



Anais do VI Seminário de
Pesquisa em Turismo do Mercosul
Saberes e fazeres no turismo: Interfaces



9 e 10 de julho de 2010 - Universidade de Caxias do Sul | Mestrado em Turismo | Caxias do Sul | RS | Brasil

De Pólos a Regiões: Iniciativas de Políticas Públicas de Regionalização Turística do Rio Grande do Sul como Modelo Para a Gestão Regionalizada do Turismo do Brasil

Álvaro Luis Machado¹
Faculdades Integradas de Taquara

Edegar Luis Tomazzoni²
Universidade de Caxias do Sul

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar os processos de regionalização turística do Estado do Rio Grande do Sul e as características da determinação dos espaços turísticos regionalizados, com base em conceitos de espaço, território, regionalidade e centralidade. Para revisão histórica, fez-se compilação de informações de arquivos da Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul para identificação das etapas de aplicação de políticas públicas de regionalização, de acordo com programas de diversos governos. Constatou-se que na regionalização predominou a decisão política, priorizando a possibilidades de captação de investimentos externos resultado de programas governamentais que incentivam e priorizam o desenvolvimento turístico regionalizado. As características turísticas de cada região, para organização do turismo regionalizado, não foram definidas com a participação direta das comunidades locais. Mesmo assim, o Rio Grande do Sul é pioneiro e referência no Brasil em implementação de modelos de gestão pública regional do turismo.

Palavras-chave: Regionalização. Espaço. Território. Regiões Turísticas. Rio Grande do Sul. Brasil.

Introdução

Uma das características da pós-modernidade é a nova relação espaço-tempo, conectando-se pela tecnologia lugares e homens num mundo sem isolamento territorial, em razão da transposição das fronteiras e da relativização das distâncias. Surgem novas

¹ Professor das Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT, Especialista em Ecologia Social e Educação Ambiental pela ULBRA-RS, Mestrando em Turismo na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Contato: Rua Israel Wolf, 301/601, e-mail: alvaromm@faccat.br.

² Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Turismo, Mestrado em Turismo da Universidade de Caxias do Sul (UCS), Mestre em Turismo pela UCS, Doutor em Turismo pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: eltomazz@ucs.br.

possibilidades de fluidez e mais facilidade de circulação de pessoas, de produtos e de informações.

Configuram-se processos cosmopolitas paradoxais, pois, ao mesmo tempo em que se padronizam as culturas e se uniformiza a história, estimula-se a regionalização, por meio de nova valorização do espaço local pela diferenciação diante de outros lugares. A organização regional tem sido um dos mais frequentes elementos de ordenação da atividade turística, servindo como critério de delimitação geográfica ou territorial.

O estado do Rio Grande do Sul tem desenvolvido propostas de organização regional, firmando bases de pertencimento e de identidades na elaboração de rotas, de roteiros e de produtos, por meio de políticas públicas, que se identificam com um processo de definição das demandas do turismo.

Ao analisar os processos de definição das regionalidades, como cenários para o desenvolvimento do turismo, tornam-se pertinentes alguns questionamentos quanto à visão do planejamento. O espaço do turismo seria determinado pelas relações econômicas do território, ou serviria como um novo modelo para a determinação de organizações regionais? As regiões turísticas são ordenadas com base em conceitos de paisagem, cultura, espaço geográfico, ou são resultados de programas políticos e administrativos de desenvolvimento local? Que fatores devem ser considerados na definição dos limites de uma região turística?

Feitas estas considerações, é importante entender como se processa a relação de territorialidade com a organização pública do turismo e compreender, sem a pretensão de definir ou de esgotar os diversos conceitos, o entendimento de espaço, de território, de lugar, de zona e de região turística. Na tentativa de enriquecer a compreensão das diferentes formas de espacialização do turismo na sociedade, define-se o objetivo deste artigo que é analisar os processos de regionalização turística do Rio Grande do Sul e as características da determinação dos espaços turísticos regionalizados do estado.

A identificação, esclarecimento e análise das terminologias dos espaços e dos atores do turismo no desempenho de seu papel como aglutinadores no ordenamento da atividade turística foi por meio de revisão bibliográfica. A segunda parte do trabalho apresenta uma revisão dos programas de regionalização implantados no Estado do Rio Grande do Sul a partir do ano de 1976, identificando semelhanças e diferenças nos variados processos de organização turística regional. A razão para a seleção desse

período foi a possibilidade de análise de documentos elaborados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul relacionados à temática do trabalho.

