

A importância das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo cultural em Florianópolis e Porto Alegre¹

Maria Helena Mattos Barbosa dos Santos.²

Pesquisadora do Programa de Mestrado *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí.

Roselys Isabel Corrêa dos Santos.³

Prof^a Dra. do Programa de Mestrado *Stricto Sensu* da Universidade do Vale do Itajaí.

Resumo

Esta pesquisa procurou identificar as políticas públicas de turismo cultural e ou planos turísticos equivalentes, que atualmente vigoram em Florianópolis (SC) e Porto Alegre (RS), e analisar se estes contribuem para o desenvolvimento do turismo cultural nessas cidades. Para tanto, utilizou-se o método qualitativo - com enfoque sistêmico - e a metodologia de estudo de caso, com o auxílio do uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicaram que o desenvolvimento do turismo cultural prescinde da atuação mais comprometida do Estado e da elaboração e implementação de políticas públicas específicas, para que haja uma maior valorização da cultura e do patrimônio cultural e a consequente sensibilização da sociedade e especialmente dos turistas, para a sua significação cultural.

Palavras-chave: Cultura; Patrimônio cultural; Políticas públicas; Turismo cultural.

¹ Trabalho apresentado ao GT “O Legado Cultural como Atrativo e a Responsabilidade do Turismo” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

² Bacharel em Turismo pelo Centro Universitário Ibero-Americano (UNIBERO) e Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí - lena_mbsantos@yahoo.com.br.

³ Mestre em História Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP) - roselys@floripa.com.br.

Introdução

O turismo cultural tem sido recentemente apontado como estratégico para o desenvolvimento do turismo tanto no cenário nacional quanto internacional, não apenas porque a sociedade tem sinalizado um maior conhecimento e valorização de seu patrimônio natural e cultural, mas também porque algumas transformações contemporaneamente instauradas no contexto internacional têm contribuído para a modificação de paradigmas, de visões de mundo, de interesses entre outros.

Entre essas transformações identifica-se o processo de globalização, que para Featherstone (1997, p. 117), tem gerado a visão de que o mundo é “um só lugar” e sob o ponto de vista da cultura, tem sensibilizado a sociedade para as diferenças, para a relatividade histórica, espacial e temporal das culturas, para as redes de poder e de interdependência, para a complexidade cultural e para o localismo (Ibid.).

Esse processo, ainda para Featherstone (1997), deu origem ao que costuma-se denominar como pós-modernidade, que constitui uma condição da sociedade contemporânea, manifestada em âmbito global e que segundo Harvey (2000), é caracterizada por um tipo de flexibilidade influenciada por exemplo pelas imagens, pela ficção, pelo imaterial, pelo capital fictício, a qual, por sua vez, acolhe um modo particular de experimentar, sentir, interpretar e ser no mundo (Ibid.).

Como conseqüências dessas transformações, o acelerado crescimento econômico, social e tecnológico mundial, no século XX, acarretou o agravamento dos problemas ambientais, sociais e econômicos, que foram transportados para o centro das discussões na sociedade contemporânea. Tais discussões fizeram despontar as novas tendências mundiais de desenvolvimento social e por conseqüência turístico, que preconizam o surgimento de novos valores regionais e locais.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (2003), tem indicado que a emergência da cultura enquanto uma questão estratégica no desenvolvimento social, ainda de forma tênue, tem instigado os Estados e as nações a perceber o significado econômico da cultura. Além disso, Stewart (1998) e Stiglitz (2003), constataram que a cultura representa atualmente um dos setores de mais rápido crescimento nas economias pós-industriais, posição alcançada pela valorização da informação e do capital intelectual.

No âmbito do turismo foram identificadas pela Organização Mundial do Turismo (1999) algumas novas tendências para o período de 1995 à 2020, que associam uma maior valorização das trocas culturais ao conseqüente desenvolvimento do turismo, possivelmente

por meio do turismo cultural, às quais resumem-se em aumento da valorização da dimensão local; em desenvolvimento de produtos que combinem entretenimento, educação e excitação; em uso de imagens dos destinos, elaboradas com base em características singulares e utilizadas como mecanismo de diversificação e atração dos turistas; e em elevação do impacto gerado pelo aumento da cobrança, por parte dos consumidores, para que o desenvolvimento do turismo esteja calcado em bases sustentáveis.

Assim, reconhecer a importância do desenvolvimento de formas de turismo que recorram à cultura e ao patrimônio cultural como atrativos, torna-se um fator primordial para que produtos e destinos turísticos desenvolvam-se em consonância com as novas tendências mundiais de desenvolvimento social, econômico e turístico – maximizando a geração de resultados positivos para a sociedade – e para que haja a agregação de valor à experiência do turista e ao produto turístico.

