

# Capítulo 6

## *Inovação e promoção do turismo regional: O estudo da cidade missioneira São Borja/RS*

*Tanize Damian Pizzuti da Silva*

*Carmen Regina Dorneles Nogueira*

**Resumo:** Discutir as políticas públicas do turismo é perceber como elas atingem o cotidiano da sociedade, são os resultados das atividades políticas com ações estratégicas para implementação dos objetivos propostos pelos órgãos governamentais. No Brasil, o turismo envolve uma complexa gama de serviços que vão desde a hospedagem, a alimentação, o deslocamento, o lazer. Dentre as atividades econômicas é uma das que mais cresce, devido às novas alternativas de desenvolvimento turístico e o crescente interesse da sociedade na diversidade de propostas turísticas. A aplicabilidade das políticas públicas voltadas ao turismo e alinhadas ao Plano Nacional do Turismo configura-se no estímulo de inovadora atividade turística e poderá ser um fator da promoção do desenvolvimento local e regional. Neste contexto, o presente trabalho constitui-se no relato do projeto de pesquisa, com o objetivo de analisar as políticas públicas do turismo implantadas em São Borja - RS, verificando se as mesmas tiveram ressonância com as políticas nacionais e se contribuíram para a inovação e o desenvolvimento do turismo local. A pesquisa será realizada a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultados preliminares constatou-se que São Borja é considerado turístico pela sua origem e evolução histórica, na qual se destaca pelo cenário político e cultural e à herança missioneiro. Está apoiada por programas do governo federal por estar incluída na região turística Rota das Missões. Constituindo assim em um grande passo de integração regional para desenvolver o turismo, além de incentivar a busca por estratégias de políticas públicas, para o fortalecimento do setor na região missioneira.

**Palavras-Chave:** Turismo; Políticas Públicas; Desenvolvimento Regional; Inovação.

## 1 INTRODUÇÃO

O turismo é hoje o setor que mais vem ganhando espaço para realizar a aproximação entre os interesses individuais e gerais da sociedade, sendo um dinamizador de atividades nos diversos setores que integram a economia da sociedade. A descentralização das atividades políticas da área federal para a estadual e municipal favorece a inovação na gestão da coisa pública pela possibilidade de elaboração de políticas públicas específicas e de acordo com a realidade local, em parceria com organismos que almejam o mesmo interesse político.

A concretização de ações de políticas para o turismo tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social sustentável como forma de incrementar a atividade em uma região, através de novas alternativas políticas. Depende de uma estrutura de governança ativa e em busca de esforços que unam a participação da sociedade civil, sociedade privada e o Estado com os seus órgãos governamentais. Essa estrutura de governança como nova tendência de gestão pública, onde a interação de uma diversidade de parcerias público-privadas e sua participação no governo local, através do compartilhamento de responsabilidades na atuação das políticas estabelecidas para resolver ou reduzir os problemas constantes na agenda governamental, é de fundamental importância na fase de implementação das políticas públicas para a concretização dos objetivos propostos pelo do governo.

Nesse contexto, observa-se que o turismo brasileiro, apresenta uma política norteadora para as atividades do setor, através da Política Nacional de Turismo estabelecida pela Lei nº 11.771/2008, que tem dentre os seus princípios orientadores para as políticas estratégicas para o desenvolvimento do turismo no Brasil, o foco na regionalização do turismo. O objetivo principal deste artigo é analisar a implementação das políticas públicas do turismo, no Município histórico de São Borja – RS, direcionadas a inovar as atividades turísticas e fortalecer o desenvolvimento regional, em ressonância com as políticas nacionais do turismo. Esse fortalecimento das ações de forma regionalizada pode permitir ganhos não apenas para o município que oferece opções de turismo, como para toda a região ao qual está inserido, oferecendo outros produtos turísticos além do foco na história missioneira.

Ao colocar o turismo como promotor de crescimento da região das Missões e do próprio município, o estudo apresenta-se preliminarmente com dois objetos importantes como arcabouço teórico para a realização do mesmo. De um lado o texto será subsidiado com estudo bibliográfico com relação aos aspectos preliminares sobre política pública e do outro com alguns apontamentos de estratégias de políticas públicas na área do turismo. Seguindo a metodologia de pesquisa bibliográfica e dos documentos, incorpora-se a pesquisa um capítulo dos dados coletados para a apresentação do turismo na região e o município estudado.