Espaço e turismo

A ideia de espaço transcende o conceito de entendimento natural, sendo resultado de construções culturais. (CASTROGIOVANI; GASTAL, 2003). 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).

Para Corrêa (2001, p. 292), a natureza e o espaço socialmente produzido constituem o *ambiente geográfico*, resultado de percepções, que surgem de variadas bases culturais, expressas pelos grupos sociais e que conduzem as pessoas a optarem por um espaço turístico como resposta a diversos fatores. O espaço assume significado especial, quando se apresenta como “lugar de animação”, de trocas de bens e símbolos, de difusão de idéias, remetendo ao entendimento da necessidade constante de interações sociais que podem “favorecer processos de crescimento e mudança”. (ALBAGLI; MACIEL, 2003, p. 423).

A ideia de espaço representa muito mais que construção de singularidade, mais adequada ao entendimento de *lugar*, podendo ser entendida como um processo de particularidades, em que ocorre a mediação entre o universal - representado pelo processo geral - e o singular. Trata-se de uma nova visão do regional, cujas formas e conteúdos apresentam movimentos acelerados. É, sobretudo, no lugar, em que ocorrem condições para a realização de relações globais em uma base territorialista, que se procura "afirmar a diferença frente à homogeneização imposta pelo processo de desenvolvimento econômico". (LENCIONI, 1999, p. 193).

O espaço turístico está associado ao produto da relação antrópica com determinada paisagem. É a utilização social e cultural do ambiente que influencia determinado processo de desenvolvimento para a produção do espaço. A visão particular de organização da atividade turística pode definir a configuração e a delimitação espacial.

Território e turismo

O turismo pode ser visto como uma atividade caracterizada pelo consumo do espaço, e é por esse “consumo dos espaços pelo turismo que se gestam os territórios

turísticos”. (CRUZ, 2002, p. 17). Dessa forma, o território do turismo representa uma fração funcional do espaço que, apropriado por diferentes atores sociais, 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. 19).

O território é constituído pela identidade de sua comunidade, que, ao se organizar, demonstra possibilidade e capacidade de liderar o próprio processo de desenvolvimento endógeno, que significa “atender às necessidades e demandas da população local com a participação ativa da comunidade envolvida”. (BARQUERO, 2001, p. 39). Mobiliza-se o potencial de desenvolvimento por meio de relações sociais regionais, que geram “um entorno econômico e institucional, que proporciona, às empresas locais, recursos, serviços e redes de cooperação entre os atores”. (BARQUERO, 2001, p. 41).

Visualizando o território como algo relativo, podemos identificar espaços de rapidez, que oferecem maior possibilidade de relações. São esses *espaços de mandar* que servirão como ordenadores “da produção, do movimento e do pensamento em relação ao território como um todo”. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 263).

Esses espaços se identificam com a noção de centralidade na organização regional. A primeira percepção é a ideia de densidade humana, como um dos indicadores que “revelam e escondem, ao mesmo tempo, uma situação e uma história”. (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 260). Encobrem-se processos de evolução mais significativos, que identificam a ideia de centralidade como áreas onde ocorrem as trocas sociais. Percebe-se a cidade central como a grande área de mercado, constituída pelas novas relações capitalistas, que modificam o território do trabalho.

A importância da presença do centro é melhor representada quando se entende seu papel de incentivador do mecanismo de mercado, criando possibilidades de expansão de renda e de geração de oportunidades econômicas. Sua restrição pode resultar em privações, uma vez que dificulta “o processo de crescimento econômico e de melhoria na qualidade de vida, levando a uma redução de liberdade devido aos efeitos consequenciais da ausência de mercados”. (SEN, 2000, p. 41).

As cidades passam a ser vistas como entreposto, “como depositária e como produtoras de bens e serviços” (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 280), exigidos e consumidos por ela e pelo entorno. Pode, muitas vezes, exercer papel fundamental na

região onde se processam suas relações próximas, organizando-se para atender tais demandas e servindo como verdadeiros fóruns regionais de debates.

Tais cidades seriam referências do projeto *Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*, do Ministério do Turismo do Brasil, pelo qual se selecionaram municípios que apresentavam um estágio de desenvolvimento turístico com padrão de qualidade internacional. O turismo desses municípios seria influenciado pelo mesmo mecanismo de centralidade, que lhe confere a possibilidade de maior competitividade no mercado.

