

006

ESTADO E DEMOCRACIA - REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA



SESSÕES TEMÁTICAS

III **ENEPCP** ANAIS

PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NA REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS: ARRANJOS DE GOVERNANÇA SOB A ÓTICA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO

Carolina Braghirolli Stoll (UFRGS)
Luciana Leite Lima (UFRGS)

INTRODUÇÃO

A atividade turística vem sendo desenvolvida no Brasil de forma organizada há pouco tempo. Em 2003 foi criado o Ministério do Turismo (MTur) e a partir de então, a atividade é tida como uma das prioridades para o desenvolvimento econômico e social. Uma das primeiras ações do MTur, foi a criação, em 2003, do Plano Nacional do Turismo (PNT), que consiste no “instrumento que estabelece diretrizes e estratégias para a implementação da Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 2015). Dentre diversas ações, o PNT lançou em 2004, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT).

Neste paper, analisaremos o PRT, mais especificamente, sua gestão descentralizada por meio de arranjos de governança: as Instâncias de Governança Regionais (IGR). Assim, o objetivo deste trabalho é analisar a Instância de Governança da região turística Caminho dos Canyons, no extremo sul catarinense. Para isso investigaremos: os atores que a compõem, como se manifestam nas decisões e em que medida a pluralidade de atores reflete no desenvolvimento da região, no que diz respeito a resultados aderentes às especificidades locais.

Para atingir os objetivos, realizou-se um estudo descritivo que tem como proposta metodológica pesquisa qualitativa. Babbie (2014) ressalta que a pesquisa qualitativa concentra-se em buscar fins descritivos, podendo buscar também padrões explicativos. Partiu-se de pesquisas bibliográficas e documentais, especialmente em documentos e atas de reuniões da referida IGR, assim como observações participantes. Contudo, poucos registros foram identificados, pois muitos dos encontros tiveram apenas a presença e participação de membros, sem o registro em ata, assinatura de lista de presença ou qualquer formalização documental. Como houve observação participante no período que compreende os anos de 2010 à 2018, muitas ações foram identificadas possibilitando análises. De acordo com Vogt (1999), observação participante é quando o pesquisador é membro do grupo estudado e por isso possui informações sobre sua experiência que podem contribuir com o estudo.

A análise dos dados deu-se a partir da análise do conteúdo dos documentos, relacionando-os às modificações turísticas na região de estudo, utilizando o Mapa da Regionalização do Turismo, que é o instrumento de orientação para a atuação no desenvolvimento do PRT, que contém dados individuais dos municípios, categorizando os municípios por meio de informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional em categorias A, B, C, D e E, de acordo com seu maior (A) ou menor (E) desenvolvimento.

Apresentar-se-ão a seguir breves informações sobre o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; sobre a Região Caminho dos Canyons e sobre a Instância de Governança da Região Caminho dos Canyons. Essas informações permitem maior compreensão do contexto para enfocar os arranjos de governança da região como elemento de importância na gestão descentralizada da política pública.

ASPECTOS GERAIS DO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO – ROTEIROS DO BRASIL

O Programa de Regionalização do Turismo é uma política pública do governo federal voltada ao desenvolvimento turístico integrado, envolvendo um processo de planejamento descentralizado e compartilhado. Seu objetivo é “apoiar a estruturação dos destinos, a gestão e a promoção do turismo no País, [...] com vistas à promoção do desenvolvimento regional” (BRASIL, 2013). Para operacionalizar a política, partiu-se da regionalização do país e da gestão descentralizada, devido à grande extensão do país e suas diferenças regionais. Assim, a ideia de regionalização surge como meio, juntamente com o modelo de gestão descentralizada do turismo, para orientar o desenvolvimento turístico no país, de acordo com as especificidades regionais (BRASIL, 2007, p.8).

