes fatores (sociais, econômicos, culturais) e não, simplesmente, de seus atributos naturais (CRUZ, 2002, p.17-19 apud MACHADO; TOMAZZONI, 2011, p. 30).

Além disso, como afirma Castells (1999), é necessário ter uma visão ampla acerca da ideia de espaço:

Ao tratar a ideia de espaço, é fundamental entender que seu conceito transcende o entendimento, apenas natural, sendo resultado, também, de construções culturais, uma vez que os processos diários de convivência e identidade, construídos na experiência de vida das pessoas, “ficam enraizados, em lugares, em sua cultura, em sua história” (CASTELLS, 1999, p.440 apud MACHADO E TOMAZZONI, 2011, p. 229).

Para adentrar na temática de regionalização, trazem-se os preceitos de Dreher e Salini (2008) que pontuam o seguinte:

[...] regionalização do turismo é entendida como uma decisão, que possibilita incrementar o poder atrativo dos destinos turísticos, visando maior integração entre os municípios, para formatar um produto turístico regionalizado (DREHER; SALINI, 2008, p. 5 apud MACHADO; TOMAZZONI, 2011, p. 233).

Essa integração dos municípios que possuem diferentes níveis de preparação e potencialidades turísticas pode resultar no desenvolvimento regional do turismo, ou seja, das denominadas regiões turísticas, através da implantação de ações estratégicas para o desenvolvimento de suas potencialidades locais. Dito de outra forma, a regionalização possibilita impulsionar os atrativos turísticos da região de forma que a integração entre os municípios resulte na formatação de um produto turístico regionalizado. Acrescenta-se a questão da comunidade local no aspecto de reconhecimento dos seus municípios como integrantes de uma região turística e também como agentes participantes e parceiros do processo de regionalização (MACHADO; TOMAZZONI, 2011).

A atual Política Nacional do Turismo, estabelecida pela Lei n. 11.771/2008, tem dentre os seus princípios a regionalização do turismo. Uma das políticas públicas estratégicas para a execução dessa política nacional é o Programa de Regionalização do Turismo - PRT - Roteiros do Brasil, o qual se constitui em um programa estruturante do Ministério do Turismo, atendendo recomendações da Organização Mundial do Turismo – OMT (BRASIL, 2008). Tal programa foi criado em 2004 em substituição ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, para suprir as falhas relacionadas ao desenvolvimento do turismo em âmbito municipal (PNMT).

Além disso, foi adotado como uma nova estratégia voltada à integração de municípios, a qual tem como foco as ações para o desenvolvimento em âmbito regional. Após nove anos em vigência, o programa passou por uma avaliação e reestruturação em 2013, sendo que a partir de tais ações originou-se a Portaria n. 105/2013, que foi criada com o seguinte objetivo:

Fica instituído o Programa de Regionalização do Turismo com o objetivo de promover a convergência e a articulação das ações do Ministério do Turismo e do conjunto das políticas públicas setoriais e locais, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo no Brasil, de forma regionalizada e descentralizada, alinhado aos princípios da Política Nacional de Turismo, estabelecidos pela Lei 11.771, de 17 de setembro de 2008 (BRASIL, 2013b, p. 1).

Essa portaria estabelece em seu Art. 1º, Parágrafo único, as quatro novas diretrizes como estratégia para o desenvolvimento do turismo, composta por: objetivos, modelo de gestão, eixos de atuação e estratégias de implementação. Na primeira diretriz, contém os objetivos a serem cumpridos na execução do PRT, tais como: a mobilização e articulação de ações e programas do MTur, o estabelecimento dos parâmetros para categorização dos municípios, o apoio na formulação e gestão dos planos turísticos, a disponibilização dos meios para qualificação dos profissionais e serviços da área, a identificação das necessidades de infraestrutura das regiões, dentre outros. No quadro a seguir, demonstra-se o modelo de gestão trazido pela portaria para que o PRT seja executado entre os entes institucionais e a sociedade civil:

Quadro 6 – Gestão compartilhada do programa de regionalização do turismo

ÂMBITO	INSTITUIÇÃO	COLEGIADO	EXECUTIVO
FEDERAL	Ministério do Turismo – MTur	Conselho Nacional de Turismo – CNT	Comitê executivo
ESTADUAL	Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDETUR	Conselho Estadual de Turismo – Conetur	Interlocutor Estadual
REGIONAL	Instância Governamental – Conselhos Regionais de Desenvolvimentos – COREDEs		Interlocutor Regional
MUNICIPAL	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer – SMCTEL	Conselho Municipal de Turismo – COMTUR	Interlocutor Municipal

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Brasil (2013b, p. 2)

Conforme quadro acima, fica estabelecido a gestão de cada órgão com seus conselhos ou fóruns e os interlocutores. Através desses interlocutores, o PRT pode ser efetivamente colocado em prática, uma vez que são eles que recebem as orientações do MTur para o planejamento, implementação, acompanhamento e avaliação das ações em âmbitos estadual, regional e municipal.

Na sequência, aborda-se a terceira diretriz, os eixos de atuação, que é apresentado na portaria como sendo 8 eixos estruturantes, os quais representam, de forma prática e aplicável, o funcionamento do ciclo de desenvolvimento e produção de atividades, bens e serviços turísticos nas regiões e municípios de atuação do PRT:

Quadro 7 – Eixos estruturantes do PRT

Eixos de atuação	Desenvolvido para:	Objetivo
1 - Gestão descentralizada do turismo	Efetivar a gestão de forma a articular e responder às demandas do setor, através do fortalecimento da participação social e integração com as políticas públicas.	- sensibilizar a comunidade; - apoiar ações para fortalecer o SNT; - apoiar a produção de material didático.
2 - Planejamento e posicionamento de mercado	Coletar dados para subsidiar o planejamento e desenvolvimento dos produtos turísticos a partir de elementos de identidade da oferta, observando as características do público-alvo.	- apoiar a implementação de planos; - realizar estudos para fortalecer produtos/roteiros turísticos.
3 - Qualificação profissional, dos serviços e da produção associada ao turismo	Inovar e estimular a competitividade de produtos e serviços, através de u setor formalizado, regulado, qualificado e diversificado.	- mobilizar o cadastramento no Cadastur; - qualificar profissionais e empresas.

(continua)

Quadro 7 – Eixos estruturantes do PRT

(continuação)

Eixos de atuação	Desenvolvido para:	Objetivo
4 - Empreendedorismo, captação e promoção de investimentos	Consubstanciar em oportunidades a serem potencializadas ou em riscos a serem minimizados nas atividades, as dimensões econômicas, tecnológicas, empresariais, políticas e sociais.	- promover incentivos fiscais e tributários; - estabelecer parcerias público – privadas.
5 - Infraestrutura turística	Tornar o ambiente favorável para o desenvolvimento do turismo, através de estratégias de infraestrutura.	- equipamentos turísticos, acesso aos locais turísticos.
6 - Informação ao turista	Oferecer ao turista, informações, seguras, atualizadas e completas sobre atrativos turísticos, eventos, infraestrutura, serviços e acessos a história da região e município.	- guias e mapas turísticos, sinalização turística, banco de imagens e vídeos, redes sociais e mídias.
7 - Promoção e apoio à comercialização	Articular a cadeia produtiva do turismo com profissionais e serviços qualificados.	- campanhas promocionais e publicitárias, produção de materiais promocionais.
8 – Monitoramento	Conduzir ações e projetos a partir de prioridades, análises de demandas e ofertas associadas às capacidades institucionais, de recursos técnicos, financeiros e de pessoas.	- medir os resultados e impactos das atividades de turismo.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), com base em Brasil (2017b)

(conclusão)

Com relação a quarta e última diretriz, a implementação, chega-se a um ponto relevante para a condução deste estudo de análise de implementação do PRT em São Borja/RS. As estratégias previstas na Portaria n. 105/2013 para a implementação desse programa de regionalização, são as seguintes:

1. MAPEAMENTO, que define o território a ser trabalhado. O Mapa do Turismo Brasileiro é a base territorial de atuação dessa política para o desenvolvimento do turismo.
2. CATEGORIZAÇÃO, que divide os municípios constantes no Mapa do Turismo Brasileiro, de acordo com o desempenho de suas economias do turismo.
3. FORMAÇÃO, que prevê a capacitação de gestores públicos e a publicação de cartilhas de orientação para o desenvolvimento do turismo.
4. FOMENTO À REGIONALIZAÇÃO, que prevê o apoio financeiro do MTur aos estados, regiões e municípios na implantação de seus projetos.
5. COMUNICAÇÃO, que engloba a constituição de uma rede nacional de interlocutores do Programa, facilitando a interação das ações em prol do desenvolvimento do turismo.
6. MONITORAMENTO, etapa que avalia a evolução do Programa e garante eventuais correções de rumo (BRASIL, 2013b, p. 3).

Cabe destacar que essas estratégias de implementação do PRT são assessoradas por documentos orientadores criados pelo MTur, com a finalidade de auxiliar no agrupamento dos municípios em regiões com as mesmas perspectivas

turísticas. O próximo quadro apresenta as orientações das estratégias para a execução do PRT:

Quadro 8 – Estratégias para a implementação do PRT

Estratégica	Finalidade
Mapa do Turismo Brasileiro	Instrumento responsável pela definição da área – o recorte territorial e agrupa os municípios com atrativos ainda não muito conhecidos e perspectivas comuns para o turismo da região.
Categorização	Instrumento para identificar o desempenho da economia do setor nos municípios inseridos nas regiões que integram o Mapa do Turismo Brasileiro.
Conselho Municipal	É um colegiado de entidades representativas da comunidade e do setor público e tem como responsabilidade assessorar na definição e implementação das políticas municipais de turismo.
Regionalização: sensibilização e mobilização	<u>Sensibilização</u> - é o primeiro passo para que uma comunidade inicie sua organização em torno do interesse comum de gerar desenvolvimento por meio da atividade turística. <u>Mobilização</u> - é reunir o poder público, empresários, sociedade civil, agentes de fomento e instituições de ensino em torno de um objetivo comum, que será alcançado mediante o empenho, a participação e a união de todos os setores da sociedade.
Institucionalização da Instância de Governança Regional	É o estabelecimento formal de uma organização que possa tomar decisões e orientar o desenvolvimento turístico de uma região, de forma sustentável.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Brasil (2019a)

A seguir, apresenta-se o funcionamento de cada estratégia para a execução do PRT, com o objetivo de subsidiar a análise do caso do município de São Borja/RS:

- **Mapa do Turismo**

O Mapa do Turismo Brasileiro foi instituído para servir de base na criação de políticas públicas e na destinação prioritária de recursos do Ministério do Turismo, com foco no desenvolvimento regional do setor. Os municípios brasileiros que fazem parte do Mapa cumprem os critérios estabelecidos pela Portaria do Ministério do Turismo n. 192/2018, a qual prevê a existência de um órgão responsável pela pasta do turismo, o Conselho Municipal de Turismo ativo, o orçamento próprio destinado ao turismo local e o cadastro obrigatório dos prestadores de serviços turísticos do município no Cadastur (BRASIL, 2018).

Na atualização da plataforma digital do Sistema de Informações do Programa de Regionalização do Turismo (SISPRT), os dados referentes aos municípios e

regiões turísticas são validados nas unidades da federação pelos interlocutores do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Essa atualização é fundamental para a definição do recorte territorial a ser trabalhado prioritariamente pelo Ministério do Turismo em parceria com estados e municípios, para o desenvolvimento regional de forma que sejam observadas as características peculiares (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica) de cada região turística (BRASIL, 2019a).

- **Categorização**

Na categorização dos municípios das Regiões Turísticas em que é identificado o nível de desenvolvimento da economia do turismo, determinados pela atividade do ramo de hotelaria, cada município é categorizado em diferentes níveis (A, B, C, D e E). Essa categorização foi estabelecida pela Portaria n. 144, de 27 de agosto de 2015, com a finalidade de auxiliar o governo federal nas tomadas decisões e implementação de políticas que atendam as particularidades dos municípios categorizados nos diferentes níveis de desempenho (BRASIL, 2015).

- **Conselho Municipal**

O Conselho Municipal apresenta-se como um importante canal de participação democrática e popular na formulação e implementação de políticas públicas, assim como na atuação da continuidade de políticas adotadas pelo setor, mesmo em troca de gestores nas instâncias do governo federal, estadual e municipal. Com esse órgão é possível facilitar o diálogo e a interação entre o poder público e a sociedade civil (BRASIL, 2019f).

- **Sensibilização e Mobilização**

Na sequência, tem-se a sensibilização e a mobilização da do PRT, que se fundamenta no atual Plano Nacional do Turismo de forma que possa possibilitar novas reflexões para dar suporte nas tomadas de decisões das políticas públicas. Cabe salientar que, quando se fala em políticas públicas, entende-se também como participação, socialização e clareza dos objetivos com a cadeia produtiva do turismo, de modo que sejam utilizados instrumentos que envolvam as pessoas que possam

dar suporte ou contribuir de alguma forma com a atividade turística em cada região (BRASIL, 2019b). No quadro abaixo, construiu-se uma síntese de como esses instrumentos auxiliam o PRT:

Quadro 9 - Síntese do processo de sensibilização e mobilização

Processo	Sensibilização	Mobilização
Entendimento	Que todos os envolvidos se sintam "sensíveis" a ver, sentir e compreender o turismo e suas diferentes oportunidades e possibilidades.	Para o desenvolvimento turístico de um município ou região aconteça é que essa atividade depende do trabalho conjunto de toda a comunidade. Significa movimentar, mover para uma tarefa conjunta, estimular as pessoas para participar de ações coletivas.
Objetivo	Demonstrar aos setores públicos e privado e à própria comunidade a relevância de aprimorar serviços e produtos, além de melhorar a qualidade dos equipamentos turísticos. Esclarecer sobre as vantagens em organizar, aumentar e diversificar a oferta turística, de forma a valorizar os produtos turísticos ofertados.	Possibilitar contatos harmoniosos entre os diferentes atores para promover o entendimento entre eles sobre desenvolvimento turístico regional.
Estratégia	Processo contínuo através de ferramentas e instrumentos como: mapeamento de lideranças na atividade do turismo; reuniões, oficinas e seminários para demonstrar as vantagens e necessidades de fortalecer, aumentar e qualificar os serviços e produtos turísticos da região; fazer uso profissional da potencialidade do marketing digital e das mídias sociais.	Processo que requer ritmo e constância e para isso será importante desenvolver atividades organizadas e periódicas que garantam de maneira permanente a participação e o engajamento da população interessada no processo.
Quem deve ser sensibilizado?	Desejável que toda a comunidade perceba o potencial turístico de sua cidade e a importância do turismo para a sua região, além de se perceber como <u>agente</u> desse processo de desenvolvimento regional.	Todos os que têm alguma participação, os agentes diretamente ou indiretamente relacionados, na atividade turística ou que a ela pretendam integrar-se.
Agentes envolvidos	Representantes: setor público, privado e da sociedade civil; lideranças; instituições públicas e privadas de ensino técnico e superior; empreendedores e empresário do ramo de hospedagem, alimentação, agenciamento, transporte, evento, lazer, etc.	<u>Diretamente</u> : órgãos oficiais do turismo, envolvidos no serviço, instituições formadoras do "s", estudantes e professores, profissionais liberais, guias e instituições de fomento do turismo e outros interessados. <u>Indiretos (suporte complementar)</u> : profissionais do turismo; pessoas que trabalham nos serviços de infraestrutura; pessoas que trabalham no comércio, hotéis, bares, restaurante e similares; artesãos; pessoas que trabalham nos museus, feiras e profissionais de eventos.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Brasil (2019b)

Nesse processo de sensibilização e mobilização, a comunidade precisa descobrir a sua própria cidade, talvez olhá-la ou percorrê-la com olhar curioso de um viajante, de maneira que perceba o que a região ou localidade pode ser de diferente ou oferecer algo especial para agregar na região turística. Além disso, reunir a comunidade em torno de um objetivo comum e por meio do empenho, da participação e da união de todos os setores da sociedade, também pode beneficiar o processo de sensibilização e mobilização do setor do turismo (BRASIL, 2019b).

Para tanto, o governo federal propõe na implementação da política pública do PRT algumas ferramentas para a sensibilização e mobilização dos agentes envolvidos com o turismo e a comunidade em geral, como, por exemplo, atividades de oficinas para reflexão e aprofundamento da temática, passeio turístico e visita técnica. Além dessas atividades, também propõe os seguintes recursos: mapeamento de lideranças, palestras, seminários, oficinas, vídeos, filmes ou propagandas institucionais, jornais/revistas ou outras publicações, internet e formação de redes de regionalização de turismo (BRASIL, 2019b).

- **Institucionalização da Instância de Governança Regional (IGR)**

A institucionalização da IGR é uma exigência instituída no âmbito do Programa de Regionalização do Turismo. É um processo formal de políticas e ações por parte de um conjunto de órgãos públicos, entidades privadas e do terceiro setor, com o objetivo de desenvolver e implementar planos, programas e projetos para a atividade na região turística, mapeada pelo governo federal. Essa organização formal da IGR contribui para coordenar as decisões e orientar as atividades do turismo de uma região, integrando os diferentes atores e os diferentes interesses (incluindo os locais), mas de forma harmoniosa para conduzir o turismo com foco no desenvolvimento regional (BRASIL, 2019e).

Essa explanação serviu de base para o entendimento de como funciona a política pública do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, que é a política examinada neste estudo e será analisada no decorrer do capítulo 5.

2.3.3 Políticas Públicas Estaduais de Turismo: histórico estadual

O objetivo deste subcapítulo é subsidiar informações com relação à regionalização do turismo em âmbito estadual. Na pesquisa, foram encontrados poucos materiais de revisão dos programas no Rio Grande do Sul.

Porém, Machado e Tomazzoni (2011) trazem uma ideia do processo da regionalização turística estadual, as quais foram organizadas no quadro a seguir:

Quadro 10 – Trajetória estadual das políticas públicas de turismo

Período	Política pública	Proposta
1950	Criação do primeiro órgão oficial do turismo	Funcionamento adiado por falta de recurso
1959	RS - pioneiro na criação de um órgão oficial de fomento do turismo	Destinava recursos adequados para a instalação e funcionamento do turismo
1971	Criada a Secretaria de Turismo	Com competência de formular e executar a política de turismo do Estado.
1976	Plano Estadual de Turismo	Documento antigo e abordou a regionalização dividindo o estado em zonas turísticas. Identificadas conforme aspectos geo-topográficos, étnico-culturais e econômicos. Subdivido em sete zonas turísticas.
1983-1985	Elaboração do documento Turismo: Estratégia de Ação 1983/1985	Previa orientar o Poder Público Municipal quanto à sua função específica de turismo racionalmente delimitada: regional, estadual, nacional e/ou internacional. Zoneamento turístico fundamentado em nível nacional pela indicação da EMBRATUR.
1984	Extingue a Secretaria do Turismo	Gestão é transferida para a Secretaria da Indústria e Comércio - SETUR-RS.
1985	Lançado o documento Turismo-RS Ações Básicas de Desenvolvimento	Objetivo de identificação dos pólos turísticos como: turisticamente desenvolvido, em vias de desenvolvimento ou potencialmente viáveis para o desenvolvimento turístico.
1986	Lançado o documento Subsídios para a Regionalização Turística do Estado	Para suprir a necessidade de outros estudos para definir a regionalização turística, com base em subsídios como paisagens naturais, história cultural e economia.
1991	Política sistematizada no Plano de Desenvolvimento da Indústria do Turismo	Organizado em quatro programas: ampliação da demanda turística; organização e desenvolvimento da oferta turística; manutenção na qualidade da matéria-prima e regionalização turística.
1991-1994	Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)	Juntamente com a FAMURS, serviram de base para a organização espacial do turismo. Foram criadas 22 regiões turísticas agrupadas por características e identidades locais, considerando as potencialidades comuns de desenvolvimento.

(continua)

Quadro 10 – Trajetória estadual das políticas públicas de turismo

(continuação)

Período	Política pública	Proposta
1995-2003	Implantação do Fórum Estadual do Turismo e dos 24 Fóruns Microrregionais	Resulta em ações integradas e de planejamento em conjunto com entidades do setor, universidades, representantes do Sistema "S", órgãos públicos, privados e não-governamentais.
2003	Equipe da SETUR-RS	Foi integrada ao MTur e parte dos programas do RS passa a ser referência para os projetos nacionais, como a proposta de Regionalização do Turismo.
2004-2009	O Estado adotou os conceitos de região e microrregião, abolindo a ideia de zonas turísticas.	Atualização do mapeamento e mudança de zonas para regiões turísticas.
2007	Lei n.12.845/2007	Institui a Política Estadual de Fomento ao Turismo Rural no Estado do Rio Grande do Sul.
2013	Cria a Lei n. 14.371 – Política Estadual de Turismo.	Dispõe sobre a Política Estadual de Turismo, cria o Sistema Estadual de Turismo e o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul.
2013	Decreto n. 50.798/2013	Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Turismo.
2015	Lei n. 14.762/2015	Dispõe da nova estrutura administrativa do Estado e inclui o turismo na Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer – SETEL. Para atuar na área do turismo tem-se Departamento de Fomento da Secretaria Cultura Turismo, Esporte e Lazer SEDACTEL.
2019	Lei n. 15.246/2019	Cria a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo – SEDETUR.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Machado e Tomazzoni (2011) e Rio Grande do Sul (2019b) (conclusão)

Verifica-se, no quadro acima, que o estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro nas tratativas dos assuntos relacionados ao turismo, com a primeira tentativa em 1950, mas só se consolidando na segunda tentativa, em 1971, a partir de um órgão responsável pela atividade. Em 1976, já constava no Plano Estadual de Turismo a preocupação em organizar o turismo em zonas conforme critérios estabelecidos pelo governo. Mais tarde, em 1986, criou-se um documento, Subsídios para a Regionalização Turística do Estado, para fortalecer a forma de definição da regionalização e a separação das zonas conforme novos critérios. Com isso, demonstra-se o processo contínuo das políticas públicas estaduais do turismo referentes à regionalização.

Na década seguinte, dos anos 90, surgiram os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) para dar suporte ao crescimento das potencialidades comuns das regiões e, assim, estimular o desenvolvimento das diversas áreas das

políticas públicas estaduais do turismo. Em 2003, em decorrência da experiência dos servidores, a equipe responsável pelo turismo no estado foi integrada ao MTur pelo fato de já ter em andamento uma proposta de regionalização do turismo.

Já em 2013, foi instituída a Lei n. 14.371/2013, criada com a finalidade de dispor sobre a Política Estadual de Turismo, a qual traz, em seu Art. 3 que a mesma deverá obedecer aos princípios constitucionais da livre iniciativa, da descentralização, da regionalização e também do desenvolvimento econômico-social justo e sustentável do turismo estadual. Dentre os objetivos elencados no Art. 5º da referida lei, estão o de direcionar as ações para promover as potencialidades e produtos turísticos em âmbito regional e estadual, em cooperação com os municípios; o de desenvolver o turismo em todas as regiões do Estado e o de ampliar o fluxo turístico e o tempo de permanência do turista no Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2013b).

Em 2015, com a mudança do governador do estado, o órgão responsável pelo turismo ganha denominação de Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer – SETEL, e passa a abarcar mais duas áreas, a do esporte e a do lazer, com o objetivo de coordenar e executar a política estadual de turismo. Em 2019, com outra mudança no governador do estado, surge uma nova configuração do órgão do turismo, na medida em que o mesmo é retirado da SETEL e passando a integrar a também nova Secretaria de Desenvolvimento. A unificação dessas duas pastas, regulamentada pela Lei n. 15.246/2019, cria oficialmente a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEDETUR, com o propósito de uma política voltada à promoção do desenvolvimento estadual, a ampliação dos fluxos turísticos e a permanência do turista no estado. Ainda em parceria com a Secretaria de Finanças, a SEDETUR assume a responsabilidade em promover e executar políticas de incentivos fiscais voltadas ao desenvolvimento regional e setorial e incrementar o turismo.

Vale frisar que esses objetivos estão alinhados com a política nacional para o fortalecimento do PRT, sendo que essa intenção de regionalização do turismo no estado figura de forma clara no Art. 15 da lei em comento:

A Regionalização é a estratégia de execução da Política Estadual de Turismo e tem como base a localização geográfica que estabeleça a organização de afinidades econômicas, políticas, sociais, históricas, culturais e naturais para o planejamento coordenado e participativo da

estruturação, ampliação, diversificação e qualificação da oferta turística gaúcha (RIO GRANDE DO SUL, 2013b, p. 4).

Assim, como o governo federal, o estado do Rio Grande do Sul também conta com um sistema de turismo, o Sistema Estadual de Turismo (SET), criado para promover a gestão descentralizada, integrada e articulada para o desenvolvimento do turismo, tendo como objetivo formular e executar as políticas públicas estaduais referentes ao turismo.

Em virtude da última reestruturação das secretarias estaduais do Rio Grande do Sul, em 2019, é possível visualizar a seguinte estrutura do Sistema Estadual de Turismo – SET, que conta com o Conselho Estadual de Turismo - CONETUR, um órgão de assessoramento e consultoria que trata de assuntos do turismo. Já os Fóruns e Instâncias Regionais de Turismo são organizações formais que auxiliam a implementação de programas, projetos e planos para o desenvolvimento da atividade turística. Ainda conforme a Lei n. 14.371/2013, poderá integrar o sistema os Fóruns, os Órgãos Municipais e/ou os Conselhos Municipais de Turismo (RIO GRANDE DO SUL, 2013b; BRASIL, 2019h) . Esse sistema possui a seguinte estrutura:

Figura 5 – Sistema Estadual de Turismo – SET



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em Rio Grande do Sul (2013a, 2013b) e Brasil (2019h)

Cabe ressaltar que o governo estadual segue, em suas normativas, a Política Nacional do Turismo, a qual está prevista no Decreto n. 50.798/2013, que dispõe sobre a estrutura básica do órgão responsável pelo turismo, sendo que, dentre as suas competências, pode-se identificar duas delas relacionadas à regionalização:

II - promover e divulgar as potencialidades turísticas regionais e estadual, em cooperação com os Municípios, e desenvolver o turismo nas Regiões do Estado; V - ampliar os fluxos turísticos e a permanência dos turistas nacionais e estrangeiros no Estado, mediante a promoção e apoio ao desenvolvimento do produto turístico estadual (RIO GRANDE DO SUL, 2013a, p. 2).

Diante do exposto, percebe-se que o estado do Rio Grande do Sul, além de ser pioneiro em propor ações de forma regionalizada, desde muito cedo esteve preocupado em normatizar ações nesse sentido, dessa forma contribuindo com a política do PRT. Além disso, verificou-se, através das legislações estaduais, que a cooperação dos Municípios como forma de concretizar as ações de regionalização do turismo é um fator preponderante para o estímulo do desenvolvimento das regiões turísticas.

2.3.4 Políticas Públicas Municipais de Turismo: município de São Borja/RS

Com relação à esfera municipal, verifica-se que o município de São Borja/RS dispõe de poucas normativas relacionadas às políticas públicas do turismo. As normas editadas até o momento estão listadas no quadro abaixo, com suas respectivas finalidades:

Quadro 11 - Políticas públicas de turismo do município de São Borja/RS

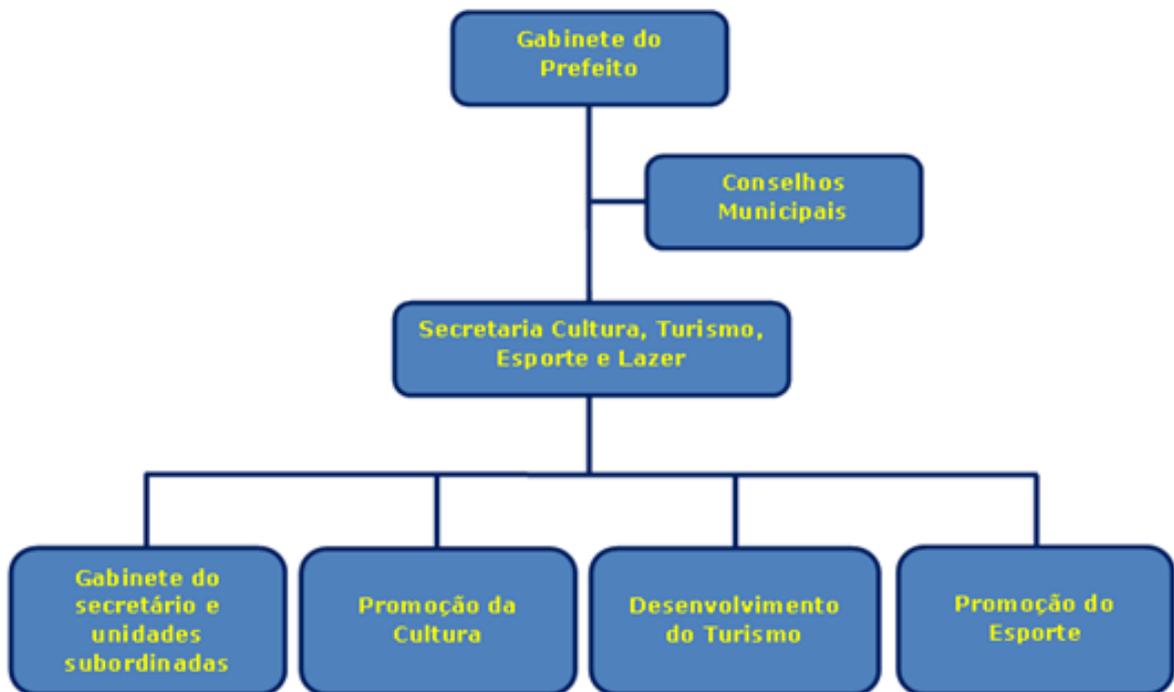
Legislação	Qual a finalidade?
Lei n. 701/1972	Cria o Conselho Municipal de Turismo de São Borja – COMTURSB.
Lei n. 792/1975	Isenta Impostos Municipais para hotéis, motéis e agências de turismo.
Lei Orgânica Municipal/1990	Município instituirá política municipal de Turismo e definirá as diretrizes a observar nas ações públicas e privadas, com vistas a promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.
Lei n. 2834/2001	Cria o Conselho Municipal do Turismo.
Lei n. 2835/2001	Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo.
Decreto n.17.916/2018	Nomeia membros do Conselho Municipal de Turismo- representantes do órgão público, hotéis e restaurantes, IFES, entidades tradicionalistas, entre outros.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em São Borja (1972, 1975, 1990,2001a, 2001b)

Com relação ao quadro 11, observa-se que as políticas públicas de turismo não avançaram, uma vez que apenas foi criado o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo. É importante destacar que o Conselho Municipal de Turismo foi criado duas vezes, a primeira em 1972 e a segunda em 2001, permanecendo desativado até 2018, quando foram retomadas as atividades desse órgão.

O órgão municipal responsável pelo turismo é designado de Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, que em sua estrutura institucional possui, além da unidade responsável pelo turismo, mais três unidades de atuação. E, além disso, conta com o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) para dar suporte à pasta. A seguir, apresenta-se o organograma do funcionamento da referida secretaria:

Figura 6 - Organograma da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer de São Borja/RS



Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Prefeitura Municipal de São Borja (2019)

Nesse item, buscou-se explicar de forma sintetizada as legislações pertencentes ao município de São Borja/RS na área do turismo. Conhecida as legislações acerca do turismo na esfera federal, estadual e municipal, restam

subsídios para se proceder com a análise da implementação do Programa de Regionalização do Turismo - PRT em São Borja/RS proposta por esta pesquisa.

3 METODOLOGIA

3.1 Aspectos metodológicos de coleta e análise de dados

Esta pesquisa analisa as políticas públicas do turismo implementadas no município histórico de São Borja – RS, no período de 2008 até 2018, através do Programa de Regionalização do Turismo - PRT. Segundo Gil (2007), a pesquisa é um:

[...] procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. A pesquisa desenvolve-se por um processo constituído de várias fases, desde a formulação do problema até a apresentação e discussão dos resultados (GIL, 2007, p. 17).