Regionalidade e turismo

Os centros regionais são constituídos pelas grandes e médias cidades, que reforçam as metrópoles, mas intensificam o processo de desmetropolização, difundindo regionalmente as atividades econômicas. Propõem-se novas formas de cooperação e o que Santos (2001, p. 291) identifica como “território corporativo”, que possibilita redução de conflito e de exclusão social, numa troca proporcionada pela “complementaridade entre redes internas e externas”. (ALBAGLI; MACIEL, 2003, p. 423).

A ideia de região surgiu da necessidade de intervenção em uma determinada unidade espacial, e é importante entender que “difícilmente, encontram-se regiões totalmente homogêneas”. (FEGER *et al.*, 2008, p. 8). Retoma-se o questionamento da concepção de *região turística*, já que envolve municípios com diferentes níveis de preparação e de potencialidades, o que pode explicar a fragmentação cada vez maior dos conceitos de regionalização turística.

O Estado aparece como responsável pelo planejamento e pela coordenação central desse processo. O turismo é um dos mais expressivos setores da economia e surge como uma das alternativas decorrentes das estratégias do desenvolvimento regional, com ênfase nas teorias do desenvolvimento local. A ideia de regionalização do turismo é entendida como uma decisão, que possibilita incrementar o poder atrativo dos destinos turísticos, visando a ‘maior integração entre os municípios para formatar um produto turístico regionalizado’. (DREHER; SALIM, 2008, p. 5).

Para que esse processo seja adequado, é fundamental que a articulação e a integração entre os municípios sejam efetivas, isto é, as comunidades devem reconhecer seus municípios como pertencentes a uma região, perceberem-se como participantes de um processo turístico regionalizado e como parceiras na promoção. Para Lencioni

(1999), região pode ser entendida em seu sentido afetivo, com base no sentimento de pertencer a um determinado lugar.

A regionalização do turismo no Brasil

No Brasil, o Ministério do Turismo criou o Programa de Regionalização do Turismo implantado no ano de 2003, demarcando o território nacional em regiões turísticas, visando a “descentralizar o turismo no país para maximizar a exploração adequada dessa atividade em cada região” (ARAUJO; CÂNDIDO; SILVA, 2009, p. 2). É uma das premissas do Plano Nacional do Turismo.

De acordo com o Programa de Regionalização do Turismo “a oferta turística regional adquire maior significância e identidade pela qualidade e pela originalidade capaz de agregar valor ao produto turístico” (BRASIL, 2005). Tal concepção enfatiza que é primordial a negociação com os atores locais para avançar no conceito tradicional de organização regional setorizada e perceber a importância de estabelecimento dos vínculos de confiança e de parceria no ordenamento da atividade turística.

A proposta visava a impulsionar o desenvolvimento turístico, como fator de desenvolvimento endógeno, de forma regionalizada e não mais baseada no município, como no Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), criado em 1993 e aplicado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Produziu um Mapa de Regionalização, no ano de 2004, com 219 regiões turísticas no território brasileiro, que, mais tarde, foi condensado em 200 regiões e, posteriormente, em 111 regiões turísticas, quatro localizadas no Rio Grande do Sul, também identificadas como Zonas Turísticas - Serra, Missões, Litoral Norte e Porto Alegre-Metropolitana.

No ano de 2005, surgiu a ideia das governanças locais, posteriormente definidas como uma “organização representativa dos poderes público, do setor privado, do terceiro setor e da sociedade civil organizada dos municípios integrantes da Região Turística”. (BRASIL, 2007, p. 16).

Como finalidades do Programa de Regionalização do Turismo têm-se:

promover o diálogo, a discussão e a tomada de decisão participativa entre os atores envolvidos com o desenvolvimento do turismo regional; fazer a gestão do processo de construção e implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; promover articulações e integração dos atores locais/regionais, controlar e monitorar as ações; zelar para que o desenvolvimento do turismo na região se faça sob a égide dos princípios do Programa: a descentralização, a integração, a participação e a sustentabilidade ambiental, sócio-cultural e econômica. (BRASIL, 2007).

Uma das questões a serem definidas é o comprometimento dos atores da organização regional com o desenvolvimento endógeno, por meio de recursos locais, ou se o interesse é apenas de captação de recursos externos oriundos de programas governamentais que incentivam e priorizam o desenvolvimento turístico regionalizado. Em alguns casos, os próprios atores do turismo não têm entendimento claro da atividade. Em outros momentos suas escolhas e determinações são intuitivas, ou baseadas em fatores como políticas regionais administrativas, mas que são alheias ao turismo.

