

# Planejamento Regional: reflexões sobre o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015<sup>1</sup>

Verenice Zanchi<sup>2</sup>

Mariana Barbosa de Souza<sup>3</sup>

## Resumo

Este artigo pretende refletir sobre a ação do Estado gaúcho no processo de planejamento regional, com destaque para a atividade turística. Para tanto, apresentamos o caso do Plano de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Sul 2012-2015, o qual foi desenvolvido e publicado em 2012, pelo Estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de oferecer diretrizes para organização da atividade turística em todo o Estado. As contradições estão presentes em todo o processo de elaboração, haja vista que se trata de um plano estadual para regiões diferentes, cujas particularidades são suas maiores vantagens. O plano demandou um profundo debate teórico, embora sua elaboração tenha sido fundamentada no método participativo com o envolvimento dos cidadãos nas decisões. Assim, o artigo evidencia a elaboração do plano e destaca os desafios e os projetos do mesmo. Por fim, apresenta alguns resultados obtidos e discute as possibilidades e limitações desse documento.

**Palavras-chave:** Planejamento. Desenvolvimento Regional. Turismo Rural.

## Regional Planning: reflections on the Tourism Development Plan in Rio Grande do Sul 2012-2015

### Abstract

This article intends to reflect on the action of the State in the process of regional planning, with emphasis on the tourist activity. Therefore, we present the case of the Tourism Development Plan in Rio Grande do Sul 2012-2015, which was developed and published in 2012 by the Rio Grande do Sul state, in order to provide guidelines for the organization of tourism activity in throughout the State. The contradictions are present throughout the elaboration process, once that it is a state plan for different regions, whose particularities are its greatest advantages. The plan required a deep theoretical debate, although its elaboration was substantiated on the participatory method with the involvement of citizens in decisions. Thus, the work evidences the elaboration of the plan and highlights the challenges and the projects of the same. Finally, it presents some results obtained and discusses the possibilities and limitations of this document.

**Keywords:** Planning. Regional development. Rural tourism.

---

Submetido em 20.03.2018; aprovado em 22.08.2018

## 1. Introdução

---

<sup>1</sup> Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no III SEDRES, Blumenau (SC), ocorrido entre 14 e 16 de setembro de 2016.

<sup>2</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

<sup>3</sup> Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

O presente objetiva analisar o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 e desvelar as possibilidades e limitações do mesmo. O objetivo geral consiste em contribuir com a discussão acerca da importância do Plano de desenvolvimento do Turismo do RS (2012-2015), seu uso e contribuição para o desenvolvimento regional.

Entendemos que o planejamento tem “como objeto a organização e a gestão do espaço”, ou ainda, do território (PAPUDO, 2007, p. 43). Portanto, planejar o desenvolvimento do território é condição fundamental para intervir no futuro, ou seja, o poder sobre a ação. Lira (2006, p. 15) infere que o território pode ser: “localidad, región, ciudad, cuenca hidrográfica etc.”. Destarte, o planejamento pode ser considerado uma das maiores ferramentas de articulação de interesses e faz parte tanto da esfera pública, quanto da privada, uma vez que busca integrar os interesses de diversos grupos na direção de um objetivo maior, mesmo que temporariamente. Lafer (1970) assevera que, embora o processo de planejamento seja um, ele pode ser dividido em três fases: a decisão de planejar; o plano em si; e a implementação do plano, o que facilita a análise, já que existem ferramentas que confluem para a efetiva ação de planejar. Sendo as principais: (a) diagnóstico (linha de base, marco zero); (b) análise de risco/viabilidade (parte narrativa + orçamentária); (c) proposta ou carta consulta; (d) plano de ação (trimestral, anual); (e) planos e relatórios de monitoria; e (f) relatório de avaliação (em processo final). Para Barros (1970), o modelo de planejamento apresentado na esfera nacional é o mesmo utilizado para as regiões, contudo para sua aplicação em escala menor, diversas adaptações precisam ser feitas, o que em alguns casos leva a sua descaracterização. O Plano precisa ser considerado no contexto do turismo, no caso, da escala Estadual para a escala regional.

Cabe destacar que, na esfera pública, o planejamento se dá sobre um dado território. Território entendido aqui como a profunda interação entre o que está na base da superfície do planeta e a forma como o homem se coloca ali, se apropria, usa e produz (ETGES, 2001). Nesse sentido, Boisier (1996) defende que o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, interação e articulação de seis elementos – atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, dos quais depende o sucesso ou o fracasso da região.

O território no qual o turismo está inserido pode ser de extrema importância para o desenvolvimento regional, principalmente porque para alcançar seu objetivo central – atrair o turista –, apropria-se da identidade cultural e dos bens materiais e imateriais dos atores locais. Nesse contexto, se insere a territorialização, que “[...] tem, como base, o princípio de especificação dos ativos [...]”, ou seja, possibilita ao território buscar por suas

particularidades a fim de transformá-las em ativos e, nesse caso, em atrativos que o diferenciarão dos demais (PECQUEUR, 2005, p. 12).

Consequentemente, o desafio das estratégias de desenvolvimento dos territórios é essencialmente identificar e valorizar seu potencial endógeno, ou seja, olhar a partir de dentro do território. Trata-se aqui de transformar recursos em ativos por meio de um processo de mobilização e arranjos dos atores, o que ocorre frequentemente em torno de um problema inédito.

Portanto, consideramos pertinente analisar o processo de territorialização das políticas públicas, de territorialização do desenvolvimento e aquele de territorialização da governança. Governança compreendida enquanto um conceito que busca criar responsabilidades compartilhadas, definir o papel dos atores locais e explicitar os interesses diversos em busca da construção de consensos. Para Farinós Dasí (2008, p. 15) “[...] la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio”. O autor vai além e acrescenta que estas formas são “respaldadas por multiplicidad de actores que comparten unos objetivos y conocen y asumen cuál debe ser su papel en su consecución”, ou seja, fala de um planejamento colaborativo (FARINÓS DASÍ, 2008, p. 14).