Em 2007 o país foi regionalizado sob orientação do MTur. Inicialmente esse Ministério recomendou aos estados que promovessem encontros com representantes do turismo do poder público, iniciativa privada e sociedade, com intuito de reconhecer quais os destinos de maior relevância em cada região. Na ocasião foram apresentados 65 destinos indutores do Turismo Regional do país. Destino indutor, de acordo com Caires e Albach (2015), são municípios com atrativos, infraestrutura e maior capacidade de atração de turistas que acabam por movimentar a economia na região. A partir da escolha dos destinos indutores, o país foi dividido em regiões turísticas, cada uma com uma característica que a distingue das demais, sendo que cada região é composta por um destino indutor e municípios de apoio. Atualmente o PRT conta com 3.285 municípios, divididos em 328 regiões turísticas (BRASIL, 2017),

A gestão descentralizada se dá com a operacionalização das ações do nível federal ao nível regional (regiões turísticas definidas e nomeadas). A gestão federal do PRT é feita pelo MTur, que determina as diretrizes e as repassa à coordenação estadual de cada um dos estados da federação, vinculada à Secretaria de Estado do Turismo ou entidade equivalente. Os coordenadores dos estados repassam as orientações às Instâncias de Governança Regionais, que são “organizações representativas do poder público, do setor privado e da sociedade civil organizada dos municípios que compõem as regiões turísticas” (BRASIL, 2007, p.37). Dessa forma, a formulação da política fica a cargo do MTur e os responsáveis pelo planejamento e implementação das ações em nível regional são os arranjos de governança, nomeados de Instâncias de Governança Regionais (IGR) na referida política pública.

Os arranjos de governança na descentralização do poder são considerados por Barbosa (2012, p. 131) “pressuposto essencial para o protagonismo local e para o desenvolvimento do turismo a partir do exercício do poder compartilhado”. Nesse contexto, é possível destacar o poder compartilhado entre o Estado e a sociedade como relevante no cumprimento dos objetivos da política pública em questão. Barbosa (2012) reforça a importância do exercício do poder compartilhado seja municipal, estadual ou regional, destacando este e o conceito de governança como forma de desenvolver a participação da sociedade nos processos decisórios. Para Silva Júnior (2006, p.54), o PRT é uma política pública que visa o desenvolvimento do turismo, por meio de arranjos de governança, com o intuito de aumentar o grau de participação da sociedade, para mobilização de recursos e soluções alternativas melhor conhecidas pela comunidade.

Assim, a proposta foi construída sob o pressuposto de que se a política tivesse “sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, repercutisse, positivamente, nos resultados socioeconômicos do território” (BRASIL, 2013, p.17). Contudo, cada região turística possui sua Instância de Governança Regional para a implementação do PRT e a busca pelo desenvolvimento do turismo.

REGIÃO TURÍSTICA CAMINHO DOS CANYONS

A região turística Caminho dos *Canyons* é composta por 15 municípios. De acordo com Estevam *et al* (2014), economicamente, a região apresenta destaque na agropecuária, especialmente na produção de arroz, frango e a cultura do fumo. A indústria é pouco expressiva, atualmente, mas existem diversas pequenas fábricas têxteis e centros comerciais do tipo atacado para lojistas. Conforme o Índice de Performance Econômica das Regiões de Santa Catarina (FACISC, 2018), o extremo sul catarinense detém a oitava posição, dentre doze das regiões do estado, o que a caracteriza como uma das menos relevantes economicamente em Santa Catarina.

Nesse contexto, o turismo é visto pela sociedade como possibilidade de incremento econômico na região, principalmente pela potencialidade turística destacada pela presença de cânions. O destino indutor escolhido para a região foi o município de Praia Grande, que possui em seu território o maior número de cânions. Além desse, é necessário destacar que os cânions percorrem geograficamente outro município da região, Jacinto Machado. Cânions são definidos pela Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP) como “desfiladeiros ou vale profundos, estreito e longo, com paredes verticalizadas, cortando altiplanos ou regiões montanhosas, e em cujo talvegue normalmente flui a drenagem” (BRASIL, 2016, sp.).

O cânion de maior expressividade na região é o Fortaleza, sendo que, segundo Wildner *et al* (sd, p.101), a região é composta por outros cânions, a saber: Malacara, Churriado, Josafaz, Índios Coroados, Molha Coco, Leão, Pés de Galinha, das Bonecas e Macuco, “que se encaixam nesta paisagem formada por 63 gigantescas escarpas”. Os cânions estão inseridos no Parque Nacional da Serra Geral, sendo administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio, 2018), tendo como objetivo a preservação dos ecossistemas, possibilitando pesquisas e atividades de educação e interpretação ambiental, recreação e contato com a natureza e de turismo ecológico.