A regionalização do turismo no Estado do Rio Grande do Sul e a criação das zonas turísticas (1976 a 1982)

De acordo com Flores (1993, p.14), a criação do primeiro órgão oficial de turismo data do ano de 1950. Oficializou-se, pela gestão pública, o turismo no Rio Grande do Sul com o Conselho Estadual de Turismo e o Serviço Estadual de Turismo, cujo funcionamento foi adiado por falta de recursos. No ano de 1959, o estado tornou-se pioneiro na criação de um órgão oficial de fomento ao turismo, provendo “recursos adequados para sua instalação e funcionamento”. (FLORES, 1993, p. 14).

Em 1971, foi criada a Secretaria de Turismo do Rio Grande do Sul. A *leitura turística* do território havia sido uma iniciativa do Touring Clube do Brasil, no ano de 1940, quando se criou o primeiro inventário turístico de que se tem notícia no estado, um cadastro de atrações naturais, hotelaria, transportes e serviços. (FLORES, 1993).

O documento que aborda a regionalização, mais antigo, foi do governo do advogado Sinval Guazzelli, intitulado "Plano Estadual de Turismo", do ano de 1976. Nesse período, era Secretário de Turismo o tabelião Mário Bernardino Ramos. O documento dividiu o estado em "Zonas Turísticas". Vale lembrar o conceito de zona adotado por Boullón (2002) como a maior unidade de análise e estruturação do universo espacial turístico. A superfície de cada zona é variável, sendo delimitada pela forma de distribuição dos atrativos turísticos.

Dentro de cada Zona Turística foram identificados *Pólos Turísticos*, nomeados como subzonas, que receberiam ações prioritárias por meio de programas específicos. Para a identificação das referidas zonas, foram definidos critérios como: aspectos geo-

topográficos, étnico-culturais e econômicos. O território do Rio Grande do Sul foi organizado em sete Zonas Turísticas³.

Quanto aos Pólos Turísticos (Subzonas), foram identificados variados municípios, definindo como critérios a existência de: recursos turísticos significativos (naturais, históricos, artísticos ou culturais); infraestrutura básica (acesso, urbana); equipamentos turísticos (superestrutura, indústria complementar ou suplementar); e correntes turísticas significativas (internas, externas). Para cada pólo, o documento indica como área polarizada, ou seja, sob sua influência, todas as áreas contíguas aos municípios elencados.

Centros turísticos efetivos e potenciais do Rio Grande do Sul (1983 a 1986)

No período de 1983 a 1986, o estado foi governado pelo dentista e advogado Jair de Oliveira Soares, do Partido da Democracia Social (PDS). O empresário Horst Ernst Volk assumiu a secretaria de turismo, e João Romeu Dutra, a presidência da Companhia Riograndense de Turismo (CRTUR).

O governo do estado elaborou um documento intitulado “Turismo: Estratégia de Ação - 1983/1985”, que previa “orientar o Poder Público Municipal quanto à sua função específica de turismo racionalmente delimitada: regional, estadual, nacional e/ou internacional”. (RIO GRANDE DO SUL, 1983).

A organização regional da produção do turismo estava fundamentada em critérios de *zonas efetivas*, com interesse em nível nacional, indicação no zoneamento turístico da EMBRATUR e existência de valores significativos e evidentes de ordem natural e cultural, e *zonas potenciais*, com interesse regional, existência de patrimônio natural e cultural, existência de condições de acesso e localização favorável para integração em roteiros comerciais.

O zoneamento identificou nove Zonas Turísticas, divididas em centros turísticos efetivos e potenciais, identificados por municípios que substituíram a noção do pólo, ou subzona do plano anterior e assim definidas: Zona da Serra; Zona da Grande Porto

³ Zona do Litoral (Subzonas Costa do Sol e Zona Sul); Zona da Serra (Subzonas Uva e Vinho, Campos de Cima da Serra e Hortênsias); Zona da Grande Porto Alegre (Subzonas Vale do Rio Pardo e Vale do Alto Taquari); Zona do Alto Uruguai (Subzonas Estâncias Hidrominerais e Produção); Zona das Missões; Zona do Centro (Subzonas Vale do Jacuá e Vale do Jacuí) e Zona da Fronteira (Sub-zonas Campanha e Fronteira Oeste).

Alegre; Zona do Litoral Norte; Zona das Missões; Zona das Hidrominerais; Zona da Campanha; Zona dos Vales; Zona Central e Zona Sul.