O modelo empregado na confecção do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 foi o de elaborar um plano construído por meio de uma governança participativa dos territórios, conforme será demonstrado neste artigo, com o envolvimento dos cidadãos nas decisões, visando o desenvolvimento sustentável e a gestão racional dos recursos.

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 (2012, p. 4-5) foi considerado pelo então governador, Tarso Fernando Herz Genro, um marco para o Estado, por ter sido elaborado com a participação da sociedade em conferências regionais. De acordo com a Secretária de Estado de Turismo, Abigail Pereira, o plano está “sintonizado com o Plano Nacional do Turismo e à integração regional com o Mercosul e Conesul”. Consta no plano que “o turismo é uma atividade com grande potencial para promover o desenvolvimento socioeconômico equilibrado”, em que a participação do poder público é fundamental, principalmente nas questões que envolvem o planejamento (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 11).

No que diz respeito à metodologia, a escrita deste artigo e, conseqüente, análise do Plano de Desenvolvimento do Turismo do RS (2012-2015), pautou-se na abordagem dialética, que aponta para a uma concepção crítica do mundo, em que teoria e método encontram-se na dimensão teórica e permitem a interpretação de uma determinada

realidade posta. Como procedimentos de coleta e sistematização dos dados utilizamos técnicas de pesquisa documental, bibliográfica e, ainda, entrevistas com empreendedores participantes de roteiros de turismo rural da região do Vale do Rio Pardo e representantes da Associação de Turismo da Região do Vale do Rio Pardo (ATURVARP) e do poder público municipal.

O artigo conta com duas seções, além desta referente à introdução e da última que apresenta as considerações finais, as quais revelam as limitações práticas, bem como os modestos resultados do plano alcançados até o momento. Na segunda seção é apresentado o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015, com seus eixos estratégicos, desafios e projetos, ou seja, as proposições e ações práticas idealizadas. Na terceira parte é realizada uma análise das possibilidades e limitações do plano.

## **2. O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015**

Inicialmente, consta no plano que a atividade turística pode contribuir com a promoção de um desenvolvimento socioeconômico equilibrado e que o processo de planejamento deve ficar a cargo do Estado. A partir disso, o Estado inicia a elaboração do plano olhando o mesmo como um todo, principalmente, por ser rota de entrada de turistas argentinos e uruguaios. Portanto, tal atividade pretende gerar e distribuir renda, emprego e inclusão social ao maior número de pessoas possível.

O plano foi estruturado em quatro seções, a saber,

A seção de análise da situação atual apresenta um panorama da economia mundial, nacional e estadual, assim como da evolução dos fluxos turísticos nos últimos anos. [...] A configuração atual das microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul [...], incluindo características ambientais e culturais, destinos e atrativos de cada microrregião, além de dados sobre sua população, PIB e estrutura turística. A construção dos cenários para o turismo no Rio Grande do Sul refere-se às perspectivas para o desenvolvimento da atividade no estado, contextualizadas em relação ao ambiente econômico, social e político. Essa seção descreve os quatro cenários alternativos e aponta para o cenário mais provável para o turismo no estado. [...] A quarta e última seção reúne os eixos estratégicos, desafios, projetos e metas do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 12).

Com relação ao desempenho da economia e do turismo no Rio Grande do Sul, no plano o Estado aparece como sendo a quarta maior economia do país. Também está destacado que o desenvolvimento e desempenho do turismo contam, necessariamente, com políticas para além das específicas da Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Sul (SETUR-RS). Em outras palavras,

O turismo caracteriza-se pela transversalidade, exigindo um esforço de integração para que fatores que geralmente são tratados no âmbito de outras secretarias, como infraestrutura de acesso, por exemplo, não sejam limitadores da atividade. Além disso, para que a política seja efetiva, os governos municipais e as instâncias de governança estaduais, regionais e municipais deverão ser participativos e desenvolver suas ações articuladas à política estadual. Esse alinhamento favorece a execução da política em todos os níveis do governo e, conseqüentemente, o desenvolvimento do setor (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 24-25).

Isso porque, apenas três dos 65 destinos priorizados pelo Ministério do Turismo estão localizados no Estado, sendo estes localizados em Porto Alegre, Bento Gonçalves e Gramado. Assim, com o intuito de melhorar a capacidade de atração turística no Estado, o plano sugere o aumento da competitividade, uma vez que “[...] dos turistas que ingressaram no Brasil em 2010, aproximadamente 40% entraram pelo Rio Grande do Sul [...]” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 26).

