

Políticas públicas, inovação e desenvolvimento regional: o caso do município de São Borja, RS**Public policies, innovation and regional development: the case of the municipality of São Borja, RS**

Recebimento dos originais: 11/03/2019

Aceitação para publicação: 05/04/2019

Tanize Damian Pizzuti da Silva

Mestranda em Políticas Públicas

Instituição: Universidade Federal do Pampa

Endereço: Rua Riachuelo nº 938, apto 101, Bairro Centro, São Borja-RS, Brasil

E-Mail: tanizesilva@unipampa.edu.br

Carmen Regina Dorneles Nogueira

Doutora em Geografia Humana pela Universidade São Paulo

Instituição: Universidade Federal do Pampa

Endereço: Rua Vinte de Setembro nº 1439, Bairro Centro, São Borja-RS, Brasil

E-Mail: camennogueira@unipampa.edu.br

RESUMO

No Brasil, o turismo é classificado como atividade econômica do setor terciário envolvendo 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 perdendo somente para a indústria armamentista. A aplicabilidade das políticas públicas voltadas ao turismo aliadas a práticas inovadoras aplicadas aos produtos, aos processos gerenciais e de gestão e às instituições poderá ser um fator da promoção do desenvolvimento local e regional. Neste contexto, o presente trabalho constitui-se no relato do projeto de pesquisa denominado “TURISMO COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESENVOLVER O TURISMO DO MUNICÍPIO HISTÓRICO DE SÃO BORJA, RS” a ser desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa. O mesmo tem por objetivo analisar as políticas públicas do turismo implantadas em São Borja, RS, no período de 2003 até 2016, verificando se as mesmas tiveram ressonância no Plano Municipal de Turismo e se contribuíram para o desenvolvimento do turismo local. A pesquisa será realizada a partir de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Como resultados preliminares constatou-se que São Borja é considerada uma cidade turística pela sua origem e evolução histórica, na qual destaca-se o cenário político e cultural com sua vertente histórico-cultural ligada à herança missionária e à trajetória dos presidentes Getúlio Dornelles Vargas e João Vicente Goulart além de outros potenciais como a gastronomia local, o Festival da Barranca, o Carnaval e seus vários eventos, a Trilha da Lua Cheia, a Fenaoste, as procissões e demais eventos religiosos e as comemorações e desfiles farroupilhas, tendo como referência emblemática e destaque nacional o status de Capital do Fandango.

Palavras-Chaves: Inovação; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas; Turismo.

ABSTRACT

In Brazil, tourism is classified as an activity of the tertiary sector in a series of services that allow lodging, food, travel and leisure. Among economic activities, it is one of the fastest grown only losing for the armaments industry. The application of public policies focused on tourism has combined innovative practices with products, management and management processes, as a factor to promote local and regional tourism. In this context, the present work is the report of the research project entitled "TOURISM AS A MUNICIPAL DEVELOPMENT STRATEGY: AN ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES TO DEVELOP THE TOURISM OF THE HISTORIC MUNICIPALITY OF SÃO BORJA, RS" to be developed under the Post-Graduate Program in Public Policies of the Federal University of Pampa. The same has been analyzed as public tourism policies implemented in São Borja, RS, in the period up to 2016, verified the measures of resonance in the Municipal Tourism Plan and contributed to the development of local tourism. The research will be go through from bibliographical, documentary and field research. As preliminary results, it was found that São Borja is considered a tourist city because of its origin and historical evolution, in which the political and cultural scene is highlighted, with its historical and cultural aspect linked to the missionary heritage and the trajectory of the presidents Getúlio Dornelles Vargas and João Vicente Goulart and other potentials such as the local gastronomy, the Barranca Festival, the Carnival and its various events, the Full Moon Trail, Fenaoeste, processions and other religious events and the celebrations and parades farroupilhas, having as emblematic reference and national prominence the status of Capital of the Fandango.

Keywords: Innovation; Regional development; Public policy; Tourism.

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 municipal favorece a gestão da coisa pública à nível municipal pela possibilidade de elaboração de políticas públicas específicas e de acordo com a realidade local, em parceria com organismos com mesmo interesse político.