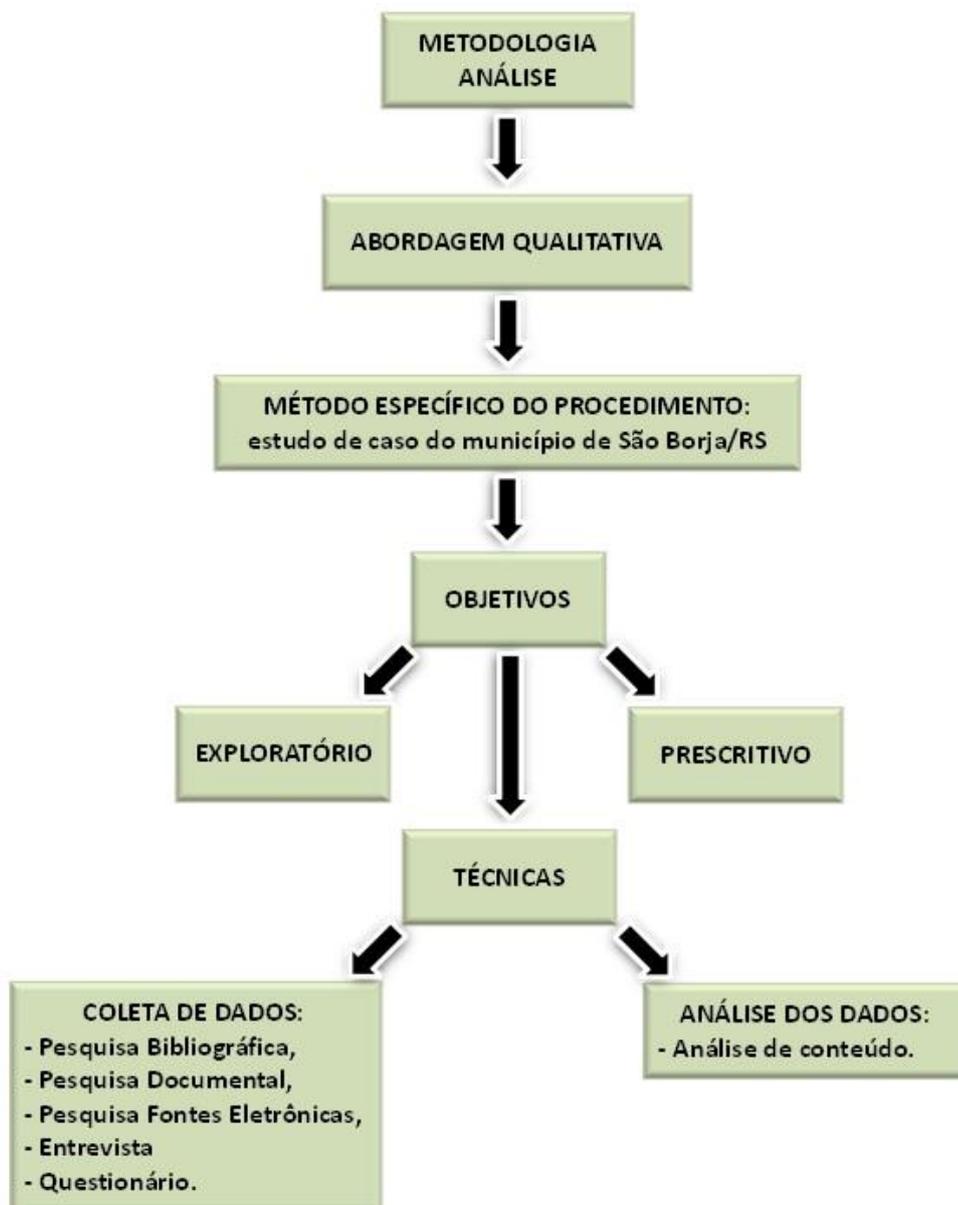
Para desenvolver a análise dessa política pública é de fundamental importância pensar nos instrumentos que possibilitam, dentro do campo de análise (*Policy Analysis*), levantar informações de forma que a política pública analisada desenvolva meios para enfrentar, reduzir ou solucionar um problema público. Para Secchi (2012), a análise de implementação pode tomar a forma de uma pesquisa sobre a implementação ou uma pesquisa avaliativa, além disso, o autor afirma que a mesma deve ser constituída de uma fusão de elementos que integram esse processo, considerando que os:

Elementos básicos de qualquer **análise** sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências (técnicas, humanas, de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existente entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (SECCHI, 2012, p. 46).

A investigação dessa pesquisa baseou-se em um método específico de procedimento que resultará na construção do conhecimento científico acerca da temática sobre política pública de turismo, sendo que esse conhecimento será de caráter provisório e poderá ser novamente testado ou reformulado com novas pesquisas. Desse modo, para o desenvolvimento desse conhecimento científico utilizou-se o método dedutivo, pois o mesmo parte da análise da situação geral, com informações teóricas de um programa implementado a nível nacional para a questão

particular, nesse caso, para a implementação em nível municipal, especificamente, na cidade de São Borja/RS (GERHARDT; SILVEIRA, 2009; MARCONI; LAKATOS, 2010, GIL, 2008). Para melhor visualização da investigação proposta, a pesquisadora elaborou o seguinte esquema acerca da metodologia adotada nesta pesquisa:

Figura 7 – Metodologia da Pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Para a compreensão desse fenômeno e a necessidade de explicar o que, de fato, acontece no processo de implementação da política pública em exame, a abordagem do presente trabalho é classificada como uma pesquisa qualitativa, com foco na subjetividade de modo a produzir informações para o entendimento dos fatos. Segundo Gerhart e Silveira (2009), a pesquisa qualitativa busca explicar o porquê das coisas, o que convém ser feito, centrado na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. A abordagem qualitativa justifica-se pelo fato de que o desenvolvimento desta pesquisa envolve fontes de dados da realidade que permite alcançar a proximidade do pesquisador com o seu objeto de pesquisa.

Nesse cenário, objetivou-se planejar o desenvolvimento da pesquisa de maneira que se possa entender a implementação da política pública de turismo e a sua contribuição para a comunidade regional e local. Pretendendo-se, além de levantar informações referentes ao Programa de Regionalização de Turismo, contribuir para o fortalecimento do desenvolvimento do turismo regional através da proposta de um produto técnico viável para aplicação na comunidade.

Para tanto, a pesquisa utilizou como método específico de procedimento com relação ao objeto de estudo, o método de estudo de caso. Segundo Fonseca (2009):

Um estudo de caso pode ser caracterizado como um estudo de uma entidade bem definida como um programa, uma instituição, um sistema educativo, uma pessoa, ou uma unidade social. Visa conhecer em profundidade o como e o porquê de uma determinada situação que se supõe ser única em muitos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico. O pesquisador não pretende intervir sobre o objeto a ser estudado, mas revelá-lo tal como ele o percebe [...] (FONSECA, 2002, p. 33 apud GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 39).

Esse método vai ao encontro com a proposta do projeto de pesquisa com relação à implementação das políticas públicas de um programa específico, em um espaço delimitado, como é o caso do Programa de Regionalização do Turismo no município de São Borja/RS. O tipo da pesquisa, quanto ao seu objetivo, é a exploratória, de forma a proporcionar maior aproximação com o problema ou fenômeno e o esclarecimento de determinados fatos, com uma investigação preliminar através de pesquisa documental, bibliográfica e pesquisa de campo para a busca de informações úteis sobre a temática pesquisada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Considerando os fins do presente estudo, entende-se que esta pesquisa tem como finalidade o estudo prescritivo com o propósito de apontar como são e quais são as políticas públicas implementadas para concretizar a execução de uma decisão política. Essa prescrição resulta em recomendações, orientações ou intervenção da realidade local e não a busca de um estudo apenas baseado na teoria (SECCHI, 2016). Do ponto de vista metodológico, o estudo prescritivo fez uso da metodologia retrospectiva para observar os fenômenos ocorridos, utilizando como ponto de partida o Executivo Municipal, a Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e o Conselho Municipal de Turismo, órgãos oficiais responsáveis pelo turismo no município em estudo.

Na sequência, trazem-se as etapas da pesquisa para uma melhor visualização da estrutura seguida para a realização da coleta de dados no município de São Borja/RS:

1ª) Estudo teórico sobre políticas públicas e implementação: levantou-se informações teóricas dos estudos realizados na área, analisar os conceitos sobre políticas públicas e pesquisar sobre as fases de uma política pública, com foco na etapa da implementação.

2ª) Entendimento sobre política pública de turismo: apresentou-se conceitos sobre turismo, turistas/visitantes, levantar informações através de outros artigos e livros para ampliar o conhecimento acerca dessa temática, levantar dados sobre a trajetória das políticas públicas do turismo à nível federal, estadual (RS) e municipal (São Borja).

3ª) Interpretação sobre o Programa de Regionalização de Turismo (PRT): levantou-se informações sobre o que é a política do PRT, seus objetivos e de como funciona a execução dessa política à nível municipal.

4ª) Levantamento de dados e análise interpretativa do cenário das políticas públicas de turismo implementadas em São Borja/RS: buscou-se dados através do contato com o órgão municipal de como funciona as políticas públicas e como elas estão alinhadas com a política pública de turismo de nível nacional Programa de Regionalização do Turismo

5ª) Conclusão dos resultados: com inclusão de novos aportes do conhecimento produzido e produção de um produto técnico.

Em se tratando da execução da pesquisa, iniciou-se com a aplicação dos instrumentos elaborados e as técnicas selecionadas com a finalidade de realizar a

coleta de dados. Abaixo, traz-se a descrição das técnicas que auxiliaram a pesquisa, baseada em Gerhardt e Silveira (2009) e Marconi e Lakatos (2010):

- a) Pesquisa bibliográfica: teve o objetivo de coletar informações em fontes escritas de livros, artigos, teses e resultados de pesquisas que possam contribuir com a elaboração da fundamentação teórica do estudo.
- b) Pesquisa documental: objetivou coletar tanto fontes escritas, como não escritas através de documentos oficiais (leis, relatórios) fornecidos pela Prefeitura Municipal. Outros dados de registros que estejam relacionados à atividade turística local e regional.
- c) Pesquisa eletrônica: com finalidade de incrementar a coleta das informações relacionadas com as políticas públicas de turismo à nível nacional e estadual, levantar registros sobre o Programa de Regionalização de Turismo em meio eletrônico. As informações foram extraídas de partes de livros, artigos, anais e outros materiais de *home pages* e *sites*.
- d) Pesquisa de Campo – Entrevista (apêndice A) e questionário (apêndice B): tiveram o propósito de investigar o projeto de pesquisa de modo que aumente a familiaridade do pesquisador com o problema investigado, não apresentando descrições quantitativas. Os procedimentos de campo consistiram em entrevistas semiestruturadas e questionários com informantes-chaves (atores) dos órgãos públicos e os envolvidos na prestação de serviços ou fornecimento de produto para as atividades do turismo, objetivando verificar o seu conhecimento com relação ao Programa de Regionalização do Turismo - PRT e a atividade turística no município de São Borja/RS.

Para a realização da presente pesquisa, utilizou-se os preceitos de Gil (2008) de que em uma pesquisa é necessário selecionar uma população com determinados elementos característicos referentes ao objeto de estudo e, que de uma determinada população se estabelece um conjunto menor da população para ser constituída a amostragem da pesquisa. No caso desse estudo, essa parcela selecionada correspondeu a uma amostra dos atores envolvidos com as atividades do turismo.

Ainda segundo Gil (2008), a extensão da amostra tem a ver com a extensão do universo (população) e, para o cálculo da amostra, o autor afirma que a população não deve exceder a 100.000 elementos. A fórmula básica proposta por Gil (2008, p. 107) para o cálculo do tamanho da amostragem para uma população finita é a seguinte:

$$n = \frac{\sigma^2 \cdot p \cdot q \cdot N}{e^2 \cdot (N - 1) + \sigma^2 \cdot p \cdot q}$$

Conforme a fórmula apresentada por Gil (2008) efetuou-se o cálculo da amostragem da pesquisa, a qual se constituiu da seguinte forma:

n = tamanho da amostra

σ^2 = nível de confiança, expresso em número de desvio padrão: Z=95% - 1,96 DP

p = porcentagem de verificação: 30%

q = porcentagem complementar: 70%

N = número de participantes: 344

e² = erro máximo permitido: 5%

Para a delimitação da amostra, o cálculo baseou-se nos dados disponibilizados pelo Observatório do Turismo do estado do Rio Grande do Sul, o qual traz as seguintes informações acerca das atividades turísticas no estado, na região Rota Missões e no município de São Borja:

Quadro 12 - Trabalho formal nas atividades características do turismo em 2017 da região turística Rota Missões (17 municípios)

Nº	Rio Grande do Sul	Região Rota Missões	Município de São Borja
Estabelecimentos	18.833	350	71
Empregados	115.889	1.603	344

Fonte: Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018a)

Por meio desses dados apresentados pelo Observatório do Turismo - RS foi possível identificar que a região Rota Missões possui 350 estabelecimentos de atividades turísticas, que representa o somatório das atividades existentes nos 17 municípios integrantes e, dessa região turística, uma parcela de 71 estabelecimentos fazem parte do município de São Borja. Desse modo, puderam-se identificar os tipos de atividades dos estabelecimentos que trabalham com a atividade turística e que fazem parte da amostra da região Rota Missões.

Já para compor os dados do município de São Borja/RS relacionados à quantidade de estabelecimentos existentes para a atividade turística, recorreu-se

aos registros cadastrais de empresas, os quais foram obtidos no Setor de Fiscalização da Prefeitura Municipal, através do fiscal Jonas Jaques da Silva. Para melhor visualizá-los, foi elaborado o quadro abaixo:

Quadro 13 - Estabelecimentos de atividades turísticas do Município de São Borja/RS

Estabelecimentos	Região Rota Missões	São Borja
Serviços de Alimentação	248	69
Meio de hospedagem	41	18
Transporte terrestre (transportadora turística e táxi)	17	79
Agência de Viagem	16	8
Atividade de Cultura e Lazer	17	15
Locadora de Veículo	4	3
Transporte Aquaviário	3	0
Transporte Aéreo	4	0
Total	350	192

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018a) e Silva (2019), dados da Prefeitura Municipal, com o fiscal Jonas Jaques da Silva

Definido esse parâmetro da população para a realização da pesquisa, partiu-se para o cálculo da amostra de estabelecimentos de atividades turísticas com base na população de 71 estabelecimentos, conforme dados do Observatório do Turismo, o qual foi construído da seguinte forma:

Quadro 14 – Cálculo da amostra de estabelecimentos no município de São Borja/RS

Cálculo da amostra	
n (tamanho da amostra)	58
Nível de confiança Z=95%	1,96
p (% que o fenômeno se verifica)	30
q (% complementar 100-p)	70
N (tamanho pop.)	71
e (erro máx. permitido) em %	5

Fonte: Gil (2008, p. 107)

Assim, diante de uma população de 71 estabelecimentos de atividades turísticas existentes em São Borja e que fazem parte da região Rota Missões, região

essa assistida pelo PRT, a amostra foi constituída de 58 estabelecimentos, baseado em um nível de confiança de 95% e com margem de erro de 5%.

Para a distribuição da quantidade de empresas para cada tipo de estabelecimento, a pesquisadora optou por preencher primeiramente os estabelecimentos que possuem menos registros, como, por exemplo, a atividade do ramo de hotelaria, que representa o principal fator para a categorização C de São Borja. Optou-se em incluir na amostra a quantidade de meios de hospedagens que constam nos arquivos do Observatório do Turismo. Por fim, no ramo de alimentação foi mensurada uma quantidade para ajuste do total da amostra. Diante disso, a mostra ficou estabelecida da seguinte forma:

Quadro 15 – Amostra dos estabelecimentos no município de São Borja/RS

Estabelecimentos de atividades turísticas	Quantidade de elementos da amostra	Percentual
Serviços de Alimentação	21	36,21%
Meio de hospedagem	5	8,62%
Transporte terrestre	24	41,38%
Agência de Viagem	2	3,45%
Atividade de Cultura e Lazer	5	8,62%
Locadora de Veículo	1	1,72%
Transporte Aquaviário	-	0,00%
Transporte Aéreo	-	0,00%
Total	58	100,00%

* Quantidade estabelecimentos

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Definida essa amostragem dos estabelecimentos, foi possível identificar os atores que atuam nessa atividade, para, assim, os questionários serem aplicados no município de São Borja/RS. O levantamento foi realizado no período de 20 de agosto de 2019 a 20 de setembro de 2019 para posterior tabulação dos dados coletados.

Com relação à técnica da entrevista, essa foi abordada de maneira exploratória e de forma semiestruturada, tendo como público-alvo a Diretora de Turismo Odete Rosa da SMCTEL, seguindo um roteiro (apêndice A) com o propósito de incentivar o entrevistado a expor outras informações relacionadas com o tema. Já na técnica do questionário (apêndice B), fez parte da amostra como público-alvo os demais atores como: artesãos, empresários, responsáveis pelos atrativos turísticos,

da área de hospedagem, gastronomia, educacional, etc., para os quais foi aplicado um questionário fechado sobre o tema. Para melhor ilustrar essa execução da pesquisa, apresenta-se a sua relação com os objetivos propostos por este estudo, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 16 – Relação dos objetivos X Instrumentos de coleta de dados

Objetivos Específicos	Instrumento de coleta de dados
Conhecer a legislação das políticas públicas para o turismo.	- Pesquisa bibliográfica; - Pesquisa documental; - Consulta a fontes de informações eletrônicas.
Identificar quais políticas públicas foram implementadas no município direcionadas à Política Nacional do Programa de Regionalização de Turismo - PRT.	- Pesquisa documental; - Entrevista com informante-chave; - Questionários aplicados a atores envolvidos com a política de turismo.
Identificar a percepção por parte dos atores sobre as ações desenvolvidas no município com relação ao PRT.	- Pesquisa documental; - Entrevista com informante-chave; - Questionários aplicados junto a atores; envolvidos com a política de turismo.
Elaborar o produto técnico.	- A partir do resultado da análise dos dados coletados da pesquisa documental, eletrônica e pesquisa de campo.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Por fim, fez-se necessário analisar e compreender o material coletado através dos instrumentos utilizados. Para tanto, foi aplicada a técnica de análise do conteúdo, a qual é definida por Bardin (2009) como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2009, p. 44).

O autor apresenta práticas, métodos e técnicas como exemplos de algumas análises desenvolvidas, as quais serviram de guia para a interpretação da referida pesquisa. Com a análise das informações coletadas por intermédio do referido estudo, pretendeu-se responder aos objetivos propostos e apontar alternativas que possam contribuir para a melhoria do processo de implementação das políticas públicas relacionadas ao turismo através de recomendações na forma de um produto técnico de ordem prática para o município de São Borja/RS.

4 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A SUA APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS

Os resultados apresentados neste capítulo fazem parte do estudo da análise da política pública Programa de Regionalização do Turismo – PRT no município de São Borja/RS e têm a intenção de responder aos objetivos propostos nesta pesquisa. Para tanto, inicia-se trazendo uma breve contextualização acerca do cenário onde se desenvolveu a presente análise.

4.1 Contextualizando o perfil do município de São Borja/RS

A contextualização histórica sobre o município de São Borja/RS, aqui apresentada está direcionada para análise de como ocorre à implementação das políticas públicas do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, de forma a contribuir para o desenvolvimento regional e local.

O município de São Borja está localizado na região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, na região denominada Missões, às margens do Rio Uruguai, que é fronteira natural com o município de Santo Tomé, da Argentina. Possui uma população de 61.671 habitantes distribuída em uma área territorial de 3.616.690 km² e tem sua economia baseada nos serviços, correspondendo a 48,04% da atividade econômica do município (IBGE, 2010).

A importância de São Borja para a história do Brasil e do Rio Grande do Sul remonta ao período de ocupação do território brasileiro por padres jesuítas, que atravessaram o Rio Uruguai para fundarem as reduções jesuítas nos moldes já existentes em territórios paraguaio e argentino, objetivando ocupar as terras e catequizar os índios. Em terras gaúchas, fundaram sete reduções jesuítico-guarani que ficaram conhecidas como “Sete Povos das Missões”, sendo elas batizadas com nomes de santos: São Nicolau, São Miguel Arcanjo, São Lourenço Mártir, São João Batista, São Luiz Gonzaga, Santo Ângelo Custódio, São Francisco de Borja (ROTA MISSÕES, 2019; NOGUEIRA, 2008; RIO GRANDE DO SUL, 2019a).

Essas reduções marcaram e influenciaram a formação da região noroeste do estado e o seu conjunto patrimonial remanescente materializa a história, a cultura, a religião e a arquitetura dos jesuítas como parte da história gaúcha.

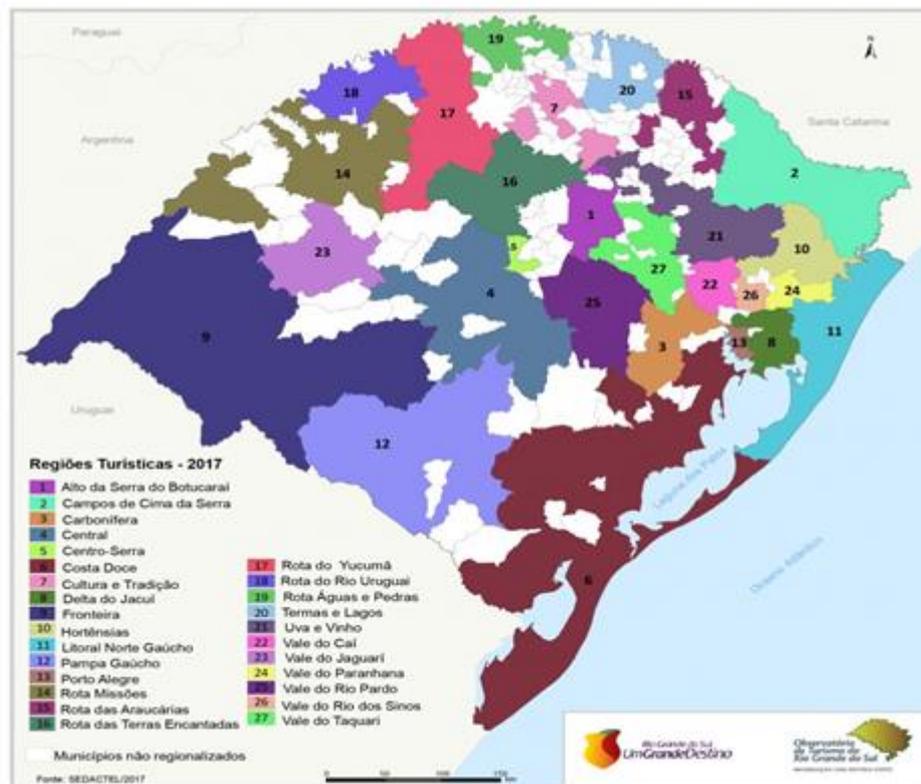
Nos dias atuais, destaca-se a antiga redução de São Miguel Arcanjo, localizada na cidade de São Miguel das Missões/RS, por ser a que possui o mais preservado sítio arqueológico dos sete povos. Esse patrimônio resultante das antigas reduções, denominado Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo, é considerado Patrimônio da Humanidade pela UNESCO e constitui-se no mais importante conjunto arquitetônico dos antigos Sete Povos das Missões e atrativo turístico da região missioneira (ROTA MISSÕES, 2019; NOGUEIRA, 2008; RIO GRANDE DO SUL, 2019a).

Fundada em 1682 pelo padre jesuíta Francisco Garcia, que fez a travessia do rio Uruguai, essa redução foi denominada “São Francisco de Borja” e tem sua importância na Região das Missões por ser conhecida como primeira dos Sete Povos das Missões (ROTA MISSÕES, 2019; COLVERO, 2004). Em 1887, a vila denominada São Francisco de Borja foi elevada a condição de cidade com a denominação de São Borja, a qual é tratada como o núcleo habitacional permanente mais antigo do território do Rio Grande do Sul (IBGE, 2010).

A importância desse fator histórico é um dos fatores que motivou a inclusão de São Borja na região Rota Missões. Essa divisão proposta pelo órgão responsável pelo turismo no Rio Grande do Sul, Secretaria Estadual de Turismo, originou-se do recorte estadual de separação dos municípios por regiões turísticas, a qual atende os requisitos do Mapa do Turismo Brasileiro. Através do mapa apresentado na figura 8, a seguir, é possível visualizar a definição de 27 regiões turísticas no estado do RS. O mapa utilizado para a visualização é de 2017, pois o último, lançado em 2019, ainda não se encontra disponível no site da SEDETUR. Porém, baseado em dados do Mtur disponibilizados no mês de agosto do ano corrente, verificou-se que o mesmo não sofreu alterações. Essas regiões turísticas são territórios que possuem características similares ou complementares e aspectos em comum no que se refere à cultura, economia, geografia e à identidade histórica local e regional. Todos esses aspectos, quando transformados em produtos e serviços turísticos, têm o propósito de ampliar os recursos regionais e locais.

O município de São Borja atendeu os requisitos do mapa da regionalização e, atualmente, faz parte da região Rota Missões, região número 14, conforme demonstrado a seguir:

Figura 8 – Mapa Regionalização Turismo RS



Fonte: Rio Grande do Sul (2017)

No município em estudo, existem vários elementos representativos para o segmento do turismo. Um deles é a sua identificação com a história missioneira, possuindo aspecto similar com a história e a cultura da região das Missões, representando, assim, um importante fator de sua integração na região Rota Missões. Além disso, surgiram na trajetória da história de São Borja outros potenciais turísticos que também representam uma alternativa para o desenvolvimento do turismo local e regional. O quadro a seguir traz a listagem desses potenciais, conforme informação divulgada pela Diretora de Turismo Odete Claudina Rosa, da SMCTEL:

Quadro 17 – Potencialidades do Município de São Borja/RS

Atrativos turísticos, Eventos, Nomenclaturas oficiais de São Borja	Significado
São Borja “Cidade Histórica” – Decreto estadual n. 35.580, de 11/10/1994	Importantes episódios da formação territorial, social e política brasileira.
São Borja “Terra dos Presidentes” – Lei Estadual n.13.041/2009	Cidade natal de duas figuras missioneiras que ocuparam o mais alto cargo político do Brasil: Getúlio Vargas e João Goulart. Porém, é possível incluir na história da política brasileira um terceiro presidente, também de São Borja, a figura política de Ibsen Pinheiro que foi presidente interino da presidência da República, em 1992, com o impeachment do Collor.
São Borja “Capital Gaúcha do Fandango” Lei Estadual n. 15.093, de 02/01/2018	Número expressivo de atividades ligadas ao tradicionalismo, principalmente em atividades fandanguueiras durante o mês de setembro.
Museu Getúlio Vargas	História política: retrata momentos da história do ex-presidente Getúlio Vargas.
Memorial João Goulart	História política: retrata a história do ex-presidente Jango.
Museu Ergológico de Estância	Único museu ergológico do país. Esta com uma proposta do MUSEU VIVO, visitaçao dirigida com uma caminhada de 45 minutos pelo museu e narraçao sobre as peças e a história do museu e concluir com uma música e jantar (dependendo do público e a reserva).
Museu Aparício Silva Rillo	Museu com uma coleção estatuária missioneira e motivos religiosos em arte barroca.
Ponte de Integração	Entre Brasil e Argentina: integração com diversos setores.
Mausoléu Getúlio Vargas	Projeto arquitetado por Oscar Niemeyer e com os restos mortais de Getúlio Vargas.
Centro Cultural de São Borja	Antiga Estação Férrea: sua história eternizada em letras e músicas e no seu prédio arquitetônico.
Oratório da Nossa Senhora dos Navegantes	Localizada no Cais do Porto: imagem da Santa protetora dos homens que navegavam pelo Rio Uruguai. Como não dizer a protetora dos homens que navegam em águas.
Paróquia São Francisco de Borja	Forte presença evangelizadora desde a fundação do povoado São Francisco de Borja, criada pelos padres jesuítas desde 1862. A igreja foi construída novamente com uma arquitetura moderna.
Túmulo da Maria do Carmo	Conta a história que Maria do Carmo foi considerada por muitos fiéis a “Santa missioneira e profana”.

(continua)

Quadro 17 – Potencialidades do Município de São Borja/RS

(continuação)

Atrativos turísticos, Eventos, Nomenclaturas oficiais de São Borja	Significado
Parque General Vargas (Parcão)	Antigo Estádio de Futebol: atualmente foi remodelado tornando uma área de lazer ao ar livre (academia, quadra, espaço para eventos, caminhadas, etc.).
Cais do Porto e Rio Uruguai	Um dos principais pontos turísticos - local de lazer e espaço para eventos e gastronomia típica (peixe).
Fonte São João Batista	Fonte Missioneira da época da redução de São Francisco de Borja.
Cultura Gaúcha	Capital Gaúcha do Fandango: jantar e bailes típicos durante sete dias da Semana Farroupilha.
Cemitério Jardim da Paz	Sepultados as figuras políticas como Jango, Leonel Brizola e família Vargas.
Cemitério Paraguai	Marco do combate entre paraguaios e brasileiros – restos mortais de soldados paraguaios, que invadiram o Brasil, por São Borja, na tentativa de chegar até o Oceano Atlântico.
Caminho das Missões	Percurso que mescla história com natureza pelas antigas estradas missioneiras que ligavam as reduções jesuítico-guarani.
Altar Missioneiro/Imagem de São Francisco de Borja	Outros adereços da história missioneira.
Concurso de Músicas de Carnaval Aparício Silva Rillo	Realizado no período que antecede o feriado de Carnaval, no Cais do Porto.
Eventos Religiosos	Procissão de Iemanjá, Nossa Senhora dos Navegantes, São João Batista.
Carnaval de Rua – Desfile das Escolas de Samba	Realizado em frente à Praça Central XV de Novembro.
Resistência de São Borja à Invasão Paraguaia	Reconstituição do combate entre à resistência brasileira e o exército paraguaio, no local que concentrou a batalha: Capão dos Voluntários. Evento organizado pelo Exército.
Dia de Campo Capital do Fandango	Com a finalidade de potencializar o título Capital do Fandango, é um evento para promover a cidade e divulgar a Semana Farroupilha, com diversas atrações da cultura gaúcha.
Show Festival da Barranca	Aberto ao público em data que antecede o Festival da Barranca. Esse festival de música nativista acontece nas margens do Rio Uruguai para um público limitado de participantes, sendo músicos, compositores nativistas e alguns convidados.

Fonte: Quadro elaborado pela autora (2019), baseado em informações prestadas pela Diretora de Turismo Odete Rosa (2018) (conclusão)

4.2 Coleta e análise dos dados

A coleta de dados obedece a seguinte ordem das políticas do PRT: Mapa do Turismo, Categorização, Conselho Municipal, Instância Governamental e, por último, o documento Regionalização – Sensibilização e Mobilização. Através da pesquisa documental realizada na Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer - SMCTEL, órgão responsável pelo turismo no município, não foi possível encontrar registros que contribuíssem efetivamente com dados para esta pesquisa. Portanto, foi necessário buscar fontes de informações em outros setores para suprir a falta de registros na SMCTEL, tais como na Secretaria de Finanças e na Secretaria do Planejamento para ter acesso aos documentos públicos como o Orçamento Municipal (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para, finalmente, dar subsídio à pesquisa.

Com relação à pesquisa eletrônica, essa contribuiu de forma significativa para suprir à falta de registro de dados verificada através da pesquisa documental, auxiliando na busca de dados em outros órgãos relacionados ao turismo.

No que tange à pesquisa de campo, que foi realizada no período de setembro de 2019, a pesquisadora ressalta que, diante das dificuldades encontradas na busca de dados, tornou-se necessário acrescentar informações paralelas que justificassem a importância do conteúdo da pesquisa.

4.2.1 Política Estratégica – Mapa do Turismo

Desde a implantação do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, em 2004, o município de São Borja está enquadrado em regiões turísticas, primeiramente, na Zona do Pampa e, posteriormente, na Região e Rota Missões, conforme demonstram os quadros 18 e 19:

Quadro 18 - Regiões turísticas que São Borja/RS pertenceu desde a implantação do PRT

Ano	Região Turística no RS	Relação dos Integrantes
2004	Zona do Pampa	Aceguá, Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra, Itacurubi, Itaqui, Lavras do Sul, Maçambará, Manoel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, <u>São Borja</u> , São Gabriel, Uruguaiana.
2006	Região do Pampa Gaúcho	Alegrete, Itaqui, Manuel Viana, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, <u>São Borja</u> , São Gabriel, Uruguaiana.
2009	Região Missões	Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, <u>São Borja</u> , São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama, Vitória das Missões.
2013	Rota Missões	Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, <u>São Borja</u> , São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama, Vitória das Missões.
2016	Rota Missões	Caibaté, Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Santo Ângelo, <u>São Borja</u> , São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Pedro do Butiá.
2017	Rota Missões	Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Porto Xavier, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, <u>São Borja</u> , São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Pedro do Butiá, Vitória das Missões.
2019	Rota Missões	Bossoroca, Cerro Largo, Entre-Ijuís, Giruá, Guarani das Missões, Porto Xavier, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, <u>São Borja</u> , São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Vitória das Missões.

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Brasil (2018b)

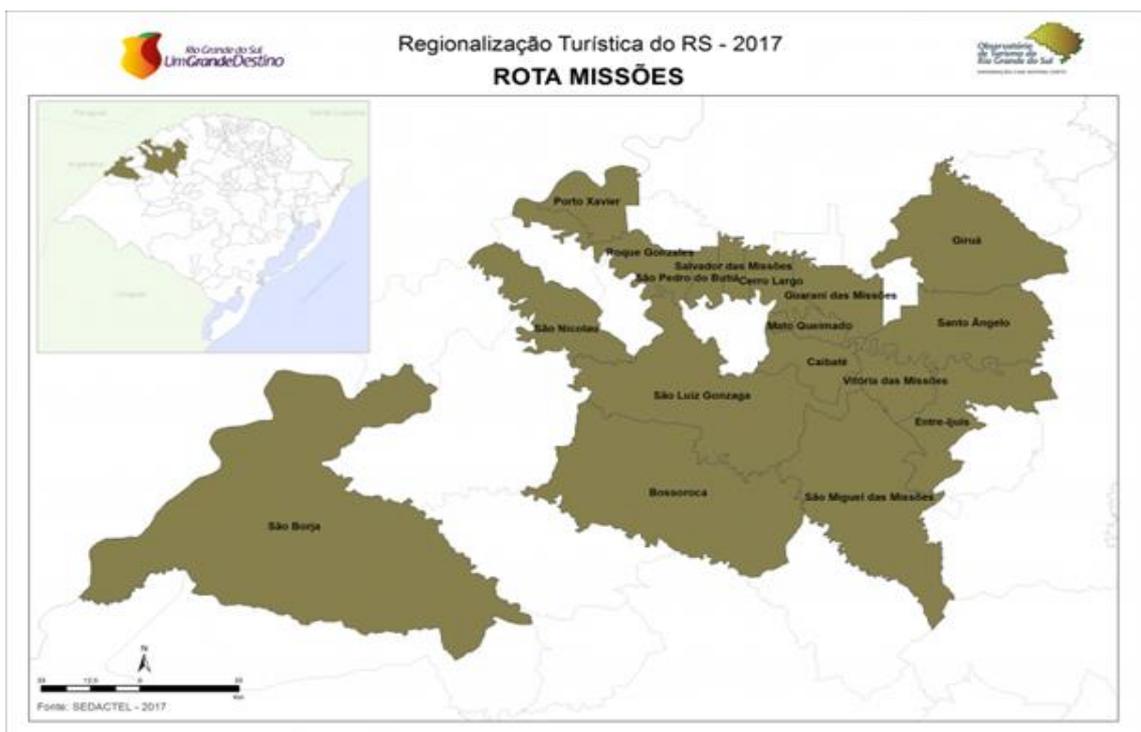
Quadro 19 – Evolução do enquadramento de São Borja nas regiões turísticas

Ano	Nº Regiões Turísticas	Nº Municípios	Enquadramento de São Borja
2004	219	3.203	Zona do Pampa
2006	200	3819	Região do Pampa Gaúcho
2009	276	3.635	Região Missões
2013	303	3.345	Rota Missões
2016	291	2.175	Rota Missões
2017	328	3.285	Rota Missões
2019	333	2.694	Rota Missões

Fonte: Brasil (2017c); Brasil (2019h)

Por motivo de alterações na estrutura da Secretaria do Turismo do estado, até a presente data, não foi disponibilizado um novo mapa com os municípios integrantes da nova classificação do Mapa do Turismo 2019/2021. Porém, com o intuito de propor uma visualização da região turística Rota Missões, foi utilizado o mapa 2017 para contextualizar a localização do município de São Borja/RS:

Figura 9 – Rota Missões



Fonte: Secretaria da Cultura RS (2017)

De acordo com Portaria do Mtur n. 192/2018, para o município integrar ou se manter no Mapa do Turismo Brasileiro, deve-se observar alguns critérios exigidos para fazer parte do Programa de Regionalização do Turismo- PRT. Conforme esses critérios, um município é vinculado a uma região por sua importância turística, pelo seu fornecimento de produção associada ao turismo ou pela prestação de serviços de apoio ao turismo, sendo de suma importância mantê-lo no mapa para, assim, permanecer assistido pela política pública do PRT (BRASIL, 2018d). Diante disso, realizou-se uma entrevista semiestruturada com a Diretora de Turismo, da SMCTEL, Odete Claudina da Rosa, para levantar dados com relação à ação do órgão para o cumprimento dos itens estabelecidos pelo Mapeamento Turístico.