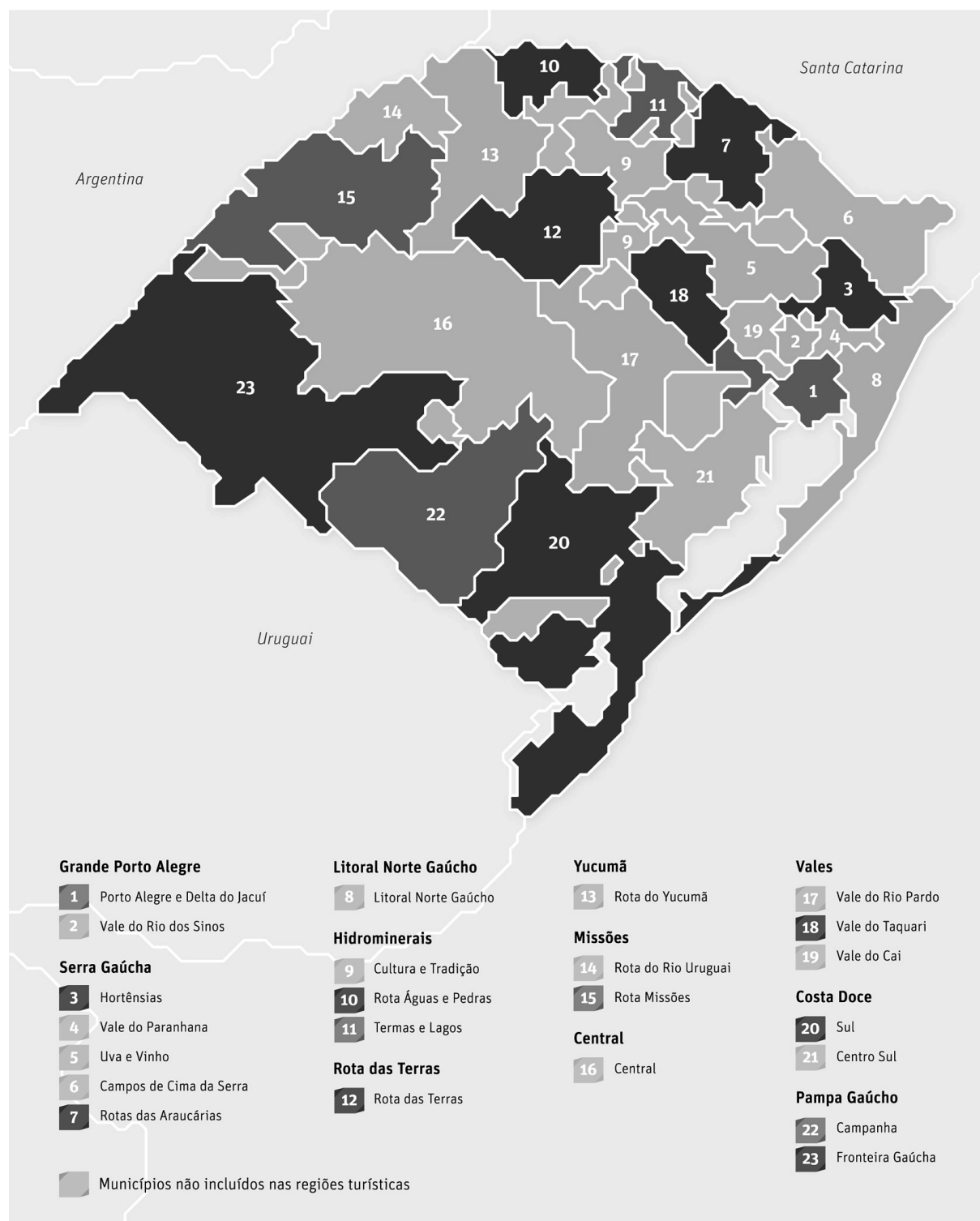
Cabe ressaltar que nos mesmos moldes da esfera federal, desde 2000, o governo do Estado tem planejado a regionalização do turismo. Inicialmente, por ocasião do Plano Viajando pelo Rio Grande, foram criadas instâncias de governança microrregionais específicas para o setor. As regiões políticas foram agrupadas em nove zonas turísticas. Em 2007, essa denominação foi alterada para “regiões turísticas” e a Região das Missões foi desmembrada em duas, dividindo o Estado em dez regiões turísticas. Todavia, as mudanças não pararam e, em 2009, foi criada a 11ª região, a partir do desmembramento da Região Central. Essas 11 regiões se subdividiram em 23 microrregiões e, estas, por sua vez, movimentam 426 dos 496 municípios do Estado. Ou seja, aproximadamente 86% dos municípios do Estado são considerados turísticos e fazem parte de uma região ou de uma das 23 microrregiões, exercendo alguma atividade turística que movimenta a economia local (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012).

Nesse sentido, o potencial turístico do Rio Grande do Sul pode ser visualizado a partir da Figura 1, na qual estão realçadas 23 microrregiões turísticas do Estado, o que revela um turismo bem organizado e sistematizado, ou seja, o enorme potencial que o Estado dispõe. O Estado conta com uma grande diversidade cultural e paisagística. Isso porque as regiões têm características bastante distintas, que vão do clima serrano ao pampa e do litoral às águas hidrotermais, além da arquitetura, da gastronomia, dos costumes e das tradições que variam de acordo com o grupo étnico que as colonizaram.

Está salientado no Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 (2012) que os benefícios econômicos e sociais dependem de um planejamento

eficaz e eficiente. Para tanto foram traçados cenários a fim de orientar as políticas e estratégias do turismo para o Estado nos próximos anos.