A Secretaria de Turismo foi extinta no ano de 1984, e a gestão do turismo foi transferida para a Secretaria da Indústria e Comércio. No mês de janeiro do ano de 1985, foi lançado o documento “Turismo RS – Ações Básicas de Desenvolvimento”, que identifica a graduação dos pólos turísticos em seus distintos estágios de desenvolvimento.

Em outubro de 1985, os pólos foram identificados como: turisticamente desenvolvidos; em vias de desenvolvimento, ou potencialmente viáveis para o desenvolvimento turístico. Enfatizavam-se os municípios geradores de fluxo externo do estado e sua integração regional a fim de realizar programas de investimentos e orientar a comercialização turística adequada a cada respectiva realidade local e regional. Como resultados do documento, foram criadas comissões com funções específicas para cada programa.

No ano de 1986, foi lançado pela Secretaria da Indústria e Comércio o documento "Subsídios para a Regionalização Turística do Estado", resultado de trabalho desenvolvido pela Comissão de Regionalização Turística instalada em 1985 e que visava à realização de estudo de critérios, funções e institucionalização das regiões e pólos turísticos.

A comissão definiu região que “deve ser considerada como uma conjugação entre espaço e sociedade, ou seja, o conjunto formado por um espaço natural original, por transformações imprimidas a esse espaço por grupos sociais e por manifestações da cultura desses grupos”. (RIO GRANDE DO SUL, 1986). Identificava-se a necessidade de outros estudos para definir o processo de regionalização turística, com base em subsídios como paisagens naturais, história cultural e economia.

Os programas de turismo no contexto da criação dos COREDES (1991 a 1994)

Em 1991, o engenheiro Alceu de Deus Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), assumiu o governo do Rio Grande do Sul, nomeando para cargo de diretor-presidente da CRTUR o jornalista João Batista de Melo Filho. O turismo continuava vinculado às políticas determinadas pela Secretaria de Indústria e Comércio, tendo como secretário o engenheiro Cláudio Ryff Moreira.

A política para o setor foi sistematizada no “Plano de Desenvolvimento da Indústria do Turismo”, organizada em quatro programas: ampliação da demanda

turística; organização e desenvolvimento da oferta turística; manutenção da qualidade da matéria-prima; e regionalização turística.

Para entender o processo de regionalização do governo do estado durante esse período, é fundamental o conhecimento da organização regional, proposta na formatação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento -COREDES, implantados em parceria com a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS, que serviram de base para a organização espacial do turismo.

As 22 regiões foram agrupadas por identidade, mantendo nove zonas turísticas, identificadas pelo atrativo, produto ou marca para atração e incremento de fluxo turístico⁴. Os municípios foram identificados como: turisticamente desenvolvidos; em vias de desenvolvimento e potencialmente viáveis para o desenvolvimento turístico entendendo que o setor turístico se constitui no resultado de fatores determinantes das identidades culturais, físicas e econômicas dos municípios refletidas de forma espontânea no processo de regionalização.

Extinção da CRTUR e recriação da Secretaria de Estado de Turismo do Rio Grande do Sul (1995 a 2003)

O ano de 1995 marcou o início do governo do jornalista Antônio Britto, que extinguiu a CRTUR e recriou a Secretaria de Estado do Turismo – SETUR/RS, nomeando o contador e empresário Alberto Valter de Oliveira como secretário, que foi sucedido no cargo pelo publicitário Gunther Staub, mantendo-se o mesmo modelo de regionalização.

O governo do Partido dos Trabalhadores (1999 - 2002) indicou como Secretário de Turismo o Engenheiro Milton Zuanazzi. O programa de ações da SETUR/RS instituiu um novo modelo de regionalização, organizado em 24 microrregiões, incluindo Campos de Cima da Serra e Rota das Terras, totalizando as mesmas nove zonas turísticas. A organização regional foi proposta em 05 de junho de 2000 quando foram implantados o Fórum Estadual de Turismo e 24 Fóruns Microrregionais de Turismo, em conjunto com entidades do setor, universidades, representantes do Sistema “S”, órgãos

⁴ As regiões turísticas passaram a corresponder aos mesmos critérios de organização dos COREDES, assim distribuídas: Vale do Rio dos Sinos, Metropolitana Delta do Jacuí, Litoral Norte, Hortênsias, Serra, Paranhana - Encosta da Serra, Nordeste, Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Missões, Campanha, Fronteira Oeste, Central, Alto Jacuí, Vale do Café, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Centro Sul e Sul.

públicos, privados e não governamentais, em busca de ações integradoras e de uma linguagem comum. (SECRETARIA DE TURISMO, 2000).