Dessa forma, a consideração do turismo cultural enquanto elemento importante para o desenvolvimento das diferentes sociedades que queiram adotá-lo, conduz as análises dessa pesquisa à solução do seguinte problema de pesquisa: será que a atuação dos órgãos do setor público responsáveis pela regulamentação e desenvolvimento do turismo cultural é indispensável à ampliação da oferta de atrativos culturais e à elevação da qualidade dessa atividade?

O objetivo dessa pesquisa, portanto, foi identificar as políticas públicas de turismo cultural e ou planos turísticos equivalentes, que atualmente vigoram em Florianópolis e Porto Alegre e analisar se estes contribuem para o desenvolvimento do turismo cultural nessas cidades.

As cidades de Florianópolis e Porto Alegre localizam-se na região sul do Brasil e foram povoadas por populações indígenas e por vicentistas, na segunda metade do século XVII, mas colonizadas para fins militares e garantia de sua posse, apenas em meados do século XVIII, por portugueses provenientes do território continental de Portugal e predominantemente por açorianos, provenientes do arquipélago dos Açores, fatos que justificaram a escolha de tê-las nesse estudo (PIAZZA, 1982; FERREIRA FILHO, 1974).

Apesar de localizadas em um mesmo contexto regional – região sul do Brasil – e terem apresentado um processo de ocupação inicial semelhante, essas cidades apresentaram processos de expansão e desenvolvimento diferenciado, fato que gerou a constituição de duas cidades com características atualmente distintas. Dessa forma, os resultados apresentados não permitem a comparação das duas cidades e nem a generalização das informações produzidas com base nessas realidades para outras cidades.

Por fim, o método utilizado para a realização dessa pesquisa foi o qualitativo – com enfoque sistêmico – e a metodologia empregada foi a de estudo de caso, com o auxílio do uso das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, para a coleta e análise de dados e informações.

Cultura, patrimônio cultural e turismo cultural

O turismo cultural, atividade essencialmente social e segmento específico do turismo, recorre à dois amplos conjuntos de recursos para o seu desenvolvimento, a cultura e o patrimônio cultural, os quais tornam-se responsáveis por atrair e motivar turistas à realizar diferentes atividades, que tenham como base as trocas culturais, o conhecimento de novos valores, de significações culturais e de sociedades distintas.

Antes de serem apresentados quaisquer conceitos de cultura é preciso ter claro, como ressalta Durham (1984), que a concepção de cultura deve estar associada ao processo de produção e uso de bens culturais do qual o ser humano depende para atuar na sociedade, para organizar a sua vida, sendo que a cultura, uma vez elaborada, gera um produto que constitui a base para a sua recriação e que fundamentalmente não objetiva sanar apenas necessidades materiais, já que nem todo elemento de uma cultura possui utilidade prática.

Portanto, como afirmam Goulart e Santos (1998, p. 26), o conceito de cultura

[...] engloba não apenas as obras, mas também as ações humanas, o que lhes dá um caráter dinâmico. Considera-se não apenas o produto da ação humana, mas também a natureza dessa ação; isto é, uma ação padronizada e organizada pelas regras, codificada simbolicamente e, como os bens culturais rica em significações.

Assim, a cultura, em seu sentido mais amplo, para Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (2000, p.272),

[...] pode ser considerada atualmente como o conjunto dos traços distintivos espirituais, materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade e um grupo social. Ela engloba, além das artes e das letras, os modos de vida, os direitos fundamentais do ser humano, os sistemas de valores, as tradições e as crenças. [...] a cultura dá ao homem a capacidade de refletir sobre si mesmo. É ela que faz de nós seres especificamente humanos, racionais, críticos e eticamente comprometidos. Através dela discernimos os valores e efetuamos opções. Através dela o homem se expressa, toma consciência de si mesmo, se reconhece como um projeto inacabado, põe em questão as suas próprias realizações, procura incansavelmente novas significações e cria obras que o transcendem.

Independentemente de uma definição mais específica, a cultura e seus elementos ou bens são dotados de uma significação cultural, ou seja, um valor histórico, social, estético, científico etc. - atribuído pelas gerações passadas ou presentes e ligado às gerações futuras - bem como de uma substância, que constitui o conjunto de materiais utilizados para a composição física do bem (CONSELHO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS E SÍTIOS, 2000).