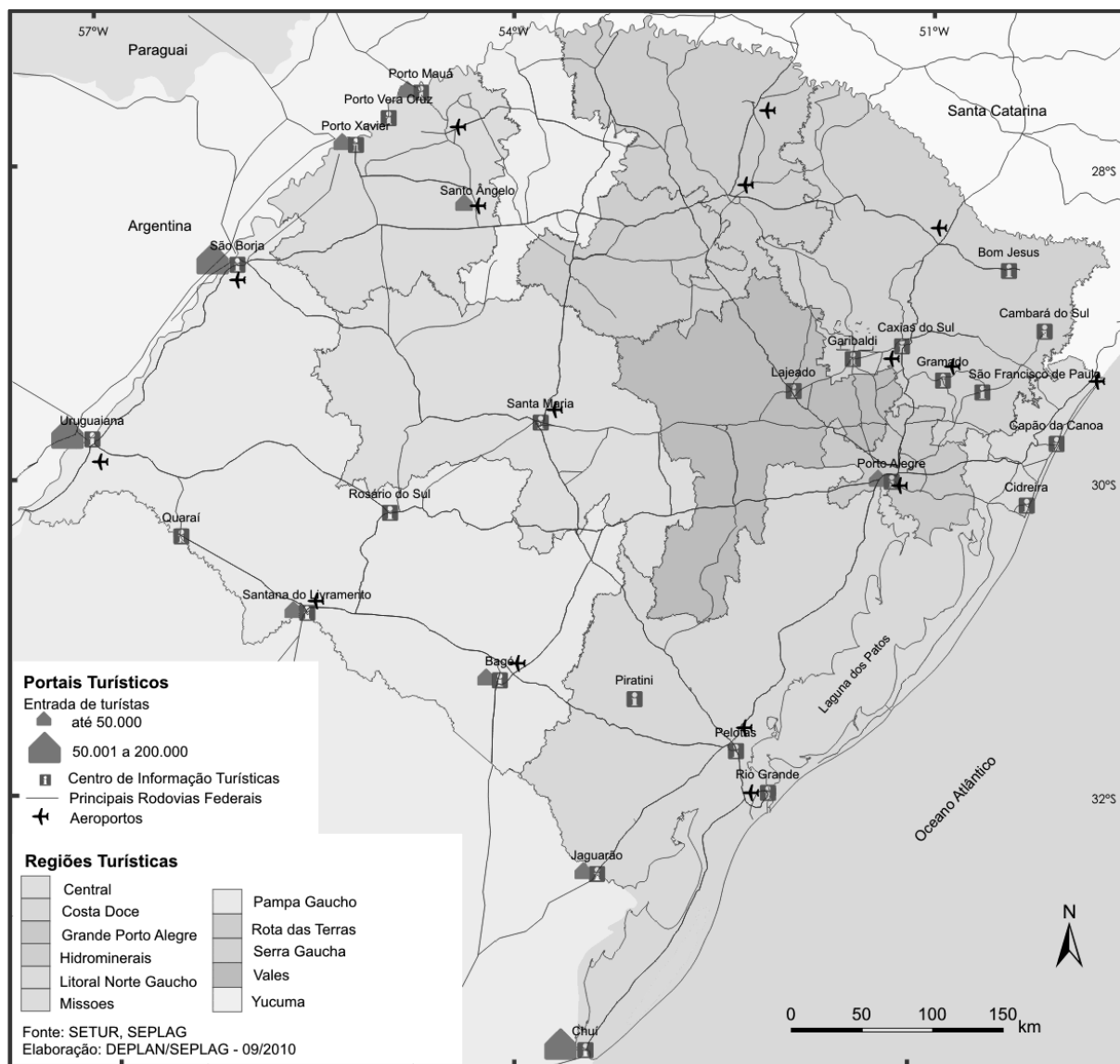
**Figura 1 - Regiões e microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul**



Fonte: Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015, (2012).

Complementarmente, na Figura 2 estão identificadas, as 11 macrorregiões turísticas e as principais entradas turísticas internacionais, bem como os aeroportos e as principais rodovias de acesso. Além do Estado fazer fronteira com a Argentina e o Uruguai.

**Figura 2 – Entrada Turística**



Fonte: SEPLAG, (2010).

No plano está destacado que mesmo diante das incertezas econômicas é possível concluir que “[...] o cenário mais provável é o A, que prevê crescimento moderado do turismo com aumento de competitividade turística no Rio Grande do Sul” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 70).

É oportuno salientar que a construção dos cenários, teve como objetivo

[...] indicar as possibilidades de crescimento e de aumento na competitividade do turismo no Estado e, por conseguinte, orientar as decisões estratégicas voltadas para o aumento da relevância da atividade

no processo de geração de negócios, renda, emprego e inclusão, em nível estadual (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 70).

Cabe destacar que “após o final de todas as conferências, os desafios para o desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Sul foram reavaliados e sintetizados em cinco desafios”, os quais foram sistematizados no Quadro 1 – Desafios e Projetos (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 72). Os projetos apresentados nesse quadro referem-se ao desdobramento dos objetivos, ou seja, são ações concretas que visam transformar a estratégia de desenvolvimento sustentável do turismo, incrementar a competitividade turística e interiorizar o turismo no Estado.

Outro ponto relevante diz respeito ao processo participativo realizado para o desenvolvimento do turismo no Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, para a elaboração do plano. Foram realizadas 11 conferências, uma em cada região turística do Estado, e cinco conferências temáticas, nas quais participaram, aproximadamente, 1.800 pessoas. Elas foram realizadas pela SETUR-RS com apoio das instâncias de governança regionais. Nas conferências regionais foi apresentada a proposta inicial da SETUR-RS para o Sistema Estadual de Gestão do Turismo e realizado debate acerca das demandas específicas de cada região. O que ocorreu da seguinte forma: (1) apresentação de um diagnóstico do turismo no mundo, no Brasil e no Rio Grande do Sul; (2) apresentação e debate sobre o Sistema de Gestão do Turismo no Rio Grande do Sul e os desafios propostos; (3) apresentação do Índice de Competitividade do Turismo, após esta, foi estimulado do debate para que a região identificasse os projetos mais relevantes para o incremento da sua competitividade turística; (4) foram criados grupos de discussão para a elaboração de propostas de desenvolvimento do turismo da região; (5) os projetos elaborados por cada grupo foram apresentados. As conferências temáticas foram realizadas com representantes de cada segmento turístico, após a realização das conferências regionais, pois surgiu destas a demanda. As temáticas focadas foram: turismo rural; turismo de negócios e eventos; ecoturismo e turismo de aventura; turismo paleontológico; e turismo étnico-afro. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 71).

