

**DESCENTRALIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PÚBLICOS FEDERAIS
DESTINADOS AO TURISMO PARA MUNICÍPIOS INTEGRANTES DA ROTA
MISSÕES – RS: UMA ANÁLISE SOBRE DESENVOLVIMENTO E TURISMO**

**DECENTRALIZATION OF FEDERAL PUBLIC FINANCIAL RESOURCES
INTENDED FOR TOURISM TO MUNICIPALITIES IN THE ROUTE MISSIONS -
RS: AN ANALYSIS OF DEVELOPMENT AND TOURISM**

Luciana Scherer

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI, RS, Brasil,
lucianascherer@yahoo.com.br

Ronnie Reus Schroeder

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, RS, Brasil, ronnie.schroeder@uffs.edu.br

Louise de Lira Roedel Botelho

Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, RS, Brasil louisebotelho@uffs.edu.br

Sandra Beatriz Vicenci Fernandes

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI, RS, Brasil,
sandravf@unijui.edu.br

Recebido em: 12/03/2017

Aceito em: 13/12/2017

Resumo

Este é um trabalho sobre turismo, descentralização da administração pública e desenvolvimento. Sobre turismo, traz o argumento acerca da importância desse fenômeno, sendo o repasse de recursos aos municípios, por meio da sua descentralização, uma estratégia que propicia o desenvolvimento local e regional. A presente análise é um esforço epistemológico, de natureza descritiva com técnicas quantitativas, no sentido de busca da realidade por meio de dados disponíveis. O estudo debruça-se sobre os municípios integrantes da Rota Missões, no Rio Grande do Sul, no sentido de analisar o cenário da transferência de recursos da União para esses municípios. Por meio de consulta ao Portal da Transparência, foi realizado o levantamento de todos os recursos recebidos no período entre 2003 a 2016, para conhecimento da realidade atual em relação à captação de recursos turísticos do Governo Federal, desde a criação dessa rota turística. A partir disso, evidenciou-se que a Rota Missões foi contemplada, no período de 14 anos, com R\$ 14.088.128,93. Outra constatação importante é que, em muitos dos projetos contemplados, houveram escassas relações desses valores com ações propiciadoras de efetiva qualificação e promoção do turismo.

Palavras-chaves: Turismo. Desenvolvimento. Descentralização. Administração pública. Rota missões.

Abstract

This is a paper on tourism, decentralization of public administration and development. On tourism, it raises the argument about the importance of this phenomenon, being the transfer of resources to municipalities, through the decentralization of resources, a strategy that fosters local and regional development. The present analysis is an epistemological effort, of a descriptive nature with quantitative techniques, in the sense of searching for reality through available data. The study focuses on the municipalities that make up the Route Missions, in Rio Grande do Sul, in order to analyze the scenario of the transfer of resources from the Union to these municipalities. Through a consultation with the Transparency Portal, a survey of all the resources received in the period between 2003 and 2016 is carried out, to the knowledge of the current reality in relation to the funding of tourist resources of the Federal Government since the creation of this Tourist route. From the analysis, it was evidenced that the Missions Route,

was contemplated, in this period of 14 years, with R\$ 14.088.128,93. Another important finding is that, in many of the contemplated projects, there were few relations of these values with actions conducive to effective qualification and promotion of tourism.

Keywords: Tourism. Development. Decentralization. Public administration. Route missions

1 Introdução

O Turismo intersecciona diversas áreas de estudo, porém ainda há uma caminhada a ser trilhada pelos estudiosos, no sentido de produzir um conhecimento que possa revelar todas as dimensões e as contribuições sociais, culturais, políticas e econômicas desse fenômeno, que vem crescendo em importância no mundo.

Esse setor produtivo é formado por um amplo e diversificado conjunto de atividades econômicas, que englobam os mais diversos setores da economia. Estudar o desenvolvimento, sob um olhar do Turismo, é uma estratégia no sentido de tentar buscar entendimento sobre um tema pouco abordado (especialmente na região das Missões), cuja diversidade de cadeias produtivas poderia elevar a renda e a qualidade de vida nessa região. É, também, uma tentativa de contribuir com conhecimento, para a mudança do quadro social abrangido.

A região das Missões, localizada no noroeste do estado do Rio Grande do Sul, tem na agricultura o principal meio de geração de recursos, setor que enfrenta oscilações em razão das condições climáticas, de financiamento de safra e de estocagem e transporte da produção, nos últimos anos. Nessa região, não há um significativo número de indústrias que compense a economia regional, quando a produção agrícola declina. Consequentemente, assim, a busca de novas possibilidades de fontes de desenvolvimento regional é agenda recorrente nas discussões, seja por meio de estratégias de desenvolvimento endógeno, ou exógeno.

Atualmente, essa região é considerada pelos principais órgãos nacionais e internacionais que atuam no setor, uma área de grande potencial turístico, pois conta com um atrativo turístico-cultural perene, o Sítio Arqueológico de São Miguel das Missões. Inscrito no ano de 1983, pela Unesco, como Patrimônio Cultural da Humanidade, o sítio tornou-se o grande responsável pela crescente visitação à região, legado que se constitui em precioso potencial concebido como alternativa para o desenvolvimento local/regional (NOGUEIRA; BURKHARD, 2008). Apesar da expansão do turismo na região, as Missões continuam, em pleno século XXI, em busca de identidade que permita a seus agentes de desenvolvimento, a adequada exploração turística deste legado, não obstante os inúmeros projetos voltados à divulgação de seu potencial e a definição de uma matriz econômica centrada na prestação de serviços decorrentes da atividade.

A relação entre o turismo e o desenvolvimento é um dos argumentos centrais para a realização deste estudo, no qual o posicionamento de que o poder público seja agente propulsor na maximização dos resultados positivos e na minimização dos impactos negativos, tangencia-se como ideal, através da análise do fenômeno da descentralização na administração pública, mais especificamente na administração pública do turismo, por meio do repasse de recursos financeiros públicos federais, via Ministério do Turismo, para os municípios integrantes da Rota Missões.

A principal contribuição deste trabalho é avaliar a capacidade atual de captação de recursos dos municípios da região missioneira, para fundamentar estratégias de posicionamento junto ao Ministério do Turismo e demais instâncias da gestão pública ou privada do Turismo; de capacitação para a elaboração de projetos com efetivo impacto no desenvolvimento turístico; de alternativas de captação de recursos federais; e de novos rumos de ações para o desenvolvimento da Região das Missões, por meio do turismo.