A representação da cultura, segundo Ferrara (2002), dá-se através do uso de símbolos, que propiciam a compreensão da manifestação cultural e que naturalmente sofrem ressignificações, de acordo com a natureza, modo ou forma que se apresentam. Esses símbolos que representam a essência de uma determinada manifestação cultural - dinâmica - para se expressarem de forma mais concreta, materializam-se em bens culturais, que independente de já terem sido reconhecidos ou não, constituem elementos do patrimônio cultural, compreendido pelo Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (2000, p. 275) como “[...] as obras materiais e não materiais que expressam a criatividade desse povo [...]”.

O turismo cultural, segmento do turismo que de forma direta recorre à cultura para seu desenvolvimento, é definido por Goulart e Santos (1998, p. 19), como “[...] um fenômeno social, produto da experiência humana, cuja prática aproxima e fortalece as relações sociais e o processo de interação entre os indivíduos e seus grupos sociais, seja de uma mesma cultura, ou de culturas diferentes” e pela Organização Mundial do Turismo (2003, p. 88), instituição internacional e oficial de turismo, como “[...] um segmento do turismo que dá destaque especial a atrativos culturais como apresentações, museus, mostras, etc.”.

Observa-se assim que há a ampliação dos objetivos e das funções do turismo cultural no desenvolvimento da atividade turística, assim como há o redimensionamento de seu potencial de interferência positiva e negativa no desenvolvimento da sociedade, já que como ressalta Ferrara (2002), é através dos deslocamentos entre o espaço e tempo, entre o objetivo e o subjetivo, que o turismo permite a partir do choque, da oposição, de uma experiência mediatizada pelos símbolos culturais, o re-ver, re-interpretar do turista e do seu papel, enquanto indivíduo na atualidade.

Uma das funções sociais do turismo associada particularmente ao enriquecimento da produção cultural, segundo Reichert (2001), é a de dinamizar os processos de recuperação das memórias e das identidades dos diversos lugares, ação que permitiria às comunidades a reconstrução da importância do papel que suas cidades têm para si, bem como ações mais efetivas de conservação da cultura e do patrimônio cultural, desde que o exercício dessa função social fosse balizado por princípios éticos.

Espera-se que a apropriação da cultura e de seu patrimônio pelo turismo cultural seja capaz de proporcionar experiências sociais, que evoquem as referências do processo de desenvolvimento de um povo ou nação. Para tanto, mais do que informar o turista sobre as características singulares de um lugar, torna-se imprescindível traduzir ou propiciar meios para que o turista traduza o seu sentido, a sua essência cultural e conseqüentemente valorizando - o e conservando - o (MURTA; ALBANO, 2002).

Assim, o turismo cultural propicia potencialmente a geração de diferentes tipos de resultados, tais como, a possibilidade de valorização do patrimônio cultural, a constituição de uma alternativa de desenvolvimento do turismo frente ao problema da sazonalidade, a capacidade de setorialmente propiciar o desenvolvimento sustentável da atividade turística entre outros. Isto porque, o planejamento e a gestão do turismo cultural, com vistas ao alcance desses e de outros resultados positivos, depende da participação conjunta dos diferentes atores sociais (sociedade civil, iniciativa privada, setor público, instituições de ensino e terceiro setor) que compõem a sociedade, bem como do atendimento de seus interesses e expectativas.

Esses diferentes tipos de resultados adquirem uma grande importância, principalmente porque minimizam as possibilidades da redução dos povos e de suas culturas a simples objetos de consumo (BARRETO, 2000).

Assim, características da sociedade contemporânea tais como a ênfase dada à esfera local, às diferenças e à diversidade das culturas e de produtos culturais elaborados também no âmbito do local, hoje teoricamente acessíveis a todos, deveriam imediatamente direcionar a atenção dos atores sociais das instituições públicas responsáveis pelo turismo cultural para as comunidades locais, para o reconhecimento de suas identidades, para a de conservação de suas culturas e de seus patrimônios naturais e culturais, bem como para a importância destas no processo de participação democrática, processos estes indiretamente responsáveis pelo desenvolvimento qualitativo do turismo cultural.

Política pública de turismo cultural

A compreensão das funções e dos objetivos mais amplos do turismo cultural, assim como dos impactos que este pode acarretar à sociedade, conduz quase que imediatamente à análise do posicionamento que o setor público apresenta em relação à essa atividade, ou seja, à importância que lhe atribui, às diretrizes que apresenta para o seu desenvolvimento e que por conseqüência, propiciam o desenvolvimento social.