O Fórum Estadual de Turismo, coordenado pela SETUR, passou a ter reuniões periódicas assistidas pelos representantes das microrregiões indicados para a função de porta-vozes dos anseios regionais, cumprindo papel fundamental.

Com o retorno do Partido do Movimento Democrático Brasileiro ao governo, em 2003, com o dentista e advogado Germano Rigotto, assumiu o cargo de Secretário de Turismo o Deputado Luis Augusto Lara. A regionalização configurava-se ainda em nove Zonas e 24 regiões.

Os programas de turismo do Rio Grande do Sul como modelos para o Ministério do Turismo do Brasil (2003 a 2004)

Em 2003, o engenheiro gaúcho Milton Zuanazzi assumiu no governo federal o cargo de Secretário Nacional de Políticas do Turismo, acompanhando a criação do Ministério do Turismo e levando parte da equipe de trabalho com a qual havia atuado em sua passagem pela SETUR-RS.

Significativa parte dos programas desenvolvidos no Rio Grande do Sul foi referência para esse projeto. O Fórum de Turismo tornou-se modelo nacional, com a criação de Fóruns Estaduais em todas as unidades federativas.

No mês de abril de 2004, realizaram-se, no Estado, três “Oficinas de Planejamento do Programa de Regionalização do Turismo” com o objetivo de definir a estratégia de implantação do programa “Roteiros do Brasil”. Na primeira, participaram os representantes das regiões turísticas, quando se discutiu o nome ou marca com que cada região se identificava, bem como se redefiniram os parceiros locais. Na segunda, participou a equipe técnica da SETUR/RS, e na terceira, participaram os parceiros estratégicos do estado – Sebrae, Senac e instituições de ensino superior. 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 (2005 a 2009)

No mês de setembro de 2005, realizou-se uma “Oficina de Atualização do Mapeamento das Regiões Turísticas do Estado do Rio Grande do Sul”, sendo convidados representantes das 24 microrregiões quando as microrregiões exercem o

direito de optar pela denominação que julgam mais interessante para a organização local dos destinos turísticos⁵.

No mês de junho de 2006, realizou-se, em São Paulo, o *workshop* de Planejamento Estratégico focado nas *Agências Macrorregionais de Desenvolvimento Turístico* com os seguintes objetivos:

1) consolidar a macrorregião como um destino turístico competitivo; 2) gerar e potencializar negócios e produtos no âmbito da integração macrorregional e das atividades do turismo; 3) possibilitar a formação de uma ampla rede de relacionamento institucional e empresarial, composta simultaneamente por várias instâncias estaduais e distintos setores da atividade turística; 4) agilizar a difusão e dinâmica do processo de desenvolvimento do turismo na macrorregião; 5) captar recursos em projetos de desenvolvimento do turismo macrorregional; 6) fortalecimento institucional das entidades que compõem a Agência e os Fóruns / Conselhos Estaduais de Turismo e Interagir e; 6) articular com as comissões de turismo do Senado e da Câmara e com os parlamentares estaduais e federais para uma melhor execução dos recursos das emendas individuais, de comissão e de bancada.

No ano de 2007, as Zonas Turísticas passaram a ser denominadas de *Regiões Turísticas* e surgiu a 10ª região intitulada YUCUMÃ, desmembrada da Zona das Missões, por solicitação dos municípios que compunham a nova divisão regional. Esse exemplo deixa clara a falta de pertencimento que existia na região, uma vez que o atrativo principal, para criar a unicidade, era o Salto do Yucumã, uma queda d'água no Rio Uruguai. Independentemente da existência desse potencial turístico, os municípios que formariam a Região Yucumã, eram vendidos ao mercado como integrantes da Zona das Missões, mesmo sem trazer qualquer identificação com o passado missioneiro do Estado. O estado estruturava-se em 24 microrregiões⁶.

No ano de 2009, surgiu a 11ª região intitulada “Rota das Terras”, que se desmembrou da Região Central. Posteriormente, ainda no ano de 2009, com a retirada do programa de regionalização da microrregião Jacuí Centro, o estado passou a ter 11 regiões e 23 microrregiões.

Síntese analítica

⁵ Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre e Delta do Jacuí, Litoral Norte Gaúcho, Campos de Cima da Serra, Hortênsias, Uva e Vinho, Vale do Paranhana, Rota das Araucárias, Águas e Pedras Preciosas, Termas e Lagos, Cultura e Tradição, Rota do Yucumã, Rota do Rio Uruguai, Missões, Campanha, Fronteira Gaúcha, Central, Rota das Terras, Jacuí Centro, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Centro Sul e Sul.