Uma vez abordadas as questões introdutórias e as referências teórico-empíricas inerentes, apresenta-se o delineamento metodológico com uma breve caracterização da região de análise e a exposição dos critérios estabelecidos para construção das análises. Na sequência, discorre-se dos resultados e sua discussão, decorrente das análises sobre os recursos transferidos do Ministério do Turismo para os 11 municípios da região missioneira integrantes da Rota Missões.

2 Referencial teórico-empírico

2.1 Turismo e desenvolvimento

Embora seja um fenômeno muito frequente na sociedade o Turismo ainda é pouco estudado, sendo difícil, inclusive, encontrar em toda a bibliografia pesquisada uma definição coerente e que abarque todas as suas esferas. O conceito de Turismo é uma matéria bastante controversa, e as dificuldades nas concepções e conceituações são fruto da natureza peculiar do Turismo, pois é um setor fragmentado que envolve muitos segmentos e negócios, ou seja, é plurissetorial (envolve desde a agricultura, indústria, comércio e serviços). O fenômeno turístico está relacionado às viagens, mas só isso não caracteriza a sua complexidade. Ele é tratado como um fenômeno econômico, social e cultural, como indústria, como um setor de prestação de serviços (CASTELLI, 1986; BENI, 2000; PEREIRA, 1999; PAIVA, 2001), enfim, constitui um leque muito grande na busca de definições, que sempre dependem do olhar do pesquisador e da disciplina que o aborda.

A Organização Mundial do Turismo (OMT, 2014) define Turismo como “o deslocamento para fora do local de residência por período superior a 24 horas e inferior a 60 dias motivado por razões não-econômicas”. Essa definição serve para padronizar o conceito nos países associados à organização, porém apresenta um grau de simplicidade e deixa de lado muitos aspectos do fenômeno. Embora o Turismo possa ser aceito como a indústria de viagens de lazer, é um fenômeno que ultrapassa as questões comerciais e a questão dos dias de permanência ou motivo da viagem. Em uma linha de definição que busca considerar as manifestações multifacetadas sobre o fenômeno, Fuster (1999 p. 11) afirma:

Turismo é, de um lado, conjunto de turistas, de outro, os fenômenos e as relações que esta massa produz em consequência de suas viagens. Turismo é todo o equipamento receptivo de hotéis, agências de viagens, transportes, espetáculos, guias que o núcleo receptor deve habilitar para atender às correntes turísticas. Turismo é o conjunto de organizações privadas ou públicas que surgem para fomentar a infraestrutura e a expansão do núcleo receptor [...]. Também são os efeitos negativos ou positivos que se produzem nas regiões receptoras.

Uma definição clara e completa não abarca somente a viagem, dias de permanência e motivações. Considera também as relações e as possíveis consequências do fluxo tanto para turistas como para as localidades receptoras; a multiplicidade de agentes institucionais e empresariais envolvidos para que o fenômeno possa se manifestar; as implicações, não só econômicas, mas também as sociais e culturais.

Em relação a sua expressividade na economia e como fenômeno social, pode ser considerado um dos setores econômicos que apresentam índices de crescimento em todo o mundo. Segundo a Organização Mundial do Turismo – OMT (2014) apresentou, em 2013 um crescimento de 5%, com indicações de que 1 a cada 11 empregos são gerados pelo setor e 9% do PIB mundial está relacionado com efeitos diretos e indiretos da atividade. Nos últimos anos, observa-se no mundo o crescimento contínuo do fenômeno turístico. Em alguns países, principalmente naqueles em desenvolvimento, o Turismo é analisado como uma das melhores alternativas capazes de introduzir melhoria na qualidade de vida da sociedade, pois como

atividade econômica, o segmento do Turismo tem grande capacidade de gerar receitas nos núcleos receptores. O crescimento contínuo da atividade pode ser medido pelos números de viagens e deslocamentos de turistas internacionais, que tem registrado um crescimento praticamente ininterrupto desde 1950, com 25 milhões, passando em 1980, ao número de 278 milhões, em 1995 para 528 milhões e 1.087 milhões em 2013 (OMT, 2014).

Os impactos econômicos estão mais claros, são mais perceptíveis que os socioculturais (ROSEMBERG, 1996). Os econômicos são aqueles ligados à geração de riqueza, empregos, renda, impostos. São também os mais fáceis de quantificar, e os mais usados para expor os benefícios do Turismo e os motivos pelos quais o Estado deve intervir e investir na atividade partindo-se da premissa que é umas das grandes fontes de desenvolvimento. Em relação aos impactos econômicos, destacam-se: os gastos dos turistas na região visitada; o efeito multiplicador sobre a economia; o aumento de arrecadação de impostos pelo Estado; a possibilidade de criação de empregos; a geração de divisas dos gastos realizados pelos turistas, constituindo um mecanismo na correção de desigualdades regionais e déficits no balanço de pagamento, entre outros tantos fatos geradores propiciados pelo turismo nas regiões.

O efeito multiplicador do Turismo sobre a economia está no fato de que os recursos obtidos não se resumem exclusivamente ao setor. Segundo o estudo “Avaliação dos Impactos Econômicos do Turismo pelas Contas Satélites do Turismo”, esta atividade tem impacto direto em 52 outras atividades da economia, que se distribuem no setor primário, secundário e terciário, (Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços) (OMT, 2013).

A expansão e a diversificação do Turismo no contexto dos processos de globalização e integração regional vêm conferindo a essa atividade uma importância cada vez maior (SILVEIRA, 2002) sendo que, em países em desenvolvimento, o turismo é visto como uma forma de acelerar, ou até mesmo propiciar um aumento de riqueza e da qualidade de vida para a população.

Atualmente, essa atividade pode ser considerada uma força socioeconômica de grandes proporções, não só em países periféricos, mas em nível mundial. A rapidez do avanço tecnológico, a evolução dos transportes e o progresso das comunicações possibilitaram a redução das distâncias e “dos mundos”, permitindo que mais pessoas se deslocassem, gerando renda, intercâmbio cultural e aprendizado social. À medida que surgem e se popularizam novos destinos turísticos, esses se transformam em oportunidade de investimentos cada vez mais atraentes para redes multinacionais de hotéis e parques de diversões, para os coordenadores de eventos especiais e os demais empreendedores interessados nessa lucrativa atividade.