O maior desafio da atualidade, para Stiglitz (2003) será alcançar um adequado equilíbrio entre o Estado e o mercado, entre as ações não-governamentais e governamentais e entre as ações coletivas nas dimensões globais, regionais e locais, pois a alteração das circunstâncias econômicas têm solicitado o redesenho desse equilíbrio, alertando inclusive que a atuação regulamentadora do governo pode beneficiar o funcionamento do mercado.

Entretanto, os governos também enfrentam limitações e apresentam diferentes imperfeições. Apesar do processo de globalização econômica e política, como afirma Hall (2001), ter exercido pressões para a instauração de um cenário de livre comércio e para incitar o surgimento do interesse por governos regionais, o papel do Estado na sociedade não foi reduzido e sim modificado, em resposta às alterações do contexto político-econômico mundial.

No contexto das políticas públicas e dos arranjos institucionais na dimensão de governo local, Farah (2003) acrescenta que vem se desenvolvendo a articulação intergovernamental vertical (entre as instâncias federal, estadual e municipal) e horizontal (entre as instituições públicas de uma mesma instância), assim como a articulação intersetorial, fato que indica a constituição de um processo de elaboração e implementação de políticas públicas descentralizado – possível em razão de novas práticas políticas e de gestão pública – e o surgimento de novos tipos de articulação entre Estado, mercado e sociedade civil, a partir da introdução de novos atores sociais em tal processo.

Implícito nesse novo processo de articulação emergem vínculos de parceria, de coresponsabilização por resultados e pela política, ou seja, começa a emergir um novo padrão de ação do Estado, no qual “[...] os governos locais assumem, assim, um papel de coordenação e de liderança, mobilizando atores governamentais e não-governamentais e procurando estabelecer um processo de “concertação” de diversos interesses e de diferentes recursos em torno de objetivos comuns” (Ibid., p. 142).

Mas, as modificações ocorridas ainda não constituem transformações capazes de reorientar o desenvolvimento da sociedade e dos setores econômicos em direções mais sustentáveis. No âmbito do turismo, segundo Hall (2001), pode-se identificar que o planejamento e o desenvolvimento equilibrado da atividade tornam-se principalmente problemas políticos e não técnicos, foco que não tem sido devidamente explorado pelas produções acadêmicas.

De acordo com Salvati (2004), é o setor público, ou seja, o Estado, que tem a prerrogativa de impor políticas orientadoras voltadas ao planejamento e gestão das diferentes atividades e setores econômicos, inclusive do turismo, nas diferentes instâncias de governo.

Contudo, salienta-se que as políticas precisam ser definidas conjuntamente pelos diferentes atores sociais, pois além de cada um destes possuírem papéis específicos a serem desempenhados na sociedade, estes são indispensáveis à implementação das políticas e à sensibilização de todos, para que haja respeito em relação aos instrumentos constitucionais (Lei Orgânica do Município e Plano Diretor Municipal, por exemplo), aos diplomas legais (leis ordinárias, decretos, regulamentos, resoluções, portarias, deliberações, instruções, por exemplo) e dos instrumentos políticos (planos, programas, projetos entre outros) promulgados ou deliberados.

O conceito de política, como explicita Dagnino (2002, p. 03), reúne três elementos principais, a saber:

1. Uma teia de decisões e ações que alocam (implementam) valores;
2. Uma instância que, uma vez articulada, vai conformando o contexto no qual uma sucessão de decisões futuras serão tomadas;
3. Algo que envolve uma teia de decisões ou o desenvolvimento de ações no tempo, mais do que uma decisão única localizada no tempo.

A política pública, que para Hall (2001) constitui um produto do ambiente político, segundo Reis (2003), reúne com elevados níveis de interligação, questões técnicas, morais e teóricas associadas à normas, valores e interesses. Esta, como informa Cruz (2001, 2002), materializa-se em um documento público no qual estão reunidos os pensamentos do setor público, ou seja, os objetivos, as diretrizes, as metas e as estratégias, relativos à organização e ao desenvolvimento de um determinado setor, em um dado território.

A política pública de turismo, entendida segundo Beni (2003, p. 101), deve ser como

[...] o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do país; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal.

O processo de elaboração de políticas públicas mais adequado e em consonância com o desenvolvimento equilibrado do turismo cultural, segue os mesmos pressupostos de elaboração de políticas em geral e segundo Dagnino (2002), subdividi-se em três etapas distintas e sucessivas, que são a formulação, a implementação e a avaliação das políticas, as quais conformam um ciclo que se retroalimenta constantemente.