Além da presença de cânions em 2 municípios, o turismo conta também com balneários em 4 municípios da região, oportunizando diferentes opções de atrativos na região. A cultura local também merece destaque, sendo que as colonizações açoriana, alemã e italiana imprimiram características importantes na gastronomia, artesanato, folclore e manifestações culturais, etc. Contudo, mesmo os municípios sem vocação turística podem contribuir como unidade de apoio ao destino indutor. Garcia e Capelin (2014) reiteram a importância da regionalização turística como forma de incluir municípios à margem da implantação de políticas públicas significativas. Contrapondo esta visão, Silva Jr. (2006, p.6) critica a regionalização ao assumir que não é possível o desenvolvimento mútuo entre as cidades, pois uma cidade principal sempre concentrará maior infraestrutura e atrativos.

Com o intuito de identificar o desempenho dos municípios na atividade turística, houve a criação do instrumento de categorização, o que permitiu “tomar decisões mais acertadas e implementar políticas que respeitem as peculiaridades dos municípios brasileiros” (BRASIL, 2018). Assim, em 2013 foi gerado o Mapa da Regionalização do Turismo. O Mapa é o instrumento de orientação para a atuação no desenvolvimento do PRT, que contém dados individuais dos municípios, categorizando os municípios por meio de informações sobre o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional em categorias A, B, C, D e E, de acordo com seu maior (A) ou menor (E) desenvolvimento.

O Mapa, de acordo com Brasil (2017(b)), ao oferecer a visualização do desempenho de cada município e da região, serve como uma ferramenta de gestão, pois permite decisões e ações mais acertadas para cada região, de acordo com suas características e reais definições acerca das prioridades para a atividade. Assim, o desempenho de cada município da região será apresentado posteriormente a fim de permitir as análises necessárias ao estudo. Para prover a melhoria no desempenho turístico dos municípios e consequentemente da região, a gestão descentralizada da política pública fica a cargo da Instância de Governança Regional, como já dito anteriormente.

A INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL (IGR) CAMINHO DOS CANYONS

As primeiras movimentações para a criação da Instância de Governança do Caminho dos *Canyons* foram articuladas pela Secretaria de Estado Cultura e Esporte de Santa Catarina (SOL) e a Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense (AMESC) em 2009. Esse movimento foi observado a partir de convite enviado pela SOL à AMESC em 18 de fevereiro de 2009, com o objetivo de, juntamente com as demais regiões de Santa Catarina, orientar a criação das Instâncias de Governança. A partir desse momento iniciaram as articulações para nomeação dos membros, reuniões de trabalho, discussões das ações a serem desenvolvidas, interpretação das solicitações feitas pelo MTur, entre outras atividades de interesse da região para a criação e atuação da IGR Caminho dos Canyons.

A partir da análise documental foi possível observar a composição da IGR em quatro momentos distintos: em 2009 na sua criação, em 2011, em 2013 e no ano de 2017, conforme Quadro A.

Quadro A – Composição da Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons

Período	Membros Estatais	Membros Não Estatais	Total de Membros
2009	23	7	30
2011	4	4	8
2013	15	0	15
2017	9	10	19

Fonte: autoras

Em ata datada de 02 de setembro de 2009 identificou-se a composição da IGR Caminho dos Canyons, sendo formado por 30 membros: 15 representantes de 10 municípios da região (dos 15 municípios que a compõe); 2 representantes de instituição de ensino pública; 7 representantes de associações; 2 empresários e 4 autônomos com interesse no desenvolvimento da região. Desses representantes, 23 membros eram estatais e 7 não estatais.

Na composição do ano de 2011 o número de membros diminuiu para 8, sendo 4 estatais (2 representando municípios da região, 1 instituição de ensino pública, 1 associação pública) e 4 não estatais (1 guia de turismo, 1 comunicador, 2 empresários). Existem algumas hipóteses para essa redução, que surgem da observação participante, a saber: desinteresse dos municípios na atividade turística ou na política em questão, principalmente de municípios sem a presença de atrativos turísticos relevantes (cânions e balneário) e a discordância de alguns municípios com ações da coordenação da IGR na região. Ainda em 2011 houve a solicitação da Coordenação Estadual para a reestruturação da IGR, seguido, em 2012, de movimento para o extermínio dessas. Nessa ocasião, as IGR manifestaram o interesse destacando a importância da continuidade dos trabalhos, o que foi acatado pela Coordenação Estadual e pelo MTur, que manteve a IGR na estrutura da política pública.