O governo municipal de São Borja - RS estabelece de forma institucional políticas públicas de competência da Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer. Essas políticas institucionais são voltadas para o desenvolvimento do turismo no município, elaboração de projetos para integração da comunidade local com a comunidade turística, incentivo de novas manifestações turísticas, representar e prestar assistência ao Executivo nas políticas da área do turismo.

A concretização de ações de políticas para o turismo tem como objetivo promover o desenvolvimento econômico e social sustentável como forma de estimular a economia municipal e depende de uma estrutura de governança com uma comunidade ativa e 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 os problemas constantes na agenda governamental, é de fundamental importância na fase de implementação das políticas públicas para a concretização das intenções das ações do governo.

Nesse contexto, o presente projeto de pesquisa tem como foco a análise da implementação de políticas públicas do turismo, no Município de São Borja - RS, no período de 2003 a 2016, como estratégia para o desenvolvimento do turismo local. Para sua consecução será realizada pesquisa bibliográfica, documental e de campo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

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.

A busca pela inovação 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 cultural local e suas peculiaridades, se converte numa experiência única, original e inovadora para o turista (WTO, 2018).

O turismo no Brasil teve seu desenvolvimento de forma lenta. 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. 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 um conceito de Política Nacional do Turismo. 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. 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).

Apenas em 2003, com a criação do Ministério do Turismo, que o turismo brasileiro, encontrou amparo para suas atividades através de um órgão específico e de forma estruturada, no governo federal. 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.

No mesmo ano é divulgado o Plano Nacional do Turismo, com diretrizes, metas e programas para 2003/2007, que previa entre uma série de ações, e como parte da política de descentralização, que os municípios seriam incentivados a criar os Conselhos Municipais de Turismo, com o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, de forma descentralizada e participativa (BENI, 2012, p. 273). Em 2004, o governo lança o Programa de Regionalização do Turismo, como uma política com foco para a estruturação e promoção do turismo no Brasil, de forma regionalizada e descentralizada.

O Plano Nacional do Turismo 2007/2010 apresenta uma série de estratégias e medidas para o estímulo do mercado interno, para todos os brasileiros se beneficiarem, seja

como turista, empregado, prestador de serviço ou empresário, com foco na incorporação das camadas de baixa renda como clientes do mercado turístico, fortalecendo a sua política de inclusão social. O modelo de política do governo para o turismo vai além do lucro e da valorização do negócio, priorizando o bem-estar social (BRASIL, 2018, p. 4). O Programa de Regionalização do Turismo continua sendo o foco das políticas públicas do turismo, procurando adotar uma estratégia de organização do turismo, marcada pela segmentação da oferta e da demanda preocupadas com a concepção dos produtos, roteiros e destinos que reflitam as peculiaridades e especificidades de cada região (BRASIL, 2018, p. 20).

Após a publicação de dois Planos Nacionais do Turismo, mais precisamente, no decorrer do segundo plano, em 2008, entra em vigor a Lei 11.771, disposta sobre a Política Nacional do Turismo e definindo atribuições do governo federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor do turismo (BENI, 2012, p. 275).

Em se tratando da sequência dos Planos Nacionais do Turismo, o plano 2013 a 2016 está inserido numa perspectiva de uma política pública voltada para ações de proteção do meio ambiente, de promoção do seu uso economicamente sustentável, respeitando as diversidades regionais, com o propósito de viabilizar os avanços na inclusão social e distribuição da renda (BRASIL, 2018, p. 52). Ainda dentro das políticas públicas do Programa de Regionalização do Turismo, o referido plano traça como objetivo a avaliação do programa, com um diagnóstico dos problemas das regiões turísticas com a finalidade de ajudar as cidades a se posicionarem como destinos competitivos.

Essa política nacional de gestão pública descentralizada, proporciona autonomia aos municípios para implementarem políticas públicas que atendam as particularidades locais e regionais para o desenvolvimento do setor turístico. A inovação é uma importante ferramenta para o incremento do turismo, através de mudanças contínuas e melhoras nos produtos turísticos, acompanhando a evolução dos interesses da sociedade e o seu bem-estar social. Essas políticas inovadoras podem ser desenvolvidas através de uma nova visão política ou nova forma de aprimorar o produto turístico já conhecido na região (LOHMANN, 2012; MENEZES; CUNHA, 2014).