Entretanto, Pereira (1999) ressalta que a defesa dos interesses públicos precisa deixar de ser encarada como uma responsabilidade única do Estado e passar a ser acordada entre

todos os atores sociais, por meio de uma participação consciente e decisiva destes. Isto porque, como acrescenta Beni (2003), a participação conduz à reorganização das relações de poder, à maior integração dos processos coletivos e à um novo tipo de articulação entre os atores sociais, a medida em que sua auto-estima se eleva e estes se percebem como os sujeitos construtores de sua história.

Diante de todas as informações, conceitos e argumentos até aqui apresentados, cabe agora compreender como as questões acerca da cultura, das políticas públicas de turismo cultural e da dimensão local, já relacionadas teoricamente, apresentam-se efetivamente associadas no contexto das políticas públicas de turismo em Florianópolis e em Porto Alegre.

A instituição pública responsável pelo turismo e mais especificamente pelo turismo cultural, em Florianópolis, é a Secretaria Municipal de Turismo, sendo que o desenvolvimento dessa atividade é regulamentada basicamente por cinco documentos distintos, que são a Constituição do Estado de Santa Catarina (1989), a Lei n.º 4.240 (1968), a Lei Orgânica do Município de Florianópolis (1990), a Lei n.º 3.741(1992) e um Plano Estratégico de Ação.

A Constituição do Estado de Santa Catarina, mais elevada regulamentação da instância estadual a qual a atividade turística do município de Florianópolis deve respeitar, dedica seu Capítulo IX integralmente ao turismo, mas apenas apresenta as diretrizes gerais para o desenvolvimento do turismo, que contemplam o desenvolvimento social, econômico e cultural das localidades, associado à respectiva proteção do patrimônio natural e cultural, além de sinalizar o uso potencial da cultura e do patrimônio cultural por essa atividade. Não há nessas diretrizes menção específica sobre o turismo cultural, pela própria característica ampla e abrangente da Constituição, mas fica claro que a cultura e o patrimônio cultural devem ser protegidos e respeitados, assim como os atores sociais responsáveis pela sua produção, pois estes constituem fatores possíveis de promoção e incentivo ao turismo (SANTA CATARINA, 1990).

A Lei n.º 4.240, que embora afirme definir a Política Estadual de Turismo, apenas estabelece seus objetivos, as instituições públicas responsáveis pela sua execução, os objetivos dessas instituições, sua dotação orçamentária e as competências de seus membros. Especificamente em relação aos objetivos dessa política, pode-se dizer que estes pouco contribuem para o desenvolvimento efetivo do turismo, já que não apresentam orientações direcionadas aos diferentes segmentos da atividade turística, como por exemplo o turismo cultural e restringe a promoção do turismo às instituições da iniciativa privada, atribuição que passou também a ser competência das instituições públicas (SANTA CATARINA, 1968).

Além disso, o fato dessa lei não complementar eficientemente as normas estabelecidas na Constituição do Estado de Santa Catarina, que são mais recentes, demonstram, por exemplo, a necessidade de elaboração de uma nova lei, capaz de compatibilizar a atuação do setor público com as necessidades contemporaneamente expressadas pela sociedade.

A regulamentação mais ampla que dispõe sobre o turismo em Florianópolis é a Lei Orgânica do Município que, segundo Salvati (2004), deveria reunir normatizações acerca da gestão e das políticas gerais da instância municipal. Como esta não faz referências explícitas ao turismo cultural e ao uso da cultura pelo turismo, poderia esperar-se que a normatização orientadora e regulamentadora do desenvolvimento dessa atividade estivesse presente em políticas públicas, devidamente respaldadas por diplomas legais e que a complementassem, mas isso também não ocorre (FLORIANÓPOLIS, 1990)

A Lei n.º 3.741 foi o primeiro e único diploma legal do município de Florianópolis a apresentar uma definição sobre política municipal de turismo, além de ter criado o Conselho Municipal de Turismo (CMtur), de dispôr sobre sua organização, atribuições e competências. Contudo, esta lei desconsidera a principal função da administração pública municipal, especialmente de um órgão oficial de turismo, que é a de coordenação de esforços para o desenvolvimento do turismo, assim como não prevê a ação do setor público como elemento planejador e normatizador do desenvolvimento da atividade, desvaloriza os aspectos sociais, culturais e ambientais ao não reconhecê-los como recursos relevantes para essa atividade e apresenta uma compreensão equivocada sobre a atividade turística, ao defini-la como indústria e limitar os benefícios advindos desta àqueles de ordem econômica (FLORIANÓPOLIS, 1992).