Na primeira bateria de perguntas (apêndice A), buscou-se verificar se o município de São Borja está atendendo aos critérios exigidos pelo programa federal. Sendo assim, verificou-se que, desde o ano de 2017, o responsável pela SMCTEL, no município de São Borja, está empenhado em manter a sua adesão ao PRT. A referida secretaria é administrada por um servidor designado pelo prefeito municipal que atua de forma integrada com as outras pastas (cultura, esporte e lazer). O setor possui dotação orçamentária para atender as atividades de ações ao desenvolvimento e fomento do turismo. Com relação aos prestadores de serviços turísticos existentes no município, apenas 13 (treze) empresas possuem o cadastro no Cadastur, tais como: agências de turismo, transportadoras turísticas, empresas do ramo de hospedagem, além de profissionais que atuam como guias de turismo. A SMCTEL providenciou a adesão ao Termo de Compromisso com o PRT.

Através da segunda bateria (apêndice A) de perguntas, buscou-se subsídios informativos para descrever a ação do município com relação ao compromisso com a regionalização. Para atender aos compromissos determinados pelo PRT, constatou-se a existência de uma associação para atender os municípios da região, a Associação dos Municípios das Missões (AMM), através do Departamento de Turismo-Detur e o Secretário da SMCTEL que atua como interlocutor do programa e recebe as orientações do MTur para a implementação das ações em âmbito municipal e regional. Com relação ao destinação dos recursos orçamentários do município, o órgão está com projetos em andamento e realizando eventos com a pretensão de fomentar o turismo.

Para efetivar o cadastro no Cadastur ou para mantê-lo atualizado, a SMCTEL realiza contato com os prestadores de serviços, porém se observa um número

restrito de empresas que aderiram ao referido cadastro. Observou-se que no Cadastur, o município de São Borja possui 13 empresas cadastradas, dentre elas 4 transportadoras turísticas, 4 agências de turismo, 2 empresas do ramo de hospedagem e 3 profissionais que atuam como guia turístico. Isso reforça a restrição do número de empresas incluídas no Cadastur, pois, segundo dados fornecidos pela Secretaria de Finanças, existem 18 empresas legalizadas que atuam no ramo de hospedagem, já no ramo de alimentação, existem 77 empresas cadastradas e nenhuma delas estão registradas no Cadastur. Então, verifica-se que, só em relação às empresas de hospedagem e alimentação, somam 95 empresas aptas a fazer parte do Cadastur, entretanto apenas duas delas estão incluídas no referido cadastro.

No que diz respeito ao desenvolvimento integrado na região, o município de São Borja busca interação com as cidades da região das Missões e está participando do Comitê de Integração Fronteiriça São Borja/RS-Santo Tomé/AR.

Por fim, a terceira bateria (apêndice A) de perguntas da pesquisa visou descobrir que ações relacionadas aos critérios facultativos, utilizados como subsídio pelo governo federal no momento do remapeamento dos municípios brasileiros, o município de São Borja vem atendendo. As respostas quanto ao atendimento ou não desses critérios estão elencadas abaixo, sendo que alguns dos questionamentos não foram respondidos, pois, no entendimento da entrevistada, estava subentendido nas respostas da bateria 1 e 2 da entrevista.

As demais respostas foram suficientes para perceber a situação da SMCTEL diante da política do PRT, sendo que um exemplo disso é a criação do Plano Municipal de Turismo que está em fase de elaboração e inclui a criação do Fundo Municipal do Turismo. No que concerne ao diagnóstico ou demanda turística, o município possui levantamentos realizados com o apoio de instituições de ensino, como o Instituto Federal Farroupilha - IFFar. A entrevista na íntegra está exposta no quadro a seguir:

Quadro 20 – Atendimentos dos critérios facultativos do Mapa do Turismo pela SMCTEL

Item	Crítérios facultativos para o remapeamento das regiões turísticas brasileiras	Existe	Não existe	Em processo de elaboração	Não houve resposta
1	Lei Municipal de Turismo vigente			X	
2	Fundo Municipal			X	
3	Diagnóstico da oferta turística	X			
4	Estudo da demanda turística	X			
5	Plano Municipal de Turismo			X	
6	Projeto/ação do Plano Municipal executado ou em execução			X	
7	Diretrizes de Turismo no Plano Diretor Municipal		X		
8	Plano de Marketing e/ou posicionamento de mercado		X		
9	Participação do município em programas e ações do governo Estadual e Federal				X
10	Programas/ ações de fomento ao empreendedorismo turístico local				X
11	Associação/cooperativa ao setor de turismo		X		
12	Mecanismos de incentivos fiscais ou tributários para o setor de turismo				X
13	Um banco de imagens com fotos e/ou vídeos atualizados dos principais atrativos do município	X			
14	Site atualizado com informações turísticas do município	X			
15	Material promocional do município	X			
16	Comercialização do município por agências/operadoras				X
17	Série histórica do fluxo de turistas no município				X
18	Monitoramento da ocupação hoteleira do município				X
19	Sistema de monitoramento das ações de Desenvolvimento turístico do município				X
20	Sistema de monitoramento e avaliação de resultados e impactos do turismo no município				X
21	Monitoramento da evolução da arrecadação de impostos do setor de turismo no município				X
22	Monitoramento do perfil e da satisfação dos turistas que visitaram o município				X

Fonte: Elaborado pela autora, com base em questionário aplicado para a Diretora de Turismo Odete Rosa (2018).

Além disso, nessa entrevista, foi possível perceber que as informações turísticas são divulgadas somente no *site* da Prefeitura Municipal de São Borja. Já os materiais promocionais do município são divulgados por meio da confecção de folders com os pontos turísticos da cidade. E para dar suporte a essa divulgação, o Departamento de Comunicação do Município (Decom) fornece informações turísticas através de um banco atualizado de imagens e vídeos dos atrativos turísticos. Nas questões relacionadas ao monitoramento de dados ou informações, não existe nada de registro e controle.

Como já versado anteriormente, outras fontes de informações foram usadas para constituir os dados da pesquisa. Desse modo, foi realizada uma análise, através dos registros formais do instrumento de gestão pública chamada Lei Orçamentária Anual- LOA (quadro 21) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (quadro 22), da trajetória desses instrumentos no que concerne às verbas relacionadas ao turismo do município de São Borja, no período de 2008 a 2018.

Quadro 21 – Evolução da lei orçamentária municipal do turismo

ORÇAMENTO ANUAL				ORÇAMENTO	
Ano	Projeto/Atividade	Valor Orçado	Motivo do aumento	COMTUR	CMT
2007	Desenvolvimento Turismo	229.500,00		zerado	
2008	Desenvolvimento Turismo	226.500,00		zerado	
2009	Desenvolvimento Turismo	168.300,00		zerado	
2010	Desenvolvimento Turismo	209.700,00		zerado	
2011	Desenvolvimento Turismo	456.898,00		zerado	
2012	Desenvolvimento Turismo	489.100,00	Pórtico	zerado	orçado
2013	Desenvolvimento Turismo	248.100,00		zerado	orçado
2014	Desenvolvimento Turismo	563.100,00	Eventos	zerado	orçado
2015	Desenvolvimento Turismo	547.600,00		zerado	orçado
2016	Desenvolvimento Turismo	348.200,00		zerado	orçado
2017	Desenvolvimento Turismo	835.400,00	Revitalização Cais	zerado	orçado
2018	Desenvolvimento Turismo	349.975,61	Revitalização Cais	zerado	orçado

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em informações prestadas pela Diretora do Turismo Odete Claudina da Rosa (2018)

O quadro 21 traz uma visão geral dos valores dos orçamentos destinados às atividades turísticas de 2008 até 2018. Verifica-se, assim, que o aumento dos valores está associado à melhoria da estrutura do setor do turismo quanto ao Pórtico da entrada de São Borja, à revitalização do Cais do Porto e ao apoio a eventos do município. Os demais valores foram destinados para as ações de manutenção das atividades administrativas do turismo e dos atrativos turísticos e, praticamente, não sofreram alterações durante esses dez anos. No próximo quadro, demonstra-se a trajetória das metas anuais estabelecidas pela LDO para a execução das atividades relacionadas ao turismo para o município de São Borja:

Quadro 22 – Trajetória das metas das ações para a atividade do turismo baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Ano	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
LDO													
Órgão Responsável	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Turismo e Relações Internacionais	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Turismo e Relações Internacionais	Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Juventude	Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Juventude	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Turismo, Cultura e Eventos	Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer	
Programa	Desenvolvimento do Turismo												
Objetivos do Programa do Turismo	Desenvolver ações que visam o melhoramento dos pontos turísticos, realização de seminários e cursos de capacitação. Promoção de intercâmbio com hotéis, bares e restaurantes fomentando o aumento de turistas com a realização dos Festivais de Música, Carnaval de Rua e do Carnaval do Porto												
Ações e/ou propostas para atingir os objetivos	Realizar e/ou apoiar os Festivais de Música e o Carnaval de Rua do Município, como forma de divulgação e valorização do Turismo e da cultura local. Fomentar e apoiar todos os eventos e festividades realizados no Município, como Natal Luz, Canto I, realizar parcerias com a ACISB, igrejas, visando o desenvolvimento, a promoção e divulgação do potencial turístico.	<p>Manter as atividades dentro de padrões de qualidade e eficiência, melhorando a infra-estrutura do cemitério Paraguaí, túmulo da Maria do Carmo, fonte de São João Batista e de São Pedro, pórtico de entrada do Cemitério Municipal Jardim da Paz e demais pontos turísticos do Município.</p> <p>Criar e manter dentro de padrões de qualidade e eficiência um centro de informações turísticas, visando a fomentação do turismo de qualidade no Município.</p> <p>Capacitar a rede hoteleira, os serviços de taxi, bares e restaurantes, fortalecer as agências de turismo, realizar estudo e elaboração das rotas turísticas de São Borja, implantar o turismo rural, o turismo político e o turismo missioneiro e dos festivais Municipais.</p> <p>Realização de seminários e divulgação turística do Município.</p>											
Ações apenas incluídas na trajetória das ações para o turismo	Ano 2010 - criar condições para capacitar a rede hoteleira, os serviços de taxi, bares e restaurantes, fortalecer as agências de turismo, realizar estudo e elaboração das rotas turísticas de São Borja, implantar o turismo rural, o turismo político e missioneiro. Fomentar e apoiar todos os eventos e festividades visando o desenvolvimento, a promoção e divulgação do potencial turístico.	Ano 2011 - tem por finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a execução de construção de 02 (dois) pórticos no Município de São Borja.					Ano 2013 - Contrato de Repasse nº 0333734-02/2010/MT/ Caixa - Sinalização Turística que tem por finalidade a transferência de recursos financeiros da União para a execução de construção de 02 (dois) pórticos no Município de São Borja.					Ano de 2016 - 2017 e 2018 - Transferência de recursos de recursos financeiros da União para execução da infraestrutura turística na orla do Rio Uruguai denominado Passo, obras do Pier. Transferência de recursos de recursos financeiros da União para execução da infraestrutura turística para a revitalização dos quiosques no cais do Porto no Rio Uruguai	

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em documentos fornecidos pela Diretora de Turismo Odete Claudina da Rosa (2018)

Conforme constatado na entrevista, o município de São Borja não apresentou um plano de desenvolvimento do turismo para nortear as ações das atividades do setor. Devido à inexistência desse documento, a pesquisadora buscou como fonte de dados a pesquisa documental baseada nas LDO's que foram aprovadas desde 2008 até o ano de 2018. Através dessa pesquisa, foi possível encontrar registros formais de como ocorre a implementação da política do Programa de Regionalização do Turismo (PRT). Dessa forma, o quadro 22 demonstrou uma síntese dos órgãos responsáveis pelo turismo, o objetivo do programa do turismo e as ações propostas pelas gestões municipais.

No que refere ao possuir uma pasta responsável pelo turismo, o município não apresentou um órgão exclusivo para o turismo, mas foi contemplado com órgão específico e integrado a outra secretaria para atender as atividades do setor turístico. Nesse período de 2008 a 2018, apresentou dois objetivos para o programa do turismo: melhorar os pontos turísticos e realizar trabalhos juntamente com hotéis, bares e restaurantes para fomentar o turismo na cidade.

Nas ações propostas para atingir esses objetivos, a SMCTEL propôs as atividades de manutenção da infraestrutura dos pontos turísticos, capacitação da rede hoteleira, bares, restaurantes, serviços de táxis, assim como a realização de seminários e divulgação turística do município. Apresentaram, também, ações mais ousadas como a implantação do turismo rural, político e missionário e a criação de um centro de informações turísticas. Diante do que a cidade apresenta atualmente na área do turismo, cabe ressaltar que essas ações se desenvolveram nos últimos 10 anos (2008 a 2018) nas Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO, mas foram parcialmente concretizadas.

Quanto às políticas de execução do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), não houve qualquer menção desse programa nas LDO's que foram aprovadas durante esses dez anos. A única ação trazida pela LDO que parece estar relacionada ao PRT é quando a mesma propôs como meta a realização de seminário e divulgação turística da cidade, portanto figurando apenas de forma indireta, sem qualquer menção ao programa.

4.2.2 Política Estratégica – Categorização

Outro fator que contribui para a inclusão de São Borja no Mapa do Turismo está vinculado ao desempenho da movimentação na estrutura hoteleira do município. Frente a isso, o processo de categorização do PRT agrupou os municípios de acordo com o desempenho de suas economias no setor do turismo e elaborou uma classificação em 2014/2015, outra em 2017/2018 e a última atualizada lançada em agosto de 2019 para o período 2019/2021. Essa ação do programa levou em consideração cinco variáveis relacionadas à economia do turismo, as quais estão representadas no quadro a seguir:

Quadro 23 - Variáveis consideradas para a categorização

Variável	Fonte de Coleta
Quantidade de estabelecimentos de hospedagem	Pesquisa de serviço de hospedagem - IBGE
Quantidade de empregos em estabelecimento de hospedagem	RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego
Quantidade estimada de visitantes domésticos	Estudo de demanda doméstica – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/Mtur
Quantidade estimada de visitantes internacionais	Estudo de demanda internacional – FIPE/Mtur
Arrecadação de Impostos Federais a partir dos meios de hospedagens	Secretaria de Receita Federal – Ministério da Economia

Fonte: Brasil (2017c); Brasil (2019h)

Para classificar os municípios após a aplicação dessas variáveis, estabeleceu-se como parâmetro de categorização A, B, C, D, E para cada município brasileiro, conforme o seu desempenho econômico no setor hoteleiro. Para compor a categoria A, foram reunidos os municípios com maiores desempenhos e, para integrar a categoria E, os com menores desempenhos, conforme expõe o próximo quadro:

Quadro 24 – Categorização Nacional dos Municípios Brasileiros

CARACTERIZAÇÃO DAS CATEGORIAS A PARTIR DAS VARIÁVEIS							
Categoria	Nº de municípios	% de municípios no mapa	Valor Médio (não padronizado)				
			Qnt. empregos formais de hospedagem	Qnt. estabelecimentos formais de hospedagem	Estimativa de turistas internacionais	Estimativa de turistas domésticos	Arrecadação nos estabelecimentos de hospedagem
A	62	2,30%	2.267	123	133.973	1.580.039	R\$ 40.357.359,91
B	257	9,54%	277	25	5.810	168.844	R\$ 2.843.975,05
C	476	17,67%	58	8	746	41.853	R\$ 518.588,76
D	1522	56,50%	8	2	144	7.027	R\$ 67.587,08
E	377	13,99%	0	0	0	0	0

Fonte: Brasil (2019h)

No quadro 24, verifica-se que, dos 2.694 municípios brasileiros pertencentes ao PRT, apenas 62 foram classificados na categoria A, representada pelos municípios com maior fluxo turístico e maior número de empregos e estabelecimentos no setor de hospedagem. Na sequência, foram enquadrados 257 municípios na categoria B, 476 na C, 1.522 municípios na categoria D. Já na última, a categoria E, foram introduzidos 377 municípios, os quais não possuem fluxo turístico expressivo, nem empregos e estabelecimentos formais no setor de hospedagem. Com relação à categorização anterior (2017), que totalizava 3.285 municípios, a nova categorização traz uma redução de 591 no total dos integrantes do PRT, com a soma de 2.694 municípios.

Essa mesma categorização em nível estadual enquadra apenas dois municípios na categoria A, pertencente àqueles que apresentam os maiores fluxos turísticos, o que representa 0,58% do total dos municípios categorizados no Rio Grande do Sul. Na categoria B, foram incluídos 22 municípios, ao passo que na categoria C foram enquadrados 40. Já na categoria D figuram o maior número de municípios gaúchos, totalizando 198, o que se constitui em um percentual de 57,39%. Na classificação que representa o menor fluxo de turistas e empregos no setor, a categoria E, estão enquadrados 83 municípios. Esses dados estão representados no quadro abaixo:

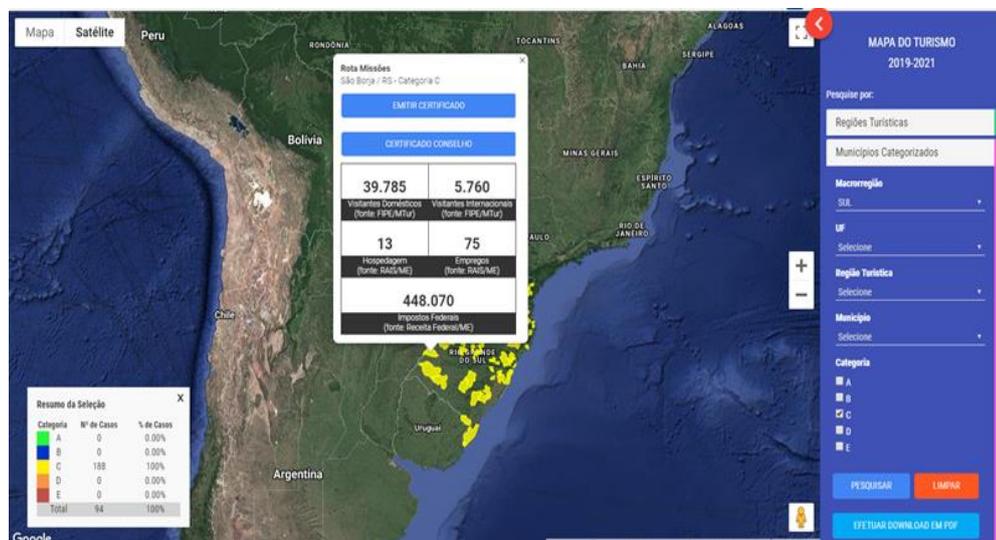
Quadro 25 – Municípios por categoria no Rio Grande do Sul

Categoria	Ano inicial 2013	Porcentagem	Ano final 2019	Porcentagem
A	3	0,64%	2	0,58%
B	13	2,78%	22	6,38%
C	39	8,35%	40	11,59%
D	227	48,61%	198	57,39%
E	185	39,61%	83	24,06%
Total	467	100%	345	100%

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018b) e Brasil (2019i)

Ao analisar os dados auferidos no quadro 25, percebe-se que o município de São Borja encontra-se numa situação intermediária de classificação entre as cinco categorias, ao assumir a categoria C. Desse modo, enquanto que a maioria dos municípios gaúchos está enquadrado na categoria D, representando mais de 50% do total dos casos, São Borja destaca-se por fazer parte da categoria C, na qual apenas 11,59%, do total dos 345 municípios do estado do RS fazem parte. Na última atualização, em 2019, da categorização dos municípios, constam os seguintes dados relacionados ao desempenho da economia hoteleira no município de São Borja:

Figura 10 – Dados da economia hoteleira do município de São Borja/RS



Fonte: Brasil (2019i)

Dados esses que contribuíram para o resultado da sua categorização, uma vez que teve a hospedagem de 35.785 visitantes domésticos e 5.760 visitantes estrangeiros, totalizando 41.545 visitantes que utilizaram os serviços de hotelaria, e dessa forma, gerou arrecadação de R\$ 448.700 (quatrocentos e quarenta e oito mil e setecentos reais) em impostos federais para o município. Isto é, além de movimentar a economia hoteleira, também refletiu no ramo de gastronomia.

Nesse sentido, vale frisar que São Borja, município onde se desenvolve esta pesquisa, está enquadrado na categoria C, tanto na categorização nacional, quanto na estadual. Demonstrado essas categorizações mais amplas dos municípios integrantes das regiões turísticas, faz-se necessário trazer à tona a categorização à nível regional, ou seja, da Rota Missões, exposta na sequência:

Quadro 26 – Demonstrativo da Categorização na Região das Missões

Mapa da Região das Missões	A	B	C	D	E	Total de Municípios
Classificação (n. dos municípios)	0	0	3	10	3	16

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado em Brasil (2013b) e Brasil (2019i)

Em âmbito regional, conforme a atualização 2019, seu destaque é acentuado pelo fato de, num universo de 16 municípios integrantes da região turística Rota Missões, ser um dos três municípios que receberam a categorização C. Além disso, outra circunstância que demonstra o bom desempenho do município de São Borja no tocante à atividade turística é o fato do mesmo não ter registrado queda na classificação desde o início do processo de categorização, em 2016. Nesse sentido, o próximo quadro expõe a trajetória da categorização dos municípios integrantes da Rota Missões nos anos 2016, 2017 e a última atualização para 2019/2021:

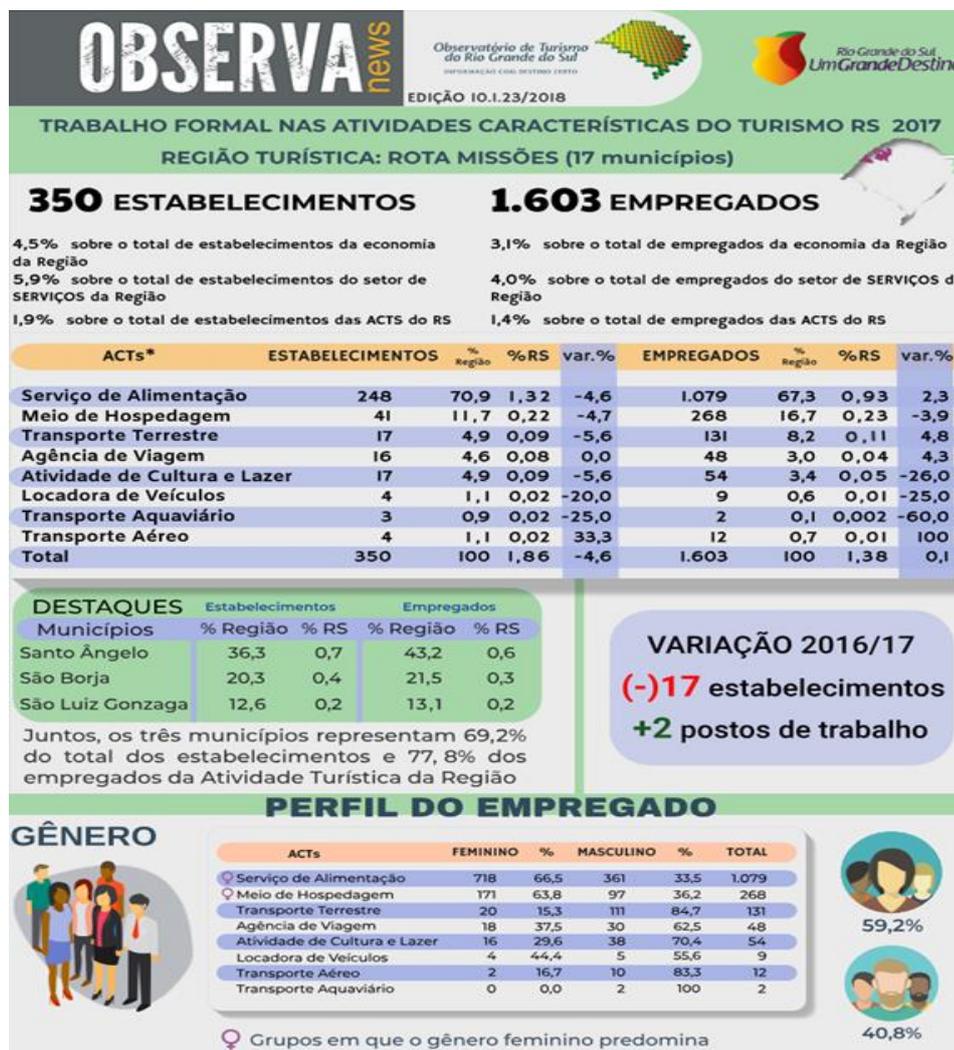
Quadro 27 - Categorização de São Borja com relação aos municípios da região turística Rota das Missões

Município	Categoria		
	2016	2017	2019
Bossoroca	D	D	E
Caibaté	E	E	Excluído
Cerro Largo	D	D	D
Entre-Ijuís	D	D	D
Giruá	D	D	D
Guarani das Missões	E	E	D
Mato Queimado	E	E	Excluído
Porto Xavier	D	D	D
Roque Gonzales	D	D	D
Salvador das Missões	E	E	D
Santo Ângelo	C	C	C
São Borja	C	C	C
São Luiz Gonzaga	C	C	D
São Miguel das Missões	D	D	D
São Nicolau	E	E	D
São Paulo das Missões	-	-	E
São Pedro do Butiá	D	D	D
Vitória das Missões	E	E	E

Fonte: Brasil (2018b)

Portanto, da mesma forma que na categorização nacional e estadual, a regional enquadra o município de São Borja na categoria C. Isso reforça, ainda mais, como São Borja possui instrumentos e recursos para atender o turismo regional e, principalmente, para justificar a importância de se manter na categoria C pelo seu fluxo de turistas e pelo seu número de estabelecimentos turísticos. Quanto a esse último, apresenta-se dados do Observatório de Turismo (2018) acerca do quantitativo de estabelecimentos verificados no município pesquisado:

Figura 11 – Dados do trabalho formal nas atividades turística da região Rota Missões



Fonte: Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018a)

Vê-se, então, que São Borja apresentou na RAIS 2108, ano base 2017, o registro de 344 empregados nas atividades características do turismo, contra 1.603 empregados da região turística Rota Missões. O número de empresas registradas foi de 71 no município, contra 350 na região, o que representa 20,3% do total de estabelecimentos disponíveis na região para atendimento das atividades turísticas e 21,5% de empregados envolvidos no setor. Esses percentuais da atividade turística em São Borja contribuíram para resultado do desempenho econômico no setor turístico do município e, conseqüentemente, na categorização C.

Indo além, do total de 71 estabelecimentos de atividades turísticas, o município conta com 11 estabelecimentos de hospedagem, os quais somam 333

unidades habitacionais para a capacidade de 887 hóspedes. Na sequência, esses dados são expostos:

Quadro 28 - Quantitativo de estabelecimentos e empregos no setor de turismo em São Borja/RS

Atividade Turística	Rio Grande do Sul	Região Rota Missões	São Borja
Estabelecimentos	18.833	350	71
Empregados	115.889	1.603	344

Fonte: Elaborado pela autora (2019), baseado dados do Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018a)

Outro dado que colabora com a categorização está relacionado ao perfil do turista internacional no destino do Rio Grande do Sul, em 2017, conforme demonstra a próxima figura:

Figura 12 – Perfil do turista internacional no destino RS – 2017

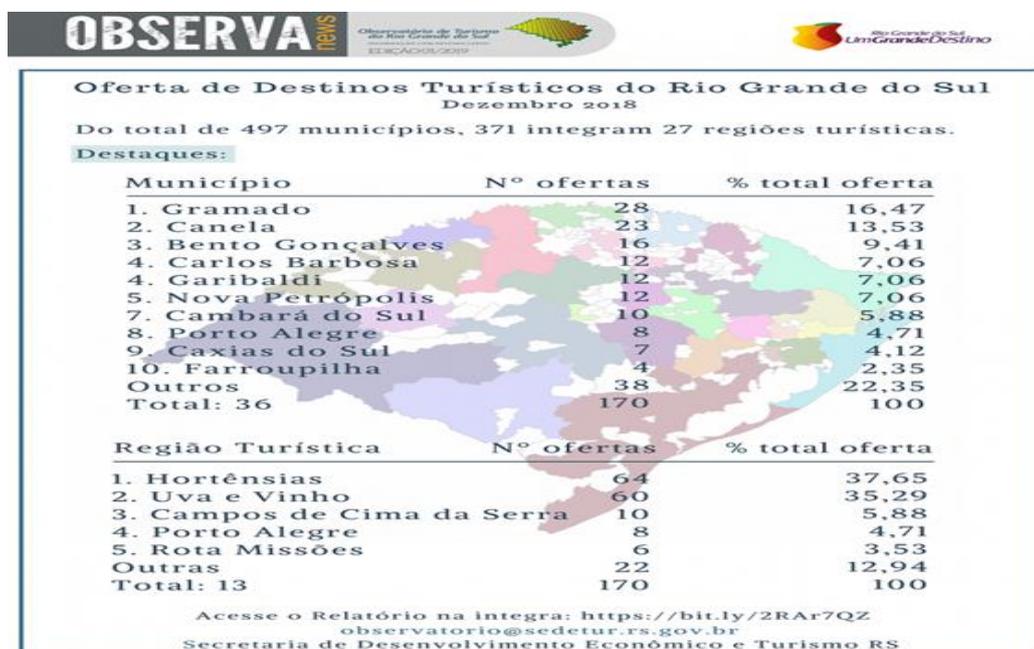


Fonte: Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018b)

Através do infográfico, percebe-se que os argentinos representam 46,5% dos turistas ingressantes, o equivalente a 590.837 do total de 1.270.618 estrangeiros, frisando que esse perfil de estrangeiro realiza a travessia em grande parte por Uruguiana e São Borja. Acrescenta-se, ainda, a informação fornecida pela Mercovia⁴ com relação ao número de estrangeiros que atravessaram a aduana entre Santo Tomé/AR e São Borja/BR, em 2017, com registro em torno de 200.000 estrangeiros entre janeiro e fevereiro (ROSA, 2018).

Frente a isso, deduz-se que o fato de São Borja constituir-se fronteira com a Argentina possa ter influenciado no enquadramento do município na categoria C. Isso porque, conforme dados do Observatório do Turismo já apresentados, quase metade dos turistas estrangeiros que ingressaram no Rio Grande do Sul, em 2017, é de nacionalidade argentina (OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL, 2018b). Outra questão observada na análise do Mapa do Turismo é que do total das 27 regiões turísticas do RS, a Rota Missões ocupa o 5º lugar das regiões com destaque na oferta de destinos turísticos do Estado:

Figura 13 – Oferta de Destinos Turísticos do RS



Fonte: Observatório de Turismo do Rio Grande do Sul (2018b)

⁴ MERCOVIA S.A. é um Consórcio integrado pelas empresas IMPREGILO INTERNATIONAL INFRASTRUCTURES NV, NECON ARGENTINA S.A Y JOSE J. CHEDIACK S.A.I.C.A. A área em concessão compreende desde os acessos rodoviários BR 285 no Brasil e "Ruta" 14 na Argentina, a extensão da Ponte Internacional e o Centro Unificado de Fronteira (MERCOVIA S.A, 2017).

Constata-se, através da figura 13, que essa quinta colocação representa 3,53% do total de destinos turísticos. Diante do referido destaque da oferta turística, importa mencionar na pesquisa a última atualização do governo federal para as ações do PRT, através do novo programa Investe Turismo, através do qual o governo federal escolheu 158 municípios, das 27 federações brasileiras, integrantes do PRT, para receberem incentivo financeiro.

Nesse programa, a Rota Missões foi contemplada com a escolha do município de São Miguel das Missões para receber apoio financeiro (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS MISSÕES, 2019). Em uma ação paralela a esse novo programa, o governo federal atualiza o Mapa do Turismo Brasileiro, o qual passa a identificar e georreferenciar todas as iniciativas inovadoras das empresas, das instituições ligadas ao turismo e dos órgãos públicos do setor turístico de todo o Brasil, para, assim, resultar no surgimento de novos negócios para o turismo (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS MISSÕES, 2019).