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, 2002, p. 209).

Discutir as políticas públicas é perceber como elas atingem os cotidianos das pessoas, o que pode ser feito para melhorá-las, são resultados das atividades políticas com ações estratégicas para implementação dos objetivos desejados. Estas ações do governo podem ser executadas por atores governamentais, não governamentais ou organizações do terceiro setor.

As políticas públicas foram adquirindo autonomia e status a partir do século XX na Europa e nos Estados Unidos, sendo considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política. Na Europa os estudos tinham como objetivo estudar o papel do Estado e nos Estados Unidos, assim como no Brasil, com ênfase na ação dos governos. A definição mais conhecida para as políticas públicas vem do título livro publicado por Harold D. Laswell, *Política: quem ganha o quê, quando e como* (DIAS; MATOS; 2012, p. 10).

A literatura apresenta muitas definições para políticas públicas, no entanto não existe uma definitiva. A autora Souza cita diferentes definições de diversos autores, construídas com base nas teorias do campo da sociologia, da ciência política e da economia. Segundo ela o conceito de Políticas Públicas para Mead está inserido no campo de política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e para Lynn, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos, Peters segue a mesma linha quando diz que é a soma das atividades dos governos. Já para Dye, esse define como “o que o governo escolha fazer ou irá fazer” (SOUZA, 2006, p. 24).

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, a autora Souza (2006, p. 29), aborda o modelo teórico do ciclo das políticas públicas que vem sendo utilizado em pesquisas de políticas públicas. Este instrumento, para fins analíticos, estabelece vários estágios que constituem um processo dinâmico para a resolução de problemas. Existem diferentes propostas de ciclos de políticas públicas e algumas são comuns a vários modelos como: formulação, implementação e avaliação.

Além disso, a autora Souza (2006, p. 29) sugere, para o ciclo da política pública os seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Neste modelo enfatiza-se a definição da agenda (agenda setting), tratando de saber por que algumas questões entram na agenda e outras não e, também que o fator determinante para a definição dessa agenda, está na construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um problema.

Saravia (2006, p. 33), também trata deste mesmo 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.

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.

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).

Seguindo uma metodologia organizada para análise das ciências políticas, essa entende que políticas públicas resultam de uma política específica e que transforma as demandas e apoios em decisões e ações na esfera governamental. Na análise de políticas públicas através da tipologia, podendo ser a área de educação, saúde, turismo, cultural e histórica, contribui para a interpretação e análise de um objeto específico de estudo, de forma a classificar os atores, estilos e instituições dentro de um processo de políticas públicas. Dias e Matos fazem a seguinte menção sobre os elementos da análise:

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 existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência) (DIAS; MATOS, 2012, p. 46).

Na perspectiva da análise de políticas públicas, a etapa da implementação do ciclo de políticas, é a que aparece na maioria das etapas definidas pelos diversos autores. 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.

Estudos sobre a implementação de políticas públicas, tiveram como pioneiros estudiosos Pressman e Wildavsky, em 1973, com estudo de caso da implementação local de um programa federal de desenvolvimento econômico para diminuir o desemprego entre os grupos étnicos em Oakland. No estudo os autores mostraram que os problemas de implementação foram amplificados, não apenas pelos muitos atores envolvidos, mas pelos pontos de decisão, das diferentes perspectivas, prioridades e horizontes dos múltiplos atores, que podem causar atrasos, distorções e até mesmo falha na implementação, concluindo que as falhas não são causadas apenas pela má implementação, mas também por maus instrumentos políticos. Entre os pioneiros, encontra-se Erwin Hargrove (1975) no estudo do processo político, chamando de “o elo perdido” a pesquisa de implementação (WINTER,

2002, p. 212). O autor Secchi (2012, p. 44), também aborda que o estudo Pressman e Wildavsky, trata que a implementação não se traduz apenas em problema técnico e administrativo, mas num emaranhado de elementos políticos que frustram as mais bem-intencionadas políticas públicas.