⁶ Vale do Rio dos Sinos, Porto Alegre e Delta do Jacuí, Litoral Norte Gaúcho, Rota das Araucárias, Hortênsias, Vale do Paranhana, Uva e Vinho, Campos de Cima da Serra, Termas e Lagos, Cultura e Tradição, Águas e Pedras Preciosas, Rota do Yucumã, Rota do Rio Uruguai, Missões, Central, Vale do Caí, Vale do Taquari, Vale do Rio Pardo, Campanha, Fronteira Gaúcha, Centro Sul, Sul, Rota das Terras.

Como síntese da revisão teórica, tem-se que a regionalização tem valorizado os espaços locais, na tentativa de organizar identidades regionais e de promover a diferenciação diante de outros lugares, por meio da ação do poder público. O espaço local, percebido como destino turístico, é entendido como resultado da relação antrópica diante de determinada paisagem e é identificado pelo olhar do turista. O território turístico recebe influências de cidades que exercem poder de centralidade sobre o entorno.

Uma região turística deve ser percebida por suas comunidades como espaço das próprias experiências na relação da cultura local com o território e com a paisagem. Caso contrário servirá apenas para planejamentos políticos e administrativos exógenos com pouco envolvimento local, dificultando o processo de desenvolvimento turístico endógeno. Entre as vantagens do planejamento integrado de uma região turística, está a possibilidade de desenvolver um número maior de atrativos do que seria oferecido por um dos municípios isolados.

Quanto ao objeto de estudo do artigo, a regionalização do turismo no estado do Rio Grande do Sul, identificaram-se seis fases: 1) criação das zonas turísticas (1976); 2) zoneamento em centros turísticos efetivos e potenciais (1983 a 1990); 3) programas de turismo no contexto da criação dos COREDES (1991 a 1994); 4) extinção da Companhia Riograndense de Turismo e recriação da Secretaria de Estado de Turismo (1995 a 2003); 5) os programas de turismo do Rio Grande do Sul como modelos para o Ministério do Turismo do Brasil (2003 a 2004); e 6) atualização do mapeamento e mudança de zonas para regiões turísticas (2005 a 2009).

Conclusão

O objetivo deste artigo foi analisar os processos de regionalização turística do Rio Grande do Sul e as características e fatores da determinação dos espaços turísticos regionalizados do estado. Para fundamentação teórica, as questões do estudo abordaram os critérios da definição do espaço turístico, os conceitos e os programas políticos que fundamentam a ordenação territorial para o desenvolvimento do turismo.

Os processos iniciais de organização do turismo no Rio Grande do Sul adotaram como unidade o "município" e suas potencialidades para definir as estratégias de ação. A proposta de regionalização fundamentava-se em investimento, promoção e comercialização diferenciados. Os programas de regionalização turística iniciaram em 1976, quando o estado foi dividido em sete Zonas Turísticas, obedecendo a aspectos

geotopográficos, étnico-culturais e econômicos. As zonas foram divididas em subzonas que correspondiam aos *Pólos Turísticos* e que receberiam investimentos especiais do governo. Desde as primeiras etapas não houve, porém, entendimento da real importância da organização regional e dos critérios de institucionalização. As regiões eram definidas de acordo com as políticas públicas do turismo e com a necessidade de apoio, de reconhecimento e de investimentos no setor. Os mecanismos utilizados na seleção e determinação dos territórios turísticos foram motivos de questionamentos, quanto ao poder de conquista de mercado.

A partir do ano de 1985, os *Pólos Turísticos* passaram a ser identificados de acordo com diferentes graduações de desenvolvimento turístico, justificando políticas específicas de investimentos. A regionalização foi critério de programas de financiamento e promoção, de acordo com o nível de organização turística. O documento "Subsídios para a Regionalização Turística do Estado", lançado pela Secretaria da Indústria e Comércio, em 1986, foi relevante, pois expressava a decisão de não delimitar regiões turísticas, estabelecendo a caracterização das paisagens naturais, dos aspectos históricos, sociais e econômicos do estado.

No ano de 1991, as zonas turísticas foram definidas com base no arranjo desenvolvimentista dos COREDES, com objetivo de manter características mais identificadas com a atividade. Essa foi a mais clara proposta de aplicação de conceito de organização regional no estado do Rio Grande do Sul. O modelo de COREDES não foi, porém, suficiente para atender às necessidades turísticas, gerando discussões entre os atores municipais, que não se reconheciam como partícipes de uma região.