Previa-se assim que diretrizes específicas para o turismo cultural poderiam estar contidas em planos, programas ou projetos de desenvolvimento do turismo, mas o único instrumento político identificado que deveria regular o desenvolvimento do turismo e do turismo cultural em Florianópolis, foi o Plano Estratégico de Ação, implementado em 2002 pela Secretaria Municipal de Turismo, que aparentemente deixou de vigorar por conta da substituição de funcionários da Secretaria de Turismo. Este era composto por seis Programas Básicos (Sistema de Informações Turísticas, Divulgação e Marketing Turístico, Capacitação para o Turismo, Infra-Estrutura Turística, Produtos Turísticos), dos quais só é possível obter informações sobre os resultados alcançados durante o período em que esteve em vigor, sendo que tais informações em nenhum momento referem-se às ações em prol do turismo cultural (PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS, 2005).

Já a instituição pública responsável pelo turismo e mais especificamente pelo turismo cultural, em Porto Alegre, é o Escritório Municipal de Turismo, sendo que o desenvolvimento dessa atividade é regulamentada por seis documentos distintos, que são a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989), a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (1990) e o Plano Estratégico para o período de 2005-2008 (2005).

A análise das determinações feitas na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, apesar de amplas são bem completas, pois contemplam quase todos os elementos necessários ao desenvolvimento da atividade turística (atrativos, infra-estrutura básica e turística e recursos humanos) e também mencionam as pesquisas de oferta e demanda, ações de controle da qualidade de serviços turísticos, a integração das instituições públicas locais às instituições estaduais e outras estrangeiras, uma iniciativa de fomento do turismo social e a viabilização dos empreendimentos de pequenos proprietários rurais (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Com relação ao que dispõe a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre sobre o turismo, pode-se dizer que algo, no mínimo inusitado, ocorreu no momento de sua elaboração, pois o texto da Seção II dessa lei só não é idêntico ao texto da Seção VI da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, porque no lugar do segundo parágrafo foi incluído um novo artigo, com assunto não tratado pela Constituição (PORTO ALEGRE, 1990).

As disposições sobre o turismo presentes na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e, portanto, na Lei Orgânica do Município, não trazem muitas especificações quanto ao uso do patrimônio cultural pelo turismo, apesar de determinarem a realização de inventário e regulamentação do uso e ocupação de bens pertencentes a esse patrimônio e de ações de controle da qualidade dos bens e dos serviços turísticos, que os incluam e venham a ser desenvolvidos no município, quer seja do setor público, privado ou do terceiro setor.

Em decorrência do município de Porto Alegre não possuir uma política pública municipal específica sobre o turismo, respaldada por um diploma legal, o instrumento político que regula o desenvolvimento dessa atividade é o Plano Estratégico para o período de 2005-2008, que deriva de uma ação de análise e planejamento estratégico feita pelo Escritório de Turismo (análise SWOT⁴). Esse tipo de planejamento, segundo Bateman e Snell (1998), visto de uma forma mais abrangente, constitui um processo de administração estratégica, que por sua vez é composto da delimitação de uma missão e de uma visão, da análise ambiental (externa) e da análise interna da organização (nesse caso o Escritório de Turismo), da elaboração de estratégias e de sua implementação, bem como do controle estratégico.

⁴ De acordo com Bateman e Snell (1998, p. 138), “a sigla SWOT é muito conhecida como a análise estratégica dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e ameaças de uma empresa”.

Os componentes do processo de administração estratégica e do planejamento estratégico, contemplados pelo Plano Estratégico do Escritório de Turismo de Porto Alegre, apresentam-se discriminados em seis tópicos diferentes, que são respectivamente denominados de análise macroambiental, visão, missão, objetivos (um objetivo geral e de sete objetivos específicos), estratégias (cinco macro estratégias) e programas (quatro programas) (PORTO ALEGRE, 2006).

O documento do planejamento estratégico menciona, já em suas páginas iniciais, questões relacionadas ao aspecto cultural do município, como por exemplo a identificação da diversidade cultural como um ponto forte para o desenvolvimento do turismo; o reconhecimento de que a falta de identidade da comunidade local, a negligência de recursos turísticos, a ausência de opções de lazer e de conscientização turística da comunidade constituem pontos fracos; a observação de que a falta de atrativos diferenciais representa uma ameaça; e de que diferentes oportunidades reais ou potenciais constituem por si só algumas das diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do turismo cultural (Ibid.).

Além disso, o aspecto cultural também é considerado como um fator de desenvolvimento nesse município, quando no objetivo geral do Plano Estratégico a expressão “desenvolvimento sociocultural da cidade” é mencionada. Esse objetivo, por sua vez, desdobra-se em dois outros objetivos específicos, que também contemplam indiretamente o aspecto cultural, a saber “qualificar e diversificar a oferta turística” e “otimizar a ocupação das estruturas, equipamentos e serviços instalados” (Ibid.).