4.2.3 Política Estratégica – Conselho Municipal

A criação ou a manutenção de um Conselho Municipal de Turismo tem a propensão de ser um importante instrumento para o desenvolvimento integrado de ações para consolidar a atividade turística com a atividade econômica de um município. Para examinar a situação desse órgão, foi utilizada a orientação do PRT com a realização da quarta bateria de entrevista na SMCTEL, exposta no próximo quadro:

Quadro 29 - Situação do Conselho Municipal de Turismo do município de São Borja/RS

Item	Itens examinados do Conselho Municipal de São Borja	SIM	NÃO	Situação Atual
1	O Município possui Lei Municipal de criação do Conselho Municipal de Turismo? Qual o número da Lei?	X		
2	O Conselho se manteve ativo desde sua criação? Quem eram seus representantes?		X	
3	Como está atualmente a atuação do Conselho? Quais os seus objetivos?			Ativo
4	Atualmente, quem são os representantes que integram o Conselho?			Nomeados pelo Decreto n. 17.916 de 18/12/2018
5	O Conselho Municipal de São Borja enquadra-se como uma política voltada para uma função opinativa (responsabilidade de julgar e discutir os assuntos) ou propositiva (poder de propor políticas na área)?			

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em questionário aplicado para Rosa (2018)

Antes de prosseguir esta pesquisa, relata-se um fato curioso com relação ao Conselho Municipal de Turismo de São Borja, na medida em que o mesmo foi criado pelo Poder Executivo, em 1972, através da Lei n. 701/1972. Evidenciando, assim, uma ação visionária do gestor público com relação ao município de São Borja ao assessorar a atividade turística por meio do conselho municipal. Com a entrevista também se buscou descobrir a existência ou não de uma lei para o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR, obtendo-se como resposta a figuração da Lei n. 2.834/2001.

Com relação à legislação que instituiu o primeiro conselho municipal, Lei n. 701/1972, essa não se encontra mais em vigência, portanto não havendo atividades relacionadas à mesma. Já a legislação da qual se originou a segunda proposta de conselho municipal foi editada em 2001, porém não se verificou nenhuma atuação desse conselho.

Para reforçar o que foi elucidado no parágrafo anterior, é válido retornar até o quadro 24 desta pesquisa, pois, a partir do qual, pode-se visualizar que a SMCTEL aprovou seus orçamentos com verba orçamentária para o Conselho da Cultura, enquanto que para o Conselho do Turismo não foram destinados recursos financeiros para a manutenção das suas atividades.

Atualmente, a SMCTEL está empenhada em regularizar a atividade do Conselho Municipal do Turismo, para tanto, reiniciando suas atividades em 2018. Nesse mesmo ano, aprovou-se o Decreto n. 17.916/2018, visando reativá-lo com a instituição de novos representantes para compor o órgão e, com isso, o COMTUR entrou em funcionamento a partir de janeiro de 2019. Esse conselho enquadra-se como uma política pública voltada para julgar e discutir os assuntos, bem como para propor políticas para o setor turístico. Na atualização do Mapa do Turismo do ano de 2019, o COMTUR preencheu os requisitos exigidos e foi reconhecido para continuar no Programa de Regionalização do Turismo, conforme documento emitido pelo MTur:

Figura 14 – Certificado reconhecimento do COMTUR de São Borja/RS



Fonte: Brasil (2019i)

4.2.4 Política Estratégica – Instância de Governança Regional

A região turística da qual São Borja pertence possui um órgão de governança regional, chamado de Associação dos Municípios das Missões (AMM) e um departamento responsável pelas atividades turísticas em âmbito regional, o qual se

denomina Departamento de Turismo (DETUR). Com relação à associação, a entidade reúne e defende os interesses comuns da atividade turística, integrando os diferentes atores públicos e privados, além de auxiliar na implementação de planos ou programas para conduzir o turismo ao desenvolvimento da região. A sede está instalada no município de Cerro Largo/RS e é integrada por 26 municípios da região, sendo que 16 deles fazem parte da Rota Missões e, logo, fazem parte do PRT. Cabe ressaltar que além da Associação dos Municípios das Missões (AMM), órgão citado na entrevista, tem-se os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE's, que foram criados com o objetivo de ser um fórum de discussões para promover as políticas e ações que visam o desenvolvimento regional. O município de São Borja faz parte do Conselho Regional de Desenvolvimento da Fronteira Oeste - COREDE – FO.

4.2.5 Política Estratégica – Sensibilização e Mobilização

Nas orientações propostas pelo governo federal para a execução dessa política estratégica e, assim, colaborar com a implementação da política pública do PRT, o governo propõe algumas técnicas básicas e o uso dos meios de comunicação nas atividades de sensibilização como: o rádio, a televisão, cartaz, jornais e também o uso de folhetos. Porém, é o uso da internet e das redes de relacionamentos que merece atenção para a divulgação do processo de sensibilização, pois a era digital consegue atingir um número maior de pessoas e, assim, agilizar os objetivos do material a ser publicizado (BRASIL, 2019b).

Para descobrir se a política estratégica de sensibilização e mobilização do PRT está sendo executada pelo município de São Borja, realizou-se uma entrevista semiestruturada (apêndice A) com a Diretora de Turismo, da SMCTEL, Odete Claudina da Rosa. No que diz respeito às atividades de sensibilização e mobilização da comunidade local, a SMCTEL realiza reuniões com os empresários do comércio para trabalhar a importância do turismo em São Borja e região, já em relação à divulgação do PRT, essa é realizada através da imprensa e de redes sociais. Na questão relacionada ao reconhecimento do patrimônio, da cultura, história, entre outros aspectos para o desenvolvimento local, assim como as oportunidades de negócios no setor do turismo, a entrevistada afirmou que a comunidade tem conhecimento das atividades e atrativos turísticos existentes no município.

Diante das respostas obtidas através da entrevista realizada com a Diretora do Turismo da SMCTEL, sentiu-se a necessidade de incluir nesta pesquisa outro público-alvo, os atores envolvidos com as atividades turísticas, com o intuito de verificar de que forma está sendo conduzida a implementação das ações de sensibilização e mobilização sobre a importância do turismo. Para essa etapa da pesquisa foi aplicado um questionário (apêndice B) para os seguintes atores: empresários e/ou trabalhadores da rede hoteleira, de bares e restaurantes, classe de taxistas, responsáveis pelos serviços, equipamentos ou atrativos turísticos (museus), profissionais da área do turismo (agências) e outros, como, por exemplo, os artesãos e os garçons, os quais, pela sua ocupação profissional, têm importância e atuação direta, além de fornecer suporte para complementar a atividade de turismo. O referido questionário (apêndice B) foi aplicado no período de 10 de setembro a 30 de setembro de 2019.

A amostra estabelecida para aplicação desse questionário (quadro 15) sofreu algumas alterações com relação à quantidade de estabelecimentos e a diversidade dos atores. A pesquisadora considerou relevante aumentar a quantidade de hotéis em decorrência do seu desempenho econômico gerado na rede hoteleira, fator esse que contribuiu para que São Borja recebesse a classificação C na categorização dos municípios. Também considerou importante incluir uma amostra de entidades culturais pelo destaque do município como Capital do Fandango. Com relação ao transporte, especificamente os taxistas, foram selecionados diferentes pontos de estabelecimentos no município, para assim ter uma visão mais ampla do seu conhecimento sobre turismo. Nesse público, foi encontrada dificuldades em obter a colaboração, contudo foi possível alcançar os resultados pretendidos com a pesquisa.

Os demais estabelecimentos e atores selecionados para a pesquisa de campo e que não constam nos dados do Observatório do Turismo (quadro 13) foram incluídos na pesquisa pela sua importância e atuação direta com a atividade turística para a realidade do município de São Borja/RS. Após a tabulação dos questionários, o perfil dos entrevistados configurou-se com as seguintes características:

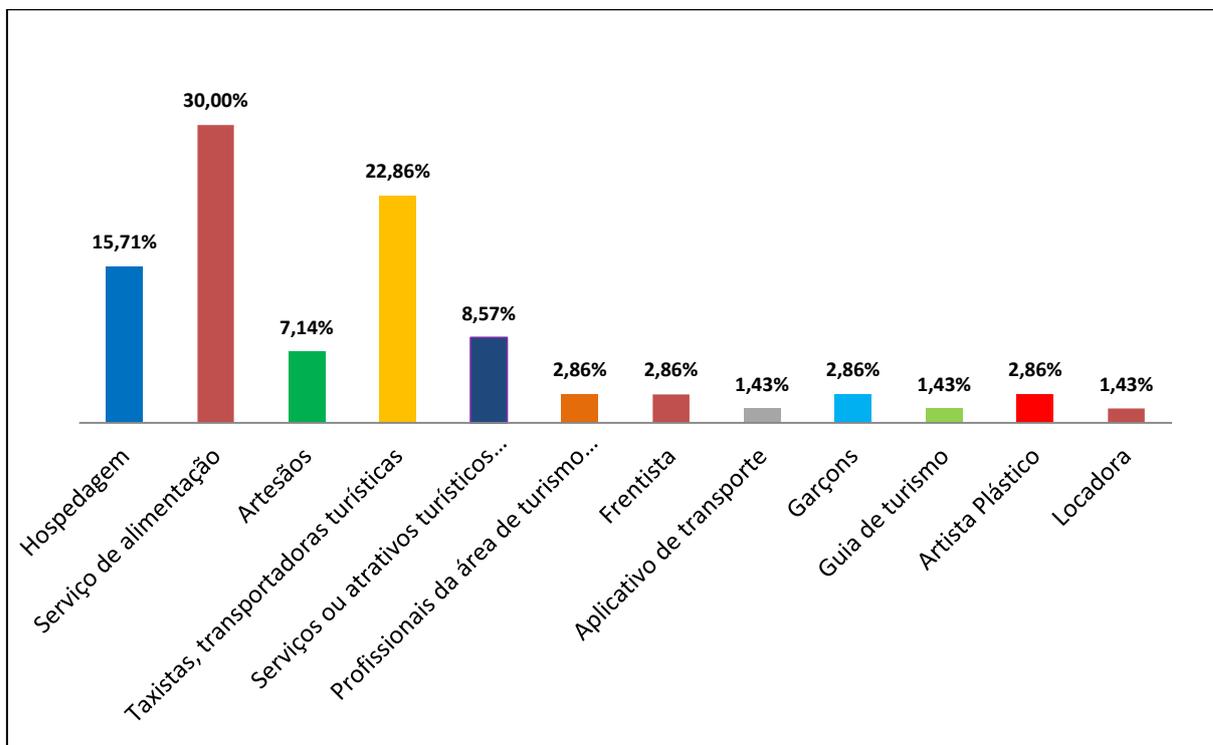
Quadro 30 – Entrevistas executadas

Estabelecimentos de atividades turísticas	Total da Amostra	Entrevistas executadas	Entrevistas com outras atividades para atendimento do turismo
Serviços de Alimentação	21	21	
Meio de hospedagem	5	11	
Transporte terrestre	24	16	
Agência de Viagem	2	2	
Atividade de Cultura e Lazer	5	6	
Locadora de Veículo	1	1	
Transporte Aquaviário	0	0	
Transporte Aéreo	0	0	
Frentista			2
Aplicativo de transporte			1
Garçom			2
Guia de turismo			1
Artista Plástico			2
Artesão			5
Pesquisa	58	57	13
Resultado final da pesquisa			
Executado da amostra		57	
Executado com outras atividades		13	
Total executado		70	

Fonte: Resultado da Pesquisa (2019). Elaborado pela autora

Demonstrada a identificação do perfil da amostra, na sequência é apresentado o perfil dos entrevistados, o qual está exposto no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Perfil dos entrevistados

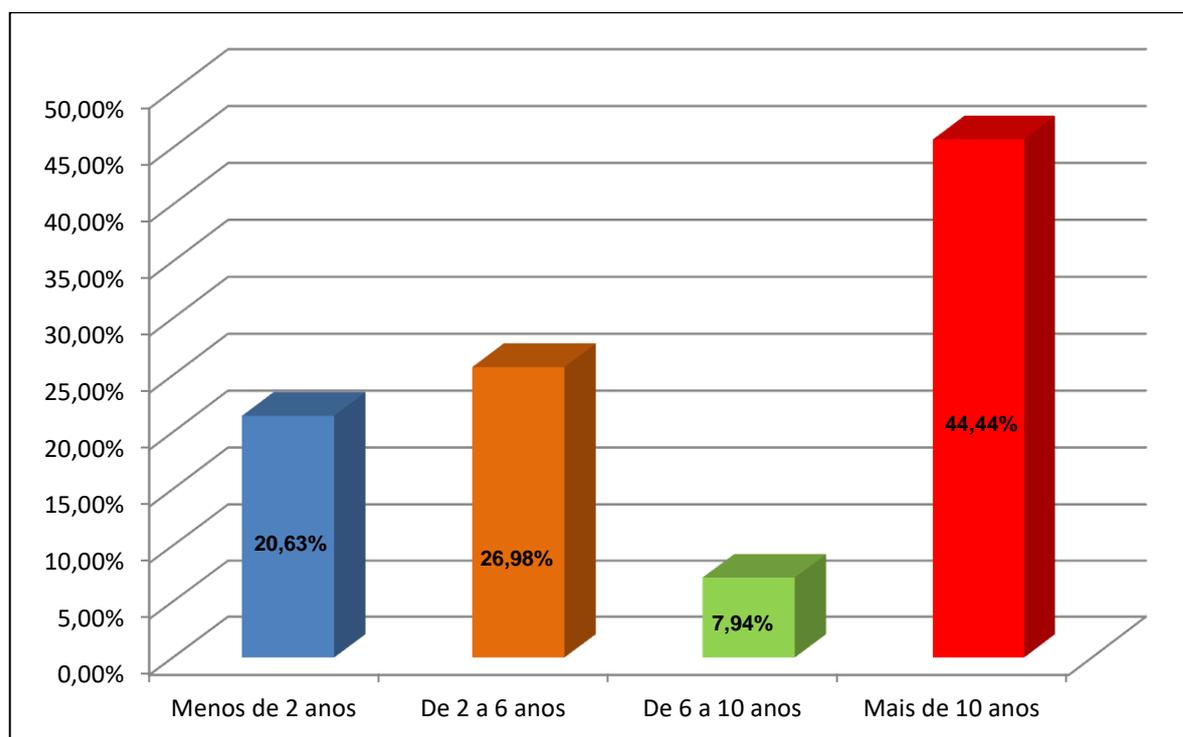


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019).

Percebe-se, através do gráfico 1, que a maioria (68,57%) das empresas/estabelecimentos entrevistados atuam nos ramos de alimentação, 30,00%, transporte, 22,86% e hospedagem, 15,71%, o que pressupõe ser suficiente para atender a demanda turística do município, porém existem setores como, por exemplo, o de profissionais da área de turismo (agências), que podem atuar mais diretamente com o desenvolvimento e exploração do turismo na cidade.

Quanto ao tempo de atividade das empresas/estabelecimentos que atuam diretamente com turistas no município de São Borja/RS, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 2 – Tempo de atividade

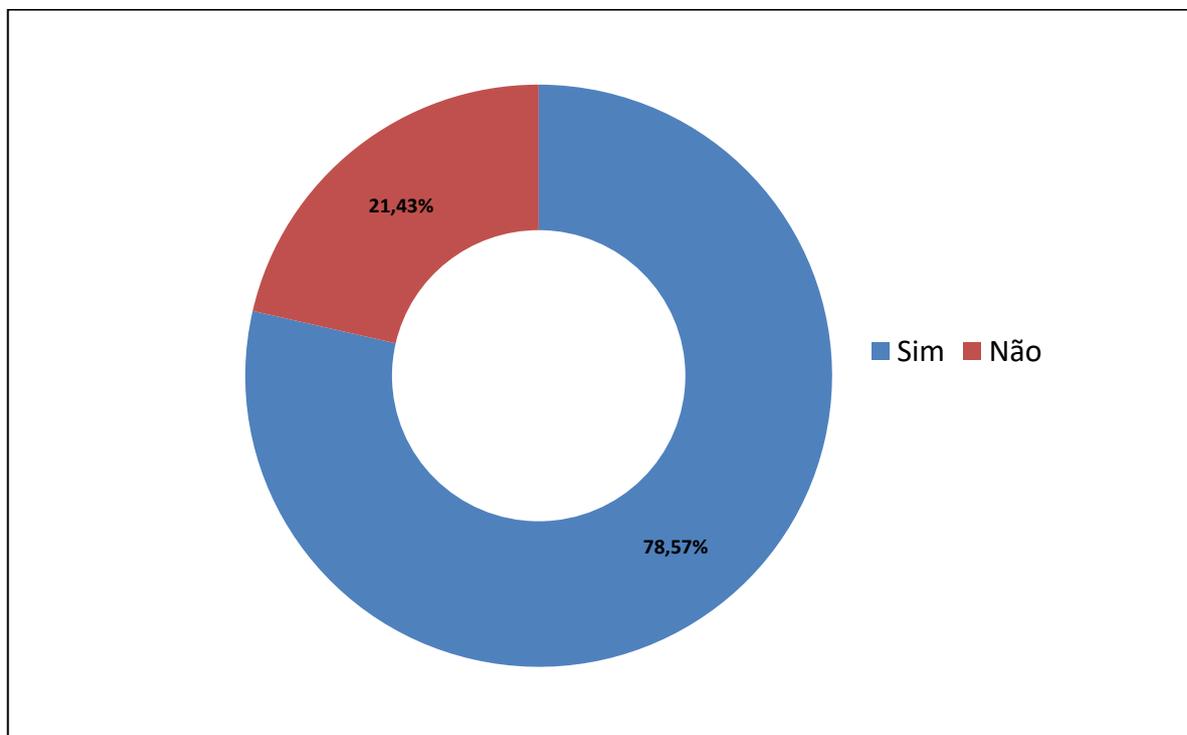


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Através do gráfico 2 pode-se inferir que a maioria dos estabelecimentos pesquisados demonstraram possuir solidez em suas atuações. Isso pode ser visualizado pelo fato de que 52,38% dos entrevistados afirmaram estar há mais de 6 anos atuando em seus respectivos setores. Desse modo, pode-se concluir que as estratégias de ação e atuação definidas para a formatação atual do mercado é eficiente, visto que 7,94% delas estão no mercado há mais de 6 anos e 44,44% há mais de 10 anos.

Como trazido anteriormente, São Borja é identificada como sendo uma cidade turística em decorrência dos pontos turísticos e dos emblemas/títulos que lhe são atribuídos, tais como: Terra dos Presidentes e “Primeira dos Sete Povos” e como Capital do Fandango. Essa realidade também foi constatada através das entrevistas realizadas com os atores envolvidos com a atividade turística no município de São Borja/RS, conforme demonstrado no próximo a seguir:

Gráfico 3 – Percentual de entrevistados que consideram São Borja/RS uma cidade turística

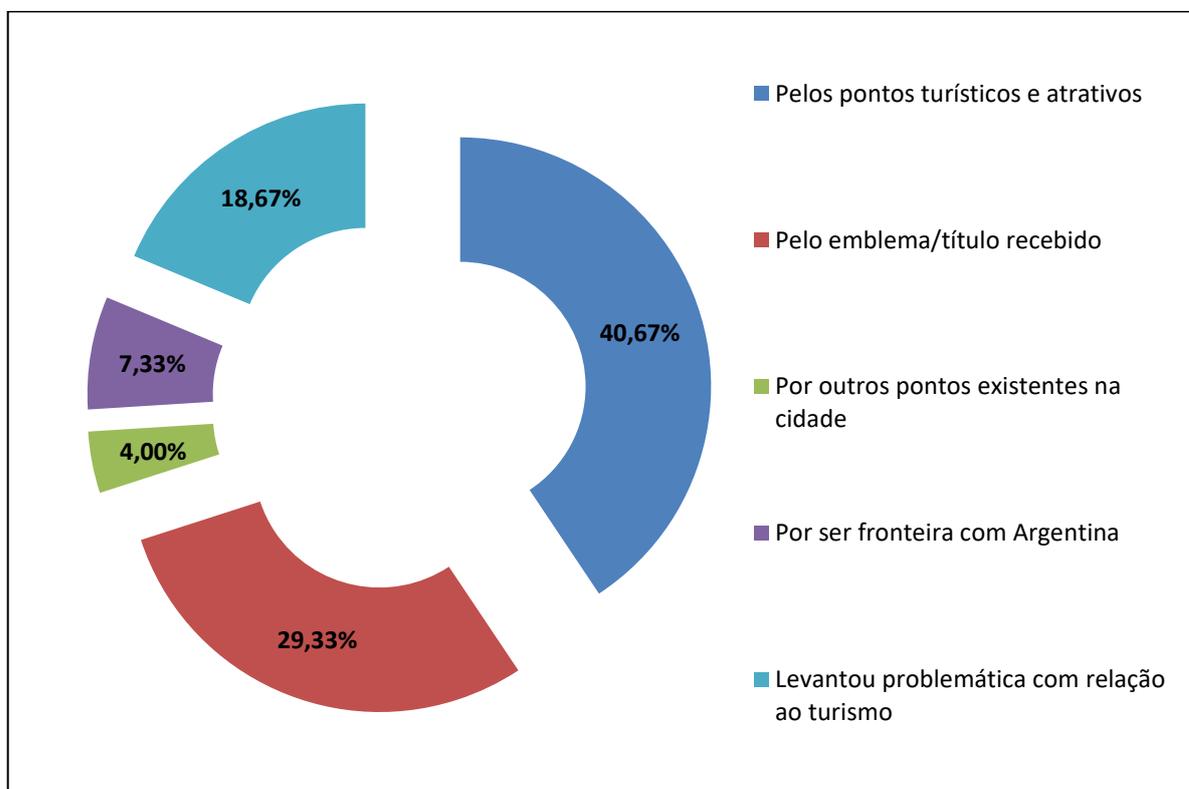


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Ao analisar o gráfico 3 este reconhecimento fica explícito na medida em que 78,57% dos entrevistados afirmaram considerarem São Borja/RS um município turístico e apenas 21,43% não o reconhecerem como tal.

Esse resultado é corroborado quando se observa os motivos pelos quais os entrevistados consideram São Borja/RS uma cidade turística, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Motivos pelos quais os entrevistados consideram São Borja/RS um município turístico

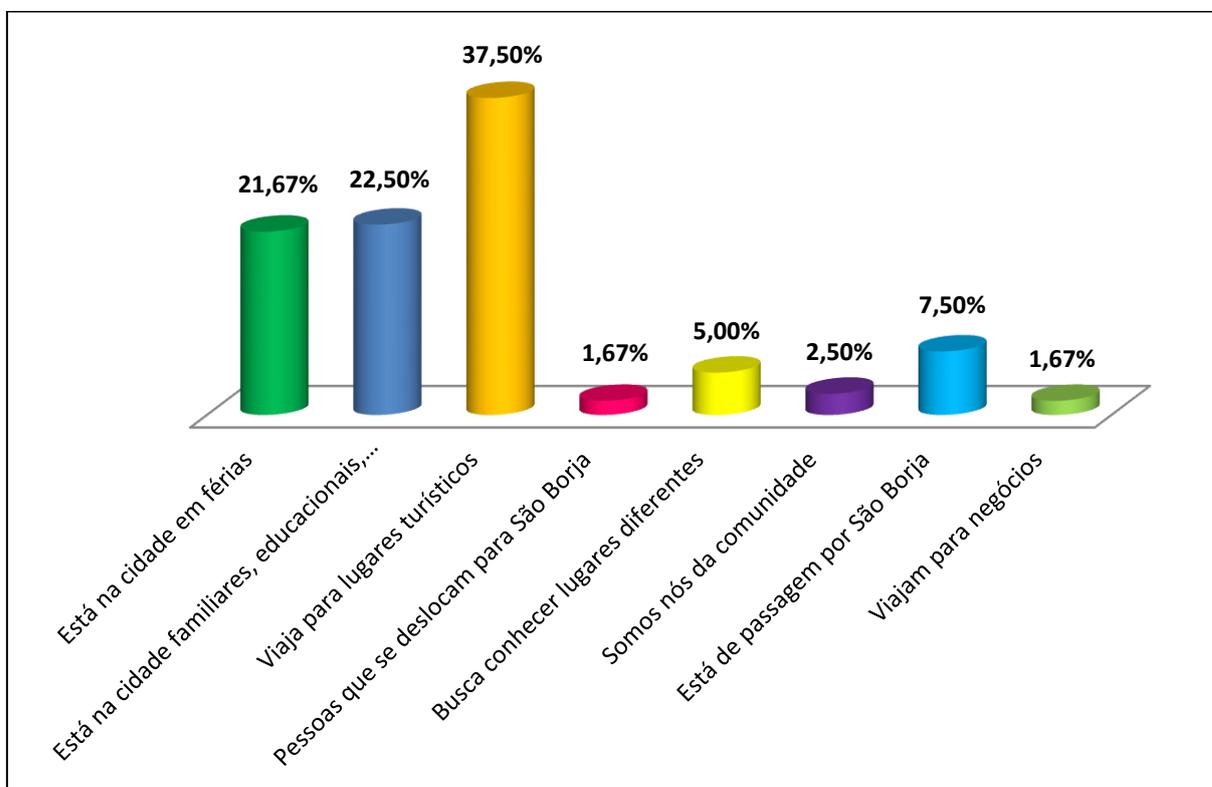


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Desse modo, 40,67% dos entrevistados consideram São Borja/RS um município turístico pelos seus pontos e atrativos turísticos, seguido de 29,33% que afirmaram que o emblema/título recebido pelo município é um fator que o torna turístico. Além disso, mesmo que não se tenha obtido um percentual significativo, deve-se destacar o motivo de São Borja/RS ser um município fronteiriço. Isso, pois, 7,33% responderam que consideram o município com um atrativo turístico pelo fato de o mesmo estabelecer fronteira com a Argentina, o que representa um ponto de apoio para o público que está de passagem e utiliza os serviços oferecidos pelo município.

Já em relação ao entendimento dos entrevistados acerca de quem é o turista, obtiveram-se diversos pontos de vista, os quais estão demonstrados no próximo gráfico:

Gráfico 5 – Percepção de quem o é o turista para os envolvidos na atividade turística de São Borja/RS



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

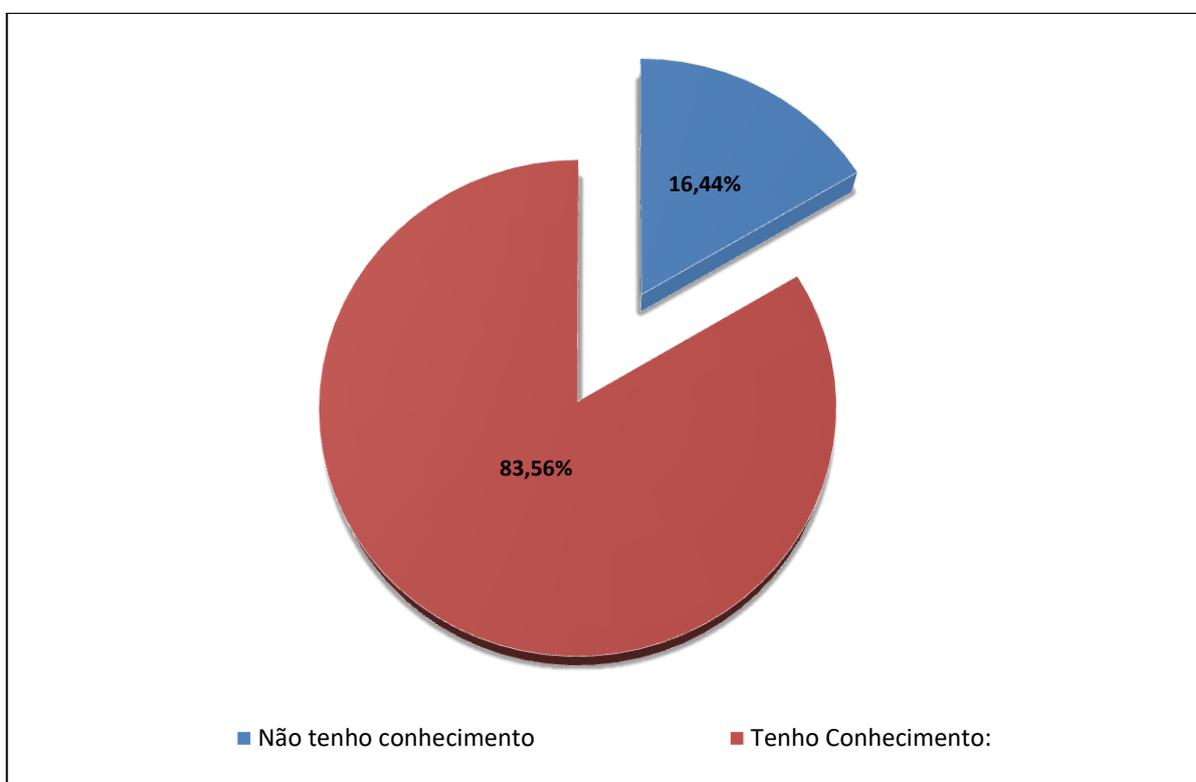
Nos dados revelados pelo gráfico 5, o qual demonstra a percepção dos atores entrevistados em relação a figura do turista, verifica-se as seguintes concepções acerca do questionamento: 37,50% identificam o turística como sendo alguém que viaja para lugares com atrativos turísticos, 22,50% reconhecem o turista como aquele que está na cidade para visitar familiares, por motivos educacionais, para tratamento de saúde e outros eventos, já 21,67% dos entrevistados acreditam que o turista é o indivíduo que está na cidade por motivo de férias. É válido apontar que essas três concepções representam o percentual de 81,67%, do total dos entrevistados.

Além disso, foram identificadas outras visões acerca de quem os entrevistados consideram turistas. Assim, 14,17% entendem que o turista é quem faz o deslocamento para São Borja por motivo de passagem ou para conhecer lugares diferentes. Outro resultado obtido que chama atenção, embora pouco expressivo, é o percentual de 2,50%, que considera o turista a comunidade de São Borja.

Essa multiplicidade de visões acerca do turista corrobora com a concepção de turismo abordada no capítulo 2 desta pesquisa, no qual se abordou que o turismo está associado ao deslocamento das pessoas para determinados locais e por motivos diversos.

Já em relação ao fato de São Borja/RS pertencer ou não a uma região turística, a maioria dos entrevistados afirmaram que acreditam que há, sim, o pertencimento, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Percentual de conhecimento a qual região turística pertence o município de São Borja/RS

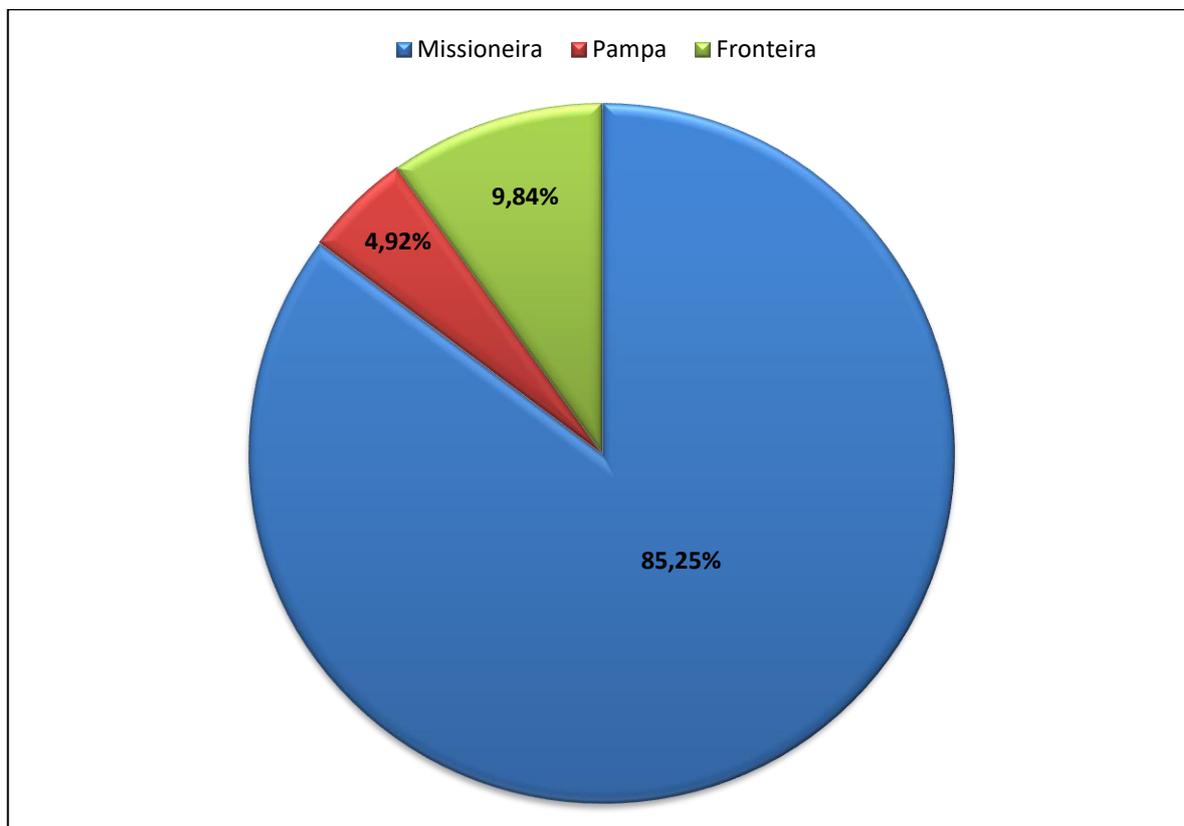


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Desse modo, conforme exposto no gráfico 6, 83,56% dos entrevistados identificaram São Borja como pertencente a uma região turística, ou seja, a grande maioria.