Um segundo estudo de uma estrutura de análise, foi desenvolvido por Mazmanian e Sebastier (1981), com uma perspectiva de controle da implementação, sendo um processo de cima para baixo chamado de top-down, minimizando os pontos de decisão que poderiam ser vetados. Essa estrutura recebeu dois tipos de críticas. A primeira vertente onde o modelo subestimava a capacidade dos proponentes da política de estruturar a implementação e ignorava a capacidade dos opositores no processo de formulação e desenho de políticas. (WINTER, 2002, p. 213). Essa estrutura parte de uma visão técnica, de que as políticas públicas são elaboradas e decididas pela esfera pública e que as ações são bem planejadas e a sua implementação é um esforço administrativo de trabalhar os meios para atingir o objetivo (SECHHI, 2012, p. 46).

A segunda vertente da crítica, ao modelo top-down, veio dos pesquisadores de baixo para cima bottom-down, que enfatizam a influência que os funcionários da linha de frente ou dos trabalhadores de campo tem na entrega das políticas públicas, o lugar onde o setor público se encontra com os cidadãos ou firmas. O pesquisador Michael Lipsky, desenvolveu a teoria sobre a burocracia no nível de rua, concentrando-se nas decisões discricionárias na prestação de serviços ou na imposição de regulamentações, tornando atores essenciais na implementação de políticas públicas (WINTER, 2002, p. 214). Esse modelo é caracterizado pela liberdade dos atores, também chamados de burocratas, em auto-organizar e modelar as políticas públicas (SECCHI, 2012, p. 47).

Numa teoria similar Silva e Melo (2000, p. 4), trata das visões tradicionais do processo de implementação. Na visão clássica a ação do governo permite atingir as metas definidas no processo de formulação das políticas, constituindo assim uma das fases do policycycle. Essa ação governamental é implementada de cima para baixo (top-down), sem considerar aspectos e efeitos retroalimentadores da formulação da política. Numa segunda visão, em que o de formulação e implementação é vista como um processo simples e linear, essa representa um avanço em relação à visão clássica, pois embora a questão de implementação e monitoramento sejam incorporados à análise, a formulação é vista como um atividade não problemática, se consagrando numa visão top-down onde os problemas de

implementação são necessariamente entendidos com “desvios de rota” e a administração pública aparece como um mecanismo operacional perfeito.

Os estudos top-down e botton-down, serviram para chamar a atenção da importância papéis que desempenham no processo de implementação e baseado nisso o pesquisador Winter (2002, p. 216), sugeriu um “Modelo de Implementação Integrado”, com a tentativa de integrar teorias mais produtivas das pesquisas, em um modelo conjunto, quando trata dos principais fatores que podem explicar os resultados e resultados de implementação, como a formulação de políticas, desenho de políticas, relações intergovernamentais, comportamento burocrático em nível de rua, além de condições socioeconômicas e mecanismos de feedback de grupos-alvo.

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.

Os autores 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 *polycycle* 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.

3 METODOLOGIA

O projeto constitui-se em uma pesquisa de análise das políticas públicas (*policyanalysis*) com o propósito de darem subsídios informativos do objetivo geral e específico das políticas públicas do turismo no Município de São Borja - RS. Diante disso, um fenômeno pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte,

das manifestações nas atividades, procedimentos e interações diárias. Para tal compreensão a pesquisa qualitativa tem um ambiente natural como fonte direta de dados, envolve uma abordagem naturalista de forma a entender ou interpretar os fenômenos e envolve a coleta de uma variedade de materiais empíricos, entrevista, artefatos e textos. Essa pesquisa interpretativa busca a compreensão do processo de políticas e não o seu resultado.

Para a compreensão do fenômeno e a necessidade de compreender e explicar o que de fato acontece no processo de implementação da política pública, independente dos resultados previstos pelos formuladores, considerando que todos os dados da realidade são importantes e devem ser examinados. Considerando os objetivos traçados no projeto, a pesquisa terá como finalidade o estudo descritivo por meio de descrição e explicação dos tipos de políticas públicas, dos comportamentos dos implementadores da política e dos atores envolvidos na fase da implementação de políticas públicas, ou seja, na elaboração de políticas na preparação para a execução de uma decisão política. Essa pesquisa tem a preocupação com o processo e não com o resultado ou produto (SECCHI, 2016, p. 8).