Muitos dos benefícios atribuídos ao Turismo, como sua participação na geração de divisas, no equilíbrio das contas externas, na transferência de renda entre regiões, na criação de empregos para as populações residentes, na atração de investimentos em infraestruturas, na preservação do meio ambiente, na valorização das identidades locais e especificidades culturais, explicam a crescente relevância que lhe vem sendo dada atualmente na esfera das políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e social em vários países.

Diversos autores que têm se dedicado à análise da relação entre Turismo e desenvolvimento apontam que a atividade turística não deve ser vista como um fim em si, mas como uma das alavancas que podem impulsionar o desenvolvimento. Com o posicionamento de que o turismo é um vetor positivo, que proporciona inúmeros benefícios e impactos positivos e que seu efeito multiplicador é significativo nas economias e nos aspectos político-sócio-culturais em uma região, encontramos possibilidade de colocar essa atividade como uma importante fonte de desenvolvimento.

Ao pensar na relação entre o turismo e o desenvolvimento regional, a primeira questão que pode ser destacada é a complexidade que ambos os conceitos apresentam. Assim como já exposto anteriormente, o turismo é característico por sua multiplicidade de olhares, entendimentos e definições. Da mesma forma, para entender-se desenvolvimento é necessário utilizar-se de perspectiva multidisciplinar e sistêmica, sem deixar de considerar aspectos culturais, sociais, naturais, econômicos e espaciais. Essa relação pode sustentar o entendimento de que o estado, em todos os níveis: federal, estadual e municipal deve estar presente em estratégias de formulação e planejamento das atividades. Além da formulação de planos e ações de promoção e apoio à comercialização, umas das formas de participação da esfera federal no turismo local é a descentralização de recursos financeiros federais para as regiões onde estão localizados os atrativos e produtos turísticos que atraem turistas e visitantes.

2.2 A descentralização de recursos federais

O debate sobre descentralização de recursos envolve diversos campos teóricos, conceitos, planos e dimensões. Sobre os diversos campos teóricos que dedicam seus olhares para esse fenômeno citam-se as ciências sociais, através da ciência política e sociologia, as ciências econômicas, através da economia e as ciências sociais aplicadas, através da administração. Embora o fenômeno observado seja o mesmo, cada um desses campos teóricos enfatiza determinados aspectos, e daí surgem os conceitos por eles formulados. Nas ciências políticas é tratada com um mecanismo democrático que permite uma maior participação e autonomia das esferas regionais e locais, propiciando um alargamento da democracia. Na sociologia, é trabalhado sob a ideia de *empowerment*, ou seja, é uma forma de empoderar a sociedade civil através da maior participação e conseqüente implemento da cidadania. A economia considera como uma transferência das responsabilidades do poder central para o setor privado, ou para outras esferas. E por fim, a administração considera uma estratégia de diluir o poder decisório única e exclusivamente das agências centrais através da transferência de responsabilidade administrativa de serviços públicos básicos do nível nacional para o regional e local (PENFOLD, 1998).

Nota-se que a diversidade de conceitos obtidos a partir de cada campo teórico acima descrito assume diferentes olhares e dimensões de acordo com os propósitos, objetivos e até mesmo períodos distintos. Porém, as discussões sobre a descentralização estão basicamente fundamentadas em dois planos: o jurídico e o político-institucional. Nos dois, está presente a noção de delegação¹ ou desconcentração² de funções. A diferença está que, no campo jurídico a abordagem é sobre o “como fazer em termos de instrumentos”, sendo que a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções. No plano político-institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Neste plano, é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

A dimensão administrativa refere-se transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos, ou seja, diz respeito à delegação. Esta forma de descentralização justifica-se em função da necessidade de busca de eficácia na gestão pública, de eliminação de intermediações burocráticas e da possibilidade de um contato mais

¹ É a descentralização executando a transferência por meio de contrato.

² Relativo ao poder hierárquico, passando ser a possibilidade de os entes políticos escalonarem funções em sua estrutura interna, mediante criação de outros órgãos públicos integrantes da estrutura hierarquizada.

próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sócio-políticas e melhor adequação da administração pública no atingimento de seus objetivos.

Na dimensão social, a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Diz respeito a uma transferência de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais singularizada e mais adaptada às suas especificidades, já que pode ser entendida como estratégia de empoderamento e capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer poder de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos.

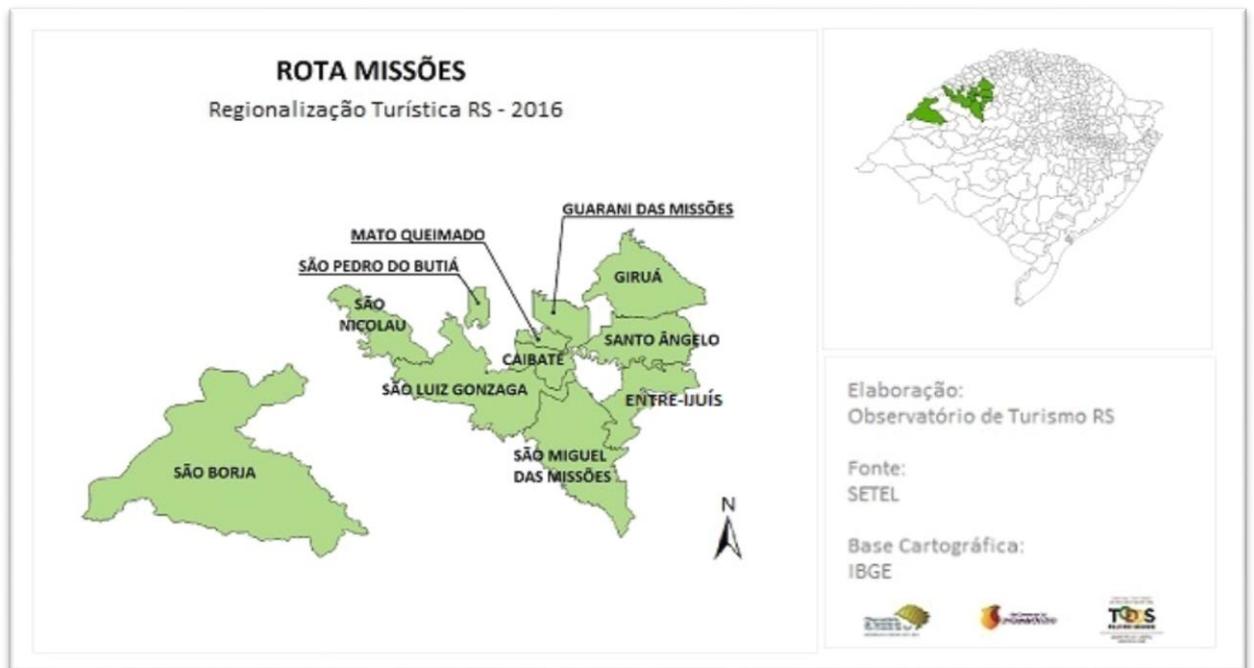
E na dimensão política, a descentralização é vista como uma possibilidade de redistribuição de poder político do estado, do nível central para os níveis periféricos e está ligada a uma idealização democrática de poder com a participação de níveis e estruturas distintas de poder.