Desse percentual de 83,56% entrevistados que afirmou que acredita que São Borja pertença a uma região turística, grande parte forneceu como resposta a mesma região turística:

Gráfico 7 – Região turística a qual São Borja pertence

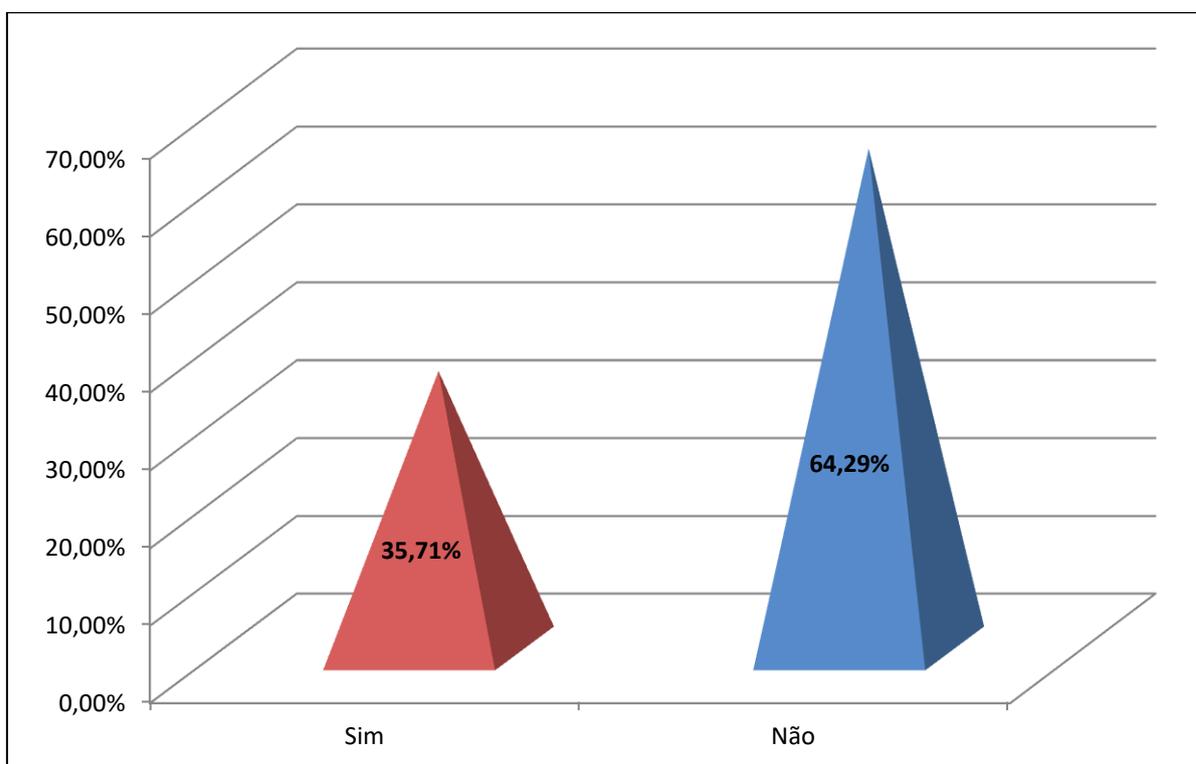


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Observa-se, então, que 85,25% dos entrevistados que haviam respondido que São Borja pertencia a uma região turística, afirmaram que o município é pertencente à região turística denominada Missões. Porém, vale destacar que as respostas obtidas foram “deduzidas” pelos entrevistados pelo fato do município fazer parte dos Sete Povos das Missões, mas não com o conhecimento de que existe uma política nacional de regionalização e São Borja esteja integrada nessa política.

Quanto à participação dos entrevistados em atividades desenvolvidas pelo poder público municipal para promover o desenvolvimento do turismo no município, a maioria afirmou nunca ter participado de ações dessa natureza:

Gráfico 8 – Participação dos entrevistados em atividades sobre o turismo

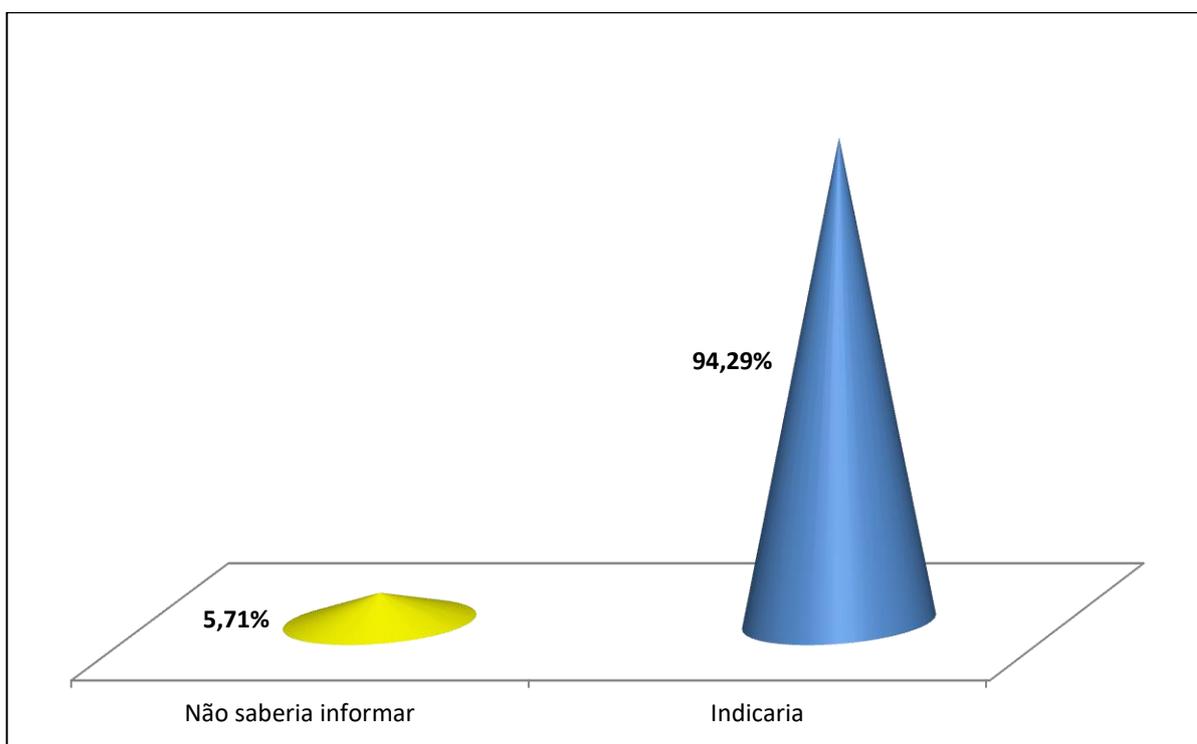


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Observa-se, então, que 64,29% responderam que nunca participaram de atividades, cursos, palestras, seminários sobre a importância do desenvolvimento do turismo em São Borja e região, comparando com os 83,66% (ver gráfico 6) que sabem que São Borja pertence a uma região turística e aos 78,57% que identificam São Borja como sendo uma cidade turística (gráfico 3), pode-se concluir que este conhecimento é empírico, ou seja, obtido por meios próprios, ouviu falar, alguém comentou, assistiu a um programa na TV, isto é, obteve-se o conhecimento de outras fontes que não as realizadas para divulgar e promover o turismo em São Borja.

Os entrevistados também foram questionados se eles saberiam informar aos turistas acerca dos pontos turísticos existentes em São Borja/RS, sendo que quase a totalidade deles respondeu positivamente, como demonstrado a seguir:

Gráfico 9 – Conhecimento dos pontos e atrativos turísticos de São Borja/RS



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

No gráfico 9, vê-se que 94,29% dos entrevistados saberiam informar ao turista os pontos turísticos de São Borja, porém estes pontos ficariam restritos aos Museus, Cais do Porto, Cemitério e Mausoléu, sendo que, como demonstrado no quadro 31, existem outros pontos considerados turísticos no município:

Quadro 31 – Atrativos ou pontos turísticos indicados pelos entrevistados

Pontos Turísticos	Perc.
Museus	28,72%
Cais do Porto	17,55%
Cemitério	14,36%
Mausoléu/Estátua	11,17%
Gastronomia	5,32%
Semana Farroupilha/entidades tradicionalistas	3,72%
Ponte Internacional	4,79%
Parcão	2,66%
Fontes	2,13%

(continua)

Quadro 31 – Atrativos ou pontos turísticos indicados pelos entrevistados

(continuação)

Pontos Turísticos	Perc.
Santo Tomé	1,60%
Praças	1,60%
Igreja Matriz	1,60%
Túmulo Maria do Carmo	1,06%
Parque de Exposições	1,06%
Aeroporto	0,53%
2 RC Mec	0,53%
Vinícola Malgarim	0,53%
Prefeitura	0,53%
Rodoviária	0,53%

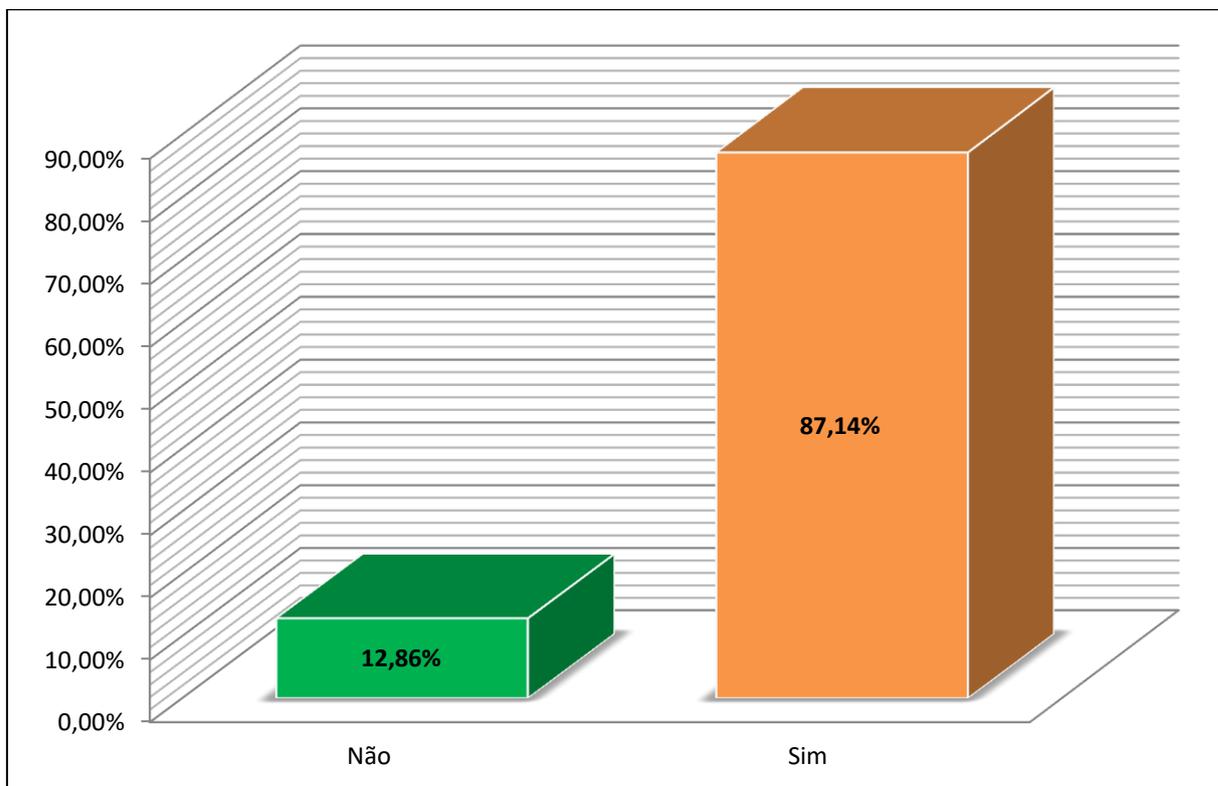
Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)(conclusão)

Talvez essa lacuna de falta conhecimento sobre os pontos e eventos turísticos de São Borja seja reflexo dos dados identificados na análise do gráfico 8, no qual foi demonstrado que 64,29% dos entrevistados afirmaram não terem participado de ações proveniente do poder público municipal sobre a importância da atividade turística para o município.

Outra consequência dessa escassez de ações voltadas para informar acerca do potencial turístico de São Borja/RS pode ser verificada quando os entrevistados deixaram de considerar outros pontos como atrativos turísticos, tais como: Fontes São João Batista e São Pedro, CTG's, Semana Farroupilha, Praças, Vinícola, Parcão, 2º RC Mec, Concurso de Bandas, Concurso de Músicas de Carnaval, São Borja em Dança, Semana da Gastronomia do Instituto Federal Farroupilha. Isso tudo reforça que o conhecimento está muito restrito comparando-se às potencialidades listadas no quadro 17. Este conhecimento pode ser ampliado através de um trabalho de sensibilização da comunidade, desenvolvido pelo poder público

No próximo gráfico é demonstrada a relação turismo x negócio sob a ótica dos entrevistados

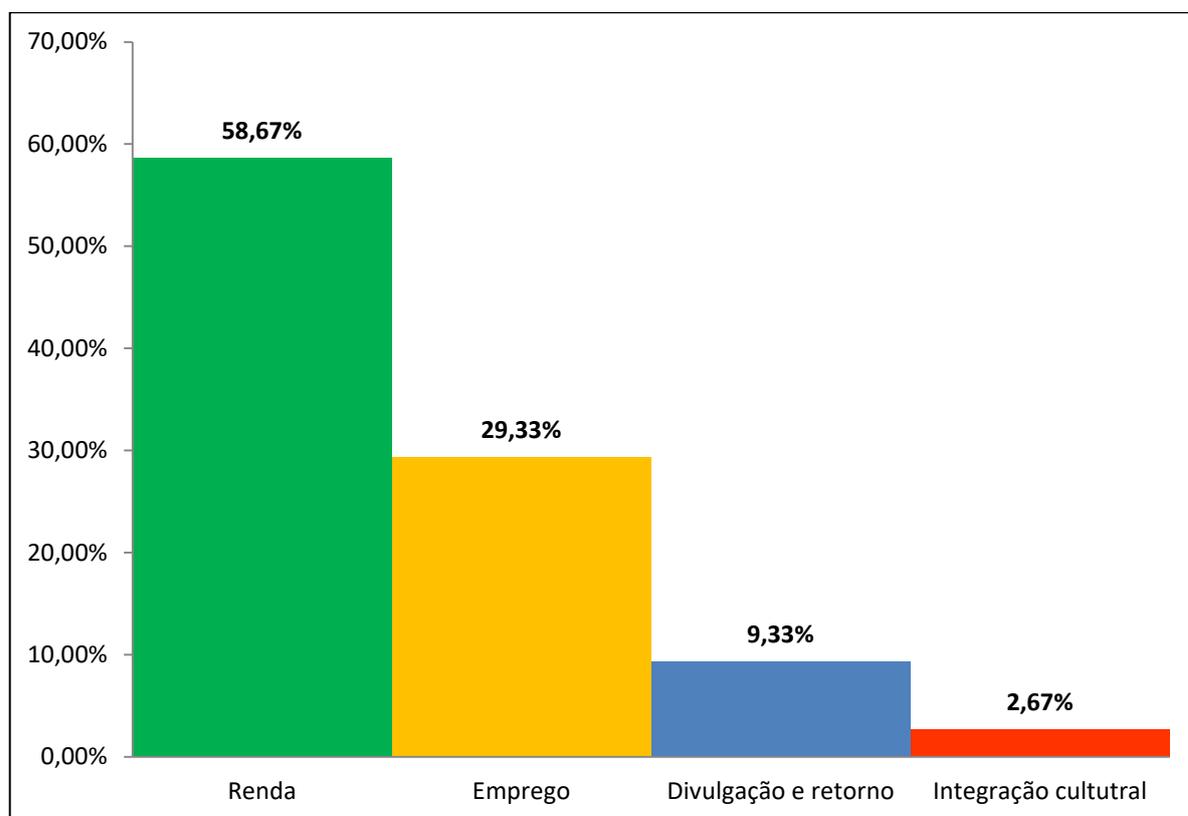
Gráfico 10 – Turismo X Negócio



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019).

Observa-se que 87,14% dos entrevistados identificaram o turismo como um importante fomentador de seus negócios e do impacto que ele tem na cidade. Quando questionados sobre que impactos o turismo tem em seus negócios, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 11 – Impacto do turismo na economia



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Verifica-se, que do percentual de 87,14% dos entrevistados que afirmaram que o turismo tem impacto em seus negócios, 58,67% deles justificaram seu posicionamento pelo fator incremento na renda e 29,33% com o aumento na oferta de emprego.

A partir dos dados obtidos através da aplicação dos questionários não foi identificada nenhuma ação concreta por parte desses empresários para divulgar seus estabelecimentos aos turistas e melhor aproveitar este potencial pra alavancar seus empreendimentos, sendo que, na sua maioria, esperam que esta iniciativa aconteça por parte do poder público. Porém, existem atitudes que são únicas e de exclusiva responsabilidade dos administradores dos empreendimentos, como, por exemplo, mostrar ao turista que São Borja oferece uma boa gastronomia ou hotéis preparados para hospedagem dos visitantes, produtos artesanais e obras de arte para adquirir como lembrança da cidade, dentre outras opções que podem ser criadas para favorecer a divulgação do município.

Além disso, através da aplicação dos questionários, foi possível coletar sugestões de ações para um melhor desenvolvimento do turismo local, a partir das quais forneceu subsídios para a elaboração do quadro 32, onde as sugestões foram agrupadas levando em consideração os elementos mais citados pelos entrevistados. Nesse quadro, também foi possível incluir as problemáticas citadas na atividade de turismo (gráfico 4) e fazer um elo entre a situação atual e a situação ideal considerada por essa amostragem da pesquisa.

Quadro 32 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados

Elementos	Pontos Negativos	Sugestões
Museus	- Horários de funcionamento dos Museus.	Funcionamento: - em fim de semana; - períodos de eventos na cidade; - feriados; - sábado à tarde.
Material de divulgação	Déficit de material: - pontos turísticos (material que tem o visitante não consegue se orientar); - informações de restaurantes, bares e hotéis.	- trabalho corpo a corpo com o comércio; - trabalho de sensibilização sobre a importância do turismo e o que pode ser explorado; - melhorar a sinalização dos pontos turísticos; - ter uma agência de turismo com ações na forma de um receptivo e não apenas emissivo.
Capacitação	- falta de profissionalismo no turismo, é muito amador; - falta de capacitação sobre o turismo, - população precisa de mais conhecimento técnico e da história do município.	- fazer com que o nativo olhe com os olhos de quem não conhece o lugar para visualizar o que pode oferecer ao turista.
Itens de lembranças	- Falta de material de lembrança de São Borja.	- central de atendimento ao turista; - material para melhor guiar os visitantes; - maior divulgação de evento da cidade (não só da Prefeitura, mas demais eventos).

(continua)

Quadro 32 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados

(continuação)

Elementos	Pontos Negativos	Sugestões
Visitante/passagem	<ul style="list-style-type: none"> - não fica muito tempo; - não inclui em sua rota do passeio; - acham pouca coisa que a cidade oferece. 	<ul style="list-style-type: none"> - trabalhar para proporcionar algo a mais para que os visitantes permaneçam mais tempo na cidade, consumam mais no comércio; - Semana Farroupilha já mudou o perfil dos hóspedes, o comércio deve oferecer algo a mais para consumirem; - Vender/ inovar outros atrativos para incentivar o deslocamento até São Borja; - despertar no turista de passagem o interesse em conhecer São Borja; - São Borja ser um meio de fazer turismo para quem está de passagem pelo município.
Poder público	<ul style="list-style-type: none"> - investimento é muito pouco - pouca coisa a oferecer; - havia um projeto de seminário com os taxistas sobre o turismo, mas não decolou; - pouco interesse político; - carência de ações da prefeitura com os estabelecimentos; - poder público tem que acreditar no turismo; - não é muito envolvido com a região das missões. 	<ul style="list-style-type: none"> - realizar eventos de divulgação pontos turísticos para a comunidade do município, para entender a importância da história e como aconteceu; - realizar conversas sobre a cidade, pois tem pouca informação para passar aos visitantes; - em nível de comunidade fazer um debate sobre o turismo; - mais atuação do Poder Municipal com a empresa privada; - maior preocupação com a manutenção dos locais turísticos - ter um projeto mais ativo; - poder público tem que agir como um gestor de fomento de turismo, não fazer, incentivar a comunidade a inovar nas atividades para ser mais atrativa para os visitantes; - existência de um projeto de governo, independente da gestão para dar continuidade nas atividades do turismo; - ter um planejamento, firmar-se com uma identidade cultural e não ficar criando coisas novas a cada gestão; - ter um plano de curto, médio e longo prazo e o CMT ser mais ativo, fazer as coisas acontecerem; - fazer um trabalho de divulgação de todos os eventos do município em outros eventos.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

(conclusão)

Baseado no quadro apresentado se percebe que o poder público é o elemento mais citado em itens negativos e também como sugestões, na medida em que sugerem que haja uma melhora de sua atuação na área do turismo em São Borja. Observa-se que o mesmo possui uma parcela de responsabilidade nas ações para o desenvolvimento do turismo local, como, por exemplo, na definição dos horários de funcionamento dos museus, nas propostas de capacitação e material de divulgação sobre o turismo e nos eventos no município. Porém, está claramente traçado que além do órgão municipal, os empresários e trabalhadores também têm sua parcela de responsabilidade nas ações ou na busca de alternativas para inovar nas atividades do turismo e, assim, estimularem a visitação em São Borja/RS.

Para atender esse deslocamento, assim como as necessidades dos visitantes que se deslocam de suas rotinas habituais para um destino turístico, é imprescindível a integração entre o poder público e a comunidade para colocar em prática as políticas públicas estabelecidas para a atividade turística. Dessa forma, o que se observa no quadro 32, na expectativa dos entrevistados, é que o poder público figure como o elo articulador das ações para a área do turismo e, assim, desperte o envolvimento dos diferentes atores (políticos, privados e sociedade) para a efetivação do desenvolvimento do turismo local e o proporcionamento de uma melhor experiência turística para os visitantes do município de São Borja/RS.

4.3 Análise da implementação do PRT no município de São Borja/RS

Para Secchi (2012) o foco na análise de uma política pública (*policy analysis*), não se resume ao estudo e ao tratamento de um problema percebido como importante para a sociedade. A existência do problema pode ser perceptível quando o *status quo* é considerado inadequado para determinada política. Esse problema reflete a diferença entre a situação atual (*status quo*) e a situação ideal para melhorar a situação de determinada política pública. A partir do exposto e do contexto analisado, o PRT, programa sobre a qual esta pesquisa tece análise, busca assessorar os municípios integrantes das regiões turísticas, com orientações propostas pelo MTur. Tem o objetivo de apoiar, estimular e promover o desenvolvimento regional, com uma gestão compartilhada e integrada com os estados e municípios, com a expectativa de melhorar os destinos turísticos do território brasileiro.

Assim, a situação ideal é que os atores envolvidos com as atividades turísticas tenham um maior conhecimento do Programa de Regionalização do Turismo e percebam a importância de fazer parte de uma região turística. Considerando São Borja o foco desta pesquisa, constatou-se que os entrevistados não tinham conhecimento da região turística a qual São Borja pertence pelo PRT, sendo que apenas “deduziram” ser região missioneira pela sua história. Durante a aplicação do questionário, de forma direta com o público, surgiu a necessidade do questionamento sobre o conhecimento que teriam sobre o PRT, o qual resultou em respostas negativas, as quais também podem ser consideradas como um resultado.

A partir dos dados auferidos e descritos nesse capítulo, foi possível verificar que os mesmos corroboram com a ideia de Souza (2006) de que a política do PRT está apresentada de forma clara na proposta do governo federal e que só é possível a implementação através do envolvimento de vários atores, sejam públicos, privados, burocratas capacitados, dentre outros envolvidos com o setor de turismo. O impacto dessa política, além de curto prazo, quando da integração dos municípios nas regiões turísticas, é uma política de longo prazo, pois foi implementada desde 2004 com processos subsequentes de aprimoramento e avaliação, independente da gestão do governo federal. Essa é uma política regulatória, estabelecida com normativas, porém não foi contemplada de forma clara e objetiva nas ações propostas pelas gestões do município de São Borja (quadro 22).

Outro resultado alcançado pela pesquisa foi a verificação de falha na implementação do PRT, uma vez que o órgão municipal não apresentou nenhum plano, no período de 2008 a 2018, para o desenvolvimento do turismo local ou de ações que versassem diretamente sobre o PRT. Esse cenário constatado vai ao encontro do que Secchi (2012) aborda em relação ao modelo do ciclo de políticas públicas, o qual prevê que a fase de implementação é a etapa em que efetivamente são produzidos os resultados concretos de um programa.

Na presente pesquisa da análise da implementação do PRT pelo modelo *top-down*, verificou-se que a mesma consiste em uma política pública implementada pelos tomadores de decisão do alto nível (de cima para baixo) através do sistema institucional hierarquizado. Uma política fundamentada em objetivos claros e consistentes para o alcance da regionalização do turismo e que tem na sua estrutura organizacional uma gestão compartilhada e apoiada em outras instituições, tais como um órgão estadual, instâncias regionais e os órgãos municipais. Porém, em

âmbito municipal, nas gestões analisadas (quadro 22) não houve esforços para efetivamente colocar em prática as orientações do programa.

Para a condução desta análise de implementação optou-se pelo modelo *bottom-up*, o qual, conforme Secchi (2012), defende que os burocratas (servidores públicos) são implementadores que têm participação na execução de uma política (implementação de baixo para cima) e que podem concretizá-la ou desvirtuá-la do seu propósito por motivos diversos. Durante a pesquisa, observou-se a inexistência de um trabalho especificamente alinhado ao plano federal de regionalização do turismo, pois a rotatividade de servidores a cada novo governo impedia a continuidade das atividades relacionadas ao turismo. Para reforçar esse entendimento, foi elaborada uma síntese dos fatores identificados e que comprometeram a execução do PRT, baseado na concepção de Dias e Matos (2012), a qual está exposta no quadro abaixo:

Quadro 33 – Fatores identificados no comprometimento do PRT em São Borja/RS

Dimensão	Fatores
Institucional	- falta de definição de um planejamento de longo prazo para área de turismo; - falta de um Conselho Municipal de Turismo atuante; - órgão responsável pelo turismo está atrelado a outras secretarias e, com isso, algumas questões são priorizadas em detrimento do turismo.
Organizacional	- ausência de profissionais especializados; - rotatividade de servidores e dos atores políticos.
Ambiental	- baixo nível de informações sobre o programa; - baixo nível de participação dos beneficiários dessa política pública.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Conforme Dye (2010), as instituições são formas organizadas e estruturadas para executar a implementação das políticas públicas. Enquanto o governo federal trabalha alinhado com a política nacional de turismo, conforme a Lei Geral do Turismo 11.771/2008, propondo ações compartilhadas e integradas com as demais esferas, o governo estadual age com o propósito de se fazer cumprir esse programa. Já o município de São Borja, com sua estrutura institucional e um Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) legalizado, não se mostra atuante no seu compromisso como integrante de uma região turística. Dye (2010) também aborda que algumas políticas públicas repetem-se ano após ano sem que nenhuma

alteração mais expressiva seja realizada e sem propor inovações, como se confirma nas metas estabelecidas pela LDO (quadro 22) em que, pelo período de 10 anos, não houve mudanças nas metas para a área do turismo no município.

Com a aplicação do questionário, também foi possível conceber os seguintes resultados que podem muito bem ser representados nos eixos de atuação do PRT, como o funcionamento do ciclo de desenvolvimento do turismo no município de São Borja/RS:

Quadro 34 – Resultado da pesquisa X eixos estruturante do PRT

Eixos de atuação	Situação atual
1 - Gestão descentralizada do turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Ações articuladas para reativar o Conselho Municipal do Turismo – CMT; - Poucas atividades de sensibilização sobre o turismo.
2 - Planejamento e posicionamento de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Plano Municipal Desenvolvimento do Turismo está em fase de aprovação para posterior implementação.
3 - Qualificação profissional dos serviços e da produção associada ao turismo	<ul style="list-style-type: none"> - Realização de contato com os empresários para efetuar o cadastro no Cadastur, que resultou no cadastro de 13 empresas; - Município possui o curso de Gestão em Turismo e o curso de Eventos como alternativa de qualificação para o setor; - Sebrae também foi citado como órgão de promoção de curso; - Deficiência de cursos na área de turismo.
4 - Empreendedorismo, captação e promoção de investimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Falta profissionais qualificados para atuar na área de turismo.
5 - Infraestrutura turística	<ul style="list-style-type: none"> - Muitos prédios não foram preservados (relacionados com a história missioneira); - Prédios mal sinalizados e preservados (exemplo a Estação Férrea) pela importância da sua história cultural; - Inexistência de um espaço para exposição de produtos artesanais. Atualmente, a feira é realizada ao ar livre na praça central.
6 - Informação ao turista	<ul style="list-style-type: none"> - A existência do guia de turismo (impresso) não é de fácil entendimento para localização dos pontos turísticos; - Prefeitura possui um banco de dados, diagnóstico da oferta turística, o site municipal com informações do turismo; - Os pontos turísticos são sinalizados, porém algumas sinalizações estão em condições precárias, que dificulta a visualização; - Centro de atendimento ao turista estava localizado no saguão da Prefeitura Municipal, mas atualmente as informações são fornecidas pela SMCTEL.
7 - Promoção e apoio à comercialização	<ul style="list-style-type: none"> - SMCTEL elabora folders promocionais e tem informações on-line.
8 – Monitoramento	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de um cargo efetivo na SMCTEL resulta na dificuldade de acompanhamento, monitoramento e impacto das ações (da LDO) efetuadas/ou não no município.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Quadro 35 – Resultado da implementação do PRT em São Borja/RS

Estratégica para:	Situação Atual
Recorte territorial	- Desde 2004 faz parte do Mapa do Turismo; - Em 2019, foi novamente integrado no Mapa.
Desempenho da economia hoteleira	- Em 2019 obteve novamente a classificação na Categoria C;
Colegiado de entidades representativas da comunidade	- Em 2018, inicia o trabalho de reativação do CMT e, em 2019, as reuniões com os novos representantes;
Regionalização: sensibilização e mobilização	- Existe deficiência em trabalhos sobre a importância do setor de turismo no município.
Institucionalização da Instância de Governança Regional	- São Borja está vinculada ao COREDEs-FO.

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

RECOMENDAÇÕES

Ao considerar o que foi pontuado como resultado, a pesquisadora propõe algumas recomendações com a intenção de colaborar com a SMTCEL na implementação de ações para melhorar a situação atual, principalmente no que se refere à sensibilização dos trabalhadores da atividade turística. Outrossim, contribuir com a aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e, assim, estimular o desenvolvimento do turismo local e regional através do potencial de São Borja.

a) Implantação de um espaço de atendimento ao turista: Implantar um espaço físico para dar suporte às atividades dos artesãos para exposição de seus produtos e, dessa forma, esses atores serem um meio de divulgação das informações turísticas, de eventos e de locais do município de São Borja/RS. Traz-se o detalhamento dessa recomendação no próximo item deste estudo.

b) Trabalho de sensibilização: Fazer uso de recursos de comunicação pode contribuir para disseminar o entendimento acerca da importância do turismo, estimular a parceria público-privada a desenvolver potencialidades para atrair visitantes e aumentar o entrosamento e o comprometimento entre os atores públicos, privados e a sociedade em geral com a atividade turística. Sugere-se para atender a realidade estudada: seminários, conversas informais, atuação em redes sociais, publicações eletrônicas ou impressas, vídeos ou filmes institucionais. Essas técnicas podem resultar no reconhecimento de que o turismo em São Borja pode se transformar em uma opção:

- para melhorar o desenvolvimento local;

- para novas oportunidades de trabalho e negócio;
- para estimular o visitante a procurar atividades turísticas diferenciadas (do turismo de praia e sol) e interiorizadas da região Rota Missões;
- para aprimorar a atividade turística pela sua riqueza cultural, histórica e de patrimônio físico e histórico, para, assim, fortalecer as particularidades existentes no município de São Borja.

c) Atendimento individual específico: Realizar um trabalho de atendimento individual através de uma conversa informal, pois nem todos os atores que deveriam participar de reuniões para tratar de determinada política costumam comparecer: ou por falta de interesse ou por dificuldades de conciliar com o horário de trabalho. Esse trabalho demanda de mais tempo, porém a sensibilização é um processo contínuo que objetiva acompanhar as mudanças da política brasileira e da realidade local da atividade turística. Para dar suporte a essa atividade é importante a parceria do órgão público com as instituições de ensino, devido ao conhecimento qualificado que disponibilizam nos seus cursos oferecidos para a comunidade.

d) Visita Pedagógica: O poder público tem a opção de buscar parceria com o IFFar (curso de Gestão em Turismo) e Unipampa (curso de Ciências Humanas), com alunos atuando como monitores, para desenvolver um projeto educacional com o propósito de promover o conhecimento sobre os aspectos culturais, históricos e políticos, para comunidade local, através de uma visita pedagógica pela cidade histórica de São Borja/RS. A pesquisadora considera relevante essa parceria para a concretização dessa recomendação por serem meios educacionais que oferecem cursos que contemplam a temática do desenvolvimento do turismo local, sendo que cada um deles pode contribuir da seguinte forma:

- Poder público: com a infraestrutura turística, como museus, atrativos e pontos turísticos.
- IFFar: com o corpo discente do curso de Turismo para criar o formato e organização da estrutura da visitação.
- Unipampa: corpo discente com a pesquisa e explanação da evolução histórica, socioeconômica e espacial do município, abordando a temática da política, missioneira e cultural de São Borja para a roteirização da visita.
- Funcionamento: em um primeiro momento como “teste” em feriados, eventos ou datas comemorativas com o intuito de constituir uma atividade para proporcionar lazer para a comunidade local.

e) Sugestão para futuras pesquisas: A falta de um estudo relacionado à importância do desenvolvimento do turismo em São Borja aplicado na comunidade em geral, público-alvo diferente da amostra executada nessa pesquisa, impede que se contextualize a sua percepção sobre a figura do visitante e acerca das oportunidades geradas pelo desenvolvimento do turismo local. Frente a isso, a pesquisadora considera um público que tem muito a contribuir com a política pública do turismo, uma vez que as ações do turismo envolvem tanto o público receptivo, quanto o destinatário. Sendo assim, espera-se, com esse trabalho, despertar o interesse de outros pesquisadores para dar continuidade no estudo e investigar a área de turismo na região Rota Missões e, desse modo, contribuir para a melhoria da atividade turística do lugar.

f) Preservação do patrimônio: realizar ações sobre a importância do patrimônio histórico e atividades que visem o esclarecimento de como realizar a preservação do mesmo. Essas ações também se fazem necessárias com a base da comunidade, crianças e jovens, geralmente são mais efetivas, porém de resultados de longo prazo. Para isso, utilizando alguns instrumentos, tais como: seminários, conversas informais, divulgação na mídia, publicações eletrônicas ou impressas, os quais devem ser aplicados pela SMCTEL, visando contribuir com o trabalho de conscientização da comunidade acerca da importância do patrimônio do município de São Borja/RS.