Deste modo, o turismo no município histórico de São Borja, com suas políticas públicas apoiadas nas políticas do Plano Nacional do Turismo, de forma descentralizada na busca de suas próprias alternativas de crescimento do setor turístico, de acordo com sua realidade e especificidades, mas direcionada ao desenvolvimento regional. Por conseguinte, ele poderá ganhar no seu reconhecimento das diversidades dos aspectos turísticos e contribuir para incrementar o turismo regional das Missões.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS APROXIMAÇÕES CONCEITUAIS

As políticas públicas voltadas ao turismo fazem parte de temas emergentes que antes não constavam na agenda pública, constituindo uma nova área de intervenção do poder público. Segundo Dias e Matos:

A política turística está baseada no entendimento da importância do turismo para o ser humano, como uma das mais significativas formas de lazer do século XXI e na necessidade desse agente social – o turista – em deslocar-se contínua e repetidamente para diferentes lugares que satisfaçam seus desejos e necessidades (DIAS; MATOS, 2012, p. 209).

Discutir as políticas públicas do turismo é perceber como elas atingem os cotidianos das pessoas e o que pode melhorá-las, são resultados das atividades políticas com ações estratégicas para implementação dos objetivos propostos. Estas ações do governo podem ser executadas por atores governamentais, não governamentais ou organizações do terceiro setor. Aos governos municipais, através do processo de descentralização, cabe assumirem maiores responsabilidades para o atendimento das demandas da sociedade, onde a participação da comunidade de forma efetiva e democrática constitui um caminho importante na geração de mudanças para sociedade e fortalecimento das ações do governo para o

desenvolvimento regional e, proporciona aos cidadãos a oportunidade de participação nos diversos mecanismos de gestão das políticas públicas.

A interação entre os diversos atores e o governo, a integração de seus recursos e a negociação em prol de uma política específica resulta do processo de elaboração de políticas públicas para atingir os objetivos comuns, é o que destaca Secchi:

O processo de elaboração de políticas públicas (policy-making process) também é conhecido como ciclo de políticas públicas (policy cycle). O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2012, p. 33).

Essa análise de políticas públicas (Policy Analysis), que envolve instituições políticas, processos políticos e conteúdos da política faz referência para um conjunto de conhecimentos oriundos de diversas áreas para buscar a resolução ou análise de problemas concretos e também mostrar como as coisas acontecem dentro das políticas públicas (FREY, 2000, p. 216).

Com relação aos modelos de formulação e análises de políticas públicas que viabilizam o estudo da implementação, cita-se Saravia (2006, p. 33), que trata do modelo de ciclo de políticas públicas, como um processo de políticas públicas 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.

Para Secchi (2012, p. 33) o ciclo de políticas públicas é abordado como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Na sua versão, manifesta o ciclo em sete fases: fase de identificação de um problema público, da inclusão na agenda governamental, da formulação de alternativas para a política, de tomada de decisão, etapa da implementação das ações, seguido avaliação e da extinção. Todo esse ciclo tem o objetivo de organizar as ideias, de forma a tornar simples a política pública.

Tendo em vista que a presente pesquisa busca fazer uma análise de uma 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. Na visão de Secchi, a análise da implementação pode tomar a forma de uma pesquisa sobre a implementação ou uma pesquisa avaliativa e aborda e ser constituída de uma fusão de elementos que integram esse processo, conforme a seguinte citação:

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).

O autor chama a atenção para as etapas da formulação, implementação e avaliação que devem constar certos graus de especificações. Sendo 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.

Neste sentido, o ciclo das políticas públicas constitui uma análise da forma como funciona a estrutura política e que ajuda a organizar as ideias de forma simples dos políticos e dos pesquisadores. Tem como aspecto importante a viabilidade de análise de cada etapa do ciclo e também com relação aos tipos de atores envolvidos, delimitando a composição desses atores e o papel na sustentação da estrutura de governança e de uma gestão de política pública para enfrentar um problema público (SECCHI, 2012, p. 34).

Silva e Melo (2000, p. 13) tratam que as contribuições recentes em torno da questão de implementação, permitem uma representação mais consistente dos mecanismos de implementação. Nesta perspectiva, a implementação do policy cycle é vista como um aprendizado, onde não pode ser concebido de forma

simples e linear, mas na ideia de que as políticas públicas são implementadas através de redes de agentes públicos e por agentes não-governamentais (formuladores e implementadores), pela incorporação dos stakeholders – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados – ao processo de formulação e implementação de políticas, os beneficiários que dão sustentação a política e os mecanismos de coordenação interinstitucional em ambientes institucionais democráticos.

Na perspectiva da análise de políticas públicas, é a fase importante, pois é neste momento que a política sai do papel para se transformar em fatos concretos. Considerar esta 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 analisados. 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.