Essa preocupação com o aspecto cultural da cidade gera também uma das macro estratégias desse planejamento – “Ordenamento, desenvolvimento e qualificação do destino compatibilizando o interesse dos diversos setores da atividade e estabelecendo canais de comunicação com o cliente que permitam sua permanente avaliação” – e um dos programas de desenvolvimento turístico – “Programa de consolidação, desenvolvimento e qualificação da oferta turística” (Ibid.).

Mas, embora o Escritório de Turismo tenha estabelecido que o aspecto cultural seja estratégico para o desenvolvimento do turismo no município de Porto Alegre, essa ação prescindiria ainda da delimitação de focos ou de caminhos mais específicos de atuação, por exemplo a partir da definição de projetos que aproveitassem recursos, equipamentos e atrativos turísticos-culturais já existentes. A exemplo disso, no momento em que é referenciado o segmento cultural no plano estratégico, poderiam ter sido estabelecidos alguns sub-tópicos com a indicação de projetos para diferentes áreas (patrimônio arquitetônico, patrimônio imaterial, para tradições, para artesanato, para gastronomia etc.), de forma a

melhor orientar a coordenação do Escritório de Turismo e a atuação da iniciativa privada, das demais instituições do setor público e de organizações do terceiro setor.

Os instrumentos constitucionais, instrumentos políticos e diplomas legais aqui analisados, apesar de em parte terem sido implementados em um período recente, precisam ser revistos e atualizados com base em novas e antigas preocupações que afligem a humanidade e que se renovam constantemente, impulsionadas pela força e pela velocidade das transformações no cenário mundial.

Considerações finais

A verdadeira conexão do indivíduo com o espaço que habita e transita, que visita ou que convive diariamente, se faz pela apropriação dos símbolos e significações culturais cristalizadas e expressadas pelos elementos culturais presentes nesse espaço. Mas, essa conexão e essa apropriação depende do processo do “fazer cultural”, do posicionamento do indivíduo na sociedade como ser histórico, do comprometimento deste, por meio da valorização de seu patrimônio cultural – que nada mais é do que a valorização de sua essência – com a realidade que o cerca.

Esse comprometimento, por sua vez, implica a participação política dos indivíduos na sociedade, participação essa que propiciaria a sua adesão a um corpo social democrático, que enquanto agente decisor, planejaria e implementaria mecanismos e instrumentos voltados ao desenvolvimento social. O poder público, assim, assumiria uma forma mais coerente, a de poder partilhado pela coletividade, que se manifestaria com base na compreensão do passado e das referências culturais manifestadas no presente.

Em bom ou mau estado de conservação, todo o patrimônio cultural de Florianópolis e de Porto Alegre apresenta-se como altamente relevante para o desenvolvimento do turismo cultural, mas este não têm sido adequadamente considerado, ao menos efetivamente, em ações do setor público para desenvolvimento e expansão do turismo.

Pode-se afirmar que não há em vigor, atualmente, nenhuma política pública de turismo cultural ou plano turístico equivalente, que respaldado por um diploma legal, regule, apresente diretrizes ou incentive o desenvolvimento dessa atividade nessas cidades, coordenando efetivamente os esforços dos diferentes atores sociais direta ou indiretamente envolvidos com a atividade turística.

A inexistência dessas políticas públicas acarretam a tomada de decisões equivocadas, por parte das instituições tanto do setor público quanto do privado, que não direcionam o

desenvolvimento qualitativo do turismo cultural e ainda propiciam o seu insuficiente aproveitamento para a geração dos diferentes benefícios que este poderia proporcionar.

Ações mais frequentes e efetivas de fomento do turismo cultural e do uso do patrimônio cultural, compreendido em sua totalidade, proporcionariam uma gradual transformação do posicionamento da sociedade, no que tange a sua participação como agente histórico e político e da elevação de seu arcabouço cultural. Além disso, o desenvolvimento do turismo cultural nessas cidades propiciaria não apenas a geração de impactos positivos em sua economia, mas também nos aspectos sociais, culturais e ambientais, contribuindo para a diversificação do produtos turísticos locais; para o aumento do período de permanência do turista; para a geração de novos empregos; para o desenvolvimento de uma cultura de ação integrada entre as instituições públicas; para o aumento da qualidade do produto turísticos; para a valorização da cultura material e imaterial do município; para a sensibilização da comunidade e dos turistas sobre a importância do patrimônio cultural local entre outros.

Referências

BARRETO, M. **Turismo e legado cultural**: as possibilidades do planejamento. 4. ed. Campinas: Papirus, 2000.