Assim, no ano de 2013 a composição da IGR Caminho dos Canyons foi reestruturada. Foram identificados 15 membros, sendo todos estatais: 12 representantes de municípios da região, 1 representante de associação, 2 representantes estaduais do PRT. Percebe-se novamente um desequilíbrio na formação da IGR, indo de encontro à sua função de aproximar a sociedade do Estado na implementação e gestão da política. A observação participante permitiu identificar que a composição somente por membros estatais se deu por ter sido um momento onde houve um esforço da Coordenação Estadual do PRT em reestruturar a IGR. Esse esforço partiu do convencimento para a participação dos membros estatais, no sentido de demonstrar que a partir das IGR é possível angariar investimentos para a região. Dessa forma, houve o reforço do compromisso com a política pública e convencimento dos membros não estatais a se engajar no propósito.

Percebe-se que em 2017 a composição da IGR retoma o equilíbrio na representação, com 19 membros. Desses 19 membros, 9 estatais (4 representantes de 4 municípios; 1 de instituição de ensino pública, 2 de associações, 1 do Conselho Estadual de Turismo e 1 da segurança pública) e 10 não estatais (1 comunicador, 6 empresários de áreas relacionadas ao turismo, 2 autônomos e 1 estudante de Turismo). O que chama atenção nessa composição é a ausência de representação de muitos municípios e do destino indutor da região. Essa ausência deveu-se principalmente às mudanças de prefeitos no ano de 2016, o que refletiu nas prioridades e definições acerca da participação nas atividades turísticas. Vale ressaltar que a participação de membros estatais está, na maioria das vezes, vinculada ao aval do prefeito dos municípios ou chefias da instituição envolvida, não dependendo somente do interesse individual das pessoas. Outro destaque refere-se à função que os membros estatais vinculados à municípios possuem nesses, sendo que todos estão ligados às Secretarias, Diretorias ou Departamentos (dependendo da estrutura organizacional do município) de Turismo, Cultura ou Esportes.

Vale ressaltar a ausência dos gestores do Parque Nacional da Serra Geral (responsáveis pela administração do Parque onde estão inseridos os cânions) em todos os períodos, no arranjo de governança. Como os cânions são os recursos turísticos estratégicos da região de estudo, espera-se que os gestores do Parque participem do arranjo de governança e de suas decisões, corroborando para o desenvolvimento regional do turismo e melhoria no desempenho dos municípios do Caminho dos Canyons.

Ao analisar a composição da IGR ao longo do período, é possível identificar como os municípios participaram desde 2009, conforme o Quadro B, a seguir.

Quadro B – Participação dos municípios na Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons

Município	Participação 2009	Participação 2011	Participação 2013	Participação 2017
Araranguá				
Bal. Arroio do Silva			X	X
Bal. Gaivota				
Ermo	X		X	
Jacinto Machado	X		X	
Maracajá	X	X	X	X
Meleiro			X	
Morro Grande	X		X	X
Passo de Torres	X			
Praia Grande	X	X	X	
Santa Rosa do Sul	X		X	
São João do Sul	X		X	
Sombrio			X	
Timbé do Sul			X	
Turvo	X		X	X

Fonte: autoras

O Quadro B demonstra que o maior município da região, Araranguá, não participou da composição da IGR no decorrer do período, assim como o segundo maior município, Sombrio, participou somente nos períodos de 2013 e 2017. Destaca-se também a não participação do município de Balneário Gaivota. Em contrapartida, municípios com pouca expressividade turística como Maracajá, Morro Grande e Turvo tiveram participação relevante, sendo o primeiro, o único município a participar ativamente desde a criação da IGR. Como já dito anteriormente, chama a atenção a não participação do destino indutor Praia Grande no último período avaliado.

ATUAÇÃO DA INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL CAMINHO DOS CANYONS

Desde a formalização da Instância de Governança Regional do Caminho dos *Canyons*, foram realizadas reuniões de trabalho, discussões das ações a serem desenvolvidas, interpretação das solicitações feitas pelo MTur, repassadas pela Coordenação Estadual do PRT à IGR. De acordo com Arnhold Jr (2018), dentre as ações da IGR em questão, nos 8 anos estão: promoção de qualificação de profissionais para o turismo, realização de passeios turísticos com os membros pelos 15 municípios para familiarização das potencialidades regionais, elaboração de roteiros integrados entre os municípios da região, criação dos planos municipais de cultura e auxílio ao plano de desenvolvimento turístico de cada município, além da realização de eventos turísticos, como seminários e oficinas.