A maioria das estruturas conceituais da literatura são pouco desenvolvidas sobre implementação. A variável dependente mais comum na pesquisa de implementação, tem sido o grau de realização das metas, seja definida em termos de produto ou resultado da política. A questão é que a realização das metas é apenas uma parte da implementação, uma segunda variável dependente da pesquisa em termos de desempenho dos implementadores da política deve ser considerado como uma tarefa da análise de implementação de políticas públicas, ou seja, as metas são estabelecidas para o resultado de uma política, mas não especificam as metas e padrões para o comportamento dos implementadores. Outra teoria que encontramos, relacionada ao autor Winter (2002) aborda que a distinção analítica entre o resultado da implementação e o resultado não tem apenas a vantagem de facilitar a explicação da variação no desempenho da entrega da política, mas tornará mais fácil o estudo entre os resultados da implementação e os resultados da política.

### 3 TURISMO: APONTAMENTOS DE ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

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 WTO (World Tourism Organization) o volume de negócios gerados pelo turismo alcança o patamar de igualdade ou até mesmo 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. Segundo a Organização Mundial do Turismo, “... o turismo engloba as atividades das pessoas que viajam e permanecem em lugares fora de seu ambiente usual durante não mais do que um ano consecutivo, por prazer, negócios ou outros fins” (IGNARRA, 2003, p. 11).

Para Goeldner, Ritchie e McIntosh o turismo reflete “... a soma de fenômenos e relações originados da interação de turistas, empresas, governos locais e comunidades anfitriãs, no processo de atrair e receber turistas e outros viajantes” (GOELDNER, RITCHIE, MCINTOSH, 2002, p. 23).

Na legislação brasileira que conduz as políticas do turismo, no caso a Lei Geral do Turismo, de nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo brasileiro, considera em seu art. 2º, o turismo “...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”. Observa-se que o conceito de turismo vai além da imagem do indivíduo estar em seu período de férias, mas o seu deslocamento fora do ambiente de residência e por diversas razões.

A busca pela inovação no setor do turismo para o desenvolvimento regional, tem se apresentado como principal desafio para todos os setores econômicos e na área do turismo, não é diferente, pois tem sido testemunha e protagonista dessas mudanças, uma vez que 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 competitivo no mercado e ao mesmo tempo proporcionar oportunidade para o desenvolvimento de novos destinos turísticos (WTO, 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, se converte numa experiência única, original e inovadora para o turista (WTO, 2018).

No Brasil as políticas públicas do turismo percorreram um longo caminho até chegar a atual conjuntura. Uma atividade com origem do aporte do uso de novas tecnologias criadas pela Revolução Industrial, pela consequência da melhoria dos transportes marítimos, rodoviários e aéreos e também das condições trabalhistas (direito ao descanso semanal e férias). Os primeiros indícios de participação do Estado nas políticas do turismo foram na década de 30 (BENI, 2012, p. 13).

No período entre 1930 e 1960, o turismo no Brasil, teve o aparecimento dos primeiros organismos responsáveis pelas atividades turísticas, com uma vigorosa centralização político-administrativa. Em 1960, surgiu o primeiro arcabouço institucional do turismo brasileiro, através da promulgação do Decreto-lei nº 55/66 onde anunciou a Política Nacional do Turismo, direcionada para as reais necessidades de desenvolvimento econômico e cultural, de forma que contemplasse o turismo em seu aspecto nacional. Não tinha em sua política e a preocupação com o turismo regionalizado.

A partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988, o Brasil foi marcado por uma gestão descentralizada e participativa, onde a política do turismo teve alguns propósitos, como: democratização do turismo nacional e a contemplação das peculiaridades locais com a formulação de políticas adequadas e específicas para cada região (BENI, 2012, p. 268). No ano de 1991, a Lei nº 8.181/91, estabelece as diretrizes para a implantação de um Plano Nacional do Turismo, resultando num instrumento para desenvolvimento regional.

Apenas em 2003, com a criação do Ministério do Turismo, que a atividade encontrou amparo para suas atividades através de um órgão específico e de forma estruturada, no governo federal e com destaque para a descentralização das atividades turística com objetivo de impulsionar o desenvolvimento local e regional das regiões com perspectivas turísticas. A criação desse órgão, através da medida provisória nº 103, foi bem recebida pelas organizações ligadas ao ramo do turismo, como uma medida de valorização da atividade pelo governo.

Em 2008, a aprovação da Lei 11.771, se apresenta como um novo documento norteador do turismo brasileiro, revogando algumas leis e acrescentando novas normativas ao setor do turismo. Essa lei, denominada Lei Geral do Turismo, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo, reafirmando o compromisso de uma política de desenvolvimento e regionalizada, conforme trata o art. 4º e 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).

Para atender a esses princípios constitucionais da política do turismo, é no decorrer da trajetória entre a criação do Ministério do Turismo em 2003 e a aprovação da Lei Geral do Turismo no ano de 2008, que o governo federal adota o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), como uma evolução ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que tratava em dinamizar a atividade turística em âmbito municipal. Nessa nova estratégia de política pública, através do PRT, tem-se o propósito da execução da atividade de forma descentralizada e regionalizada, repercutindo no desenvolvimento nacional, regional e municipal do território.