Dessas recomendações propostas, a pesquisadora optou pela elaboração de dois produtos técnicos, descritos no próximo item, para contribuir com a política de turismo do PRT no município de São Borja e, assim, contemplar o objetivo do curso do PPGPP de analisar ou avaliar políticas públicas para colaborar com o desenvolvimento regional em áreas de fronteira, como é o caso do estudo de São Borja/RS.

4.3.1 Proposição de produto técnico nº 1: vídeo institucional

A elaboração do produto técnico em uma plataforma de divulgação digital, no formato de material didático institucional (vídeo), denominado “Um olhar turístico para São Borja: reconhecendo e valorizando seus atrativos” que ocorreu após a análise dos dados, tem como propósito contribuir na aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo-PRT no município de São Borja/RS. Desse modo,

contou com o apoio dos acadêmicos do terceiro semestre do curso de Publicidade e Propaganda e com a estrutura e os técnicos dos laboratórios de fotografia e televisão da Universidade Federal do Pampa. A construção do produto técnico teve as seguintes etapas:

1ª fase: Definição do produto técnico e elaboração conforme os dados coletados e analisados;

2ª fase: Esquematização do conteúdo e roteiro do material juntamente com a equipe;

3ª fase: Reunião dos materiais necessários à composição do produto técnico;

4ª fase: Finalização do produto técnico;

5ª fase: Apresentação da defesa da dissertação e entrega do produto técnico.

Esse produto técnico foi elaborado pela pesquisadora por ela acreditar que o uso de um instrumento de tecnologia digital seja uma opção de disseminar a sensibilização sobre a importância de perceber o turismo e os visitantes como fonte geradora de desenvolvimento local e regional do turismo. Diante disso, pretende-se entregá-lo para a SMCTEL para que a mesma divulgue em suas plataformas digitais (*site*, Youtube), redes sociais (Facebook, Instagram), assim como em seus eventos e atividades, com os seguintes propósitos:

- instigar o ator envolvido com o turismo a perceber a sua capacidade de contribuir para melhorar e inovar nos serviços e atrativos oferecidos para os visitantes;
- formar e divulgar conhecimentos para as pessoas e instituições envolvidas com a atividade turística para que percebam a importância do turismo para o município e região Rota Missões;
- incentivar a parceria entre o poder público, empresários e a sociedade civil para melhorar o aproveitamento do potencial turístico do município de São Borja;
- promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade local, tanto no aspecto de lazer, quanto no aspecto econômico, com oportunidade de geração de negócios e empregos no município. LINK- <https://www.youtube.com/watch?v=WYfq0xAaBJU>

4.3.2 Proposição de produto técnico nº 2: implantação de um espaço de atendimento ao turista

Objetivo: A partir dos resultados da pesquisa, constataram-se as dificuldades dos turistas e da própria comunidade em obter informações dos pontos turísticos, dos atrativos, dos eventos municipais, das orientações dos locais de alimentação,

hospedagem e, também, da exposição de *souvenirs* (artigos de lembrancinhas) referentes à cidade de São Borja/RS. Em função dessa constatação, sentiu-se a necessidade de propor a implantação de um **Centro de Informação ao Turista** para atendimento aos turistas.

Justificativa: Essa estrutura física tem o propósito de uma melhoria na infraestrutura turística local para o atendimento aos turistas (visitantes) e ser um ponto de referência para a divulgação das potencialidades, dos meios de hospedagens, alimentação, eventos e outras informações importantes aos visitantes. Outra finalidade é contemplar os artesãos com um local para exposição dos trabalhos e, assim, contribuir com o incremento de suas rendas mensais. Acrescenta-se, também, a importância de oferecer um espaço educativo para contemplar a qualificação dos estudantes universitários das instituições locais (IFFar, UERGS, Unipampa), que buscam por um estágio curricular obrigatório.

Instalação física: A Prefeitura Municipal de São Borja possui um espaço físico construído na Praça XV de Novembro – Recanto do Gaúcho – que, na maior parte do tempo, fica ocioso. Essa estrutura pode ser adaptada para a implantação do espaço físico (figura 16), com uma reforma para melhor atender a instalação dos artesãos, facilitando a disposição de seus produtos artesanais e oferecendo uma melhor estrutura no atendimento à comunidade e visitantes. Já o atendimento ficaria a cargo dos artesões, mediante avaliação da legalidade pela Assessoria Jurídica do município.

Funcionamento: Esse espaço físico é idealizado para ser executado com o apoio dos artesãos para a realização do atendimento no Centro de Informação ao Turista. Isso, pois, existe uma feira artesanal que funciona na Praça XV de Novembro, no centro da cidade, onde as barracas são montadas em determinado dia da semana para a exposição e venda dos produtos artesanais, como mostra a figura 15. Esse espaço pode ser ampliado para melhor atender os turistas e os artesãos na venda e acesso dos produtos artesanais desenvolvidos no município. Para isso, a Prefeitura Municipal de São Borja concede o uso do espaço para exposição dos seus produtos, mas essa concessão fica condicionada à realização de um curso de capacitação pelos artesãos acerca do turismo em São Borja/RS, o qual se constitui essencial para capacitá-los visando um melhor atendimento e prestação de informações no contato com os visitantes. O horário de funcionamento também é idealizado para o atendimento diário e com esquema de escala entre os artesões para a exposição

dos seus produtos e, ao mesmo tempo, atuarem como agentes de informação turística do município.

Figura 15 – Atual local de realização da feira de artesanato



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2019)

Figura 16 – Estrutura sugerida para o funcionamento do Centro de Informação ao Turista



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2019)

5 CONCLUSÃO

A regionalização do turismo elencada como um dos princípios da Política Nacional de Turismo, da Lei Geral do Turismo n. 11.771/2008, é um ato político preocupado em transformar a parceria e a ação municipal articulada para estimular e fomentar o processo de desenvolvimento local e regional de uma região turística brasileira. A política pública Programa de Regionalização do Turismo - PRT implementada pelo governo federal traz na sua proposta toda a estrutura para uma gestão regionalizada da atividade turística.

Os municípios assistidos pelo programa PRT e que se encontram agrupados em regiões turísticas possuem autonomia para executar as estratégias propostas pelo programa, porém essa política pública precisa estar apoiada nas normas estabelecidas pelo programa e os implementadores, os chamados atores dos órgãos governamentais e não-governamentais, precisam estar aptos a executarem esse programa junto à comunidade, município e região, para, assim, dar suporte à concretização das ações propostas pelo PRT.

Perante isso, é possível afirmar que o município de São Borja faz jus de ser assistido pelo programa PRT, uma vez que, desde a implantação dessa política pública, sempre fez parte de uma região turística formatada pelo Mapa do Turismo. Também é possível declarar que o órgão público, no caso a Prefeitura Municipal e a SMCTEL, respondem como os principais atores frente à execução da política do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, em âmbito municipal.

Diante da realidade da pesquisa executada no município de São Borja e, com o intento de responder como ocorre a implementação das políticas públicas desse programa, entende-se que os objetivos foram atingidos, na medida em que se chegaram às seguintes considerações:

- A legislação brasileira da área do turismo evolui de tal maneira que, hoje, as políticas públicas estão bem delineadas e interligadas entre si para favorecer o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada.
- A gestão compartilhada entre o governo federal, estadual e municipal, apresenta indícios de falha em âmbito municipal, pois o município de São Borja, objeto desse estudo, não apresentou registros de ações direcionadas ao PRT, no período de 2008 até 2018, sendo que apenas a partir de 2018 começaram as tratativas para elaborar um Plano de Desenvolvimento do Turismo. Com isso, verifica-se a

preocupação em efetivar um planejamento de longo prazo para nortear a política pública do turismo municipal de São Borja/RS, não apenas da atual gestão pública, mas também dos futuros gestores públicos.

- A falta de atuação do Conselho Municipal de Turismo – COMTUR restringiu a participação dos representantes das atividades do turismo nos planos de ações do governo municipal. Em 2018, com a reativação desse importante instrumento de assessoramento na implementação de políticas públicas de turismo em âmbito municipal, a comunidade local tem a oportunidade de participar de forma mais ativa junto às atividades desenvolvidas para a área do turismo. Essa representatividade das lideranças ou atores da atividade turística pode resultar na ampliação de ações para incrementar o turismo local.
- O rodízio de funcionários na SMCTEL é constante e ocorre sempre que uma nova gestão assume a administração pública. Os cargos assumidos pelos servidores são comissionados e designados para desempenhar suas atividades de forma alinhada com as propostas definidas pelo Prefeito Municipal, limitando, em parte, a atuação desses servidores. Em tempo, acrescenta-se a ação do poder público, no mês de outubro do corrente ano, da publicação de um edital de concurso público para preenchimento do cargo de turismólogo. Essa ação é um novo passo para a reestruturação da SMCTEL e poderá contribuir com a continuidade de uma política pública definida e implementada através do Plano Municipal de Desenvolvimento de Turismo, o qual se encontra na fase de negociação entre os atores públicos e privados para a aprovação final.
- O atual quadro, de servidores municipais de São Borja/RS está ciente das ações que precisam ser executadas para cumprir a política pública de regionalização - PRT e, assim receber auxílio do governo federal. Porém, a caminhada é lenta e está fase de reestruturação, como, por exemplo, a elaboração e aprovação de um Plano de Desenvolvimento do Turismo, a reativação do COMTUR e a contratação efetiva de um servidor qualificado para o turismo. Essas iniciativas representam uma perspectiva de crescimento para o setor turístico, uma vez que o poder público está tratando de alternativas para qualificar as ações na área do turismo municipal.
- O déficit de informações apresentado nos registros documentais da SMCTEL impossibilitou saber o que de fato foi concretizado de ações para o turismo local. Entretanto, para a identificação do conhecimento sobre o turismo no município de São Borja/RS e as atividades desenvolvidas pelo poder público, a pesquisa apontou

que, na percepção dos atores entrevistados, uma insuficiência de ações de capacitação, divulgação e também de sensibilização da importância da atividade do turismo para contemplar o incremento na economia local.

No entendimento desta analista e em vista das considerações citadas anteriormente o município de São Borja apresenta os requisitos para até o presente momento ser integrante da região turística Rota Missões, do PRT. Porém, verificou-se que a política pública do Programa de Regionalização do Turismo não foi versada de forma específica no único documento que norteou as ações da SMCTEL, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, das gestões municipais do período de 2008 até 2018. As estratégias de implementação do PRT não foram cumpridas na sua integralidade, porém a pesquisadora verifica os esforços da atual gestão pública no comprometimento com o programa do PRT, em sanar as falhas pontuadas nos resultados da pesquisa. Porém, no que concerne à sensibilização, a mesma ainda precisa ser tratada com mais atenção, atentando para que ela seja trabalhada de forma continuada não apenas durante a execução do Programa de Regionalização do Turismo, mas de toda e qualquer ação política municipal, de forma a alcançar o maior número de pessoas da comunidade de São Borja. Enfim, o poder público deverá assumir de forma mais intensa a sua atuação no trabalho de sensibilização acerca da atividade turística, incentivando os atores envolvidos a participarem do processo de desenvolvimento e valorização do turismo.

Entretanto, concomitante a realização deste estudo, verificou-se o surgimento de algumas propostas para o desenvolvimento do turismo regional com o propósito de atrair os visitantes para região Rota Missões e, assim, estimular o desenvolvimento regional e inclusive o desenvolvimento do município de São Borja, como, por exemplo:

- a criação de pacotes turísticos, pela agência CVC, para a venda do destino turístico da Rota Missões com o nome Pacote Missões Jesuíticas – Cultura e experiência no Rio Grande do Sul;
- o trabalho de consolidação de uma aliança entre Brasil, Argentina e Paraguai para o fortalecimento do turismo integrado e o desenvolvimento social e econômico dessas nações;
- a realização de uma exposição itinerante denominada “Identidade e Imaginária jesuítico-missioneira da redução de São Francisco de Borja: Altares particulares, da idolatria ao fogo”, como um fator motivador para o conhecimento do legado

missioneiro e difusor do turismo regional. Exposição originada de um trabalho acadêmico e de autoria de José Fernando Correa Rodrigues;

- a atração turística Caminhada Internacional “Camino de las Misiones”, que une os atrativos patrimônios culturais da humanidade e nacionais do território missioneiro do Paraguai, Argentina e Brasil, que lançaram mundialmente como um produto turístico da América para o mundo, onde as pessoas podem fazer o todo ou em parte;

- a proposta de institucionalização e implantação de uma política de integração de caráter binacional através do Comitê de Integração Fronteiriça entre São Borja – Santo Tomé, de forma a contribuir para o aprimoramento das relações entre as duas comunidades vizinhas, reforça ainda mais a atuação de São Borja como um corredor turístico (passagem de visitantes) entre a Argentina e o Brasil.

Com essas novas opções, as quais têm a finalidade de incrementar a atratividade do turismo da região missioneira, observa-se que o planejamento regional tem a pretensão de instigar todos os municípios da região a buscarem alternativas para aprimorar a experiência turística dos visitantes através de seus atrativos locais e de atividades de gastronomia, hotelaria, dentre outras para apoiar a infraestrutura turística para receber os visitantes.

Todavia, vale destacar a relevância desses aspectos para que o investimento em ações sobre o turismo na comunidade de São Borja/RS resulte no reconhecimento do potencial turístico do município, e dessa forma, estimule a vocação turística local e, conseqüentemente, contribua na potencialização do turismo na região missioneira. Do mesmo modo que instigar o deslocamento de visitantes para uma experiência turística diferenciada em que vise à exploração das particularidades da região turística Rota Missões, no interior do RS, também figura como uma ação para potencializar o turismo regional. Essas particularidades, quando convertidas em potencialidades regionais, têm a propensão de contemplar o desenvolvimento dos negócios dos municípios integrados na Rota Missões. Para tanto, é imperioso que a SMCTEL esteja preparada com propostas para disseminar a importância do turismo como fator de desenvolvimento local e regional em um processo contínuo de sensibilização da comunidade local.

Diante do exposto até o presente momento, é possível compreender que São Borja legou expressivos testemunhos que constituem um patrimônio cultural regional, um patrimônio da história da política brasileira, dentre outros que foram desenvolvidos na sua trajetória. A materialização dessa história sãoborjense

representada pelos atrativos turísticos ou eventos pode favorecer o crescimento das atividades turísticas da região missioneira e o desenvolvimento do turismo no município de São Borja/RS, mas é necessário que a implementação das ações da política pública Programa de Regionalização do Turismo - PRT seja efetivada pela SMTCEL. Para tanto, será entregue um documento em formato de relatório técnico com os dados da pesquisa e as recomendações que originaram os produtos técnicos, com o propósito de contribuir com a aplicabilidade de ações do PRT em São Borja/RS.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cíntia Möller; CÉSAR, Pedro de Alcântara Bittencourt. Dimensão político-institucional de turismo no Brasil. In: BENI, Mario Carlos. **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri: Manoele, 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DAS MISSÕES. **Investe Turismo**. Mai. 2019. Disponível em: <http://ammissoes.com.br/noticias/view/id/816/-investe-turismo.html>. Acesso em: 12 ago. 2019.

BAPTISTA, Mário. **Turismo, competitividade sustentável**. Lisboa: Editorial Verbo, 1997.

BARDIN, Laurence. Trad. Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro. **Análise de conteúdo**. ed. rev. e atual. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2009.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BOBBIO, Norbert. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 406**, de 4 de maio de 1938. Dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0406.htm. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 1.915**, de 30 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del1949.htm. Acesso em: 18 nov. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 2.440**, de 23 de julho de 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2440-23-julho-1940-412448-norma-pe.html>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 44.863**, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. (COMBRATUR). Rio de Janeiro, 1958. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-44863-21-novembro-1958-383896-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 08 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei 48.126**, de 19 de abril de 1960. Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo. Rio de Janeiro, 1960. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48126-19-abril-1960-387487-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto Lei n. 55**, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-55-18-novembro-1966-371224-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 60.224**, de 16 de fevereiro de 1967. Regulamenta o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D60224.html. Acesso em: 21 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 6.505**, de 13 de dezembro de 1977. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-Lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. Brasília, 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6505impressao.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 93.607**, de 21 de novembro de 1986. Disciplina a aplicação dos recursos dos Fundos de Investimento, de que trata o Decreto-lei nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974, e dá outras providências. Brasília, 1986a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6505impressao.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 2.294**, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências. Brasília, 1986b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De12294impressao.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/constituicaoofederal1988.pdf>. Acesso em: 14 set. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 8.181**, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8181.htm. Acesso em: 22 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Estado e do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**: diretrizes, metas e programas. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Lei n. 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil: 2013-2016**. Brasília, 2013a. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf. Acesso em: 16 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria n. 105**, de 16 de maio de 2013. Brasília, 2013b. Institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/portaria-n-105-de-16-de-maio-de-2013>. Acesso em: 8 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria n. 144**, de 27 de agosto de 2015. Estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, definido por meio da Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=822>. Acesso em: 13 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo - Prodetur**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/programas/5066-prodetur.html>. Acesso em: fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2017**. Brasília, 2017a. Disponível em http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/mtur_mapa_turismo_brasilei_2017_virtual_14_02.pdf. Acesso em: 9 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, ago. 2017b. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/programas/6192-programa-de-regionaliza%C3%A7%C3%A3o-do-turismo.html>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cartilha Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, 2017c. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/VERSAO%20-%20AGENCIA%20-%20APROVADO%20-%20PRT.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022: mais emprego e mais renda para o Brasil**. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/mtur-pnt-web2.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. **Metodologia**. Brasília, mar. 2018b. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271. Acesso em: 3 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Ações e Programas**. Brasília, out. 2018c. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/acoes-e-programas.html>. Acesso em: 8 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cartilha Categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa do Turismo brasileiro**. Ministério do Turismo, 2018d. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/Modelo_Cartilha_Categorizacao.pdf. Acesso em: 12 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Portaria n. 192**, de 27 de dezembro de 2018. Estabelece critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro, instituído pela Portaria MTur nº 313, de 3 de dezembro de 2013, e dá outras providências. Brasília, 2018d. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Portaria%20n%C2%BA%20192-27-12-18-Pg%2001.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. **Orientações para atualização do Mapa do Turismo Brasileiro 2019**. Brasília, abr. 2019a. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=269. Acesso em: 23 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. **Cartilha Regionalização: sensibilização e mobilização**. Brasília, jan. 2019b. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-final.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Prodetur+Turismo**. Brasília, 2019c. Disponível em: <https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/sou-turista/inicio>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cadastur: fazendo o turismo legal**. Brasília, 2019d. Disponível em: <https://cadastur.turismo.gov.br/hotsite/#!/public/sou-turista/inicio>. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. **Cartilha Regionalização: institucionalização da instância de governança regional**. Brasília, jul. 2019e. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Cartilha%203_%2032pgs_Institucionalizacao%20da%20Estancia_final2.pdf. Acesso em: 22 abr. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Orientações técnicas para a criação de conselho municipal de turismo**. Jul. 2019f. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/Cartilha%201_%2020pgs_Orientacoes%20Tecnicas%20Conselhos%20Municipais_final2.pdf?fbclid=IwAR318_Az9aZsrD_ChNclPrWR6NRcE3AeJa7sM9mlqrWwP0nFDxk5Qm1NI0A. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Institucional**. Brasília, 2019g. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/institucional.html>. Acesso em: 17 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Cartilha Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, janeiro de 2019h. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/conteudo/VERSAO%20-%20AGENCIA%20-%20APROVADO%20-%20PRT.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2019.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo 2019-2021**. Brasília, 2019i. Disponível em: <http://www.mapa.turismo.gov.br/mapa/init.html#/home>. Acesso em: 10 out. 2019.

CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessoa; BONETTI, Lucas Araújo. Trajetória das políticas públicas de turismo no Brasil. **Revista Turydes: Turismo e Desarrollo**, n. 19, dez. 2015. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/19/politicas.html>. Acesso em: 22 abr. 2019.

CAVALCANTI, Keila Brandão; HORA, Alberto Segundo Spindola da. Política de turismo no Brasil. In: REJOWSKI, Miriam; GOMES, Cristina Marques; SILVEIRA, Adalgiso Silva (org.). **Turismo em análise**, v. 3, n. 2. São Paulo: ECA/USP, 2002.

COLVERO, Ronaldo Bernardino. **Negócios na madrugada: o comércio ilícito na fronteira do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: UPF, 2004.

DENARDIN, Adriele Carine de Menezes et al. A Gestão pública estadual do turismo no Rio Grande do Sul – Brasil. In: **X Fórum Internacional de Turismo do Iguassu**, Foz do Iguassu, Paraná, 15-17 jun. 2016. Disponível em: <http://festivaldascataratas.com/wp-content/uploads/2017/04/1.-A-GEST%C3%83O-P%C3%9ABLICA-ESTADUAL-DO-TURISMO-NO-RIO-GRANDE-DO-SUL-BRASIL.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2019.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. 1 ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008a.

DIAS, Reinaldo. **Sociologia do turismo**. 1. ed. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008b.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2010.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.pgedf.ufpr.br/downloads?Artigos%20PS%20Mest%202015/ELS/FM-KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

GALDINO, Letícia Cristina Fernandes; COSTA, Michele Leandro da. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. VI, n. 3, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/5815/4526>. Acesso em: 15 mar. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed., 8 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. 1 ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Rio Grande do Sul. IBGE Cidades. **São Borja**. IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-borja/panorama>. Acesso em: 2 fev. 2019.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MACHADO, Álvaro Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis. A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 5, n. 2, p. 226-247, ago., 2011. Disponível em: <https://rbtur.org.br/rbtur/article/view/386>. Acesso em: 12 mai. 2019.

MERCOVIA S.A. **Quem somos**. São Borja/ Brasil, Santo Tomé/ Argentina. 2017. Disponível em: https://www.mercovia-sa.com/?page_id=148. Acesso em: 12 mai. 2019.

NOGUEIRA, Carmen Regina Dorneles; BURKHARDT, Daniela. Políticas públicas de turismo para o desenvolvimento local/regional das Missões Jesuítico-Guarani. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, 2º semestre 2008, ano II, v. II. Disponível em: <http://eca.usp.br/turismocultural/retc04.html>. Acesso em: 22 abr. 2019.

OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL. Trabalho formal nas atividades características do turismo 2017: região turística Rota Missões (17 municípios). **Observa News**. ed.10 jan. 2018a.

OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL. Perfil do turista internacional no destino do Rio Grande do Sul em 2017. **Observa News**. ed. 06 mar. 2018b.

OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Unic/Rio/005, jan. 2009. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO (OMT). **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (coord.) **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BORJA. **Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer**. São Borja, 2019. Disponível em: <https://www.saoborja.rs.gov.br/index.php/cultura-turismo-esporte-e-lazer>. Acesso em: 14 jun. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Decreto n. 35.580**, de 11 de outubro de 1994. Declara São Borja “Cidade Histórica” e dá outras providências. Porto Alegre, 1994. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_TodasNormas=12649&hTexto=&Hid_IDNorma=12649. Acesso em: 1 out. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Decreto n. 50.798**, de 30 de outubro de 2013. Dispõe sobre a Estrutura Básica da Secretaria do Turismo. Porto Alegre, 2013a. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2050.798.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. Gabinete de Consultoria Legislativa. **Lei n. 14.371**, de 27 de novembro de 2013. Dispõe sobre a Política Estadual de Turismo, cria o Sistema Estadual de Turismo e o Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013b. Disponível em: www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.371.pdf. Acesso em: 23 abr. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer. **Regiões Turísticas**. 2017. Disponível em: <http://cultura.rs.gov.br/regioes-turisticas>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer. **Região Rota das Missões**. 2019a. Disponível em: <https://www.turismo.rs.gov.br/regiao/59/regiao-rota-missoes#sobre>. Acesso em: 13 jan. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDETUR). Institucional. 2019b. Disponível em: <https://sedetur.rs.gov.br/sedetur>. Acesso em: 10 out. 2019.

ROSA, Odete Claudina da. Diretora de Turismo da SMCTEL. [Entrevista concedida à] Tanize Damian Pizzuti da Silva (oral), São Borja, set., 2018.

ROTA MISSÕES. **Rota das Missões**. 2019. Disponível em: <https://www.rotamissoes.com.br/sobre>. Acesso em: 5 jan. 2019.
RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2009.

RUSCHMANN, Doris van de Meene. **Turismo no Brasil**: análise e tendências. Barueri: Manole, 2002.

SANCHO, Amparo. **Introdução ao turismo**. trad. Dolores Martin Rodrigues Corner. São Paulo: Roca, 2011.

SÃO BORJA. Câmara de Vereadores. **Lei n. 701**, de 05 de dezembro de 1972. Cria o Conselho Municipal de Turismo de São Borja. São Borja, 1972. Disponível em: <http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/lei.php?lei=701>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SÃO BORJA. Câmara de Vereadores. **Lei n. 792**, de 28 de abril de 1975. Isenta de impostos municipais hotéis, motéis e agências de turismo. São Borja, 1975. Disponível em: <http://www.camarasaoborja.rs.gov.br/lei.php?lei=792>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SÃO BORJA. Câmara de Vereadores. **Lei Orgânica Municipal**, de 03 de abril de 1990. São Borja, 1990. Disponível em: https://siabi.trt4.jus.br/biblioteca/direito/legislacao/decreto/municipal/lor_saoborja_1990.pdf701. Acesso em: 12 jun. 2019.

SÃO BORJA. Câmara de Vereadores. **Lei n. 2.834**, de 31 de maio de 2001. Cria o Conselho Municipal de Turismo - COMTUR. São Borja, 2001. Disponível em: <https://www.camarasaoborja.rs.gov.br/lei.php?lei=28341>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SÃO BORJA. Câmara de Vereadores. **Lei n. 2.835**, de 31 de maio de 2001. Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo. São Borja, 2001. Disponível em: <https://www.camarasaoborja.rs.gov.br/lei.php?lei=2835>. Acesso em: 12 jun. 2019.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECRETARIA DA CULTURA RS. **Regionalização turística do RS**: Rota Missões. 2017. Disponível em: <https://cultura.rs.gov.br/2017-5c4b26d7e097e>. Acesso em: 12 abri. 2019.

SILVA, Jonas Jaques. Fiscal da Secretaria Municipal da Fazenda. [Entrevista concedida à]. Tanize Damian Pizzuti da Silva (oral), São Borja, ago., 2019.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul./dez., 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP-UNICAMP**, n. 48, p. 20-45, São Paulo, 2000.

TADINI, Rodrigo Fonseca; MELQUIADES, Tania. **Fundamentos do turismo**. v. 1. Rio de Janeiro: CECIERJ, 2010. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/012016/5834ca099d14e0f180e0f7c7bbac715c.pdf>. Acesso em: 5 out. 2019.

TRENTIN, Fábila; FRATUCCI, Aguinaldo César. Política Nacional de Turismo no Brasil: da municipalização à regionalização. **Book of Proceedings** – International Conference on Tourism & Management Studies, v. I, Algarve, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/8408968/BOOK_OF_PROCEEDINGS_VOL_I_INTERNATIONAL_CONFERENCE_ON_TOURISM_and_MANAGEMENT_STUDIES_ALGARVE_2011_COLLABORATIVE_DESTINATION_MARKETING. p 839-848. Acesso em: 22 abr. 2019.

WINTER, Soren C. Implementation perspectives: status and reconsideration. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. **Handbook of Public Administration**. Sage Publications, 2002.

WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO). **Why tourism?** 2018. Disponível em: <http://www2.unwto.org/content/why-tourism>. Acesso em: 2 fev. 2019

WORLD TOURISM ORGANIZATION (UNWTO) .Sustainable Development of Tourism. **Definição**. 2019. Disponível em: <http://sdt.unwto.org/content/about-us-5>. Acesso em: 2 out. 2019

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista realizada com a Diretora de Turismo, da Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer - SMCTEL, Odete Claudina da Rosa

Bateria 1 – Critérios exigidos

- 1) Existe um órgão ou entidade responsável pela pasta do turismo?
- 2) Existe dotação orçamentária destinada ao turismo?
- 3) Possui prestador de serviços turísticos cadastrados no Cadastur?
- 4) Possui o Termo de Compromisso assinado pelo Prefeito e/ou responsável pela pasta, aderindo ao Programa de Regionalização do Turismo?

Bateria 2 – Ação do município com relação ao compromisso com a regionalização

- 1) Existe ou o que está sendo feito para indicação e manutenção atualizada no SISPRM do nome do representante municipal responsável pela interlocução do Programa de Regionalização do Turismo?
- 2) Existe ou o que está sendo feito para destinação anual de recursos orçamentários para o turismo?
- 3) Existe ou o que está sendo feito para incentivo e acompanhamento do número de prestadores de serviços do seu município no Cadastur?
- 4) Existe ou o que está sendo feito para o apoio ao desenvolvimento do turismo regional de forma cooperada?
- 5) Existe ou o que está sendo feito com relação ao planejamento estratégico integrado à região?
- 6) Existe ou o que está sendo feito para a participação na Instância de Governança Regional?

Bateria 3 - Atendimentos dos critérios facultativos do Mapa do Turismo pela SMCTEL

Existe no município? Conforme a resposta complementar as informações (nº leis, tipo de ação, motivo de não realização, etc).

- 1) Lei Municipal de Turismo vigente?

- 2) Fundo Municipal do Turismo?
- 3) Diagnóstico da oferta turística?
- 4) Estudo da demanda turística?
- 5) Plano Municipal de Turismo?
- 6) Projeto/ação do Plano Municipal executado ou em execução?
- 7) Diretrizes de Turismo no Plano Diretor Municipal?
- 8) Plano de Marketing e/ou posicionamento de mercado?
- 9) Participação do município em programas e ações do governo Estadual e Federal?
- 10) Programas/ ações de fomento ao empreendedorismo turístico local?
- 11) Associação/cooperativa ao setor de turismo?
- 12) Mecanismos de incentivos fiscais ou tributários para o setor de turismo?
- 13) Um banco de imagens com fotos e/ou vídeos atualizados dos principais atrativos do município?
- 14) Site atualizado com informações turísticas do município?
- 15) Material promocional do município?
- 16) Comercialização do município por agências/operadoras?
- 17) Série histórica do fluxo de turistas no município?
- 18) Monitoramento da ocupação hoteleira do município?
- 19) Sistema de monitoramento das ações de Desenvolvimento turístico do município?
- 20) Sistema de monitoramento e avaliação de resultados e impactos do turismo no município?
- 21) Monitoramento da evolução da arrecadação de impostos do setor de turismo no município?
- 22) Monitoramento do perfil e da satisfação dos turistas que visitaram o município?

Bateria 4 - Situação do Conselho Municipal de Turismo do município de São Borja/RS

- 1) O Município possui Lei Municipal de criação do Conselho Municipal do Turismo?
- 2) Qual o número da Lei Municipal?
- 3) O Conselho se manteve ativo desde sua criação?
- 4) Quem eram os representantes?

- 5) Como está atualmente a atuação do Conselho?
- 6) Quais os objetivos do Conselho?
- 7) Atualmente quem são os representantes que integram o Conselho?
- 8) O Conselho Municipal de São Borja (existente ou o proposto) se enquadra como uma política voltada para uma função:
 - () opinativa (com a responsabilidade de julgar e discutir os assuntos que lhes forem apresentados)
 - () propositiva (com poder de propor políticas na área de turismo)

Bateria 5 - Atividades de sensibilização e mobilização

- 1) Que atividades (reuniões, palestras, alguma outra campanha) o setor já realizou ou realiza para demonstrar a importância do turismo para São Borja e região?
- 2) De que forma divulga o Programa de Regionalização do Turismo, para a comunidade saaborjense (empresa, grupos de interesses, equipe de trabalho dos locais turísticos e/ou comunidade em geral)?
- 3) Os atores (empresários, trabalhadores dos hotéis, bares, restaurantes, responsáveis pelos atrativos, artesões e comunidade em geral):
 - a) reconhecem as qualidades do nosso patrimônio, da cultura, da história e outros aspectos para o desenvolvimento do turismo?

Sim	Por quê? De que forma?
Não	Por quê?

- b) reconhecem as oportunidades de negócios através do desenvolvimento do turismo?

Sim	Por quê? De que forma?
Não	Por quê?

- 4) Alguma informação que não tenha sido abordada e que considera importante para contribuir com trabalho sobre o turismo?

