# DESARROLLO REGIONAL Y TURISMO EN BRASIL
## Políticas en el Valle Europeo

*Simone Fortes**
*Oklinger Mantovaneli Junior***
*Fundación Universidad*
*Regional de Blumenau – Brasil*

***Resumen:*** *Este artículo aborda la experiencia brasileña de regionalización del turismo, enfocando el desarrollo turístico de la región del Valle Europeo, en Santa Catarina. Busca identificar la estructura institucional, sus principales actores colectivos y sus funciones durante el período estudiado. El debate sobre la relación entre las políticas públicas de regionalización del turismo y la planificación institucional permitió examinar la posible formulación e implementación de políticas de desarrollo en el espacio estudiado.*

*PALABRAS CLAVE: regionalización del turismo, panificación institucional, políticas públicas, Valle Europeo.*

***Abstract:*** Regional Development and Tourism in Brazil. Policies in the European Valley. This article analyzes the Brazilian experience regarding tourism regionalization. Its aim is to identify the institutional structure, its main collective actors and its functions during the period under study. The discussion on the relations between public policies on tourism regionalization and institutional planning made it possible to examine the possible creation and implementation of tourist development policies in the said territory.

KEY WORDS: tourism regionalization, institutional design, public policies, European Valley.

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo a escala regional es un tema amplio y complejo que ocupa un espacio cada vez mayor en las agendas de estudios y debates de investigadores y técnicos de diversas ramas del conocimiento. La necesidad de considerar agendas, actores e instituciones para legitimar los procesos es aún una cuestión a reflexionar. El área del turismo pasó a ser un tema central ya que en su mayoría los destinos dependen del tiempo de permanencia del visitante. A su vez éste depende de la cantidad y calidad de la oferta turística. O sea que, por más que un municipio ofrezca excelentes atractivos, difícilmente conseguirá mantener la permanencia de los turistas por un tiempo mayor si no existe un trabajo integrado con la región que posibilite la diversificación y la cualificación de la oferta.

* Licenciada en Turismo, especializada en Planificación y Gestión del Turismo e la Universidad Federal do Paraná (UFPR) y Magíster en Desarrollo Regional (FURB). Se desempeña como profesora en la Fundación Universidad Regional de Blumenau (FURB), Brasil. E-mail: simofortes@furb.br.
** Doctor en Sociología Universidad Estadual Paulista (UNESP). Se desempeña como profesor en la Universidad Regional de Blumenau (FURB) y como coordinador del Núcleo de Políticas Públicas de este programa. E-mail: oklinger@furb.br.

Brasil ha comenzado a dirigir sus políticas públicas de desarrollo turístico nacional hacia la regionalización. A través del Ministerio de Turismo lanzó en 2003 el Plan Nacional de Turismo (PNT), cuyas directrices están influidas por la participación social y la descentralización, ambas incluidas en la regionalización (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003).

El Estado de Santa Catarina adoptó el Plan, aunque su territorio ya había sido dividido en regiones turísticas en otros tiempos. Así, se le dio una nueva dirección a la organización turística regional, incluyendo al Valle Europeo, localizado en la región del Valle de Itajaí y objeto de este estudio.

Si bien el Valle Europeo como producto turístico regional existe por más de diez años, la implementación del Plan Nacional unido a la política de descentralización adoptada por el Gobierno del Estado, está provocando una nueva dinámica en la organización turística de la región, exigiendo readecuaciones y reflexiones en las cuales participe la comunidad regional. Si hoy los desafíos son enormes y complejos, debería pensarse en cómo fueron diez años atrás. Esto exige representatividad y nuevos espacios de debates.

El presente artículo tiene como objetivo caracterizar de forma exploratoria la planificación institucional en lo que respecta a mediación y gestión del desarrollo turístico regional del Valle Europeo, identificando los principales actores colectivos y sus respectivas funciones en el proceso de regionalización hasta el año 2005.

En cuanto a la problemática que involucra el tema propuesto, se puede decir que el desarrollo turístico regional del Valle Europeo pasa por una etapa de definición de los actores efectivos del proceso y sus respectivas funciones. En Brasil son los organismos públicos del gobierno y las instituciones sin fines de lucro como asociaciones, ONGs y otras entidades los que normalmente asumen el rol de participar en la toma de decisiones importantes para la sociedad y en la presentación de nuevas propuestas de interés social. En el ámbito del turismo esas entidades actúan en el mismo espacio político (local o regional), muchas veces con la intención de resolver el mismo problema, pero trabajando aisladamente, sin que exista un diálogo o conocimiento sobre lo que está haciendo la otra. Falta, por lo tanto, lo que en la Teoría de las Organizaciones se denomina *acción coordinada* (Soto, 2003) y/o *administración*.

Sin entrar en los pormenores del término desarrollo, el cual es ricamente trabajado por Esteva (2000) y Boisier (2003), la Teoría del Desarrollo Regional adquiere aquí el sentido de revelar territorialmente un conjunto de relaciones de poder en cuya consideración del escenario político reside la condición presente y las potencialidades de la política pública que se analizan en este estudio. La política (crono-política y geopolítica) territorializa y da cuerpo a lo regional, a través de [...] *relaciones de espacio de poder institucionalizadas* [...] (Costa, 2004:40).

Lo regional es la escala y el Valle Europeo el territorio en cuestión. Como afirma Theis (2008:13) [...] *el territorio es, incuestionablemente, la política en el espacio,* volcada al desarrollo en el territorio como expresión de la acción humana transformadora mediada por sus intereses, deseos, creencias, hábitos y valores individuales y colectivos.