Diante da estrutura da política nacional para o setor do turismo, destacam-se algumas políticas públicas, além do Programa de Regionalização do Turismo que auxiliam na implementação da Política Nacional do Turismo, com esforços para orientar e estimular o desenvolvimento do turismo. O referido estudo será abordado seguindo quatro políticas públicas nacionais, conforme demonstrado no Quadro 1, aos quais os órgãos municipais devem estar atentos ao propor suas políticas públicas para estejam alinhadas com as propostas nacionais, mas de forma que atenda as suas diversidades locais e regionais.

Quadro 1 – Demonstrativo das 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, informações do site <http://www.turismo.gov.br/acoes-e-programas.html>

O Programa de Regionalização do Turismo passou por uma avaliação e reformulado com novas diretrizes, através da Portaria nº 105/2013. Com essa nova diretriz o governo federal traça a organização paralela dos demais órgãos governamentais para seja executada de forma descentralizada e regionalizada, mas em ressonância com os princípios da Política Nacional do Turismo. Cabe destacar que para assessorar o Programa de Regionalização, no agrupamento dos municípios em regiões com as mesmas perspectivas turísticas, existem dois instrumentos de apoio. Um deles é o Mapa do Turismo, um instrumento de recorte da área territorial que agrupa os municípios com atrativos ainda não muito conhecidos e perspectivas comuns para o turismo da região. O outro instrumento é a Categorização dos Municípios que identifica o desempenho da economia do setor nos municípios, de forma os atenda de acordo com suas especificidades.

Acrescenta-se a essa estratégia de estímulo ao desenvolvimento regional, outra política pública do governo federal, denominada Prodetur+Turismo que visa contribuir para estruturação dos destinos turísticos brasileiros pelo fomento ao desenvolvimento local e regional, por meio de apoio de recursos financeiros nacionais e internacionais. Com isso, pretende-se qualificar as propostas locais de forma que estejam em ressonância com as iniciativas das políticas nacionais do turismo de alinhada aos eixos do Programa de Regionalização.

Diante disso, os municípios brasileiros têm subsídios do governo para investimentos no setor do turismo, porém a principal referência para a participação no programa Prodetur é estar incluído no Mapa do Turismo. Além dessa exigência, outras como: possuir um Conselho ou Fórum Municipal do Turismo, participar de Instância de Governança Regional da região turística da qual faz parte, possuir ou estar elaborando um plano de desenvolvimento no setor e estar alinhados aos eixos da proposta da política pública do Programa de Regionalização.

O Programa Qualificação Nacional do Turismo, 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 o treinamento para gestores das políticas do turismo através da Plataforma da Plataforma e Engajamento PEA, do Ministério do Turismo. Outra estratégia é a parceria com o Ministério da Educação oferecendo cursos de capacitação e qualificação dos jovens do ensino médio, a partir do segundo ano, por meio de cursos como Pronatec e Curso Médio Tec na área de turismo (BRASIL, 2018).

Já o Cadastur, oferece diversas oportunidades e vantagens às empresas cadastradas e serve também de importante fonte de consulta para os turistas. Contam financiamentos em bancos oficiais, apoios em eventos, incentivos de participação nos programas do governo e, principalmente a questão da visibilidade do seu negócio no site do Cadastur.

Por tudo isso, a política nacional de gestão pública descentralizada e regionalizada, proporciona autonomia aos municípios para implementarem políticas públicas que atendam as particularidades locais e regionais para a expansão do setor turístico, coordenados de forma geral pela política do governo federal. Essas políticas inovadoras podem ser desenvolvidas através de uma nova visão política ou nova forma de aprimorar o produto turístico já conhecido na região e também como resultado da evolução dos interesses da sociedade.

### **3 METODOLOGIA**

A presente pesquisa constitui-se na análise das políticas públicas com o propósito de subsidiar informativos dos objetivos relacionados à análise da implementação das políticas públicas na área do turismo no Município de São Borja. Para tanto é de fundamental importância que os instrumentos utilizados possibilitem, dentro do campo de análise (Policy Anaysis), levantar informações com a finalidade de desenvolver meios para enfrentar, reduzir ou solucionar o problema público.

O método de abordagem adotado no trabalho é o dedutivo, no sentido de, em um primeiro momento, verificar conceitos imprescindíveis ao entendimento do problema da pesquisa, tais como os de políticas públicas, implementação de políticas públicas, para, posteriormente, analisar o caso à luz das bases teóricas. Quanto aos métodos de procedimento, o trabalho utiliza a pesquisa bibliográfica para obter suporte teórico. A pesquisa documental se dá por meio do exame das políticas públicas do turismo propostas e implementadas, da estrutura de atuação do órgão governamental e sociedade civil, bem como da nacional pertinente à temática. Ainda em caráter procedimental, a pesquisa adota entrevistas semiestruturadas com responsáveis pelo órgão do turismo municipal e com demais atores que fazem parte do processo, com posterior análise de dados, em abordagem qualitativa. Ao analisar as informações coletadas do referido estudo, pretende-se ao final responder aos objetivos e subsidiar a escrita do trabalho.