APÊNDICE B - Questionário aplicado para os atores atividades do turismo

<p>1) Identificação do entrevistado. <input type="checkbox"/> Trabalhador da rede hoteleira <input type="checkbox"/> Trabalhador da rede de bares, restaurante e similares <input type="checkbox"/> Artesãos <input type="checkbox"/> Taxistas <input type="checkbox"/> Responsáveis pelos serviços, equipamentos ou atrativos turísticos (museus). <input type="checkbox"/> Profissionais da área de turismo (agência). <input type="checkbox"/> Outro estabelecimento comercial/atores.</p>	<p>5) Região turística a qual São Borja pertence? <input type="checkbox"/> Não tenho conhecimento <input type="checkbox"/> Tenho conhecimento. Qual o nome da região? _____ _____ _____</p>
<p>2) Quanto tempo exerce a atividade? <input type="checkbox"/> Menos de 2 anos <input type="checkbox"/> De 2 a 6 anos <input type="checkbox"/> De 6 a 10 anos <input type="checkbox"/> Mais de 10 anos</p>	<p>6) Você já participou de atividades sobre a importância do desenvolvimento do turismo em São Borja e na região? <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Sim. Cite alguma atividade: _____ _____ _____</p>
<p>3) Você considera São Borja uma cidade turística? <input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não. Por quê? _____ _____ _____</p>	<p>7) Se um visitante pedir a seguinte informação: o que tem para fazer ou conhecer na cidade? <input type="checkbox"/> Não saberia informar. <input type="checkbox"/> Indicaria: _____ Por quê? _____ _____</p>
<p>4) Quem é o turista para você? <input type="checkbox"/> Visitante que está na cidade por motivo de férias. <input type="checkbox"/> Visitante que está na cidade por motivos familiares, educacionais, tratamento de saúde, para evento, entre outros. <input type="checkbox"/> Pessoas que viajem para lugares turísticos <input type="checkbox"/> Outra resposta. _____ _____ _____</p>	<p>8) O turismo impacta em seu negócio? <input type="checkbox"/> Não impacta. <input type="checkbox"/> Impacta. De que forma? _____ _____ _____ _____</p>
<p>9) Gostaria de contribuir com alguma sugestão para ações que visam o desenvolvimento do turismo em São Borja?</p>	

APÊNDICE C – Relatório Técnico destinado à Prefeitura Municipal de São Borja/RS



RELATÓRIO TÉCNICO

**O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A
APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS**

Pesquisadora: Tanize Damian Pizzuti da Silva

Orientadora: Dr^a. Carmen Regina Dorneles
Nogueira



RELATÓRIO TÉCNICO

O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS

Pesquisadora: Tanize Damian Pizzuti da Silva

Orientadora: Dr^a. Carmen Regina Dorneles
Nogueira

Destinatário: Secretaria Municipal de Cultura,
Turismo, Esporte e Lazer (SMCTEL)

São Borja/RS
Novembro-2019

S586r Silva, Tanize Damian Pizzuti

Relatório técnico: o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e a aplicabilidade no município de São Borja/RS / Tanize Damian Pizzuti da Silva. - 2019.
32 p.

Relatório técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado profissional - 2019.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Carmen Regina Dorneles Nogueira.

1. Turismo. 2. Planejamento regional. I. Nogueira, Carmen Regina Dorneles. II. Universidade Federal do Pampa, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional IV. Título.

CDU: 338.48

RESUMO

O presente relatório técnico tem o objetivo de apresentar uma análise de como ocorre a implantação e desenvolvimento do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no município histórico de São Borja/RS. A escolha da pesquisa na área de políticas públicas para o turismo na cidade fronteira de São Borja-RS deve-se a sua importância com relação à sua posição geográfica estratégica, seu potencial turístico, histórico, cultural, político, educacional, ambiental, de negócios, além da questão aduaneira, que também merece destaque pelo impacto na economia local. É de suma relevância a aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo – PRT para fortalecer o turismo em âmbito regional, de forma que os municípios sejam integrados em regiões turísticas para melhorar e estimular o desenvolvimento do turismo local e regional. Quanto à metodologia, consiste em pesquisa bibliográfica, documental, de informações eletrônicas e de campo com a realização de entrevistas e questionários aplicados com atores que trabalham em atividades que contemplam o setor de turismo. Analisando os resultados, percebeu-se que o município de São Borja/RS sempre fez parte de uma região turística integrante do PRT, porém as ações nos planos de governo municipal não contemplavam diretamente a aplicabilidade do referido programa. Somente em 2018 que o órgão municipal responsável pelo turismo – SMCTEL iniciou as tratativas para atender o PRT.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	157
2 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA.....	158
3 CONCLUSÃO.....	180
REFERÊNCIAS.....	181
ANEXO A.....	182

1 INTRODUÇÃO

Este relatório técnico tem o objetivo de apresentar o resultado da pesquisa realizada no município de São Borja/RS, a qual trata da regionalização do turismo, elencada como um dos princípios da Política Nacional de Turismo, da Lei Geral do Turismo, n. 11.771/2008, como um ato político preocupado em transformar a parceria e a ação municipal articulada para estimular e fomentar o processo de desenvolvimento local e regional de uma região turística brasileira. A política pública Programa de Regionalização do Turismo - PRT implementada pelo governo federal traz na sua proposta toda a estrutura para uma gestão regionalizada da atividade turística.

2 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS

Os municípios assistidos pelo programa PRT e que se encontram agrupados em regiões turísticas possuem autonomia para executar as estratégias propostas pelo programa, porém essa política pública precisa estar apoiada nas normas estabelecidas pelo programa e os implementadores, os chamados atores dos órgãos governamentais e não-governamentais, precisam estar aptos a executarem esse programa junto à comunidade, município e região, para, assim, dar suporte à concretização das ações propostas pelo PRT.

Perante isso, é possível afirmar que o município de São Borja faz jus de ser assistido pelo programa PRT, uma vez que, desde a implantação dessa política pública, sempre fez parte de uma região turística formatada pelo Mapa do Turismo. Também é possível declarar que o órgão público, no caso a Prefeitura Municipal e a SMCTEL, respondem como os principais atores frente à execução da política do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, em âmbito municipal.

Nas orientações propostas pelo governo federal para executar a política estratégica de ações de sensibilização e mobilização dos envolvidos com as atividades de turismo, e assim, colaborar com a implementação da política pública do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, o governo propõe algumas técnicas básicas e o uso dos meios de comunicação nas atividades de sensibilização como: o rádio, a televisão, cartaz, jornais e também o uso de folhetos. Porém, é o uso da internet e das redes de relacionamentos que merece atenção para a divulgação do processo de sensibilização, pois a era digital consegue atingir um número maior de pessoas e, assim, agilizar os objetivos do material a ser publicizado (BRASIL, 2019).

Para descobrir como a política estratégica de sensibilização e mobilização do PRT está sendo executada pelo município de São Borja, sentiu-se a necessidade de incluir na pesquisa denominada **“POLÍTICA PÚBLICA EM TURISMO: A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS”**, além dos atores públicos do órgão público municipal, os atores envolvidos com as atividades turísticas, com o intuito de verificar de que forma está sendo conduzida a implementação das ações de sensibilização e mobilização sobre a importância do turismo. Para essa etapa da

pesquisa foi aplicado um questionário para os seguintes atores: empresários e/ou trabalhadores da rede hoteleira, de bares e restaurantes, classe de taxistas, responsáveis pelos serviços, equipamentos ou atrativos turísticos (museus), profissionais da área do turismo (agências) e outros, como, por exemplo, os artesãos e os garçons, os quais, pela sua ocupação profissional, têm importância e atuação direta, além de fornecer suporte para complementar a atividade de turismo. O referido questionário foi aplicado no período de 10 a 30 de setembro de 2019.

A amostra estabelecida para aplicação do questionário incluiu estabelecimentos de atividades de turismo que foram selecionados conforme informações do Observatório do Turismo do Estado do Rio Grande do Sul. Além desses estabelecimentos, foram incluídos outros atores pela sua importância e atuação direta com a atividade turística para a realidade do município de São Borja/RS. Após a tabulação dos questionários, o perfil dos entrevistados configurou-se com as seguintes características:

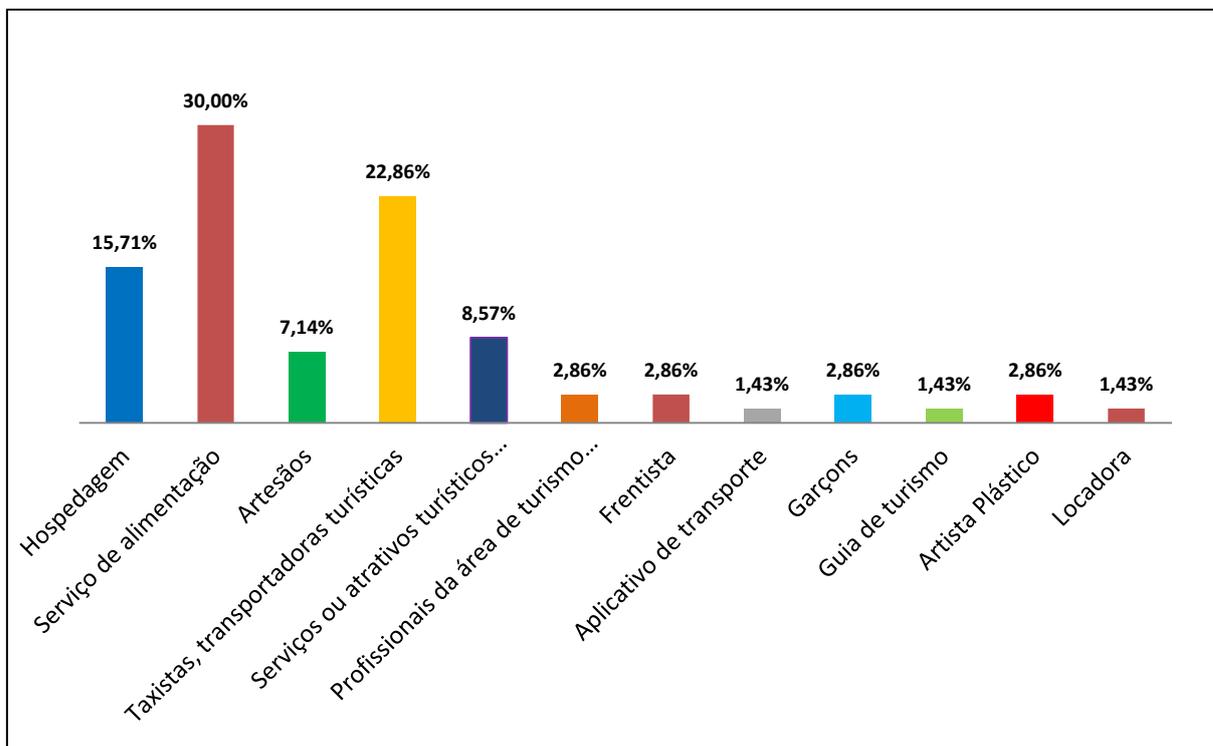
Quadro 1 - Entrevistas executadas

Estabelecimentos de atividades turísticas	Total da Amostra	Entrevistas executadas	Entrevistas com outras atividades para atendimento do turismo
Serviços de Alimentação	21	21	
Meio de hospedagem	5	11	
Transporte terrestre	24	16	
Agência de Viagem	2	2	
Atividade de Cultura e Lazer	5	6	
Locadora de Veículo	1	1	
Transporte Aquaviário	0	0	
Transporte Aéreo	0	0	
Frentista			2
Aplicativo de transporte			1
Garçom			2
Guia de turismo			1
Artista Plástico			2
Artesão			5
Pesquisa	58	57	13
Resultado final da pesquisa			
Executado da amostra		57	
Executado com outras atividades		13	
Total executado		70	

Fonte: Resultado da Pesquisa (2019). Elaborado pela autora

Demonstrada a identificação do perfil da amostra, na sequência é apresentado o perfil dos entrevistados, o qual está exposto no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Perfil dos entrevistados

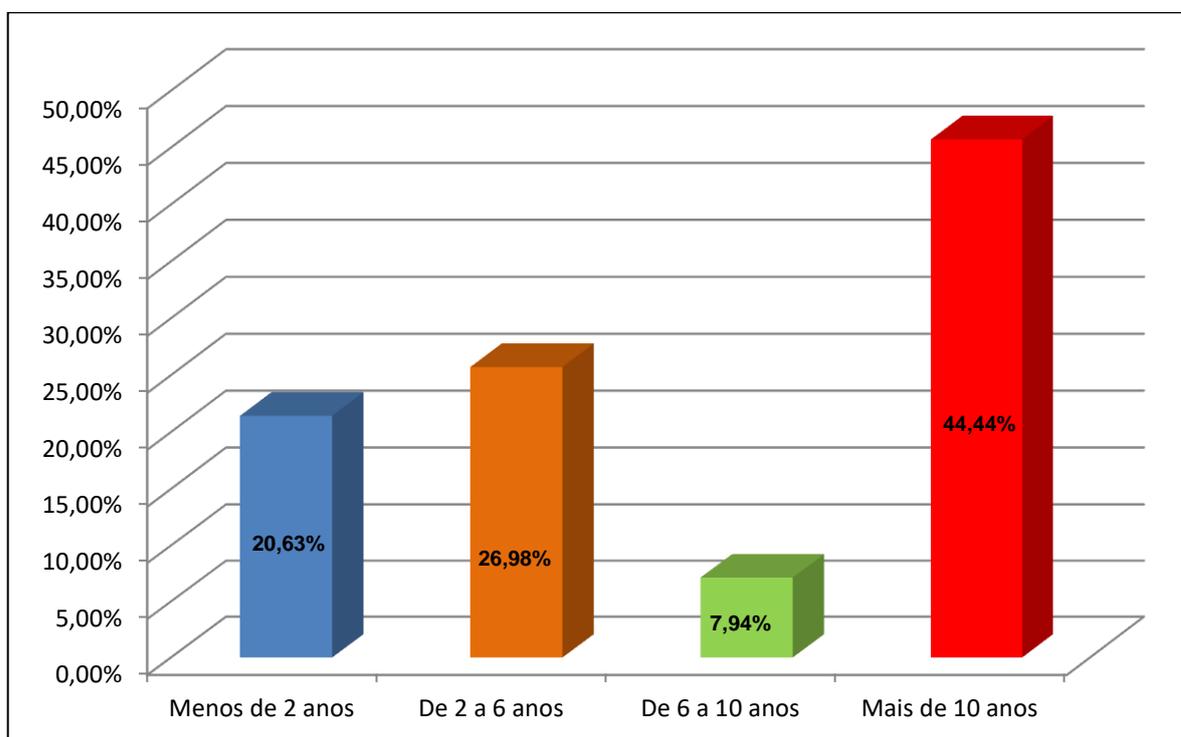


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019).

Percebe-se, através do gráfico 1, que a maioria (68,57%) das empresas/estabelecimentos entrevistados atuam nos ramos de alimentação, 30,00%, transporte, 22,86% e hospedagem, 15,71%, o que pressupõe ser suficiente para atender a demanda turística do município, porém existem setores como, por exemplo, o de profissionais da área de turismo (agências), que podem atuar mais diretamente com o desenvolvimento e exploração do turismo na cidade.

Quanto ao tempo de atividade das empresas/estabelecimentos que atuam diretamente com turistas no município de São Borja/RS, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 2 – Tempo de atividade

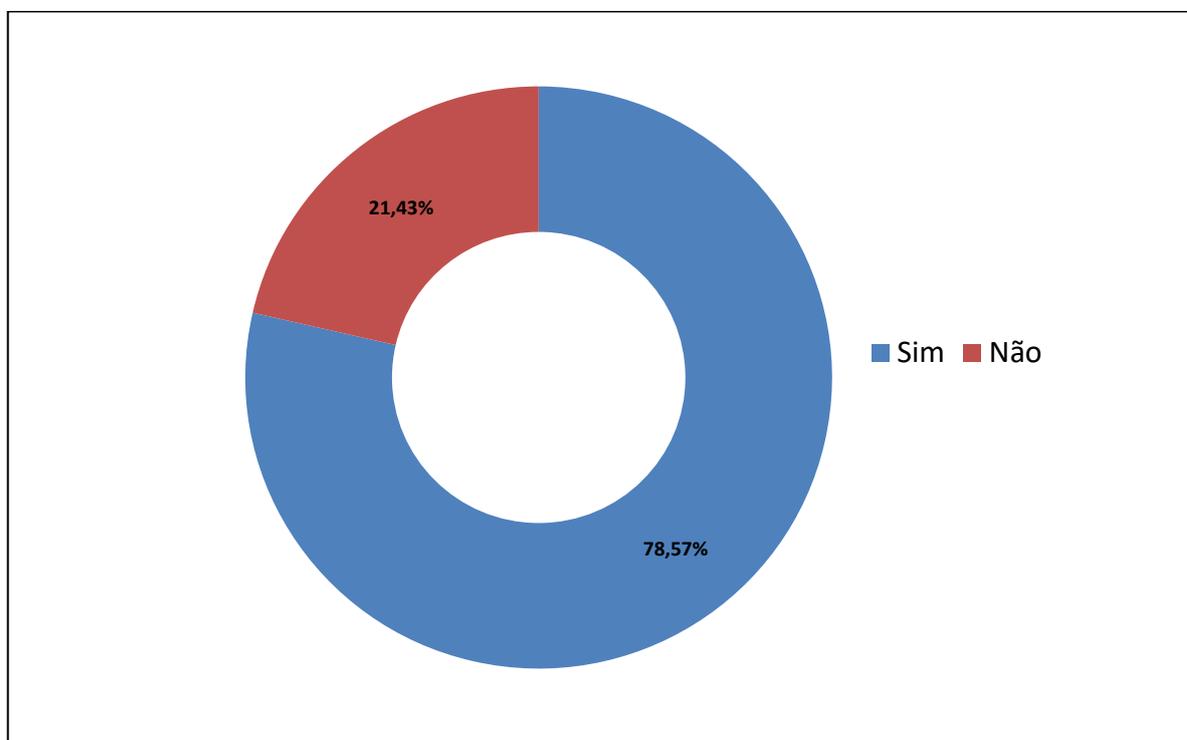


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Através do gráfico 2 pode-se inferir que a maioria dos estabelecimentos pesquisados demonstraram possuir solidez em suas atuações. Isso pode ser comprovado pelo fato de que 52,38% dos entrevistados afirmaram estar há mais de 6 anos atuando em seus respectivos setores. Desse modo, pode-se concluir que as estratégias de ação e atuação definidas para a formatação atual do mercado é eficiente, visto que 7,94% delas estão no mercado há mais de 6 anos e 44,44% há mais de 10 anos.

Como trazido anteriormente, São Borja é identificada como sendo uma cidade turística em decorrência dos pontos turísticos e dos emblemas/títulos que lhe são atribuídos, tais como: Terra dos Presidentes e “Primeira dos Sete Povos” e como Capital do Fandango. Essa realidade também foi constatada através das entrevistas realizadas com os atores envolvidos com a atividade turística no município de São Borja/RS, conforme demonstrado no próximo a seguir:

Gráfico 3 – Percentual de entrevistados que consideram São Borja/RS uma cidade turística

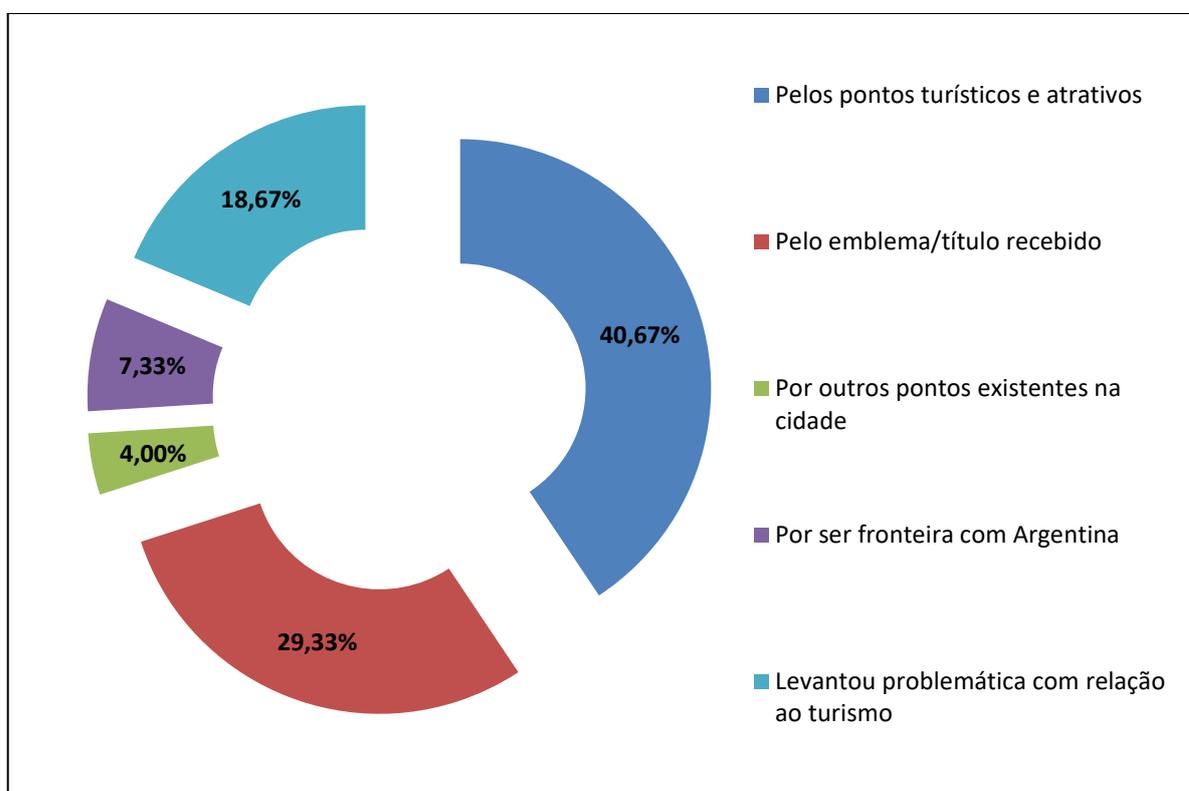


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Ao analisar o gráfico 3 este reconhecimento fica explícito na medida em que 78,57% dos entrevistados afirmaram considerarem São Borja/RS um município turístico e apenas 21,43% não o reconhecerem como tal.

Esse resultado é corroborado quando se observa os motivos pelos quais os entrevistados consideram São Borja/RS uma cidade turística, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Motivos pelos quais os entrevistados consideram São Borja/RS um município turístico

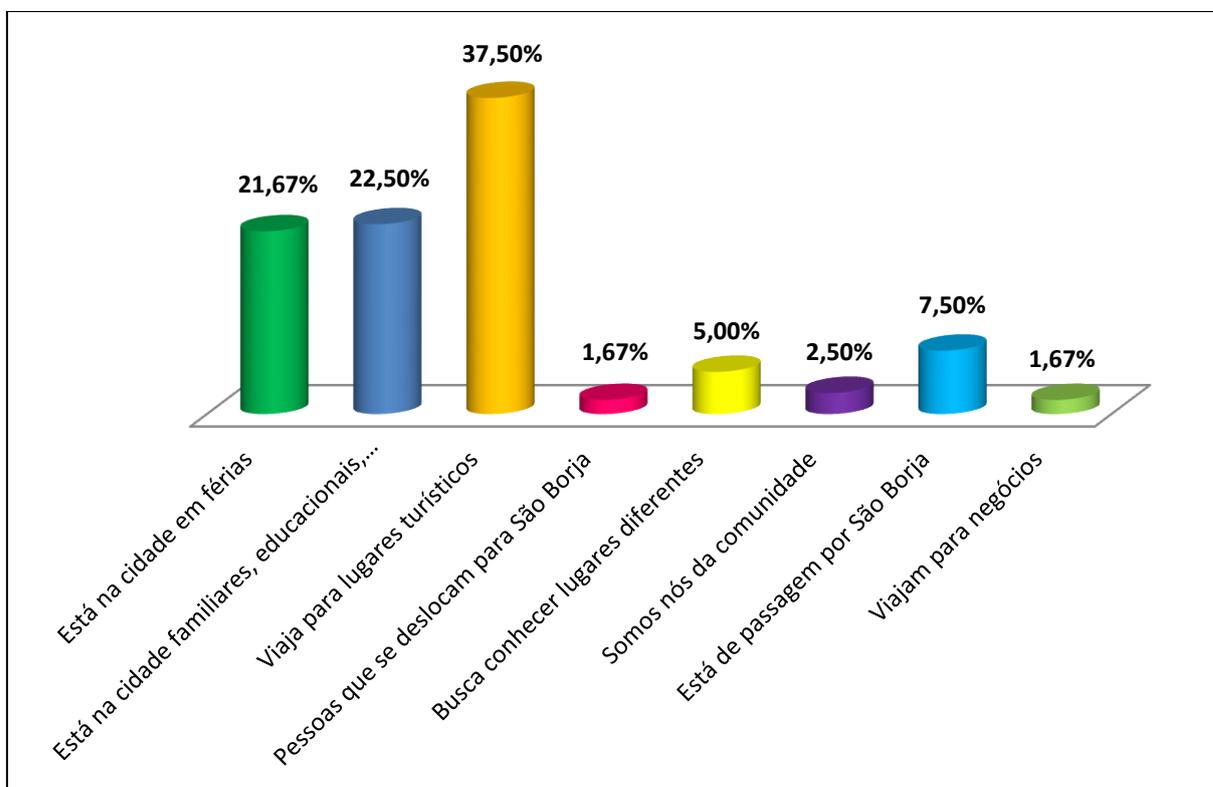


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Desse modo, 40,67% dos entrevistados consideram São Borja/RS um município turístico pelos seus pontos e atrativos turísticos, seguido de 29,33% que afirmaram que o emblema/título recebido pelo município é um fator que o torna turístico. Além disso, mesmo que não se tenha obtido um percentual significativo, deve-se destacar o motivo de São Borja/RS ser um município fronteiriço. Isso, pois, 7,33% responderam que consideram o município com um atrativo turístico pelo fato de o mesmo estabelecer fronteira com a Argentina, o que representa um ponto de apoio para o público que está de passagem e utiliza os serviços oferecidos pelo município.

Já em relação ao entendimento dos entrevistados acerca de quem é o turista, obtiveram-se diversos pontos de vista, os quais estão demonstrados no próximo gráfico:

Gráfico 5 – Visão do que é um turista para os envolvidos na atividade turística de São Borja/RS



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

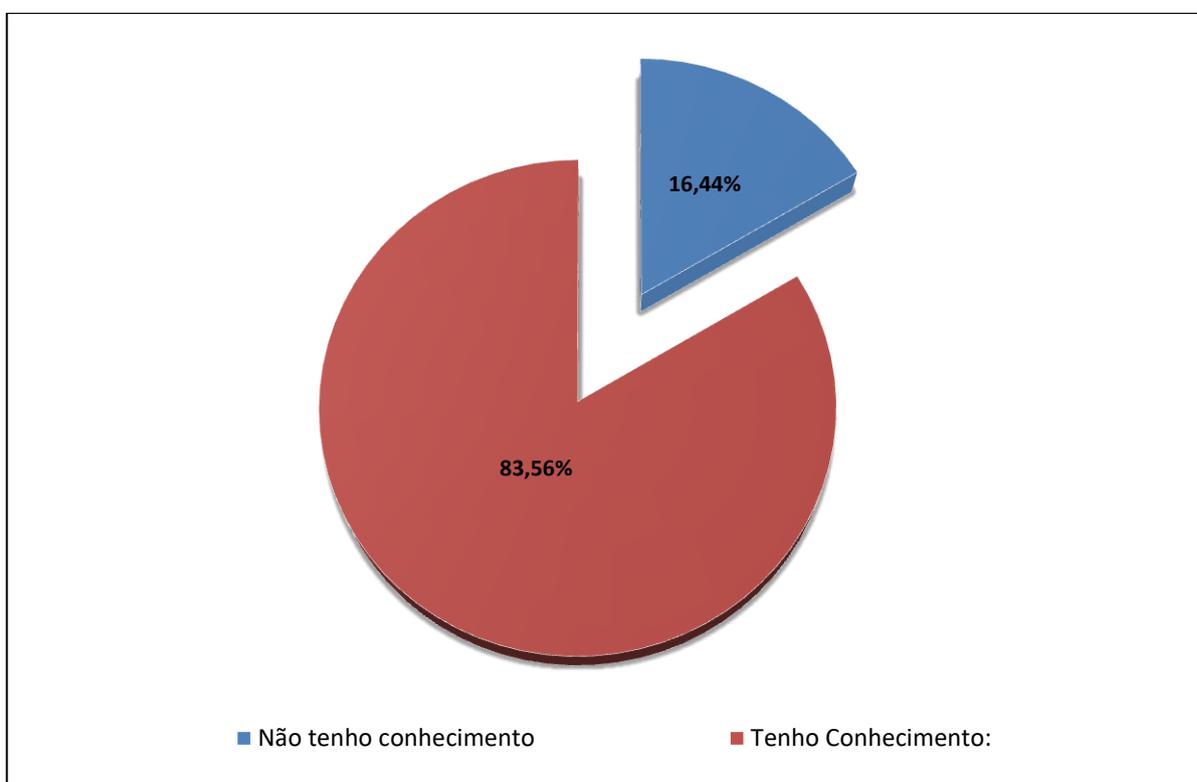
Nos dados revelados pelo gráfico 5, o qual demonstra a visão dos atores entrevistados em relação a figura do turista, verifica-se as seguintes concepções acerca do questionamento: 37,50% identificam o turista como sendo alguém que viaja para lugares com atrativos turísticos, 22,50% reconhecem o turista como aquele que está na cidade para visitar familiares, por motivos educacionais, para tratamento de saúde e outros eventos, já 21,67% dos entrevistados acreditam que o turista é o indivíduo que está na cidade por motivo de férias. É válido apontar que essas três concepções representam o percentual de 81,67%, do total dos entrevistados.

Além disso, foram identificadas outras visões acerca de quem os entrevistados consideram turistas. Assim, 14,17% entendem que o turista é quem faz o deslocamento para São Borja por motivo de passagem ou para conhecer lugares diferentes. Outro resultado obtido que chama atenção, embora pouco expressivo, é o percentual de 2,50%, que considera o turista a comunidade de São Borja.

Essa multiplicidade de visões acerca do turista corrobora com a concepção de turismo abordada no capítulo 2 desta pesquisa, no qual se abordou que o turismo está associado ao deslocamento das pessoas para determinados locais e por motivos diversos.

Já em relação ao fato de São Borja/RS pertencer ou não a uma região turística, a maioria dos entrevistados afirmaram que acreditam que há, sim, o pertencimento, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 6 – Percentual de conhecimento a qual região turística pertence o município de São Borja/RS

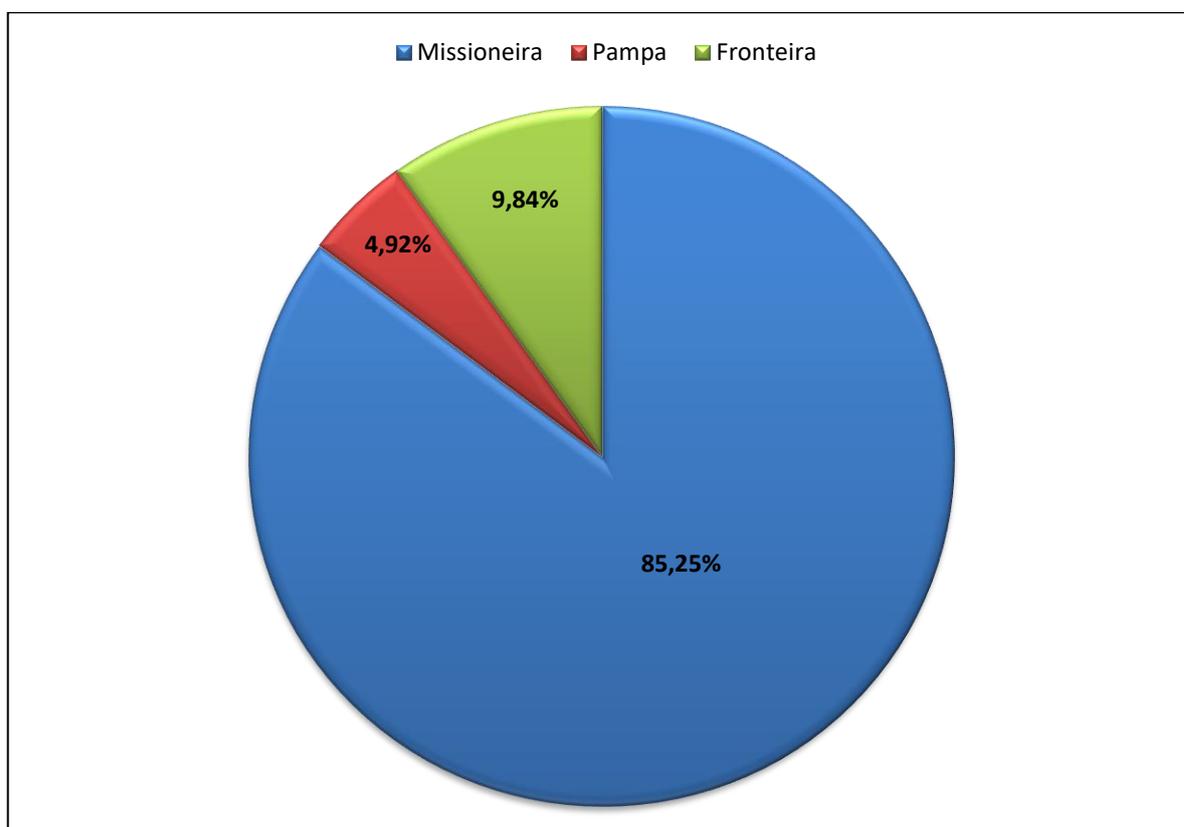


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Desse modo, conforme exposto no gráfico 6, 83,56% dos entrevistados identificaram São Borja como pertencente a uma região turística, ou seja, a grande maioria.