A metodologia será embasada no método indutivo de uma análise dos dados particulares, suficientemente constatadas, até a generalização da coleta de dados. Neste método parte-se da observação de fatos ou fenômenos cujas causas de sua manifestação se deseja conhecer, a seguir, o agrupamento dos fatos da mesma espécie e por fim a classificação generalizada da relação observada. (MARCONI; LAKATOS, 2010, p.68). Ainda considerando a metodologia, a pesquisa implicará o levantamento de dados de pesquisa documental, restrita a documentos, escritos ou não, e a pesquisa bibliográfica. Na pesquisa documental serão buscadas fontes documentos oficiais, parlamentares e jurídicos, junto ao arquivo público municipal de São Borja - RS, estadual e federal, fontes como leis, relatórios, atas. Acrescenta-se ainda a pesquisa bibliográfica com contato com o que foi escrito, dito ou filmado com o objetivo do projeto. (MARCONI; LAKATOS, 2010, p.157-167).

O Executivo Municipal, a Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e o Conselho Municipal do Turismo serão os pontos de partida. Após o processo de coleta de dados, será feita a análise e sistematização dos dados com o objetivo de responder a indagação inicial e subsidiar a escrita do trabalho, propondo recomendações ou um produto de ordem prática para a Secretaria Municipal do Turismo.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES PRELIMINARES

O presente projeto tem sua linha focada nas Políticas Públicas do Turismo, na cidade histórica de São Borja - RS, município localizado na região Oeste do Estado do Rio Grande do Sul. Devido a sua posição geográfica estratégica, seu grande potencial turístico histórico, cultural, político, educacional, de negócios, ambiental e a questão aduaneira, que merece destaque pelo impacto na economia local, foram os fatores preponderantes na escolha para o presente estudo.

Com base nos fatores elencados acima, o processo de elaboração de políticas públicas depende da ação conjunta dos atores que de uma forma ou outra influenciam as políticas governamentais produzindo resultados concretos, processo esse que organiza a vida de uma política pública, e que consta o conteúdo e a construção das ações das decisões tomadas.

Com intuito de analisar a implementação de políticas públicas no Município de São Borja - RS, para o desenvolvimento do turismo local, o projeto será focado na análise da implementação das políticas públicas do turismo, paralelas aos Planos Nacionais do Turismo no período de 2003 até 2016. O período estabelecido para o início da análise do projeto em questão está relacionado com o início da nova fase das políticas do turismo do cenário nacional, devido as iniciativas federais como a criação do Ministério do Turismo em 2003, para atender especificamente as atividades voltadas para área do turismo, focada numa política de desenvolvimento regional, com a perspectiva de que mesmo um município que não possui clara vocação para o turismo, que não recebe turista, pode dele se beneficiar, se o município desempenhar um papel provedor ou fornecedor demandas (serviços e produtos) para atender o turista. Permitindo assim, ganhos não só para o município que recebe o visitante como para a região ao qual está inserido.

A escolha do município de São Borja decorre do cenário político e cultural que o Município apresenta com sua vertente histórico-cultural ligada à herança missioneira e à trajetória dos presidentes Getúlio Vargas e João Goulart e também inúmeros potenciais que podem e devem ser trabalhados. Como exemplos a gastronomia local, festival anual na área, o Festival da Barranca, o Carnaval e seus vários eventos, a Trilha da Lua Cheia, a Fenaoste, as procissões e demais eventos religiosos e as comemorações e desfiles farroupilhas, tendo como referência emblemática e destaque nacional o status de Capital do Fandango.

5 CONCLUSÃO

A origem da implementação de uma política pública está relacionada aos planos do governo federal, estadual e municipal. A ação de um governo passa por um processo de formulação e implementação das políticas públicas, sejam as políticas na área de saúde, educação, saneamento, cultura, turismo e demais áreas. O estabelecimento de prioridades, objetivos e metas das políticas públicas governamentais, traça o caminho para se chegar a um resultado concreto, como a resolução de um problema público ou a implantação de uma política pública para o enfrentamento ou redução de um problema.