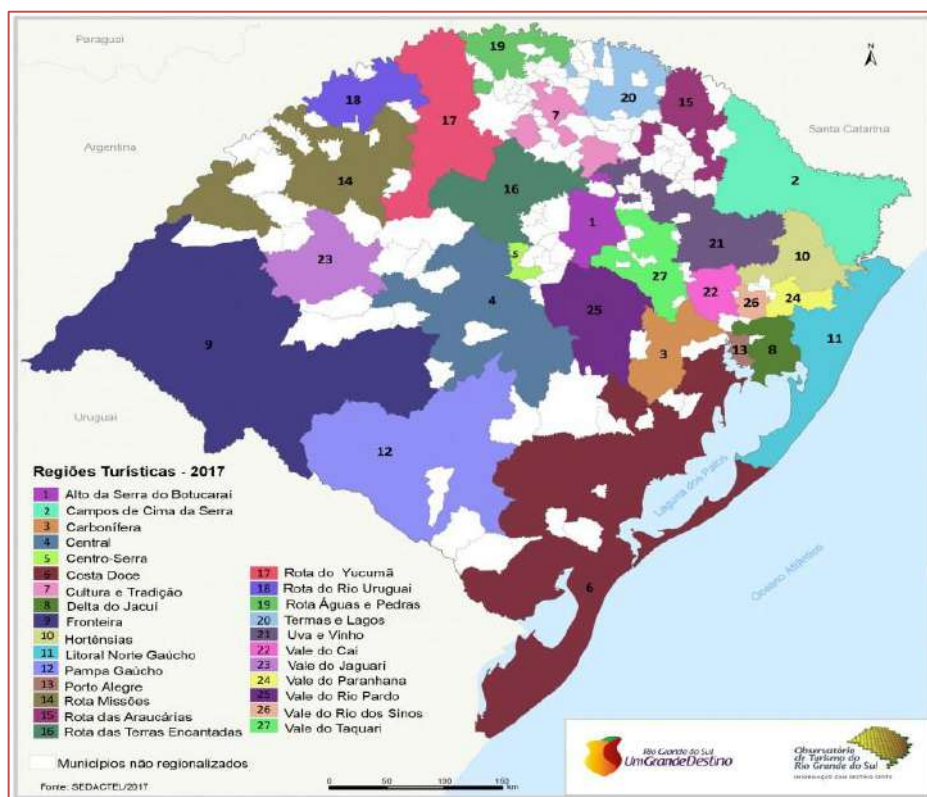
### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES PRELIMINARES**

Os resultados apresentados neste estudo fazem parte da análise referente à implementação das políticas públicas que estejam em ressonância com as políticas nacionais do turismo. É neste espaço temporal entre a elaboração e a execução das ações do governo municipal, que se observa a concretização ou não dos resultados dos objetivos estabelecidos pelo órgão governamental em estudo, através da implementação das políticas públicas na área do turismo.

A pesquisa na área de Políticas Públicas do turismo, na cidade fronteiriça São Borja-RS, deve-se a sua posição geográfica estratégica, seu potencial turístico histórico, cultural, político, educacional, de negócios, ambiental e a questão aduaneira, que também merece destaque pelo impacto na economia local, foram os fatores preponderantes na escolha para o presente estudo e associá-lo como um potencial para a promoção do desenvolvimento da região missioneira.

O referido estudo não será aprofundado na questão da história missioneira na região e do município de São Borja, mas apenas fazer uma explanação para situá-lo e contextualizá-lo na região turística da Rota das Missões. Ademais será direcionado como está a implementação das políticas públicas de forma a contribuir para o desenvolvimento regional e local. Abaixo, segue o mapa definido pelo governo estadual, sendo a Rota das Missões com a identificação de nº 14.

Mapa 1 – Mapa Regionalização Turismo RS



Fonte: <http://cultura.rs.gov.br/regioes-turisticas>

A Região das Missões, localizada no noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, assim denominada por ser uma região com aspecto histórico e cultural que revive a saga dos primeiros padres da Companhia de Jesus, os jesuítas, que em 1609, se estabeleceram nesta região para conviver com os índios guaranis e realizarem os ensinamentos dos ideais do Cristianismo (ROTA MISSÕES, 2018). Merece destaque também a questão do Sítio Arqueológico São Miguel Arcanjo e as ruínas da Igreja, tombados pelo Patrimônio Cultural da Humanidade, que está localizado na cidade de São Miguel das Missões e um dos importantes atrativos turísticos da região. Constitui-se também no mais importante conjunto arquitetônico dos antigos Sete Povos das Missões (RIO GRANDE DO SUL, 2019).