Cabe destacar que desse processo resultaram 635 propostas que abarcavam demandas municipais, regionais e estaduais. Estas propostas, ao final, foram reavaliadas e sintetizadas em cinco desafios. As propostas similares foram unificadas e classificadas por nível de execução ou de articulação e agrupadas em ações prioritárias para serem apresentadas durante a conferência estadual. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 72).



### Quadro 1 – Desafios e Projetos

DESAFIO 1- IMPLANTAR O SISTEMA DE GESTÃO DO TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL		META
Projetos	1.1 Fortalecimento da gestão do turismo nas regiões	Número de Colegiados municipais nas regiões turísticas
	1.2 Fortalecimento dos colegiados estaduais de turismo	
	1.3 Rede Virtual da Governança do Turismo	
	1.4 Núcleo de Estudos e Pesquisas de Turismo	
	1.5 Sistema de Monitoramento do Turismo	
	1.6 Fortalecimento da Comissão Permanente Turismo Brasil Sul – CTBS	
DESAFIO 2 - PREPARAR O RIO GRANDE DO SUL PARA CAPTAR E REALIZAR EVENTOS		
Projetos	2.1 Plano estratégico do segmento de turismo de negócios e eventos	Número de eventos internacionais realizados no Estado
	2.2 Apoio à captação de eventos	
	2.3 Apoio à realização de eventos	
	2.4 Centro de eventos na Região Metropolitana de Porto Alegre	
DESAFIO 3 - AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DAS MICRORREGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO SUL		
Projetos	3.1 Apoio ao planejamento turístico regional e municipal	Média de índice de competitividade estadual
	3.2 Desenvolvimento e aprimoramento dos produtos turísticos	
	3.3 Qualificação da infraestrutura básica e turística	
	3.4 Implantação do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul - PRODETUR/RS	
	3.5 Índice de Competitividade do Turismo do Rio Grande do Sul	
DESAFIO 4 - POSICIONAR O PRODUTO TURÍSTICO RIO GRANDE DO SUL NO MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL		
Projetos	4.1 Plano estratégico de marketing	Número de desembarques nacionais e internacionais em (milhões)
	4.2 Plano operacional de marketing	
	4.3 Apoio à criação de planos regionais de marketing	
	4.4 Marca turística do Rio Grande do Sul	
DESAFIO 5 - FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS		
Projetos	5.1 Fomento à inovação no turismo	Número de empresas e de pessoas empregadas nas atividades características do turismo (mil)
	5.2 Qualificação do trade turístico e setores relacionados ao atendimento ao turista	
	5.3 Qualificação para gestores públicos	
	5.4 Fomento à produção associada ao turismo	
	5.5 Cadastro e legalização de empreendimentos turísticos	
	5.6 Fomento aos investimentos da iniciativa privada	

Fonte: Adaptado pelas autoras do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 (2012, p. 78-82), 2016.

Na conferência estadual foi apresentado e validado o documento base para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. O debate, conforme consta no plano, contou com a presença de 650 pessoas, participantes e delegados de todas as regiões turísticas, indicados nas conferências regionais, sendo que, após a apresentação do documento previamente elaborado, os participantes foram divididos em grupos. Estes, após debate, preencheram uma ficha com as sugestões de alterações ou inclusões de conteúdo do documento, sendo que estas foram, posteriormente, sistematizadas pela equipe da SETUR-RS e no dia seguinte houve a apresentação e votação do texto final pelos presentes. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 73).

Com relação aos eixos estratégicos, eles têm como objetivo sustentar o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012–2015. Uma vez que, objetivam “traduzir os valores que permeiam todo o trabalho e auxiliam na definição do caminho a ser seguido por todos os atores envolvidos em atividades características do turismo, de forma a superar os desafios encontrados no Estado”. (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 74).

No Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 (2012, p. 74) está definido que “cada projeto a ser desenvolvido deve estar alinhado com os eixos estratégicos estabelecidos e apresentados a seguir”: (1) Gestão descentralizada e participativa; (2) Planejamento e avaliação; (3) Desenvolvimento regional; (4) Desenvolvimento Social; (5) Promoção da diversidade e da acessibilidade; (6) Tradição e cultura do Rio Grande do Sul; (7) Produtos do Rio Grande do Sul; (8) Competitividade, empreendedorismo e inovação; (9) Rio Grande do Sul para os gaúchos, para os brasileiros e para o mundo; (10) Sustentabilidade.

Portanto, “o desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Sul exige o enfrentamento de desafios que, ao serem superados, permitirão o incremento da competitividade turística do Estado”. E ainda, que “[...] para cada um dos desafios apresentados, foi definido um conjunto de indicadores e metas, com intuito de monitorar os resultados alcançados” (PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DO RIO GRANDE DO SUL 2012-2015, 2012, p. 74). É oportuno destacar que além do plano, foi elaborado e distribuído material síntese, que apresenta as regiões e microrregiões turísticas, os eixos estratégicos e os desafios, projetos e metas.

Diante do exposto, buscamos nos relatórios de avaliação anual, do Plano Plurianual 2012-2015, elaborados pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, do Estado do Rio Grande do Sul as informações relativas ao atingimento, ou não, das metas propostas no plano.

### 3. Reflexões sobre os resultados

Para melhor visualização e compreensão optamos por sistematizar, em forma de quadros, as metas inicialmente propostas pelo Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015, bem como os resultados esperados e os apurados. Cabe realçar que não houve a apuração dos dados referentes a algumas das metas propostas, conforme se pode observar nas lacunas em branco nos quadros, o que demonstra que há falhas nos relatórios e no processo de confecção.