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A **Administração**: construindo vantagem competitiva. Tradução: Celso A Rimoli. São Paulo: Atlas, 1998.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo**. 9 ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2003.

CONSELHO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS E SÍTIOS. Declaração do México: Conferência mundial sobre as políticas culturais. In: CURY, I. (Org.). **Cartas Patrimoniais**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: IPHAN, 2000. p. 271-280.

CRUZ, R. C. A. da. **Política de turismo e território**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais. In: SOUZA, M. J. (Org.). **Políticas públicas e o lugar do turismo**. Brasília: Universidade de Brasília; Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002. p. 25-38.

DAGNINO, R. *et al.* **Gestão estratégica da inovação**: metodologias para análise e implementação. Taubaté: Editora Cabral Universitária, 2002. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/salactsi/rdagnino1.htm>>. Acesso em: 24 set. 2004.

DURHAM, E. R. Texto II. *In*: ARANTES, A. A. (Org.). **Produzindo o passado**: estratégias de construção do patrimônio cultural. São Paulo: Brasiliense, 1984. p. 23-58.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 01, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FEATHERSTONE, M. **O desmanche da cultura**: globalização, pós-modernismo e identidade. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 1997.

FERRARA, L. D`A.. **O turismo dos deslocamentos virtuais**. *In*: YÁZIGI, Eduardo (Org.). Turismo: espaço, paisagem e cultura. 3 ed. São Paulo: Hucitec, 2002. p. 15-24.

FERREIRA FILHO, Arthur. **História geral do Rio Grande do Sul**: 1503-1974. 4 ed. Porto Alegre: Globo, 1974.

FLORIANÓPOLIS. Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990. **Lex**: legislação municipal. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/sc/florianópolis>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

FLORIANÓPOLIS. Lei n.º 3.741, de 21 de abril de 1992. **Lex**: legislação municipal. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/sc/florianópolis>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

GOULART, M.; SANTOS, R. I. C. dos. Uma abordagem histórico-cultural do turismo. **Turismo – Visão e Ação**, v. 1, n. 1, p. 19-28, jan./jun. 1998.

HALL, C. M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. Tradução Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo Contexto)

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 9. Ed. Tradução: Adail U. Sobral; Maria S. Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

MURTA, S. M.; ALBANO, C. (Orgs.). **Interpretar o patrimônio**: um exercício do olhar. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Território Brasilis, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Políticas culturais para o desenvolvimento**: uma base de dados para a cultura. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Turismo – Panorama 2020**: nuevas previsiones de la OMT. Madrid, España: OMT, 1999.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO *et al.* (Orgs.). Turismo internacional: uma perspectiva global. Tradutor: Roberto Cataldo Costa. 2.ed. Porto Alegre: Bookmann, 2003.

PEREIRA, C. A. S. Políticas públicas no setor de turismo. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 07-21, nov. 1999.

PIAZZA, Walter Fernando. **A colonização de Santa Catarina**. Florianópolis: BRDE, 1982.

PORTO ALEGRE. Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, de 04 de abril de 1990. **Lex**: lei municipal. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/setores/legislac.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

PORTO ALEGRE. **Secretaria de turismo**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/tu>>. Acesso em: 08 jan. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Santa Catarina, 2005. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/turismo>>. Acesso em: 20 jan. 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Santa Catarina, 2006. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/turismo/default.php?p-secao=91>>. Acesso em: 20 jan. 2006.

REICHERT, I. C. Legado cultural e turismo: sobre lugares, memórias e outras histórias. *In*: ASHTON, M. S. G. (Org.). **Turismo**: sinais de cultura. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2001. p. 39-51.

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. **RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (1989). **Lex**: legislação estadual. Disponível em: <<http://www.camarapoa.rs.gov.br/frames/setores/legislac.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

SALVATI, S. S. (Org.). **Turismo responsável** – manual para políticas públicas. Brasília, DF: WWF Brasil, 2004.

SANTA CATARINA. Lei n.º 4.240, de 30 de outubro de 1968. **Lex**: legislação estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/al/index.php#>>. Acesso em: 09 jan. 2006.

SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina (1990). **Lex**: legislação estadual. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/al/index.php#>>. Acesso em: 09 jan. 2006b.

STEWART, T. A **Capital Intelectual**. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

STIGLITZ, J. E. **Os exuberantes anos 90**: uma nova interpretação da década mais próspera da história. Tradução: Sylvia M. S. C. dos Santos, Dante M. Aldrighi, José Francisco de L. Gonçalves, Roberto Mazzer Neto. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.