Nessa ótica, o que se verifica é que a implantação das políticas públicas deixa de ser um processo que depende de ações técnicas de uma gestão pública, de um esforço administrativo do órgão executor para a sua concretização. Passando a ser uma preocupação com os vários fatores que podem interferir na execução das políticas públicas, como a questão dos atores envolvidos e que tem perspectivas, horizontes e prioridades diferentes; as estruturas intergovernamentais; os grupos de interesses, tanto privado como políticos. Os próprios funcionários públicos que são destinados a colocar a política em prática, interferem na implementação das ações, podem torná-las concretas ou impedir a efetivação da mesma.

Em vista disso, no caso do município de São Borja-RS, as dificuldades observadas na implantação das políticas públicas, devem-se ao quadro de funcionários não ser efetivo e com qualificação restrita na área de turismo, o que inviabiliza a continuidade de uma política pública adotada de um governo para outro. As atividades do turismo são desenvolvidas por um departamento ligado a Secretaria de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer e com um orçamento limitado. As dificuldades financeiras que o Município enfrenta, devido à escassez de recursos financeiros, resultam em políticas públicas que priorizam as áreas de educação, saúde e infraestrutura do Município. O Conselho Municipal do Turismo, atualmente é um órgão que está inativo, dificultando ainda mais o processo de elaboração das políticas, uma vez que a participação do conselho gestor possibilitaria a inserção de novas pautas e articulação de novas políticas para alavancar um processo de desenvolvimento e inovação na área turística.

Este trabalho não tem o objetivo de concluir a discussão sobre o turismo na cidade de São Borja-RS, localizada na região Oeste do Estado do Rio Grande do Sul, considerada turística pela sua origem e evolução histórica, e sim, mostrar que é possível através dos produtos turísticos disponíveis no município, aliados às práticas inovadoras de estímulos às atividades turísticas, a uma gestão pública focada na implementação de políticas públicas e a

participação ativa do conselho gestor, impulsionarão o turismo local, resultando na promoção do desenvolvimento econômico e social e criação de novas oportunidades para a inovação e diferenciação competitiva deste destino turístico regional, nacional e internacional.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. Ministério do Estado e do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 17ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Estado e do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: o turismo fazendo muito mais pelo Brasil 2013-2016**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/images/pdf/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2018.

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

FARIA, Carlos Alberto Pimenta de. **Ideias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 18, nº 51, pp. 21-29 e 188, fev./2003.

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.pgedf.ufpr.br/downloads?Artigos%20PS%20Mest%202015/ELS/FM-KLAUS%20FREY%20%20FM%202.pdf>. Acesso em: 23 set. 2017.

LOHMAN, Paola. **A inovação do turismo no Brasil: os desafios na construção de sua trajetória.** Revista Acadêmica-FGV. São Paulo, v.VIII, nº 2, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/6887/5460>>. Acesso em 18 ago. 2018.

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

MENEZES, VA essa de Oliveira; CUNHA, Sieglinda Kindida. **Inovação como instrumento de desenvolvimento de atividade turística.** Revista Acadêmica-FGV. São Paulo, v.VIII, nº 1, 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/oit/article/view/7845/30884>>. Acesso em 18 ago. 2018.

SARAVIA, E. **Introdução à teoria da política pública.** In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). *Políticas públicas*, Brasília: ENAP, v. 1, pp. 21-42, 2006.

SARTI, Antônio Carlos; QUEIROZ, Odaléia Telles Marcondes Machado. Espaço, paisagem, lugar território e região – a organização do espaço turístico. In: BENI, Mario Carlos. **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão – desenvolvimento regional, rede de produção e clusters.** Barueri: Manoele, 2012.

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

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 nº 48, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Em: *Sociologias*, Porto Alegre, ano. 8, nº.16, pp. 20-45, jul/dez, 2006.

Brazilian Journal of Development

WINTER, Soren C. **Implementation Perspectives: Status and Reconsideration.** *In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon. Handbook of Public Administration.* Sage publications.p. 212-221, 2002.

WTD & Innovation - Tourism in the Digital Era. **World Tourism Day.**Disponível em: <<http://wtd.unwto.org/content/wtd-2018-tourism-digital-era>>. **Acesso em 18 ago.2018**

WHAYtourism? Disponível em: <<http://www2.unwto.org/content/why-tourism>>. **Acesso em 18 ago.2018.**