As três dimensões têm em comum um entendimento de transferência: seja de competências e funções – como na dimensão administrativa, seja de parcelas de poder do estado para a sociedade civil – como na social, ou, de poder político, como na dimensão política. Os entendimentos chave, portanto, são os de transferência e distribuição. É esse o sentido que pauta o presente estudo: a análise dos repasses de recursos advindos do Ministério do Turismo para os municípios integrantes da Rota Missões com o intuito de fortalecimento do território baseado na descentralização e no desenvolvimento do turismo.

3 Aspectos metodológicos

O objetivo central deste estudo é analisar o cenário das transferências de recursos do Ministério do Turismo para os municípios integrantes da Rota Missões, essa estabelecida hoje no Programa de Regionalização Turística da Secretaria de Estado de Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul – SETEL - RS. A Rota Missões é composta por 11 municípios, todos pertencentes à Região das Missões: Caibaté, Giruá, Entre-Ijuís, Guarani das Missões, Mato Queimado, Santo Ângelo São Borja, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau e São Pedro do Butiá e localiza-se na Região das Missões, no Rio Grande do Sul, conforme apresentada na Figura 1.

Figura 1: Mapa da Rota Missões



Fonte: SETEL-RS (2016).

A Rota Missões foi idealizada no ano de 2002, a partir de uma iniciativa do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE- RS. Lançada como produto turístico em 2003, hoje parece estar consolidada no mapa político-geográfico do turismo no Rio Grande do Sul. Opta-se aqui, por considerar a ideia de uma região político-geográfica do turismo, no lugar de mapa turístico, por questões referentes aos entendimentos sobre o produto turístico Missões e a identidade dos municípios integrantes e sua capacidade de atração de turistas. Embora, seja possível questionar a efetividade da Rota Missões enquanto produto turístico, há que se considerar que em termos da prática de regionalização do Turismo, é um projeto que se consolida ao longo do tempo. O mote propulsor deste estudo é verificar a realidade dos 11 municípios, em relação ao recebimento de recursos financeiros federais, por meio dos repasses oriundos do Ministério do Turismo, no período entre os anos de 2003 e 2016. Ainda, em relação ao período de análise, além de coincidir com a existência da Rota Missões, é também o período da existência do Ministério do Turismo.

Neste estudo, é feita uma abordagem descritiva, a partir da análise de dados disponíveis sobre a realidade abordada. A pesquisa descritiva permite uma visão mais ampla dos problemas (LAKATOS; MARCONI, 2003), e expõe as características de determinada população, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza, sem o compromisso de explicar os fenômenos; porém, pode servir como base para tal explicação (VERGARA, 2000). Esse tipo de investigação científica permite, entre outras coisas, descrever as características de grupos relevantes e estimar a porcentagem de unidades numa população específica que exhibe determinado comportamento (MALHOTRA, 2001). Assim, diante da finalidade de observar a realidade em relação aos fenômenos da descentralização de recursos federais do Ministério do Turismo para os municípios integrantes da Rota Missões, esta pesquisa percorre os seguintes passos descritivos: observar, registrar e analisar os fenômenos ou sistemas técnicos, sem, contudo, entrar no mérito dos conteúdos.

Os dados coletados foram extraídos do Portal da Transparência e, com vistas a homogeneizar a análise, foram definidos os seguintes critérios:

a) As informações foram coletadas, levando-se em consideração o início de vigência de cada convênio, e não a sua execução;

b) Foram incluídos como convênios válidos, aqueles que apresentaram os seguintes status no momento da análise: em execução, concluído, adimplente, em prestação de contas, prestação de contas concluída, aguardando prestação de contas, prestação de contas em análise, prestação de contas enviada para análise, prestação de contas aprovada e prestação de contas em complementação;

c) Foram rejeitados/desprezados aqueles que apresentavam os seguintes *status* no momento da análise: Arquivado¹, Baixado², Cancelado³, Excluído⁴ ou Rescindido⁵;

d) A análise não levou em consideração a eficiência da execução;

e) Não foram considerados os índices de inflação, sendo considerado apenas o valor histórico de cada operação;

f) O período de análise embora bastante significativo, 13 anos - de 2003 a 2016, não procurou trabalhar com períodos completos das gestões municipais, não servindo de parâmetro para análise de captação entre diversos governos pois é, é muito comum novos prefeitos eleitos encaminharem projetos ao final da gestão anterior.

Salienta-se que o levantamento e análise de dados, levando em consideração o início da vigência do convênio permite um mapeamento sobre a obtenção de recursos ao longo de um período. Ainda, aqui não busca a análise da efetividade da implementação dos recursos captados para o turismo e desenvolvimento da região considerada.

4 Resultados e discussão

Em relação a transferência dos recursos federais para o turismo, é importante destacar que a criação do Ministério do Turismo ocorreu no ano de 2003, dando início a uma política de descentralização do turismo, não só por meio de recursos financeiros, mas também pela formulação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que visa o desenvolvimento do turismo nas diversas regiões o Brasil e tem como objetivo principal promover e levantar novos aportes de governança compartilhada e integração intersetorial na construção de roteiros locais e regionais. (MTUR, 2013).