Desse percentual de 83,56% entrevistados que afirmou que acredita que São Borja pertença a uma região turística, grande parte forneceu como resposta a mesma região turística:

Gráfico 7 – Região turística a qual São Borja pertence

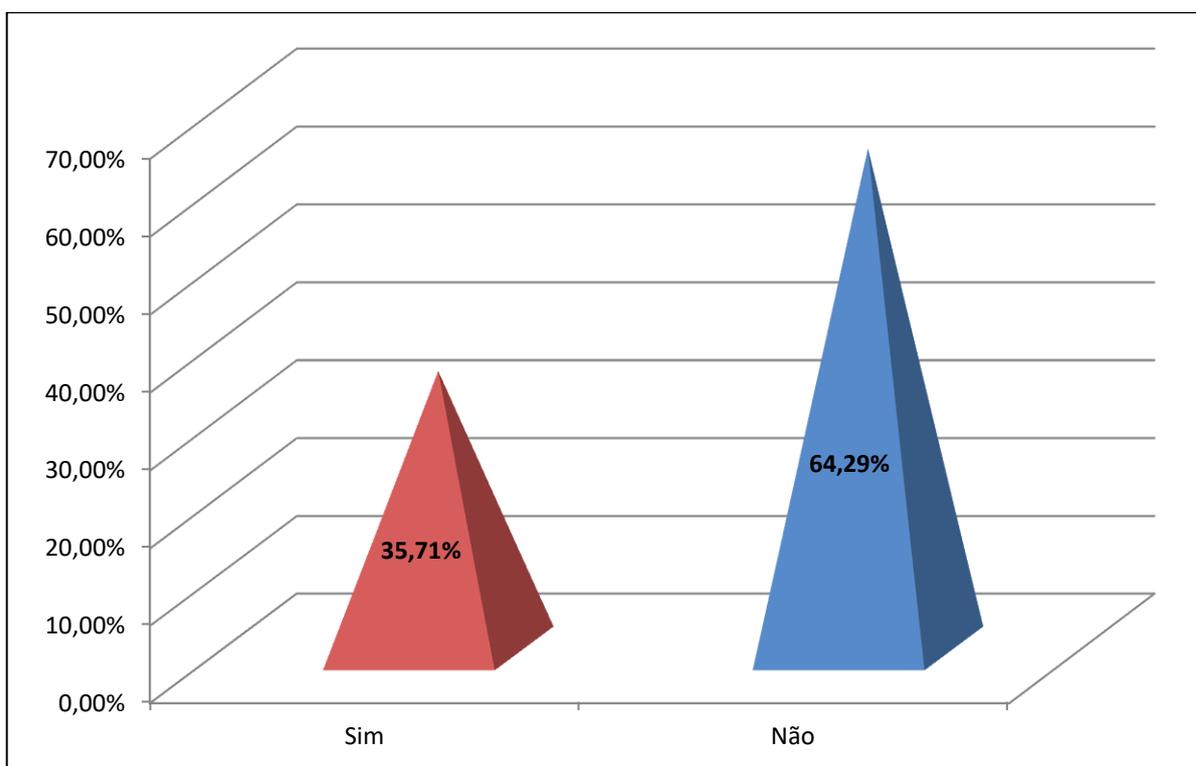


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Observa-se, então, que 85,25% dos entrevistados que haviam respondido que São Borja pertencia a uma região turística, afirmaram que o município é pertencente à região turística denominada Missões. Porém, vale destacar que as respostas obtidas foram “deduzidas” pelos entrevistados pelo fato do município fazer parte dos Sete Povos das Missões, mas não com o conhecimento de que existe uma política nacional de regionalização e São Borja esteja integrada nessa política.

Quanto à participação dos entrevistados em atividades desenvolvidas pelo poder público municipal para promover o desenvolvimento do turismo no município, a maioria afirmou nunca ter participado de ações dessa natureza:

Gráfico 8 – Participação dos entrevistados em atividades sobre o turismo

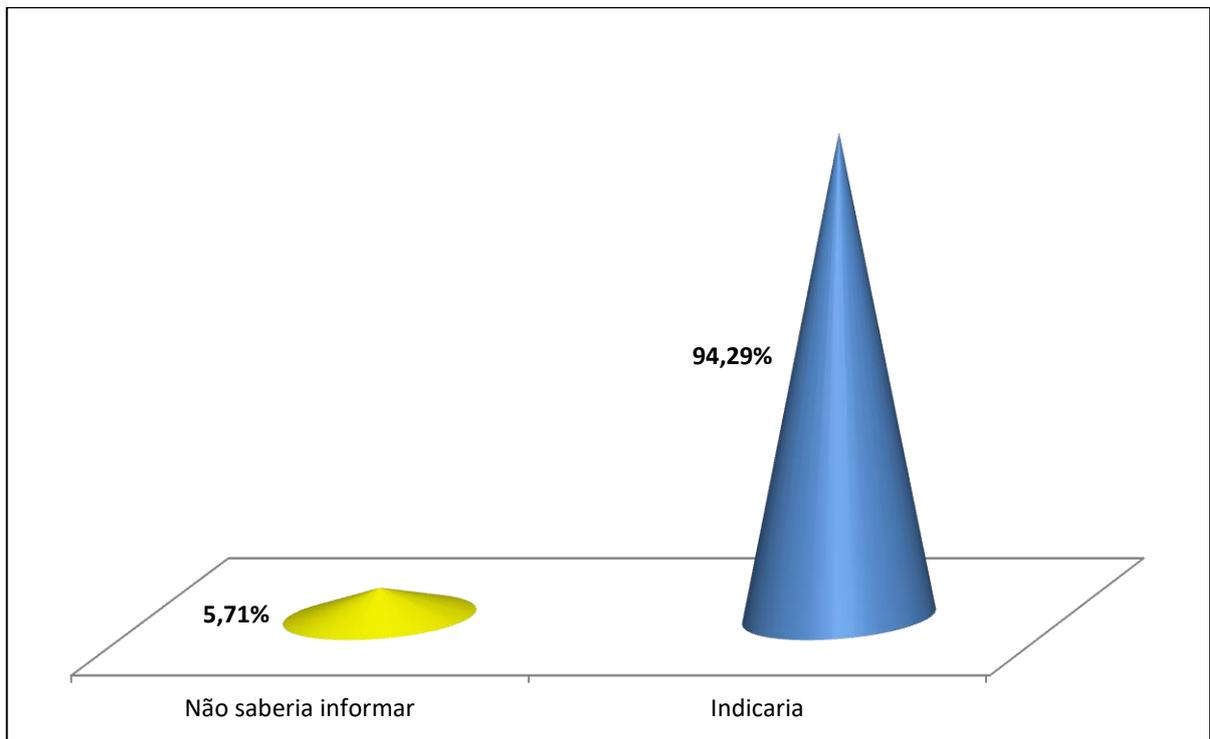


Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Observa-se, então, que 64,29% responderam que nunca participaram de atividades, cursos, palestras, seminários sobre a importância do desenvolvimento do turismo em São Borja e região, comparando com os 83,66% (ver gráfico 6) que sabem que São Borja pertence a uma região turística e aos 78,57% que identificam São Borja como sendo uma cidade turística (gráfico 3), pode-se concluir que este conhecimento é empírico, ou seja, obtido por meios próprios, ouviu falar, alguém comentou, assistiu a um programa na TV, isto é, obteve-se o conhecimento de outras fontes que não as realizadas para divulgar e promover o turismo em São Borja.

Os entrevistados também foram questionados se eles saberiam informar aos turistas acerca dos pontos turísticos existentes em São Borja/RS, sendo que quase a totalidade deles respondeu positivamente, como demonstrado a seguir:

Gráfico 9 – Conhecimento dos pontos e atrativos turísticos de São Borja/RS



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

No gráfico 9, vê-se que 94,29% dos entrevistados saberiam informar ao turista os pontos turísticos de São Borja, porém estes pontos ficariam restritos aos Museus, Cais do Porto, Cemitério e Mausoléu, sendo que, como demonstrado no quadro 31, existem outros pontos considerados turísticos no município:

Quadro 2 – Atrativos ou pontos turísticos indicados pelos entrevistados

Pontos Turísticos	Perc.
Museus	28,72%
Cais do Porto	17,55%
Cemitério	14,36%
Mausoléu/Estátua	11,17%
Gastronomia	5,32%
Semana Farroupilha/entidades tradicionalistas	3,72%
Ponte Internacional	4,79%
Parcão	2,66%
Fontes	2,13%

(continua)

Quadro 2 – Atrativos ou pontos turísticos indicados pelos entrevistados

(continuação)

Pontos Turísticos	Perc.
Santo Tomé	1,60%
Praças	1,60%
Igreja Matriz	1,60%
Túmulo Maria do Carmo	1,06%
Parque de Exposições	1,06%
Aeroporto	0,53%
2 RC Mec	0,53%
Vinícola Malgarim	0,53%
Prefeitura	0,53%
Rodoviária	0,53%

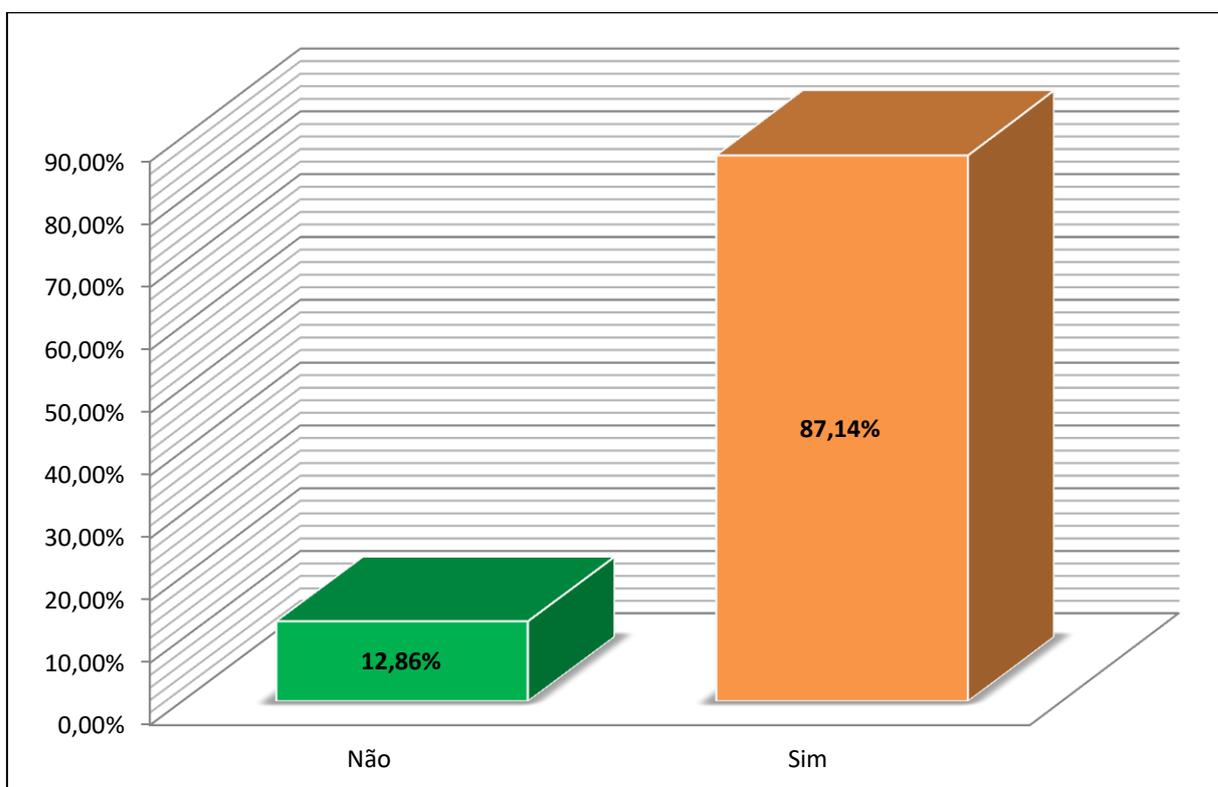
Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019) (conclusão)

Talvez essa lacuna de falta conhecimento sobre os pontos e eventos turísticos de São Borja seja reflexo dos dados identificados na análise do gráfico 8, no qual foi demonstrado que 64,29% dos entrevistados afirmaram não terem participado de ações proveniente do poder público municipal sobre a importância da atividade turística para o município.

Outra consequência dessa escassez de ações voltadas para informar acerca do potencial turístico de São Borja/RS pode ser verificada quando os entrevistados deixaram de considerar outros pontos como atrativos turísticos, tais como: Fontes São João Batista e São Pedro, CTG's, Semana Farroupilha, Praças, Vinícola, Parcão, 2º RC Mec, Concurso de Bandas, Concurso de Músicas de Carnaval, São Borja em Dança, Semana da Gastronomia do Instituto Federal Farroupilha. Isso tudo reforça que o conhecimento está muito restrito comparando-se às potencialidades listadas no quadro 17.

No próximo gráfico é demonstrada a relação turismo x negócio sob a ótica dos entrevistados:

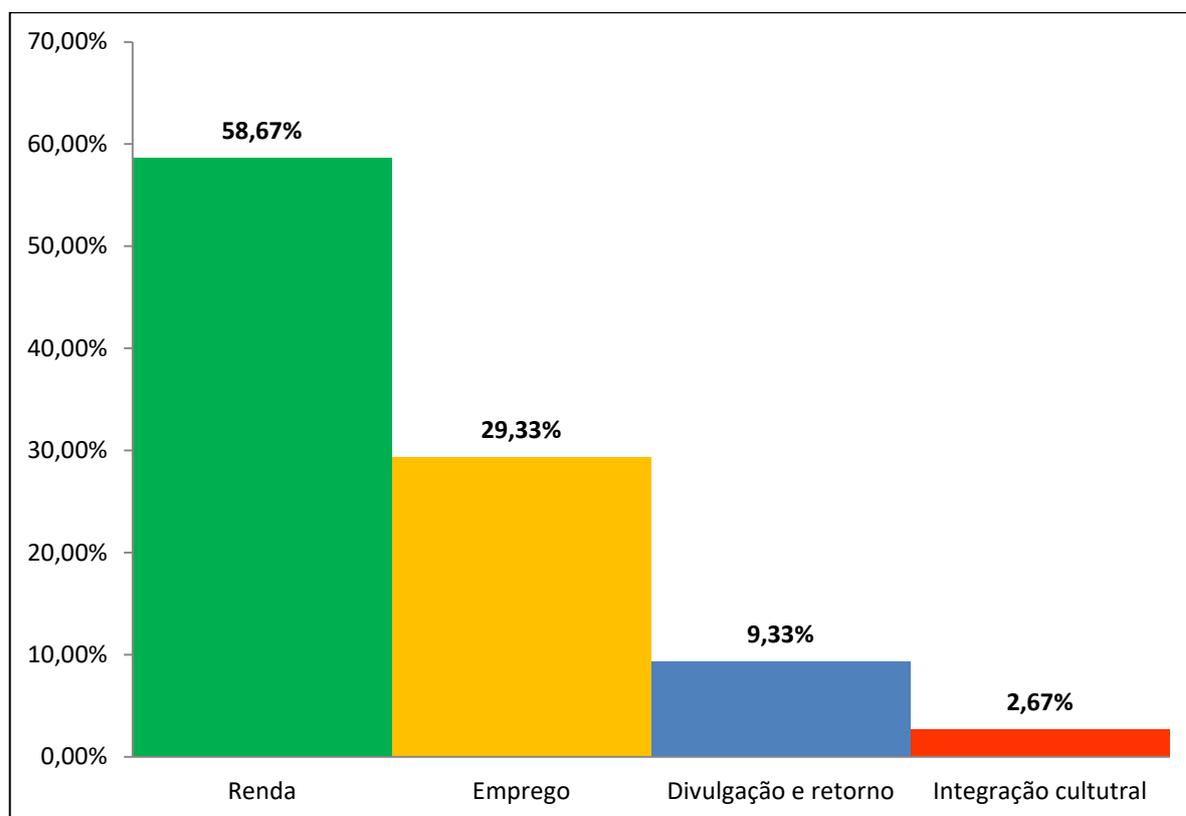
Gráfico 10 – Turismo x Negócio



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019).

Observa-se que 87,14% dos entrevistados identificaram o turismo como um importante fomentador de seus negócios e do impacto que ele tem na cidade. Quando questionados sobre que impactos o turismo tem em seus negócios, obtiveram-se os seguintes resultados:

Gráfico 11 – Impacto do turismo



Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

Verifica-se, que do percentual de 87,14% dos entrevistados que afirmaram que o turismo tem impacto em seus negócios, 58,67% deles justificaram seu posicionamento pelo fator incremento na renda e 29,33% com o aumento na oferta de emprego.

A partir dos dados obtidos através da aplicação dos questionários não foi identificada nenhuma ação concreta por parte desses empresários para divulgar seus estabelecimentos aos turistas e melhor aproveitar este potencial pra alavancar seus empreendimentos, sendo que, na sua maioria, esperam que esta iniciativa aconteça por iniciativa do poder público. Porém, existem atitudes que são únicas e de exclusiva responsabilidade dos administradores dos empreendimentos, como, por exemplo, mostrar ao turista que São Borja oferece uma boa gastronomia ou hotéis preparados para hospedagem dos visitantes, produtos artesanais e obras de arte para adquirir como lembrança da cidade, dentre outras opções que podem ser criadas para favorecer a divulgação do município.

Além disso, através da aplicação dos questionários, foi possível coletar sugestões de ações para um melhor desenvolvimento do turismo local, a partir das quais forneceu subsídios para a elaboração do quadro abaixo, onde as sugestões foram agrupadas levando em consideração os elementos mais citados pelos entrevistados. Nesse quadro, também foi possível incluir as problemáticas citadas na atividade de turismo (gráfico 4) e fazer um elo entre a situação atual e a situação ideal considerada por essa amostragem da pesquisa.

Quadro 3 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados

Elementos	Pontos Negativos	Sugestões
Museus	- Horários de funcionamento dos Museus.	Funcionamento: - em fim de semana; - períodos de eventos na cidade; - feriados; - sábado à tarde.
Material de divulgação	Déficit de material: - pontos turísticos (material que tem o visitante não consegue se orientar); - informações de restaurantes, bares e hotéis.	- trabalho corpo a corpo com o comércio; - trabalho de sensibilização sobre a importância do turismo e o que pode ser explorado; - melhorar a sinalização dos pontos turísticos; - ter uma agência de turismo com ações na forma de um receptivo e não apenas emissivo.
Capacitação	- falta de profissionalismo no turismo, é muito amador; - falta de capacitação sobre o turismo, - população precisa de mais conhecimento técnico e da história do município.	- fazer com que o nativo olhe com os olhos de quem não conhece o lugar para visualizar o que pode oferecer ao turista.
Itens de lembranças	- Falta de material de lembrança de São Borja.	- central de atendimento ao turista; - material para melhor guiar os visitantes; - maior divulgação de evento da cidade (não só da Prefeitura, mas demais eventos).

(continua)

Quadro 3 – Pontos negativos e sugestões propostas pelos entrevistados

(continuação)

Elementos	Pontos Negativos	Sugestões
Visitante/passagem	<ul style="list-style-type: none"> - não fica muito tempo; - não inclui em sua rota do passeio; - acham pouca coisa que a cidade oferece. 	<ul style="list-style-type: none"> - trabalhar para proporcionar algo a mais para que os visitantes permaneçam mais tempo na cidade, consumam mais no comércio; - Semana Farroupilha já mudou o perfil dos hóspedes, o comércio deve oferecer algo a mais para consumirem; - Vender/ inovar outros atrativos para incentivar o deslocamento até São Borja; - despertar no turista de passagem o interesse em conhecer São Borja; - São Borja ser um meio de fazer turismo para quem está de passagem pelo município.
Poder público	<ul style="list-style-type: none"> - investimento é muito pouco - pouca coisa a oferecer; - havia um projeto de seminário com os taxistas sobre o turismo, mas não decolou; - pouco interesse político; - carência de ações da prefeitura com os estabelecimentos; - poder público tem que acreditar no turismo; - não é muito envolvido com a região das missões. 	<ul style="list-style-type: none"> - realizar eventos de divulgação pontos turísticos para a comunidade do município, para entender a importância da história e como aconteceu; - realizar conversas sobre a cidade, pois tem pouca informação para passar aos visitantes; - em nível de comunidade fazer um debate sobre o turismo; - mais atuação do Poder Municipal com a empresa privada; - maior preocupação com a manutenção dos locais turísticos - ter um projeto mais ativo; - poder público tem que agir como um gestor de fomento de turismo, não fazer, incentivar a comunidade a inovar nas atividades para ser mais atrativa para os visitantes; - existência de um projeto de governo, independente da gestão para dar continuidade nas atividades do turismo; - ter um planejamento, firmar-se com uma identidade cultural e não ficar criando coisas novas a cada gestão; - ter um plano de curto, médio e longo prazo e o CMT ser mais ativo, fazer as coisas acontecerem; - fazer um trabalho de divulgação de todos os eventos do município em outros eventos.

Fonte: Elaborado pela autora, baseado em pesquisa aplicada (2019)

(conclusão)

RECOMENDAÇÕES

Ao considerar o que foi pontuado como resultado, a pesquisadora propõe algumas recomendações com a intenção de colaborar com a SMTCEL na implementação de ações para melhorar a situação atual, principalmente no que se refere à sensibilização dos trabalhadores da atividade turística. Outrossim, contribuir com a aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e, assim, estimular o desenvolvimento do turismo local e regional através do potencial de São Borja.

a) Implantação de um espaço de atendimento ao turista: Implantar um espaço físico para dar suporte às atividades dos artesãos para exposição de seus produtos e, dessa forma, esses atores serem um meio de divulgação das informações turísticas, de eventos e de locais do município de São Borja/RS. Traz-se o detalhamento dessa recomendação no próximo item deste estudo.

b) Trabalho de sensibilização: Fazer uso de recursos de comunicação pode contribuir para disseminar o entendimento acerca da importância do turismo, estimular a parceria público-privada a desenvolver potencialidades para atrair visitantes e aumentar o entrosamento e o comprometimento entre os atores públicos, privados e a sociedade em geral com a atividade turística. Sugere-se para atender a realidade estudada: seminários, conversas informais, atuação em redes sociais, publicações eletrônicas ou impressas, vídeos ou filmes institucionais. Essas técnicas podem resultar no reconhecimento de que o turismo em São Borja pode se transformar em uma opção:

- para melhorar o desenvolvimento local;
- para novas oportunidades de trabalho e negócio;
- para estimular o visitante a procurar atividades turísticas diferenciadas (do turismo de praia e sol) e interiorizadas da região Rota Missões;
- para aprimorar a atividade turística pela sua riqueza cultural, histórica e de patrimônio físico e histórico, para, assim, fortalecer as particularidades existentes no município de São Borja.

c) Atendimento individual específico: Realizar um trabalho de atendimento individual através de uma conversa informal, pois nem todos os atores que deveriam participar de reuniões para tratar de determinada política costumam comparecer: ou por falta de interesse ou por dificuldades de conciliar com o horário de trabalho. Esse

trabalho demanda de mais tempo, porém a sensibilização é um processo contínuo que objetiva acompanhar as mudanças da política brasileira e da realidade local da atividade turística. Para dar suporte a essa atividade é importante a parceria do órgão público com as instituições de ensino, devido ao conhecimento qualificado que disponibilizam nos seus cursos oferecidos para a comunidade.

d) Visita Pedagógica: O poder público tem a opção de buscar parceria com o IFFar (curso de Gestão em Turismo) e Unipampa, (curso de Ciências Humanas), com alunos atuando como monitores, para desenvolver um projeto educacional com o propósito de promover o conhecimento sobre os aspectos culturais, históricos e políticos, para comunidade local, através de uma visita pedagógica pela cidade histórica de São Borja/RS. A pesquisadora considera relevante essa parceria para a concretização dessa recomendação por serem meios educacionais que oferecem cursos que contemplam a temática do desenvolvimento do turismo local, sendo que cada um deles pode contribuir da seguinte forma:

- Poder público: com a infraestrutura turística, como museus, atrativos e pontos turísticos.
- IFFar: com o corpo discente do curso de Turismo para criar o formato e organização da estrutura da visitação.
- Unipampa: corpo discente com a pesquisa e explanação da evolução histórica, socioeconômica e espacial do município, abordando a temática da política, missioneira e cultural de São Borja para a roteirização da visita.
- Funcionamento: em um primeiro momento como “teste” em feriados, eventos ou datas comemorativas com o intuito de constituir uma atividade para proporcionar lazer para a comunidade local.

e) Sugestão para futuras pesquisas: A falta de um estudo relacionado à importância do desenvolvimento do turismo em São Borja aplicado na comunidade em geral, público-alvo diferente da amostra executada nessa pesquisa, impede que se contextualize a sua percepção sobre a figura do visitante e acerca das oportunidades geradas pelo desenvolvimento do turismo local. Frente a isso, a pesquisadora considera um público que tem muito a contribuir com a política pública do turismo, uma vez que as ações do turismo envolvem tanto o público receptivo, quanto o destinatário. Sendo assim, espera-se, com esse trabalho, despertar o interesse de outros pesquisadores para dar continuidade no estudo e investigar a

área de turismo na região Rota Missões e, desse modo, contribuir para a melhoria da atividade turística do lugar.

f) Preservação do patrimônio: realizar ações sobre a importância do patrimônio histórico e atividades que visem o esclarecimento de como realizar a preservação do mesmo. Essas ações também se fazem necessárias com a base da comunidade, crianças e jovens, geralmente são mais efetivas, porém de resultados de longo prazo. Para isso, utilizando alguns instrumentos, tais como: seminários, conversas informais, divulgação na mídia, publicações eletrônicas ou impressas, os quais devem ser aplicados pela SMCTEL, visando contribuir com o trabalho de conscientização da comunidade acerca da importância do patrimônio do município de São Borja/RS.

Dessas recomendações propostas, a pesquisadora optou pela elaboração de dois produtos técnicos, descritos no próximo item, para contribuir com a política de turismo do PRT no município de São Borja e, assim, contemplar o objetivo do curso do PPGPP de analisar ou avaliar políticas públicas para colaborar com o desenvolvimento regional em áreas de fronteira, como é o caso do estudo de São Borja/RS.

PROPOSIÇÃO DE PRODUTO TÉCNICO Nº 1: VÍDEO INSTITUCIONAL

A elaboração do produto técnico em uma plataforma de divulgação digital, no formato de material didático institucional (vídeo), denominado “Um olhar turístico para São Borja: reconhecendo e valorizando seus atrativos” que ocorreu após a análise dos dados, tem como propósito contribuir na aplicabilidade do Programa de Regionalização do Turismo-PRT no município de São Borja/RS. Desse modo, contou com o apoio dos acadêmicos do terceiro semestre do curso de Publicidade e Propaganda e com a estrutura e os técnicos dos laboratórios de fotografia e televisão da Universidade Federal do Pampa. A construção do produto técnico teve as seguintes etapas:

1ª fase: Definição do produto técnico e elaboração conforme os dados coletados e analisados;

2ª fase: Esquematização do conteúdo e roteiro do material juntamente com a equipe;

3ª fase: Reunião dos materiais necessários à composição do produto técnico;

4ª fase: Finalização do produto técnico;

5ª fase: Apresentação da defesa da dissertação e entrega do produto técnico.

Esse produto técnico foi elaborado pela pesquisadora por ela acreditar que o uso de um instrumento de tecnologia digital seja uma opção de disseminar a sensibilização sobre a importância de perceber o turismo e os visitantes como fonte geradora de desenvolvimento local e regional do turismo. Diante disso, pretende-se entregá-lo para a SMCTEL para que a mesma divulgue em suas plataformas digitais (*site*, Youtube) , redes sociais (Facebook, Instagram), assim como em seus eventos e atividades, com os seguintes propósitos:

- instigar o ator envolvido com o turismo a perceber a sua capacidade de contribuir para melhorar e inovar nos serviços e atrativos oferecidos para os visitantes;
- formar e divulgar conhecimentos para as pessoas e instituições envolvidas com a atividade turística para que percebam a importância do turismo para o município e região Rota Missões;
- incentivar a parceria entre o poder público, empresários e a sociedade civil para melhorar o aproveitamento do potencial turístico do município de São Borja;
- promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade local, tanto no aspecto de lazer, quanto no aspecto econômico, com oportunidade de geração de negócios e empregos no município.

PROPOSIÇÃO DE PRODUTO TÉCNICO Nº 2: IMPLANTAÇÃO DE UM ESPAÇO DE ATENDIMENTO AO TURISTA

Objetivo: A partir dos resultados da pesquisa, constataram-se as dificuldades dos turistas e da própria comunidade em obter informações dos pontos turísticos, dos atrativos, dos eventos municipais, das orientações dos locais de alimentação, hospedagem e, também, da exposição de *souvenirs* (artigos de lembranças) referentes à cidade de São Borja/RS. Em função dessa constatação, sentiu-se a necessidade de propor a implantação de um **Centro de Informação ao Turista** para atendimento aos turistas.

Justificativa: Essa estrutura física tem o propósito de uma melhoria na infraestrutura turística local para o atendimento aos turistas (visitantes) e ser um ponto de referência para a divulgação das potencialidades, dos meios de hospedagens, alimentação, eventos e outras informações importantes aos visitantes. Outra finalidade é contemplar os artesãos com um local para exposição dos

trabalhos e, assim, contribuir com o incremento de suas rendas mensais. Acrescenta-se, também, a importância de oferecer um espaço educativo para contemplar a qualificação dos estudantes universitários das instituições locais (IFFar, UERGS, Unipampa), que buscam por um estágio curricular obrigatório.

Instalação física: A Prefeitura Municipal de São Borja possui um espaço físico construído na Praça XV de Novembro – Recanto do Gaúcho – que, na maior parte do tempo, fica ocioso. Essa estrutura pode ser adaptada para a implantação do espaço físico (figura 16), com uma reforma para melhor atender a instalação dos artesãos, facilitando a disposição de seus produtos artesanais e oferecendo uma melhor estrutura no atendimento à comunidade e visitantes. Já o atendimento ficaria a cargo dos artesãos, mediante avaliação da legalidade pela Assessoria Jurídica do município.

Funcionamento: Esse espaço físico é idealizado para ser executado com o apoio dos artesãos para a realização do atendimento no Centro de Informação ao Turista. Isso, pois, existe uma feira artesanal que funciona na Praça XV de Novembro, no centro da cidade, onde as barracas são montadas em determinado dia da semana para a exposição e venda dos produtos artesanais, como mostra a figura 15. Esse espaço pode ser ampliado para melhor atender os turistas e os artesãos na venda e acesso dos produtos artesanais desenvolvidos no município. Para isso, a Prefeitura Municipal de São Borja concede o uso do espaço para exposição dos seus produtos, mas essa concessão fica condicionada à realização de um curso de capacitação pelos artesãos acerca do turismo em São Borja/RS, o qual se constitui essencial para capacitá-los visando um melhor atendimento e prestação de informações no contato com os visitantes. O horário de funcionamento também é idealizado para o atendimento diário e com esquema de escala entre os artesãos para a exposição dos seus produtos e, ao mesmo tempo, atuarem como agentes de informação turística do município.

Figura 1 – Local de realização da feira de artesanato



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2019)

Figura 2 – Estrutura sugerida para o funcionamento do Centro de Informação ao Turista



Fonte: Arquivo pessoal da autora (2019)

A dissertação na íntegra da pesquisa e análise de como ocorre **implantação de políticas públicas de turismo do Programa de Regionalização do Turismo**, no município histórico de **São Borja/RS**, estará disponível no Repositório

Institucional da Universidade Federal do Pampa – Unipampa para posteriores consultas.

3 CONCLUSÃO

No entendimento desta analista e em vista das considerações citadas acima, o município de São Borja/RS apresentou os requisitos para, até o presente momento, ser integrante da região turística Rota Missões, do PRT. Porém, verificou-se que a política pública do Programa de Regionalização do Turismo não foi versada de forma específica no único documento que norteou as ações da SMCTEL, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, das gestões municipais do período de 2008 até 2018. As estratégias de implementação do PRT não foram cumpridas na sua integralidade, porém a pesquisadora verifica os esforços da atual gestão pública no comprometimento com o programa do PRT em sanar as falhas pontuadas nos resultados da pesquisa. Porém, no que concerne à sensibilização, a mesma ainda precisa ser tratada com mais atenção, atentando para que ela seja trabalhada de forma continuada não apenas durante a execução do Programa de Regionalização do Turismo, mas de toda e qualquer ação política municipal, de forma a alcançar o maior número de pessoas da comunidade de São Borja/RS. Enfim, o poder público deverá assumir de forma mais intensa a sua atuação no trabalho de sensibilização acerca da atividade turística, incentivando os atores envolvidos a participarem do processo de desenvolvimento e valorização do turismo.

Diante do exposto até o presente momento, é possível compreender que São Borja/RS legou expressivos testemunhos que constituem um patrimônio cultural regional, um patrimônio da história da política brasileira, dentre outros que foram desenvolvidos na sua trajetória. A materialização dessa história são-borjense representada pelos atrativos turísticos ou eventos pode favorecer o crescimento das atividades turísticas da região missioneira e o desenvolvimento do turismo no município de São Borja/RS, mas é necessário que a implementação das ações da política pública Programa de Regionalização do Turismo - PRT seja efetivada pela SMTCEL.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10719**: informação e documentação: relatório técnico e/ou científico: apresentação. Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Lei n. 11.771**, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dá outras providências. Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. **Cartilha Regionalização**: sensibilização e mobilização. Brasília, jan. 2019. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/mtur-cartilha-promocional-final.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2019.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (org.). **Métodos de pesquisa**. 1 ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANEXO A - Formulário de identificação

Dados do relatório técnico

Título: O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) E A APLICABILIDADE NO MUNICÍPIO DE SÃO BORJA/RS

Tipo de relatório: Relatório técnico de conclusão de Mestrado Profissional

Destinatário do Relatório: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (SMCTEL)

Data: novembro de 2019

Título do Programa: Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas

Autor(es): Tanize Damian Pizzutio da Silva e Prof.^a Dr^a Carmen Regina Dorneles Nogueira

Instituição Executora e endereço completo: Universidade Federal do Pampa – Campus São Borja/RS

Resumo:

Palavras-chaves: Turismo; Política pública

Nº de páginas: 32