O período com mais registros das ações da IGR foi do ano de 2017, sendo identificadas ações mensalmente em uma espécie de relatório composto de fotografia da ação legendada. Dentre as ações explicitadas nesse documento, destacam-se várias relacionadas ao planejamento e preparação da região para o desenvolvimento regional do turismo, como: reunião com Diretor de Políticas de Turismo do Estado de Santa Catarina para uma nova reestruturação da IGR; seminário para sensibilizar e fortalecer a articulação dos membros estatais e não estatais; seminários sobre sustentabilidade do turismo; oficinas para o planejamento estratégico participativo da política, na região; reuniões com lideranças políticas em nível estadual e federal; criação do projeto de identidade visual, da marca, site e logotipo da região; apresentação de esboço do estatuto social da IGR.

A partir do referido relatório, salienta-se a realização do seminário de sensibilização com os membros da IGR, em 2017, como um reflexo da preocupação com a participação dos municípios no arranjo de governança, principalmente em decorrência da inconstância ocorrida em períodos anteriores. Contudo, em seguida à ação de sensibilização, no final do ano de 2017, houve a entrada de um novo representante municipal, que iniciou questionamentos sobre ações e decisões tomadas pelo arranjo de governança nos períodos anteriores. Essa participação se caracterizou pelos tumultos nas reuniões nas quais estava presente. No início do ano de 2018 foram realizados alguns encontros nos quais os membros que se mantiveram no grupo estavam concentrados em aprovar o estatuto social. Contudo, divergências entre os membros impossibilitaram a aprovação e provocaram ruptura no grupo, que se manteve com poucos membros (cerca de 4, todos estatais) até findar o ano. Em decorrência desses acontecimentos, o presidente da IGR abdicou da função, o que estimulou vários membros a saírem do grupo em apoio a ele.

Em 2019 houve a retomada de ações, principalmente no que diz respeito à sensibilização dos municípios à participação na política pública e reunião de esforços para a formalização da IGR no formato de uma associação. Além disso, houve iniciativas da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL) promovendo o Programa de Capacitação de Formação e Fortalecimento das Instâncias de Governança Regionais de Santa Catarina, com o intuito de capacitar os atores da IGR para roteirização turística, elaboração de projetos e captação de recursos, dentre outras ações. Contudo, não houve grande adesão de membros nessa nova etapa, sendo a participação restrita a menos de 5 membros.

ANÁLISES DO ARRANJO DE GOVERNANÇA REGIONAL – INSTÂNCIA DE GOVERNANÇA REGIONAL (IGR) CAMINHO DOS CANYONS SOB A ÓTICA DA GESTÃO DESCENTRALIZADA DO TURISMO

A partir das análises dos dados, documentos e da observação participativa, observa-se que os atores que compõem o arranjo de governança IGR Caminho dos Canyons representam as prefeituras municipais, associações, instituições de ensino, organizações não governamentais, empresários, autônomos, estudantes e qualquer cidadão com interesse no desenvolvimento do turismo, não havendo nenhuma forma de impedimento à participação. Como a política pública não é amplamente divulgada, muitos dos atores são inseridos no arranjo por convite de outros participantes. Devido à coordenação regional ser realizada pela associação de municípios AMESC, há um esforço desta em pressionar os prefeitos dos municípios da região para disponibilizarem membros para fazer parte da IGR em questão, representando o município, o que nem sempre surte o efeito desejado, pois nem todos governantes reconhecem a importância da política.

A pluralidade de atores na conformação do arranjo de governança IGR Caminho dos Canyons foi constatada, a partir de registros, de que os membros ao longo dos anos são representantes estatais e não estatais, mesmo que nem sempre em número equiparados. Essa pluralidade é estimulada, visto que há a preocupação da Coordenação Estadual, Regional e membros da IGR em convidar atores estatais e não estatais a participar, permitindo assim a multiplicidade de ideias e ideais em prol da atividade turística na região. Como a adesão é espontânea, não há a possibilidade de controle da participação, sendo também normal a oscilação na participação ao longo do tempo.

A observação participante possibilitou a identificação de diversos motivos para a oscilação da participação na composição da IGR, dentre eles:

- a. falta de comprometimento com a política. Os municípios da região indicam representantes com o intuito de cumprir com a exigência, não havendo preocupação com o propósito da política e a importância do papel de todos nos encaminhamentos do arranjo de governança para a implementação do PRT e os reflexos na região;
- b. ligação dos representantes com partidos políticos e administrações municipais. Isso contribui para a instabilidade da participação dos representantes, pois se observa que mudanças nas administrações municipais provocam mudanças nas representações da IGR;
- c. turismo visto como uma atividade menos importante ao ser comparada com saúde e educação, por exemplo;
- d. mudanças políticas provocam mudanças nas prioridades municipais, o que muitas vezes levaram ao abandono da IGR, pelos representantes;
- e. percepção de alguns municípios de apoio de não obterem benefícios participando da IGR, o que contribui para sua alienação.
- f. representantes querendo o imediatismo dos resultados abandonam a IGR, pois admitem não vislumbrar resultados em curto prazo.