As reduções jesuíticas São Nicolau, São Miguel Arcanjo, São Lourenço Mártir, São João Batista, São Luiz Gonzaga, São Ângelo Custódio, são os integrantes dos Sete Povos das Missões. São Borja está integrado como o primeiro dos Sete Povos das Missões, fundado em 1682, pelos padres jesuítas e que faz fronteira com Santo Tomé, Argentina. A origem do nome é uma homenagem a São Francisco de Borja, que foi o terceiro general da ordem dos jesuítas (ROTA MISSÕES, 2018).

Essas regiões turísticas são territórios que possuem características similares e/ou complementares e aspectos em comum (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica) e compostos por vários municípios. Desses municípios podem existir os que não recebem turistas, mas que se beneficiam da atividade pelo fornecimento de produtos e serviços, de forma que possa ampliar os recursos para promover o desenvolvimento regional e integrado.

Neste sentido e baseado no eixo estadual de separação das regiões turísticas (Mapa Regionalização Turismo RS – Mapa 1), os instrumentos de assessoria do governo federal, como o Mapa do Turismo e a Categorização do Turismo, redefiniram um novo recorte territorial para a Rota das Missões, conforme Quadro 2, incluindo apenas 17 municípios e São Borja que atendeu os requisitos para integrar dessa região turística, até a última atualização do ano de 2017.



Quadro 2 – Demonstrativo das Políticas Públicas Nacionais do Turismo

Mapa da Região das Missões	A	B	C	D	E	Total de Municípios
Classificação (nº de municípios)	0	0	3	6	8	17

Fonte: elaborado pela autora, dados do site <http://www.turismo.gov.br/portaria-n-105-de-16-de-maio-de-2013>

Desde a implantação do Programa de Regionalização (2004) o município está enquadrado nas Regiões Turísticas, primeiramente na Zona do Pampa e, posteriormente enquadrada na Região/Rota das Missões, devido aos aspectos similares da história cultural. No instrumento de Categorização onde a metodologia adotada baseia-se em variáveis que traduzem a economia do turismo, São Borja foi enquadrada na categoria C em 2013 e atualmente permanece na mesma categoria.

A metodologia utilizada para o enquadramento na Categoria (A, B, C, D e E) tem como base as variáveis que refletem a quantidade de estabelecimentos de hospedagem, dos empregos que geram e na quantidade estimada de visitantes domésticos e internacionais, utilizados para medir a economia do turismo. Na categoria A, foram reunidos os municípios com maiores desempenhos e na E com menor desempenho, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Nível Nacional da Categorização dos Municípios Brasileiros

Categoria	A	B	C	D	E	Total
Nº Casos	57	179	539	1961	549	3285
% Casos	1,74%	5,45%	16,4%	59,7%	16,7%	100%

Fonte: [http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=271](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271)

Observando os dados auferidos, percebe-se que o município de São Borja, está numa situação intermediária de classificação entre as cinco categorias, ao assumir a categoria C através do resultado da economia gerada no turismo. Enquanto que a maioria das cidades está na categoria D, representando mais de 50% do total dos casos. É importante destacar, para que haja um avanço na categoria de C para B, a implementação de políticas públicas do turismo devem estar baseada em um plano de desenvolvimento para que possa nortear suas ações da melhor forma e estruturada com focos bem delineados. Na categorização entre os municípios da região turística das Missões, São Borja também merece destaque por ser um dos três municípios na categoria C, a mais próxima de apresentar o melhor desempenho de economia no turismo, enquanto os demais municípios se apresentam na categoria D e E, classificado ainda melhor que São Miguel das Missões, por ser o destaque em Patrimônio Cultural.

Para o governo federal, esse instrumento de identificação do desempenho da economia do setor no município, previsto como estratégia na regionalização do turismo, tem a prerrogativa de tornar as decisões mais apropriadas para implementar as políticas que respeitem as peculiaridades municipais. Em se tratando da política pública do Programa de Regionalização do Turismo, até a presente data, São Borja cumpriu seu papel como município integrante. Porém, a situação atual com relação a permanecer com esse status, começa encontrar alguns entraves para estar apoiada na política pública do programa Prodetur+turismo. Segundo informações obtidas através de entrevistas informais, hoje o Município não possui um documento norteador, ou seja, um plano municipal de desenvolvimento do turismo vigente para que efetivamente as ações do turismo sejam coordenadas com a política nacional. Além desse déficit na pasta do turismo, a questão do Conselho Municipal criado pela Lei Municipal nº 2.834/2001, encontra-se inativo.