Mesmo que sua vanguarda não represente liderança no desempenho no setor em relação às demais unidades da federação e que a regionalização não tenha se definido com a participação direta dos atores das comunidades locais, o Rio Grande do Sul é pioneiro no Brasil nas políticas de organização regional do turismo. A política de *Pólos Turísticos*, criada pelo governo do estado em 1976, readequada de acordo com a graduação, em 1985, foi aplicada, no ano de 2008, pelo Ministério do Turismo do Brasil, para os *Destinos Indutores*. Tal entendimento identifica a ideia de centralidade e de influência sobre o entorno de alguns municípios com características turísticas diferenciadas. Apenas a partir das discussões promovidas pelo Ministério do Turismo, que possibilitaram aos atores envolvidos no processo definir sua região, é que houve maior comprometimento e valorização da regionalização turística do estado, em razão da maior participação dos atores das comunidades locais.

A pesquisa proporcionou compilação e revisão dos diferentes estágios da regionalização turística do estado do Rio Grande do Sul, propondo uma discussão que não se encerra com esse trabalho e que identifica a necessidade de critérios mais claros na organização dos produtos turísticos regionalizados.

Referências

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lucia. **In:** Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Relume Dumará: UFRJ, Instituto de Economia, 2003.

ARAÚJO, Carolina; CÂNDIDO, Débora; SILVA, Mauro. Políticas de turismo: a percepção do empreendedor local em relação ao turismo no Vale do Café fluminense. Observatório de Inovação do Turismo - **Revista Acadêmica**. Fundação Getúlio Vargas - FGV. v. 4. n.1. Rio de Janeiro, 2009.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BENI, Mário Carlos. **Turismo, interfaces, desafios e incertezas**. Caxias do Sul: EducS, 2001.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Brasília, DF. 2005. Disponível em:
<http://www.turismo.gov.br/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/>.
Acesso em: 19 abr 2010.

_____. Ministério do Turismo. **Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Módulo operacional 3. Secretaria Nacional de Políticas do Turismo. Brasília, DF. 2007.

BOULLÓN, R. C. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: Edusc, 2002.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. **In:** A era da informação: economia, sociedade e cultura. v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTROGIOVANNI, Antonio Carlos. **Turismo na pós-modernidade (des)inquietações**. Susana Gastal, Antonio Carlos Castrogiovanni (orgs.). Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Trajetórias geográficas**. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DREHER, Marialva; SALINI, Talita. Regionalização e políticas públicas no turismo: proposta bem (in)tencionada distante da práxis. **In:** Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul. 5., 2008, Caxias do Sul. **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2008. 1 CD-ROM.

FEGER, José Elmar et al. Regionalização do turismo: uma análise espacial do Arranjo Produtivo Local Rota da Amizade. Observatório de Inovação do Turismo – **Revista Acadêmica**. FGV. v.3. n. 4. Rio de Janeiro, 2008.

FLORES, Hilda Agnes Hübner. **Turismo no Rio Grande do Sul: 50 anos de pioneirismo no Brasil**. Porto Alegre: Edipucrs, 1993.

LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José Eduardo. **Novas políticas na era do conhecimento: o foco em arranjos produtivos e inovativos locais**. 2003. Disponível em: <<http://www.redesist.ie.uf>>. Acesso em 11 mar. 2010.

LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. **Turismo: Estratégia de Ação - 1983/1985**. Secretaria da Indústria e Comércio. Porto Alegre, 1983.

_____. **Turismo – RS, ações básicas de desenvolvimento**. Secretaria da Indústria e Comércio. Porto Alegre, 1985.

_____. **Subsídios para a Regionalização Turística do Estado**. Secretaria da Indústria e Comércio. Porto Alegre, 1986.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro / São Paulo: Editora Record, 2001.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SECRETARIA DE TURISMO, ESPORTE E LAZER. **Instalação do Fórum Estadual de Turismo**. Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2000. disponível em: <<http://www.turismo.rs.gov.br/portal/index.php?q=secretaria&cod=2&id=11&fg=2>>. Acesso em 23 jan. 2010.

_____. **Objetivos do Fórum Estadual de Turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.rs.gov.br/portal/index.php?q=secretaria&cod=2&id=12&fg=2>>. Acesso em: 23 jan. 2010.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TOMAZZONI, Edegar L. **Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores**. Caxias do Sul: EDUCS, 2009.