**Quadro 2 – Desafios 1 e meta**

<b>Desafio 1 - IMPLANTAR O SISTEMA DE GESTÃO DO TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL</b>				
META - Número de Colegiados municipais nas regiões turísticas				
	2012	2013	2014	2015
Inicial	85	120	180	85
Esperado	250			250
Apurado	90			189

Fonte: Elaborado pelas autoras

O Quadro 2 apresenta o desafio 1 e sua respectiva meta. Os números referentes ao ano de 2012 foram obtidos no relatório de avaliação anual do exercício de 2013, sendo sua data de apuração 12/2012. Não encontramos a apuração relativa aos anos de 2013 e 2014 em seus respectivos relatórios, os dados que constam no relatório de avaliação anual do exercício de 2014 são os mesmos do relatório de avaliação anual do exercício de 2013 e se referem a apuração dos dados de 2012. No relatório de avaliação anual do exercício de 2015 encontramos os dados desse ano devidamente apurados. Com base nos dados obtidos podemos dizer que houve acréscimo de 110% no número de colegiados municipais nas regiões turísticas de 2012 para 2015. Contudo, mesmo ficando acima do estipulado inicialmente tal como em 2012, o número apurado em 2015 ficou abaixo do esperado, também como em 2012, embora superior a este.

No Quadro 3, que apresenta o desafio 2 e sua meta, foram encontrados apenas os dados relativos aos anos de 2012 e 2014 nos relatórios de avaliação anual dos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015. Identificamos crescimento no número de eventos internacionais realizados no Estado, de 2012 para 2014 e que os mesmos superam a meta inicial, mas ficam abaixo do esperado para o período.

### Quadro 3 – Desafios 2 e meta

<b>Desafio 2 - PREPARAR O RIO GRANDE DO SUL PARA CAPTAR E REALIZAR EVENTOS</b>				
META - Número de eventos internacionais realizados no estado				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	32	40	32	62
Esperado	62		62	
Apurado	21		51	

Fonte: Elaborado pelas autoras

Com relação ao Quadro 4, que exhibe o desafio 3 bem como sua meta, os dados sobre o ano de 2012 foram obtidos no relatório de avaliação anual do exercício de 2013, com data de apuração de 12/2012. Os dados de 2014 constam no relatório de avaliação anual do exercício de 2014, cuja média apurada é de 54,8, em 03/2014, já no relatório de avaliação anual do exercício de 2015, a média apurada é de 56,8, em 03/2014, ou seja, houve um erro, que pode ser tanto de apuração, quanto de digitação. Optamos por incluir na tabela a média do relatório de 2015, por ser a constante no relatório mais atualizado.

A média apurada relativa ao ano de 2012 praticamente atinge a meta inicial proposta, mas não a esperada, já a média de 2014, mesmo superando a apurada em 2012, fica abaixo tanto da inicial quanto da esperada para o ano.

### Quadro 4 – Desafios 3 e meta

<b>Desafio 3 - AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DAS MICRORREGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO SUL</b>				
META - Média de índice de competitividade estadual				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	54,6	56,4	58,2	60,1
Esperado	60,1		60,1	
Apurado	54,5		56,8	

Fonte: Elaborado pelas autoras

Quanto aos Quadros 5 e 6, que expõem o desafio 4 e suas duas metas, cabe destacar que nenhuma delas foi sequer mencionada nos relatórios de avaliação anual dos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015, impossibilitando assim qualquer avaliação.

#### Quadro 5 – Desafio 4 e meta

<b>Desafio 4 - POSICIONAR O PRODUTO TURÍSTICO RIO GRANDE DO SUL NO MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL</b>				
META - Número de desembarques nacionais em (milhões)				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	3,9	4,4	5,1	5,5
Esperado				
Apurado				

Fonte: Elaborado pelas autoras

Restam assim diversos questionamentos, dentre eles: O desafio e suas metas podem ter sido mal elaborados?; Seria impossível a quantificação dos mesmos?; Os dados não foram repassados pela Infraero, por algum motivo?; O que será que aconteceu?

#### Quadro 6 – Desafio 4 e meta

<b>Desafio 4 - POSICIONAR O PRODUTO TURÍSTICO RIO GRANDE DO SUL NO MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL</b>				
META - Número de desembarques internacionais em (milhões)				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	380	432	486	545
Esperado				
Apurado				

Fonte: Elaborado pelas autoras

No tocante aos Quadros 7 e 8, que mostram o desafio 5 bem como suas metas, identificamos que os dados do ano de 2012 constam no relatório de avaliação anual do exercício de 2013, com data de apuração de 12/2012. Os dados de 2013 foram obtidos no relatório de avaliação anual do exercício de 2014, no qual consta uma alteração na meta inicial – Número de empresas das atividades características do turismo (mil) – de 19,5 para 18,7, cuja apuração ocorreu em 12/2013. O mesmo ocorreu com a meta – Número de pessoas empregadas nas atividades características do turismo – a qual foi alterada de 280 para 250, ano de 2013. No relatório de avaliação anual do exercício de 2015 obtivemos os dados apurados em 12/2014 e relativos a este ano. E tal como ocorrido no ano de 2013 as metas iniciais são diferentes das previstas no plano, sendo que o número de empresas das atividades características do turismo (mil) mudou de 20,3 para 18,7, com apuração em 12/2014 e o número de pessoas empregadas nas atividades características do turismo foi

alterada de 314 para 250. Diante disso, decidimos por atualizar os quadros com os dados mais recentes, quais sejam, os dados dos relatórios de avaliação anual.

**Quadro 7 – Desafio 5 e metas**

<b>Desafio 5 - FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS</b>				
META - Número de empresas relacionadas às atividades características do turismo (mil)				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	18,7	18,7	18,7	21,2
Esperado	21,2	21,2	21,2	
Apurado	19,0	19,6	20,3	

Fonte: Elaborado pelas autoras

A meta apurada, constante no quadro 7, superou a meta inicial em ambos os anos em que foi apurada, entretanto, não atingiu o esperado.