Além da oscilação na participação, identificou-se que a pouca divulgação dessa política pública acaba por prejudicar a participação de potenciais interessados em contribuir e, de certa forma, limita a pluralidade das decisões, que poderia ser fortalecida com amplo conhecimento de todos acerca do papel do Estado e sociedade na gestão da política pública em questão.

Contudo, foi possível perceber ainda, que tanto os representantes estatais, quanto os não estatais foram participativos e tiveram suas opiniões, sugestões e demandas discutidas, respeitadas e, na medida do possível, atendidas, quando salutares à região turística. Dessa forma, pôde-se observar que a pluralidade foi manifestada também nas reuniões. Percebeu-se que muitas vezes as decisões, mesmo que participativas, proporcionam melhorias ao destino indutor em detrimento aos municípios de apoio. Esse padrão de decisões é percebido pelo fato de ser facilmente justificável o incremento ao destino indutor que já possui relevância turística, o que pode atrair mais turistas. Esse fato desestimulou, muitas vezes, o efetivo engajamento de alguns municípios nas ações da IGR, como dito anteriormente.

Outra constatação relevante é a não institucionalização formal da IGR, sendo que essa até então é representada pela Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense e se utiliza de seu CNPJ para atuar. Esse fato contribui para a percepção dos representantes como algo não formal, não profissional, enfraquecendo a percepção da sua importância pelos membros. Considera-se que a compreensão do papel da IGR é equivocada, quando a atuação de seus atores visa benefícios pessoais ou restritos aos seus municípios ao invés dos benefícios coletivos ou regionais. Para auxiliar na visualização de como a atividade turística reflete no desenvolvimento dos municípios e conseqüentemente da região, é possível se utilizar do Mapa da Regionalização do Turismo, já definido anteriormente. Assim, o Quadro C demonstra como os municípios evoluíram entre os anos de 2017 e 2018.

Quadro C – Desempenho dos Municípios da Região Turística Caminho dos Canyons de 2017 à 2018

MUNICÍPIO	2017	2018
Araranguá	C	C
Balneário Arroio do Silva	D	D
Balneário Gaivota	D	D
Ermo	E	E
Jacinto Machado	D	D
Maracajá	D	D
Meleiro	D	D
Morro Grande	E	E
Passo de Torres	D	C
Praia Grande	D	D
Santa Rosa do Sul	E	D
São João do Sul	E	E
Sombrio	D	D
Timbé do Sul	D	D
Turvo	D	D

Fonte: Mapa do Turismo 2017 e 2018

Ao analisar o desempenho dos municípios da Região Turística Caminho dos Canyons, a partir da categorização dos municípios na atividade turística, pelo Mapa da Regionalização do Turismo, é possível perceber que nos dois últimos períodos de categorização, apenas dois municípios da região melhoraram seu desempenho: Praia Grande e Santa Rosa do Sul. O município de Praia Grande é o destino indutor, o que leva a crer que, conforme a observação participante constatou, muitas das decisões da IGR foram em prol do incremento do turismo deste local.

Em considerando que a categorização leva em conta o número de estabelecimentos e de ocupações formais no setor de hospedagem, fluxo turístico doméstico e internacional, não é possível identificar quais desses itens impactou a mudança, devido à inconsistência de pesquisas acerca desses temas. Não há informações públicas sobre o número de estabelecimentos de hospedagem desde 2009, que possibilite a análise de crescimento. Também não são públicos os dados do fluxo turístico utilizados para o Mapa. O município de Santa Rosa do Sul não tem relevância turística, não possui meio de hospedagem, nem mesmo controle do fluxo turístico, o que leva à um questionamento acerca das informações sobre o turismo do local repassado ao MTur para fins de categorização. Os demais municípios não apresentaram mudança de categorização.