¹ Status arquivado: o convênio é assim inscrito quando o convênio tenha data de fim de vigência anterior ou igual a 25/JUL/2002; pelo menos uma parcela do cronograma com saldo maior que zero seja aprovado em 31/JUL/2007; nenhuma das parcelas do cronograma possua saldo maior que zero a comprovar, impugnado, inadimplente ou com inadimplência suspensa em 31/JUL/2007; no momento do arquivamento o convênio não esteja na situação INADIMPLENTE; e o convênio não estiver grafado como EXCLUÍDO, CANCELADO, RESCINDIDO, CONCLUÍDO ou BAIXADO.

² Status Baixado indica o convênio é assim registrado no caso de extinção de órgão, desde que não ocorra a transferência dos saldos contábeis e documentações referentes aos convênios firmados com o órgão em extinção para o órgão sucessor. O registro desse tipo de execução só poderá ocorrer quando o convênio se encontrar aprovado.

³ Status Cancelado indica extinção do convênio.

⁴ Status Excluído é designado a um convênio quando for constatado que ocorreu erro no momento do cadastramento do mesmo. Não poderá ser efetivado caso tenha ocorrido liberação de recursos referentes a qualquer parcela existente. Após o registro desse tipo de execução os saldos serão zerados e o cadastro ficará inativo.

⁵ Status Rescindido ocorre em virtude do inadimplemento de quaisquer cláusulas pactuadas, particularmente quando constatadas as seguintes situações: a) utilização dos recursos em desacordo com o Plano de Trabalho; b) aplicação dos recursos no mercado financeiro; e c) falta de apresentação das Prestações de Contas Parciais e Final, nos prazos estabelecidos.

No período em análise contactou-se que foram firmados, tendo a figura do Ministério do Turismo como concedente¹ e os 11 municípios integrantes da Rota Missões, 64 convênios, com um montante de R\$ 14.088.128,93 (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2017).

Os valores repassados pela União para os municípios integrantes da Rota Missões, podem ser visualizados na Tabela 1 (período 2002 – 2008) e na Tabela 2 (período 2008-2016), que foram desmembradas para propiciar uma melhor possibilidade de observação.

Tabela 1: Valores repassados aos municípios no período 2003 – 2009 (R\$)

MUNICÍPIO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAIBATÊ	0,00	0,00	0,00	0,00	63.375,00	0,00	0,00
ENTRE-LUÍZ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	117.000,00
GIRUÁ	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	97.500,00
GUARANI DAS MISSÕES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO QUEIMADO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	97.500,00	0,00
SANTO ÂNGELO	50.000,00	0,00	698.278,93	2.131.175,00	125.000,00	100.000,00	0,00
SÃO BORJA	0,00	0,00	35.800,00	0,00	487.500,00	585.000,00	1.560.000,00
SÃO LUÍZ GONZAGA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES	0,00	474.000,00	200.000,00	50.000,00	0,00	97.500,00	0,00
SÃO NICOLAU	0,00	0,00	0,00	0,00	87.750,00	0,00	0,00
SÃO PEDRO DO BUTIÁ	0,00	0,00	40.000,00	140.000,00	653.250,00	97.500,00	0,00
TOTAL	50.000,00	474.000,00	974.078,93	2.321.175,00	1.416.875,00	977.500,00	1.774.500,00

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

¹ Um convênio é firmado entre um Concedente e um Conveniente. Concedente é aquele órgão da administração pública que libera recursos mediante convênio, enquanto conveniente é aquele que recebe os recursos mediante convênio.

Tabela 2: Valores repassados aos municípios no período 2010 – 2016 (R\$)

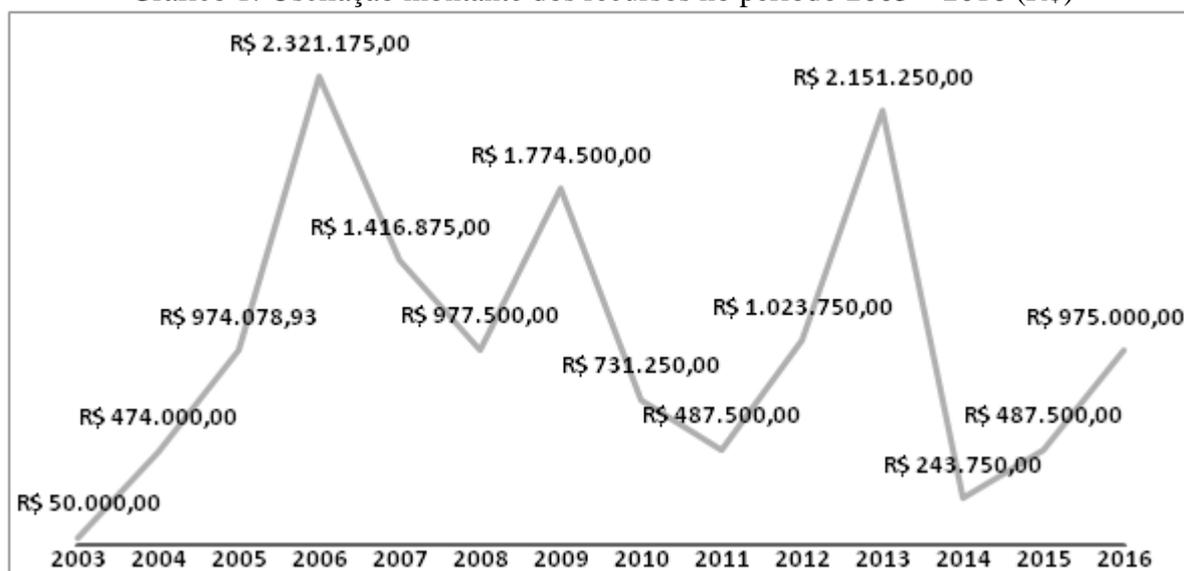
MUNICÍPIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAIBATÉ	97.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ENTRE- LUIÍS	97.500,00	0,00	0,00	682.500,00	0,00	0,00	0,00
GIRUÁ	0,00	97.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
GUARANI DAS MISSÕES	0,00	97.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
MATO QUEIMADO	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SANTO ÂNGELO	0,00	195.000,00	390.000,00	0,00	0,00	487.500,00	487.500,00
SÃO BORJA	97.500,00	0,00	633.750,00	731.250,00	0,00	0,00	0,00
SÃO LUIZ GONZAGA	243.750,00	0,00	0,00	487.500,00	0,00	0,00	487.500,00
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES	0,00	0,00	0,00	250.000,00	0,00	0,00	0,00
SÃO NICOLAU	0,00	97.500,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SÃO PEDRO DO BUTIÁ	195.000,00	0,00	0,00	0,00	243.750,00	0,00	0,00
TOTAL	731.250,00	487.500,00	1.023.750,00	2.151.250,00	243.750,00	487.500,00	975.000,00

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Dentre os 11 municípios da Rota Missões, apenas 5 receberam, ao longo desses 14 anos, valores acima de R\$ 1.000.000,00 em convênios: Santo Ângelo, São Borja, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões e São Pedro do Butiá. Evidencia-se assim uma concentração nas grandes cidades dos convênios firmados, cabendo a Santo Ângelo (1º) e São Borja (2º), 60,1% do total dos recursos conveniados com a Rota e a cidade detentora do Patrimônio da Humanidade (São Miguel das Missões), apenas 10,7% dos recursos do período.