**Quadro 8 – Desafio 5 e metas**

<b>Desafio 5 - FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS</b>				
META - Número de pessoas empregadas nas atividades características do turismo (mil)				
	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Inicial	250	250	250	354
Esperado	354	354	354	
Apurado	200	213	121	

Fonte: Elaborado pelas autoras

A metodologia utilizada para a elaboração do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 foi a participativa. Método que busca identificar e valorizar o potencial endógeno de cada região, com a participação da comunidade nas decisões. Em outras palavras, objetiva o desenvolvimento sustentável e a gestão racional dos recursos por meio de uma governança participativa dos territórios.

A forma de planejamento colaborativo (FARINÓS DASÍ, 2008) utilizada na elaboração do plano visava mitigar a descaracterização apontada por Barros (1970), decorrente do desdobramento do modelo de escala Nacional para escala Estadual. Uma

vez que o plano está alinhado com o Plano Nacional do Turismo e com as diretrizes do Mercosul e do Conesul.

Nesse sentido, a redução do número de pessoas na conferência estadual em relação as conferências regionais e temáticas acarretou em descontinuidade das demandas regionais, conforme relato de um empreendedor, da região do Vale do Rio Pardo, durante entrevista. Ele relatou ter participado da parte inicial do plano – a fase participativa – e do primeiro encontro em Porto Alegre e afirmou que foi necessário defender

[...] as diretrizes, para a gente ganhar mais recursos pra nossa região dos Vales e na segunda nós nem fomos informados para ir lá defender novamente, a secretaria de turismo de Santa Cruz não foi, porque eles tinham que pagar a viagem, a passagem para ir até lá. Ninguém foi representar a região dos Vales, por isso que caiu na região do Vale do Caí. Não ficou para região do Vale do Rio Pardo, ficou para a região do Vale do Caí (Entrevistado 1).

Assim, constatamos que apesar da participação dele no debate, na esfera regional, a não participação nos debates finais acarretou prejuízo para a região em que vive. Cabe destacar que este empreendedor pagou com recursos próprios todas as despesas de deslocamento, estadia e alimentação, para participar da primeira conferência e que estava disposto a fazer o mesmo nas próximas. Outros empreendedores, participantes dos roteiros de turismo rural da região, conhecem o plano, mas não ficaram sabendo das conferências, que poderiam e deveriam participar das mesmas, e tampouco da metodologia. Esses empreendedores comentam sobre a falta de investimento por parte do poder público, sem saber que poderiam ter participado e influenciado o investimento dos recursos existentes.

Em sua maioria, empreendedores e gestores públicos entrevistados concordam que o plano trouxe benefícios para os participantes dos roteiros e contribuiu com o desenvolvimento regional. Mas destacamos que o desenvolvimento regional não se dá de forma equânime, tendo em vista que as regiões e os territórios são diferentes, dando origens a processos que são concentradores de riquezas e que, em muitas ocasiões, aumentam ou diminuem as formas de exploração (CARIOLANO e VASCONCELOS, 2013).

A exploração se faz em nível de indivíduos e lugares, ou seja, o capital seleciona trabalhadores e lugares. O turismo, como atividade capitalista, oferece inúmeras oportunidades de exploração, não só de mão de obra, como de lugares, e qualquer processo produtivo capitalista passa pela lógica, com difícil fazer contraponto ao modelo global (CARIOLANO e VASCONCELOS, 2013, p. 108).

O plano indica que ao incentivar a expansão da atividade turística se pretende gerar e distribuir renda, emprego e inclusão social ao maior número de pessoas possível, em outras palavras, estimular o desenvolvimento regional, contudo, a falta de dados impossibilita uma análise mais completa, ou seja, se de fato a expansão da atividade do

turismo possibilitou a distribuição de renda, o aumento dos cargos de emprego formal ou, ainda, a inclusão social.

Destacamos que, com o propósito de gerir as ações de governança, o governo do Estado do Rio Grande do Sul criou, inicialmente, mediante o Projeto de Lei (PL) 226/2012 e, posteriormente pela aprovação da Lei nº 14.371, de 27 de novembro de 2013, o Conselho Estadual do Turismo (CONETUR), que objetiva congrega a ação governamental, a iniciativa privada, o trade turístico e as governanças regionais. Cabe pontuar que o CONETUR se considera um órgão de caráter consultivo, propositivo, deliberativo e de assessoramento à Secretaria do Turismo do RS. Foi criado também o Observatório do Turismo, uma ferramenta de monitoramento e produção de dados, cuja finalidade é a de constituir análises de desenvolvimento socioeconômico do setor. Contudo, na página do Facebook do Observatório do Turismo, consta a informação de que o site – que deveria oportunizar o monitoramento e a produção de dados e que estava desativado desde abril de 2017 – “voltou à ativa” em 19 de dezembro de 2017, porém, a página informada direciona para o site da Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer (Sedactel).

Outra questão controversa e que acarreta prejuízo ao desenvolvimento da região, diz respeito a demora de mais de dois anos para a liberação e a instalação das placas indicativas dos roteiros e dos atrativos, por parte do DAER.

#### **4. Considerações Finais**

O Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015 faz parte de um conjunto de iniciativas que, com maior ou menor grau de êxito, têm buscado um desenvolvimento socioeconômico equilibrado para o Estado. Alinhado, portanto, ao processo de planejamento apresentado por Lafer (1970), contudo, não foi possível confirmar a fase da implementação do plano, uma vez que apenas parte dos dados foi apurada e consta nos relatórios de avaliação anual.