Com relação à política de qualificação para o setor do turismo, o município de São Borja conta com a Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), um recurso para atender a demanda do desenvolvimento regional através do seu curso de Mestrado Profissional na área de Políticas Públicas com concentração em estudos para o desenvolvimento regional da fronteira e com o Instituto Federal Farroupilha (IFFar) que oferece cursos de graduação em gestão em turismo além dos cursos técnicos nas áreas de eventos e gastronomia.

No município existem vários pontos turísticos e são realizados eventos abrangendo bom número de segmentos do turismo, relacionados no quadro abaixo, e demonstram o potencial turístico da cidade, porém com pouco ou nenhum aproveitamento da mão-de-obra gerada pelas instituições de educação, citadas acima, ou suporte da Secretaria de Turismo.

Quadro 4 – Pontos turísticos e eventos do Município de São Borja-RS

Museu Getúlio Vargas	Retrata momentos marcantes da história do ex-presidente Getúlio Vargas.
Memorial João Goulart	Retrata a história do ex-presidente Jango.
Museu Ergológico de Estância	Únicos museus ergológicos do país e o único do Estado.
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.
Cais do Porto e Rio Uruguai	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.
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 a Praça Central IV de Novembro.
Resistência de São Borja à Invasão Paraguai	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, informações coletadas em entrevista com a Sra. Odete Claudina da Rosa, Diretora de Turismo do Município de São Borja.

Além dessas alternativas de produtos turísticos, o fato de ser um município fronteiro, atualmente encontra-se empenhado na institucionalização e implantação de uma política de integração de caráter binacional, através do Comitê de Integração Fronteira São Borja-Santo Tomé, de forma que contribui para o marco no aprimoramento das relações entre as duas comunidades vizinhas, envolvendo áreas como a educação, segurança e o próprio turismo. Com relação ao turismo a prioridade é a efetiva

integração, inclusive como produto turístico, das antigas reduções jesuítas no Paraguai, Argentina e Brasil fortalecendo ainda mais a Rota das Missões, com acesso internacional.

Com relação aos dados preliminares auferidos junto a Secretaria do Turismo, constatou-se que algumas políticas públicas não são implementadas por falta de uma melhor estrutura do órgão municipal e de políticas alinhadas com a Política Nacional do Turismo. Como por exemplo, a inexistência de um documento norteador das ações, além do que consta no Plano Plurianual e Lei das Diretrizes Orçamentárias. Com isso as ações na área do turismo são orientadas por esses documentos que são aprovados anualmente pela Câmara de Vereadores. O governo municipal, numa lenta caminhada, está trabalhando na elaboração do Plano de Desenvolvimento Municipal do Turismo. Outra política pública que também está sendo reorganizada, por motivo de estar inativo, é a política de atuação do Conselho Municipal do Turismo.

Tais instrumentos de política pública, como um Plano Municipal do Turismo e um Conselho Municipal do Turismo, constituem uma melhor estrutura para a implementação das ações do turismo, uma vez que o município tem o apoio financeiro do governo para realizar investimentos neste setor e também de forma que contribui para o desenvolvimento regional com as ações alinhadas ao programa nacional do turismo.

A presente pesquisa também nos remeteu a ideia de que o município de São Borja, mesmo sem o reconhecimento em grande escala, do setor turístico, pode de ele extrair benefícios e/ou desempenhar um papel provedor ou fornecedor de demandas (serviços e produtos) para atender o turista, seja ele religioso, de negócios, pedagógico, em busca de lazer ou até mesmo de passagem por motivos diversos o levam a se deslocar do seu local de residência. Permitindo assim, ganhos não só para o município que o recebe como para a região. Fica um questionamento: será que a comunidade local está consciente dos benefícios da sua inclusão, por exemplo, no Programa de Regionalização do Turismo? Encontra apoio do órgão municipal responsável pelo turismo, para estar integrada com as políticas públicas para melhorar o desenvolvimento local e com perspectivas para o crescimento regional? Será que tem o esclarecimento de que um turista é todo indivíduo que se deslocou de sua residência, por motivos diversos, e que o município tem condições de oferecer atrativos, durante seu tempo de estadia?

## 5 CONCLUSÃO

Verifica-se que mesmo na fase inicial da pesquisa, esta apresentou alguns déficits com relação a atuação do órgão municipal de São Borja. Com isso, o máximo que pode ser concluído com relação a implementação das políticas públicas do turismo está relacionada aos planos governamentais em um processo de formulação, implementação e execução das políticas públicas. Nessa ótica, o que se verifica, no município em estudo, é que a implementação das políticas públicas não está ocorrendo de forma efetiva, ao observar a inexistência de um Plano Municipal para o desenvolvimento do turismo e um Conselho Municipal do Turismo inativo. A ausência desses dois instrumentos de política pública retrata que o processo de implementação da política do turismo deixa de ser apenas um processo que depende de ações técnicas de uma gestão pública, passando a ser uma preocupação com o esforço administrativo do órgão executor em implementar políticas alinhadas com a Política Nacional do Turismo de tal forma que a concretização das suas políticas garanta um melhor desempenho ao setor do turismo.