No Gráfico 1, é possível visualizar a oscilação dos recursos recebidos ao longo período, com destaque para uma maior concentração de repasses até 2013, onde se evidencia uma oscilação na continuidade da realização de convênios para a Rota.

Gráfico 1: Oscilação montante dos recursos no período 2003 – 2016 (R\$)



Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Em relação à quantidade de convênios firmados entre o Ministério do Turismo e os municípios da Rota Missões, as tabelas 3 e 4, desmembradas para propiciar uma melhor possibilidade de observação, apresentam a quantidade de convênios de cada município no período de 2002 – 2008 e 2009 – 2016, respectivamente.

Tabela 3: Quantitativo de Convênios por município no período 2003– 2009

MUNICÍPIO/ANO	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CAIBATÉ					1		
ENTRE-IJUÍ							1
GIRUÁ							1
GUARANI DAS MISSÕES							
MATO QUEIMADO						1	
SANTO ÂNGELO	1		2	4	2	1	
SÃO BORJA			1		1	3	4
SÃO LUIZ GONZAGA							
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES		4	1	1		1	
SÃO NICOLAU					1		
SÃO PEDRO DO BUTIÁ			1	2	2	1	
TOTAL (ANO)	1	4	5	7	6	7	6

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Tabela 4: Quantitativo de Convênios por município no período 2009 – 2016

MUNICÍPIO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CAIBATÉ	1						
ENTRE-IJUIÍS	1			2			
GIRUÁ		1					
GUARANI DAS MISSÕES		1					
MATO QUEIMADO							
SANTO ÂNGELO		1	1			2	2
SÃO BORJA	1		2	2			
SÃO LUIZ GONZAGA	2			2			2
SÃO MIGUEL DAS MISSÕES				1			
SÃO NICOLAU		1					
SÃO PEDRO DO BUTIÁ	1				1		
TOTAL (ANO)	6	4	3	7	1	2	4

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Nesses 13 anos foram firmados 64 convênios. Ao analisar as tabelas 3 e 4 é possível verificar que o número de convênios é pequeno, e que há descontinuidade no repasse de recursos. Em nenhum dos anos compreendidos entre 2003 e 2016, os municípios foram contemplados com convênios, sendo que em 2003 e 2014 chama a atenção o fato de haver, entre os 11 municípios, apenas 1 convênio firmado. O número máximo de convênios em um mesmo ano foi 7 – em 2006, 2008 e 2013. Esse número, que se configura como o melhor cenário, ainda pode ser considerado baixo, já que a Rota Missões é composta por 11 municípios.

Além do valor recebido e do número de projetos desenvolvidos, é importante analisar o tipo de projeto desenvolvido com os valores recebidos do Ministério do Turismo. A Tabela 5 apresenta uma síntese dos projetos para os quais cada município recebeu recurso do Ministério do Turismo, ao longo do período.

Tabela 5: Tipos de Projetos em cada Município

MUNICÍPIO	TIPO DE PROJETO
Caibaté	Construção de Estátua dos Mártires Remodelação de Praça
Entre-Ijuís	Remodelação de Praça Pavimentação Alfabética
Girua	Pavimentação Asfáltica Construção de Centro de Comerciais para produtos artesanais
Guarani das Missões	Remodelação de Praça
Mato Queimado	Construção de Praça
Santo Ângelo	Revitalização do Parque de Exposições Construção de Banheiros Realização de Festivais e Eventos Recuperação de Centro Histórico Reforma de Calçada Construção de Centro Histórico Construção de Ciclovia
São Borja	Revitalização de Praças Revitalização de Cais do Porto Revitalização de Parques Pavimentação Asfáltica Construção de Pórticos Sinalização Turística Revitalização Horto Florestal Lançamento de Plano
São Luiz Gonzaga	Construção de Centro de Comerciais para produtos artesanais Construção de Centro de Informações Turísticas Construção de Praça Revitalização de Centro de Artes e Museu
São Miguel das Missões	Sinalização Turística Pavimentação Revitalização paisagística Apio a realização de evento Construção de Centro de Informações Turísticas
São Nicolau	Construção de Pórtico Construção de Banheiros

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Na Tabela 6, os projetos apresentados na Tabela 5, foram agregados em categorias, para apresentar as quantidades desses projetos em todos os municípios da Rota Missões.

Tabela 6: Tipos de Projetos Desenvolvidos

TIPOS DE PROJETOS	
PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA	11
CONTRUÇÃO /REVITALIZAÇÃO DE PRAÇA	9
APOIO A EVENTOS /FESTIVAL	9
CONSTRUÇÃO OU REFORMA DE MUSEUS/CENTRO DE ARTES	4
CONSTRUÇÃO DE PÓRTICO	3
REVITALIZAÇÃO DE PARQUE DE EXPOSIÇÕES	3
CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE ATEDIMENTO E INFORMAÇÃO AO TURISTA	3
SINALIZAÇÃO TURÍSTICA	3
CENTRO COMERCIAIS PARA PRODUTOS ARTESANAIS	2
CONSTRUÇÃO DE BANHEIROS	2
RECONSTRUÇÃO DE CENTRO HISTÓRICO	2
REVITALIZAÇÃO DE CAIS DO PORTO/ORLA DE RIO	2
REVITALIZAÇÃO DE PARQUE	2
PROMOÇÃO E DIVULGAÇÃO	2
CONSTRUÇÃO DE CENTRO DE EVENTOS	2
REVITALIZAÇÃO PAISAGISTICA E HORTOFLORESTAL	2
CONTRUÇÃO DE ESTÁTUAS	1
REFORMA DE CALÇADAS	1
CONSTRUÇÃO DE CICLOVIA	1
REALIZAÇÃO DE ESTUDOS E PESQUISA	1

Fonte: Elaboração dos autores com dados extraídos do Portal da Transparência (2017).