Contudo, é possível afirmar que a pluralidade reflete no desenvolvimento endógeno, apesar dos resultados ainda incipientes. De acordo com Cavalcante (2018), o desenvolvimento endógeno considera a participação da comunidade em uma região como gestores do desenvolvimento, esse advindo dos recursos locais para gerar valor. Araújo (2014) corrobora com essa afirmação, ao destacar que o desenvolvimento endógeno utiliza, executa e valoriza os recursos locais, garantindo a criação de riqueza e bem-estar. Além de reflexos no desenvolvimento endógeno, que ainda precisa ser maximizado, a política pública contribuir para a gestão descentralizada, uma vez que implementa o PRT na região Caminho dos Canyons, articulando as decisões do MTur (nível federal), intermediadas pela Coordenação Estadual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao concentrar a atenção nos dados coletados sobre a Instância de Governança Regional Caminho dos Canyons, é possível perceber que os primeiros movimentos para sua criação deram-se sob a orientação e coordenação do Ministério do Turismo, em nível federal, e da Secretaria de Estado de Turismo, Cultura e Esporte (SOL), em nível estadual. Esses movimentos tiveram como intuito cumprir com o compromisso de regionalizar e descentralizar o Brasil, por meio de arranjos de governança, para maximizar resultados no turismo, conforme a proposta do Programa de Regionalização do Turismo do Brasil. No sul de Santa Catarina percebe-se que não foi uma ação espontânea, mas sim um compromisso assumido pela Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense, em nível regional, que convocou atores estatais e não estatais para o cumprimento das exigências do PRT.

Mesmo a ação da conformação da IGR na região turística Caminho dos Canyons não tendo sido espontânea, é possível afirmar que houve a descentralização da gestão da referida política pública por meio de arranjos de governança. Essa descentralização deu-se a partir do agrupamento de atores desde 2009, que congraçaram o arranjo de governança de forma plural e agiram em prol do cumprimento das determinações definidas e orquestradas pelo MTur e a SOL. Ao analisar os atores que compõe a IGR, constatou-se a pluralidade desses ao longo do tempo, atores estatais e não estatais unindo esforços no cumprimento dos objetivos propostos. Além disso, foi possível identificar que a pluralidade também foi refletida nas decisões, pois todos os membros foram ouvidos e respeitados em suas opiniões, buscando soluções para a gestão do PRT na região.

Ao considerarmos o reflexo da pluralidade das decisões no desenvolvimento da região e especificidades locais, percebe-se que apesar da pluralidade de atores, muitas das decisões preconizam o destino indutor da região, em detrimento de municípios sem apelo turístico. Essas decisões proporcionaram uma melhoria no desempenho do destino indutor: Praia Grande, perceptível ao analisar a categorização dos municípios da região. Relacionando as decisões da IGR e o desenvolvimento regional, há indícios de desenvolvimento endógeno, uma vez que houve melhoria de desempenho em dois municípios da região. Contudo, um maior aprofundamento dos estudos pode oportunizar mais constatações.

Algumas limitações ao estudo são destacadas, incluindo a falta de preocupação em documentar as reuniões e as ações realizadas, por parte da IGR. A ausência de documentação foi em parte suprida pela observação participante de uma das autoras que identificou ações ao longo do período. Outra fragilidade que reflete no estudo refere-se ao não envolvimento de gestores dos parques nacionais que abrigam os cânions na IGR. Observando a importância dos cânions para a região, os quais inclusive dão o nome à região turística, não há o envolvimento de atores da IGR com os atores diretamente relacionados à gestão dos cânions ou dos parques nacionais. Diante da potencialidade desses atrativos e do grau de atratividade para a região emerge a necessidade de algumas ações diversas das até aqui tomadas. Dentre essas ações, estimular a aproximação da IGR e dos gestores dos cânions com vistas a possibilitar o planejamento conjunto e participativo e posterior promoção desses atrativos, pois até então as ações tomadas preconizam todos os municípios (o que não está errado), menosprezando o valor estratégico dos cânions.