Diante disso, o primeiro passo que se observa para a inovação na gestão pública municipal de São Borja para estar engajado no desenvolvimento local e regional e de forma que suas ações consolidem a atividade turística e possam receber os benefícios e apoios propostos pelo governo federal, está em efetivar a elaboração de um Plano Municipal do Turismo e a reativar o Conselho Municipal do Turismo.

Este trabalho não tem o objetivo de concluir a discussão sobre o turismo na cidade de São Borja-RS, localizada na região da Fronteira Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, considerada turística sua origem e evolução histórica, e sim, mostrar que a mesma possui atrativos, uns facilmente reconhecíveis com relação a região turística – Rota das Missões - e outros que venham agregar na oferta dos produtos turísticos diversificados, disponíveis no município. Porém, é necessário que a comunidade local, os órgãos públicos e privados, direcione o olhar para um turismo, além do desenvolvimento da atividade em nível municipal, mas de forma inovadora através da integração com os demais municípios e aspectos turísticos da região. Tudo isso, aliados às práticas inovadoras de estímulos às atividades turísticas desenvolvidas pelo governo federal e os benefícios gerados pela sua inclusão na Rota Turística das Missões, tornam-se importantes aliados para contribuir para o desenvolvimento regional do turismo.

## REFERÊNCIAS

- [1] BENI, Mário Carlos. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo: Aleph, 2006.
- [2] BRASIL. Ministério do Turismo. Ações e Programas. 2018. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/acoes-e-programas.html>>. Acesso em 8 fev. 2019.
- [3] \_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 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; 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111771.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2019.
- [4] \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Mapa do Turismo Brasileiro 2017. 2017. Disponível em <[http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/mtur\\_mapa\\_turismo\\_brasilei\\_2017\\_virtual\\_14\\_02.pdf](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/pdf/mtur_mapa_turismo_brasilei_2017_virtual_14_02.pdf)>. Acesso em: 9 fev. 2019.
- [5] \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Portaria nº 105. 2017. 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.
- [6] \_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo: Metodologia. 2017. Disponível em: <[http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&Itemid=271](http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=271)>. Acesso em: 3 fev. 2019.
- [7] DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas públicas: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, p.205-2013, 2012.
- [8] FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil, n. 21. 2009. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 15 dez. 2018.
- [9] GOELDNER, Charles R; RITCHIE, J. R. Brent; MCINTOSH, Robert W. Trad. de Roberto Cataldo Costa. Turismo: princípios, práticas e filosofias. 8. ed. São Paulo: Bookman, p.23-28, 2002.
- [10] IGNARRA, Luiz Renato. Fundamentos do turismo. 2 ed. ver. e ampl. São Paulo: Cengage Learning, p. 9-24, 2011.
- [11] MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de metodologia científica. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- [12] RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Cultura. Regiões Turísticas. 2017. Disponível em: <<https://cultura.rs.gov.br/regioes-turisticas>>. Acesso em 10 jan. 2019.
- [13] \_\_\_\_\_. Secretaria da Cultura, Turismo, Esporte e Lazer. Região Rota das Missões. Disponível em: <<https://www.turismo.rs.gov.br/regiao/59/regiao-rotamissoes#sobre>>. Acesso em: 13 jan. 2019.
- [14] ROSA, Odete Claudina da. Diretora de Turismo da SMCTEL. Entrevista concedida à Tanize Damian Pizzuti da Silva (oral). São Borja, 2018.
- [15] ROTA MISSÕES. Rota das Missões. 2019. Disponível em: <<https://www.rotamissoes.com.br/sobre>>. Acesso em: 5 jan. 2019.
- [16] SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). Políticas públicas, Brasília: ENAP, v. 1, p. 21-42, 2006.
- [17] SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, p. 33-60, 2012.
- [18] 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. UNICAMP-NEPP. São Paulo-SP, Caderno n. 48, 2000.
- [19] WINTER, Soren C. Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration. Sage publications. p. 212-221, 2002.
- [20] WORLD TOURISM ORGANIZATION. WTD & Innovation - Tourism in the Digital Era. World Tourism Day. Disponível em: <<http://wtd.unwto.org/content/wtd-2018-tourism-digital-era>>. Acesso em 2 fev. 2019.
- [21] \_\_\_\_\_. WHY tourism? Disponível em: <<http://www2.unwto.org/content/why-tourism>>. Acesso em: 2 fev. 2019.