Ao se analisar as informações apresentadas nas tabelas 5 e 6, é prudente refletir algumas questões acerca da atividade turística, e o que faz parte desse sistema tão complexo, já que o fenômeno desta análise é a descentralização de recursos públicos financeiros oriundos do Ministério do Turismo, o qual deve ter como missão fundamental a realização de ações para o desenvolvimento do turismo no Brasil. Beni (2000), ao apresentar o enfoque sistêmico do turismo, por meio da metodologia conhecida como SISTUR, discorre sobre o fato de o turismo ser composto por três grandes subsistemas: o subsistema de Relações Ambientais, o de Organização Estrutural e o de Ações Operacionais. O primeiro, compreende os subsistemas ecológico, econômico, social e cultural. O segundo, engloba os subsistemas da superestrutura e da infraestrutura. A superestrutura é o conjunto de normas, regras e leis que regulam o funcionamento da atividade turística. Já, a infraestrutura é composta pela infraestrutura de acesso, a infraestrutura urbana e outros serviços básicos, como o abastecimento de água, luz, saneamento e outros serviços necessários, tanto para o turista como para o morador local. Por fim, o terceiro, engloba as relações de mercado, de troca e consumo, ou seja, compreende a oferta e a demanda, o consumo e a distribuição de produtos turísticos.

Sob a luz do enfoque do SISTUR, é preciso trazer algumas premissas para qualquer análise e decisão em relação ao turismo, sob pena de cair-se em algumas generalizações que só serviriam para confundir gestores públicos ou privados. Diante da complexidade da atividade turística e da quantidade de setores da economia envolvidos nessa atividade, há a possibilidade, de fato, de se considerar que toda e qualquer ação possa ter envolvimento e propiciar algum resultado positivo no desenvolvimento do turismo. Essa premissa poderia ser válida para

aqueles territórios onde o turismo de fato acontece; onde há a atração de turistas e visitantes de forma impactante na economia local; e onde o poder público e a iniciativa privada de fato voltem suas atenções para os fluxos de pessoas e de recursos na localidade. Embora a Rota Missões não disponha de números que evidenciem a sua capacidade de atratividade no cenário turístico gaúcho, é possível observar que dos 11 municípios, uns, mais que outros, possuem uma capacidade maior de atratividade de turistas. É o caso de São Miguel das Missões, que conta hoje com um significativo atrativo turístico-cultural perene, o sítio arqueológico de São Miguel das Missões, reconhecido no ano de 1983 pela UNESCO como Patrimônio Cultural da Humanidade, o único no Rio Grande do Sul com esse título.

Entende-se que é possível tecer algumas observações significativas sobre os tipos de projetos, que vêm sendo desenvolvidos nos municípios sob a perspectiva de desenvolvimento do turismo. A Tabela 6, evidencia que “Pavimentação Asfáltica” foi o tipo de projeto mais contemplado pelo Ministério do Turismo. Obviamente, que se entende que pavimentação asfáltica é importante para o desenvolvimento do turismo, porém, é necessário realizar uma análise um pouco mais crítica sobre *ONDE* está sendo realizada a pavimentação asfáltica: É em algum acesso a localidade com alguma potencialidade turística? Há algum atrativo turístico ao longo desse percurso? Existe algum fluxo turístico nesses locais?

Essa mesma análise crítica pode ser realizada também para o 2º item mais contemplado: construção e/ou reforma de praças. Que tipo de praça está sendo construída, reformada ou revitalizada? Há alguma relação com a qualificação do produto turístico? Há alguma ligação com o roteiro proposto pela Rota Missões?

Esta reflexão pode ser efetuada para todos os projetos. Todas as perguntas supracitadas servem para todos os projetos, e devem pautar tanto as ações do Concedente como dos Convenientes, que devem ter objetivos comuns, quando da elaboração dos projetos. Se, diante dessas questões, se constatar que há sentido na realização dos projetos para que se propicie o desenvolvimento do turismo nessas localidades, aí sim a descentralização de recursos públicos federais do Ministério do Turismo estará cumprindo o seu papel.

De forma alguma se aponta aqui que a realização dessas obras, não são importantes para os municípios. O que se pretende é refletir se tais ações seriam de fato escopo para o Ministério do Turismo e, também, mesmo, se os municípios não deveriam estar mais alinhados com o significado da atividade turística, ao buscar recursos públicos federais. Projetos mais alinhados com a qualificação de produtos turísticos, com o desenvolvimento de novos roteiros, com eventos que atraiam fluxos turísticos e com a infraestrutura; os quais *de fato* revertam efetivamente em algum resultado positivo para a atividade turística.

5 Considerações finais

O Turismo gera receitas para o governo em todas as esferas (federal, estadual e municipal), através de impostos diretos e indiretos. O aquecimento dessa atividade eleva a arrecadação fiscal, permitindo, por exemplo, o aumento de investimentos em infraestrutura. Esta não é somente infraestrutura turística, mas também infraestrutura social, através de melhores estradas, transportes, empreendimentos de lazer, manutenção do patrimônio natural, histórico e cultural. Neste trabalho, partiu-se do pressuposto de que o turismo é uma fonte geradora de trabalho, renda e que possibilita o crescimento e o desenvolvimento dos 11 municípios integrantes da Rota Missões. Para que o Turismo cresça de forma ordenada, sem que os “efeitos perversos” sejam maximizados, o Estado deve estar presente na atividade através de políticas públicas para o setor. É de grande importância que o governo elabore mecanismos de estímulos para investimentos turísticos, através de políticas específicas de repasse de recursos que visem a qualificação, a promoção e a elevação do grau de atratividade,

além de ações que regulamentem incentivos, subsídios, créditos, taxas e outras facilidades para que a atividade possa se desenvolver de forma ordenada.