Ao analisar os pontos de atenção do modelo de planejamento apresentado por Barros (1970) concordamos com o autor, pois identificamos no plano o problema apontado pelo autor, ou seja, não encontramos todos os dados, tampouco conseguimos encontrar o plano traduzido em orçamentos anuais, aliado ainda, ao excesso de burocracia, que, somados, impossibilitaram a análise completa.

O plano pretende, assim como aponta Boisier (1996) contribuir com o desenvolvimento do território, articulando atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno. Nesse sentido, podemos dizer que o plano cumpre com o papel proposto pela territorialização, ou seja, identificar e valorizar o potencial endógeno do Rio Grande do Sul.



Constatamos que os acessos a alguns empreendimentos localizados no interior dos municípios continuam sem melhoria alguma e, ainda, estão piores por falta de manutenção adequada.

Com relação à governança, o plano segue o mesmo paradigma apresentado por Farinós Dasí (2008) e Ferrão (2010), de decisões participativas, deliberativas e colaborativas, o que ocorreu durante as conferências para a elaboração do mesmo. Assim, ao analisar o plano, podemos dizer que há uma relação multiescalar de governança. Todavia, cabe destacar a dificuldade de verificar a força de coesão.

Verificamos que apesar do plano ter sido construído de forma participativa, deliberativa e colaborativa, o desdobramento das ações ficou limitado a grandes áreas e nas mãos do governo estadual. Perdeu-se assim a possibilidade investir na especificidade de cada região com projetos específicos, uma vez que o esforço de analisá-las de forma separada já havia sido realizado, o que fica claro na fala do entrevistado.

Portanto, é oportuna uma maior investigação e análise acerca dos desdobramentos relativos à efetiva implementação dos projetos, tendo em vista que não foram encontrados dados apurados das metas: número de desembarques nacionais em (milhões) e número de desembarques internacionais em (milhões), nos relatórios de avaliação anuais. Tampouco dos anos de 2013 e 2014 da meta: número de colegiados municipais nas regiões turísticas. Com relação às metas, a) número de eventos internacionais realizados no Estado e b) média de índice de competitividade estadual, não conseguimos os dados de 2013 e 2015. E do ano de 2015 das metas: número de empresas das atividades características do turismo (mil) e número de pessoas empregadas nas atividades características do turismo (mil). Nesse contexto, não foi possível verificar a eficácia da concretização das metas, o que revela a grande dificuldade de monitorar os resultados alcançados.

Constatamos ainda que o relatório de avaliação do exercício de 2012 não apresenta as metas referidas no Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015, o que demonstra falta de alinhamento entre as secretarias. E ainda, o relatório de avaliação anual do exercício de 2014 apresenta alguns números, aparentemente alterados, mas por serem iguais aos do ano de 2013, permitem questionamentos em relação a fidedignidade dos dados apresentados em tal documento.

Identificamos, ainda, a dificuldade de aplicabilidade dos projetos em âmbito municipal, decorrente da generalização com que os mesmos foram organizados. Isso porque, depois do amplo trabalho participativo efetuado nas conferências regionais e nas conferências temáticas, todas as necessidades foram amalgamadas na conferência estadual.

Por fim, destacamos que o plano não menciona qualquer forma de acompanhamento e avaliação. O que se têm são os relatórios de avaliação, os quais são incompletos, conforme já exposto. Não há site específico do Observatório do Turismo e as informações que contam na Sedactel são os Anuários Estatísticos do Ministério do Turismo, nos quais não constam dados referidos no plano.

Assim, deixamos como sugestão de uma investigação futura, pesquisas acerca de como cada região, microrregião e município têm implementado e viabilizado os projetos e metas propostos no plano. Cabe ainda uma pesquisa que explique porque os dados do plano não constam nos relatórios de avaliação anuais.

## Referências

BOISIER, Sergio. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13 (1996). Disponível em: <<http://189.21.130.9/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

BARROS, José. A experiência regional de planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

CARIOLANO, Luzia Neide; VASCONCELOS, Fábio Perdigão. Região, desenvolvimento regional e turismo comunitário. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, p. 95-111, outono de 2013.

ETGES, Virginia E. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O. P. e SILVEIRA, R. L. L. (Org.). **Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2001.

FARINÓS DASÍ, Joaquin. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. **Boletín de la A.G.E.** N.º 46.

FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território. Reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. **Prospectiva e Planejamento**, vol. 17, 2010, p. 129-139. Disponível em: <<https://economiadoterritorio.files.wordpress.com/2014/11/governanca-e-ordenamento-do-territc3b3rio.pdf>> Acesso em: 25 fev. 2016.

LAFER, Celso. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LIRA, Luis. **Revalorización de la planificación del desarrollo**. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2006.

(Serie Gestión Pública, N° 59). Disponível: < <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/36340/lira2006.pdf>> Acesso em: 20 jan. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE ESTADO DO **TURISMO (SETUR)**. *Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015*. FGV Projetos – Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2012.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **PPA 2012-2015 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXERCÍCIO 2014**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual-2012-2015>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). *PPA 2012-2015 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXERCÍCIO 2014*. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual-2012-2015>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **PPA 2012-2015 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXERCÍCIO 2013**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual-2012-2015>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SEPLAN). **PPA 2012-2015 RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO EXERCÍCIO 2012**. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/plano-plurianual-2012-2015>>. Acesso em: 18 dez. 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 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. Disponível em: <[www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.371.pdf](http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/LEI%2014.371.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

PAPUDO, Rui Miguel. **Indicadores de ordenamento do território: uma proposta metodológica**. 2007. Tese de mestrado em Geografia – Faculdade de Letras – Universidade de Lisboa, 2008.

PECQUEUR Bernard. **O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Raízes, Campina Grande, Vol. 24, nºs 01 e 02, p. 10–22, jan./dez. 2005.