Contudo, ao propor essa aproximação às Instâncias de Governança, acredita-se que poderá haver mais facilmente o cumprimento dos objetivos do PRT e do desenvolvimento regional de maneira mais completa. Dessa forma, ao lançar o olhar à pluralidade de atores e sua atuação no arranjo de governança da região turística Caminho dos Canyons, é possível ampliar o espectro de apreciação. Novos estudos para repensar ações de maximização do desempenho, de forma mais igualitária, dos municípios envolvidos, são possíveis. Atuar em prol do desenvolvimento, com decisões mais aderentes às especificidades locais, além de coadunar interesses do Estado e da sociedade, para um desenvolvimento mais equilibrado para todos os municípios da região.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Rodrigo da Cruz. Análise sobre a Monocultura da Soja e o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia com Base na Teoria do Desenvolvimento Endógeno. **Revista Economia e Desenvolvimento**, vol. 26, n. 1, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/13882>, Acesso em: 20 jun. 2019.
- ARNHOLD Jr., Marcos. **Governança Regional do Turismo: uma proposta de avaliação da governança turística na percepção de seus atores**. Tese em Turismo e Hotelaria – UNIVALI. Balneário Camboriú.
- BABBIE, Earl. **The Basics of Social Research**. 6.ed. Canada: Cengage, 2014, p. 402-435.
- BARBOSA, Andyara Lima. Relações organizacionais para o desenvolvimento regional do turismo. *In*: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Barueri SP: Manole, 2012. p. 131-156.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/introducao_turismo.pdf. Acesso em: 24 abr. 2018.
- . Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. **O que é o Programa de Regionalização do Turismo?** Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2013. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=124. Acesso em: 22 mai. 2019.
- . Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo**. Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2015. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html> Acesso em: 22 mai. 2019.
- . Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos. **Geossítios**. 2016. Disponível em: <http://sigep.cprm.gov.br/glossario/index.html> Acesso em: 09 set. 2018.
- . Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília (DF): Ministério do Turismo, 2017. Disponível em: http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=267. Acesso em: 22 mai. 2019.
- . **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília: Coordenação Geral de Regionalização, 2017(b). Disponível em: mapa.turismo.gov.br Acesso em 30 abr. 2018.
- CAIRES, Ágata Marcomini; ALBACH, Valéria. Indutor Turístico: o Caso de Ponta Grossa, Paraná. *In*: Fórum Internacional de Turismo do Iguassu. n°. IX. 2015. Foz do Iguaçu (PR). Disponível em: <http://festivaldascataratas.com/wp-content/uploads/2015/12/5.-Indutor-Tur%C3%ADstico-O-Caso-de-Ponta-Grossa-Paran%C3%A1.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2019.
- CAVALCANTE, Jordana de Souza. Modelo de Desenvolvimento Exógeno e Endógeno do Turismo Regional na Amazônia. **Revista Multidisciplina Pey Këyo Científico**, 2018. ISSN 2525-8508, Vol.4 No.1. Disponível em: <http://revistaadmmade.estacio.br/index.php/pkroraima/article/view/2440>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- ESTEVAM, Dimas de Oliveira; JORGE, Tiago Pereira; SALVARO, Giovana Ilka Jacinto. Características Socioeconômicas da Região do Extremo Sul Catarinense: **uma análise entre o rural e o urbano**. **Revista NECAT**. N.6. Jul - Dez, 2014.
- FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES EMPRESARIAIS DE SANTA CATARINA FACISC. **Índice de Performance Econômica**. 2018. Disponível em: <https://www.4oito.com.br/noticia/iper-surge-com-o-sul-preocupando-10281>. Acesso em: 29 abr. 2019.
- GARCIA, Ana Gabriela Galante; CAPELIN, Bárbara Teixeira. **Análise da proposta de regionalização do turismo: pontos positivos e negativos e suas possíveis adaptações**. Disponível em: https://www.academia.edu/8754194/An%C3%A1lise_da_Proposta_de_Regionaliza%C3%A7%C3%A3o_do_Turismo_Pontos_positivos_e_negativos_e_suas_pos%C3%ADveis_adapta%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 02 jun. 2018.

INSTITUTO CHICO MENDES DE BIOCONSERVAÇÃO. **Parque Nacional de Aparados da Serra**. 2018. Disponível:< <http://www.icmbio.gov.br/parnaaparadosdaserra/quem-somos.html>> Acesso em: 09 set. 2018.

SILVA JUNIOR, José Henrique. **A política interna de turismo como desenvolvimento regional: o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil**. Belo Horizonte: Pretexto, v.7; n.2; p.51-62. jul-dez, 2006.

VOGT, W. P. (1999). **Dictionary of statistics & methodology: A nontechnical guide for the social sciences** (2nd ed.). Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage

WILDNER, Wilson; BINOTTO, Raquel Barros; GODOY, Michel Marques. **Geoparque Caminhos dos Cânions do Sul (RS/SC): proposta**. CPRM Serviço Geológico do Brasil: 2004. Disponível em: <http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/17168/canionsdosul.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09 set. 2018.