A descentralização de recursos federais para os municípios integrantes de rotas turísticas é uma ferramenta que objetiva a qualificação da gestão do turismo, a promoção dos destinos, além da melhora da infraestrutura turística e básica das regiões, que encontram no turismo a possibilidade de desenvolvimento. Assim, a captação de recursos federais do Ministério do Turismo pelos municípios é uma estratégia importantíssima para a qualificação dos roteiros turísticos. As estruturas que estiverem mais aptas para a elaboração das propostas que estejam alinhadas com a questão turística, por meio de equipes preparadas, com projetos bem estruturados e com bons relacionamentos técnico-administrativos e políticos, tenderão a ser mais efetivas na contratação de novos convênios e de projetos com real impacto no desenvolvimento da região por meio da atividade turística.

A análise deste trabalho, focada no fenômeno da descentralização de recursos financeiros do Ministério do Turismo para os municípios integrantes da Rota Missões, no período de 2003 a 2016, chama a atenção para três aspectos principais. O primeiro, diz respeito ao número de projetos; o segundo, ao montante de recursos recebidos; e o terceiro, versa sobre o tipo de projeto contemplado.

Em relação ao número de projetos, 64 projetos, para 11 municípios ao longo de 14 anos, é um número muito pequeno. Em alguns anos, como 2003 e 2014 a região foi contemplada com apenas 1 projeto. Não é possível vislumbrar qualquer possibilidade de considerar o turismo como uma das prioridades gaúchas, diante de tamanha inexpressividade na captação de recursos.

Sobre o montante de recursos recebidos, R\$ 14.088.128,93 corroboram a constatação quanto ao número de projetos. São 11 municípios, sendo que um deles abriga o único patrimônio histórico da humanidade da Região Sul do Brasil e, durante o período de 2003 a 2016, que coincide tanto com a existência da Rota Missões como do Ministério do Turismo, o valor captado por esses municípios está longe de ser significativo.

E, por último, muitos dos projetos contemplados não têm relação direta e efetiva com o turismo. São projetos desconectados com o produto turístico, que não visam necessariamente a qualificação do produto, da mão de obra, a promoção e /ou o apoio à comercialização da rota e a até mesmo a melhoria da infraestrutura turística dos municípios.

O grande desafio, tanto para os municípios que atuam na captação de recursos, como para a própria estrutura do Ministério do Turismo, é a identificação de projetos que tenham real significado para as regiões turísticas. Os projetos encaminhados devem estar alinhados com uma proposta condizente com a Rota Missões, aparelhando os municípios de condições efetivas de atratividade de fluxos turísticos. E isso passa, em primeiro lugar, pelo reconhecimento de que o município de São Miguel das Missões é o grande agente nucleador desse movimento: fortalecer o produto Missões implica em fortalecer o produto ofertado em São Miguel das Missões. Os demais, como integrantes da Rota Missões, entram como agregadores de atratividade de fluxos turísticos e até mesmo como forças atuantes para aumentar a permanência do turista na região. Essa é a verdadeira noção de concepção de uma Rota Turística: uma atuação em rede conjugando os esforços, onde todos os municípios encontrem vantagens múltiplas ao participar mutuamente de um projeto como esse.

Por outro lado, cabe também ao órgão concedente, a identificação de projetos que atendam ao seu objetivo principal. O próprio Ministério do Turismo deve assumir um papel mais ativo e mais crítico na destinação de seus recursos. As justificativas devem ser técnicas,

analisadas por um corpo administrativo que esteja alinhado com projetos que atendam o objetivo do desenvolvimento e do turismo.

A descentralização de recursos públicos deve sempre atender a premissa de melhor prestação de serviços públicos, e não cair jamais na armadilha da pulverização de recursos. Os recursos financeiros descentralizados, devem atender projetos de desenvolvimento de forma transparente, tanto para a União, quanto para os municípios e regiões. Sugere-se, portanto, que tanto a administração municipal como a estadual, busquem preferivelmente em conjunto, pleitear junto à União, melhores valores de repasses, para que não haja estagnação do turismo, e para que a Rota Missões possa despontar como um produto turístico viável para turistas nacionais e internacionais.

Referências

- BENI, Mário. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Senac, 2000.
- CASTELLI, Geraldo. **Turismo: atividade marcante do século XX**. Caxias do Sul: EDUSC, 1986.
- FÚSTER, Luiz. **Introducción a la teoría y técnica del turismo**. Alianza Universidad textos. Madrid, 1999.
- LAKATOS, E.; Marconi, M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas 2003.
- MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**. 3.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MOESCH, Marutscka. **A produção do saber turístico**. São Paulo: Contexto, 2002.
- MTUR – Ministério do Turismo do Brasil. **Programa de regionalização do turismo**. Brasília: Mtur, 2013.
- NOGUEIRA, Carmen; BUCKARD, Daniela. Políticas públicas de turismo para o desenvolvimento local/regional das missões jesuítico - guarani. **Revista Eletrônica de Turismo Cultural**, v. 2, n. 2, 2º semestre 2008. Disponível em <www.eca.usp.br/turismocultural/Retc04_arquivos/Carmen_Missoes.pdf>. Acesso em 06 de novembro de 2015.
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. 2017. <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em 01 de março de 2017.
- OMT - Organização Mundial do Turismo; Ministério do Turismo. **Estatísticas e indicadores do turismo no mundo, 2013**. Disponível em <www.dadosefatos.turismo.gov.br>. Acesso em 05 de dezembro de 2016.
- OMT; Ministério do Turismo. **Glossário do turismo, 2014**. Disponível em <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/espaco_academico/glossario>. Acesso em 06 de novembro de 2016.
- PAIVA, Maria das Graças. **Sociologia do turismo**. Campinas: Papirus, 2011.

PENFOLD-BECERRA, M. **Towards a political theory of decentralization: passing the ball in venezuela**, 1998 [online] Disponível em <map43@columbia.edu>. Acesso em: 20 de março de 2016.

PEREIRA, Cássio. Políticas públicas no setor de turismo. *In: Turismo em Análise*. São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 10, nov. 1999.

ROSMBERG, Jacob. Turismo social e terceira idade. **Dissertação de Mestrado**. Rio de Janeiro, FGV, 1996.

SETEL – RS – Secretaria de Estado do Turismo, Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul. **Regionalização turística do RS 2016**. Disponível em <<http://www.setel.rs.gov.br/lista/501/27-Regioes-Turisticas>>. Acesso em 07 de março de 2017.

SILVEIRA, Francisco. Impacto do turismo na economia. **Tese de Doutorado**. Escola de Comunicação e Artes, Universidade de São Paulo, 2002.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.