Así, al mismo tiempo el desarrollo regional expresa procesos de cambios sociales y económicos presentados en un espacio y tiempo dados, cuyas interrelaciones sistémicas y estructurales expresan múltiples y ricas complejidades (Siedenberg, 2006:71).

Este contexto multifacético del desarrollo presenta posibilidades y proyecciones normativas y axiológicas. La planificación institucional es una expresión del presente y un devenir inevitable de resultantes de las relaciones de poder que las territorializa como culturas, normas, escenarios, prácticas, modelos de sociabilidad y política de intensidad variable y diversa (Conceição, 2008, Avritzer, 2008).

El debate y la implementación de estrategias para la desconcentración del desarrollo se estableció en Brasil a través de estrategias tecnificadas de las agencias regionales de desarrollo, como la Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) y la Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que progresivamente se vaciaron política e institucionalmente (Diniz, 2001) debido al fenómeno de la redemocratización que trajo consigo nuevos lineamientos de legitimación, contenidos y procedimientos.

En lo que respecta a la institucionalidad, otra dificultad es la cuestión de los constantes cambios políticos en la gestión pública que acaban causando la discontinuidad; problemática clásica en la Administración Pública y en la Ciencia Política. Al asumir los empleados sus nuevos cargos tienden a discontinuar actividades, reanalizar la situación y dar un nuevo rumbo a las mismas. Así, crece el riesgo de la falta de credibilidad y la desmotivación de los actores y de la población local, quienes se vuelven menos participativos. Lo mismo ocurre con los empresarios, quienes en defensa de sus intereses terminan organizándose en asociaciones que pueden adoptar fuertes oposiciones a las propuestas de la gestión pública vigente lo que empeora aún más la situación.

Estos son algunos de los elementos que componen el cuadro del desarrollo turístico local y regional en Brasil. El Valle Europeo se inserta allí, presentando una estructura institucionalizada y conflictiva en el sector del turismo y con la particularidad de estar dando sus primeros pasos hacia la regionalización, donde reside su gran desafío. Observando el día a día de la organización del turismo en el Valle Europeo es posible detectar problemas de diversos órdenes, en ocasiones como consecuencia de fallas en el proceso de planificación y gestión.

Como muestran Hall y Taylor (2003) la planificación institucional es reveladora en el ordenamiento de una política, no sólo por ser la expresión de las relaciones de poder engendradas en una región

dada, sino también por expresar sus potencialidades en términos de realización (eficacia) y ubicación (eficiencia).

Dentro de este laberinto es difícil medir si las necesidades reales para el desarrollo turístico regional están siendo atendidas. En principio, es preciso saber cuáles son los actores que están efectivamente actuando en el proceso de regionalización y qué funciones desempeñan.

El momento es favorable para este estudio debido a que el Gobierno Federal reconoció recientemente la importancia económica de la actividad turística para el país. Se crearon planes, políticas y programas que tienen como común denominador la regionalización. El Valle Europeo, como producto turístico regional, más allá de tener un proceso de cambio en marcha vive el desafío de adaptarse a las nuevos parámetros y la universidad tiene la obligación de acompañarlo y comprenderlo.

Conocer el desarrollo turístico de una región no significa verlo como un elemento único capaz de satisfacerse a sí mismo sino con todo el contexto espacial, cultural, económico, y simbólico regional, nacional y global que lo rodea. En otras palabras, el desarrollo turístico es la expresión del desarrollo regional en su sentido más amplio y de su territorialidad multidimensional.

Para alcanzar los objetivos propuestos, se adoptó el método cualitativo-exploratorio y documental, y se usó la técnica de la entrevista no estructurada.

Se entiende que la delimitación para la región turística del Valle Europeo de la Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte de Santa Catarina es más geográfica que turística, y que se encuentra en proceso incipiente de planificación. Estas razones fundamentan la definición del universo de investigación a partir del recorte realizado por la Organización Regional de Turismo (ORT). En éste, algunos municipios poseen iniciativas dirigidas a la regionalización y buscan desarrollar acciones integradas para la organización turística del Valle Europeo. Entre esos municipios se encuentran los de *Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Ibirama, Ilhota, Indaial, Luís Alves, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio y Timbó*.

## PLAN NACIONAL DE TURISMO Y REGIONALIZACIÓN

Durante la década de 1990 entró en vigor en Brasil el Programa Nacional de Municipalización del Turismo (PNMT) que preveía el desarrollo de actividades turísticas centradas en el municipio. Fue un programa que permitió el inicio de la organización turística brasileña. Basado en este trabajo, el Ministerio de Turismo creó el Plan Nacional de Turismo (PNT) que es en la actualidad la principal política pública de turismo del país. Está dividido en siete Macro-Programas y enfoca el desarrollo turístico desde la perspectiva de la región turística. Dentro del Macro-Programa *Estructuración y Diversificación de la Oferta*, se creó el Programa de Regionalización del Turismo – Caminos de Brasil.

[...] *el modelo de gestión basado en la regionalización del turismo, incorporando la noción de territorio y de bienes productivos, se transformó en el eje de los macro-programas del Plan Nacional de Turismo. Tales ajustes garantizan una política pública dinámica que permite flexibilidad, de modo de atender las múltiples cuestiones que interfieren en el equilibrio social y económico de las comunidades, de los municipios, de los estados y del país* (Ministério do Turismo, 2005).

El uso del término *garantizan* sugiere la identificación de la fragilidad en la dinámica, flexibilidad y, por consiguiente, en la coordinación de esta política con una agenda mayor en la cual ésta debería insertarse. Así, la regionalización es un modelo de gestión de políticas públicas que se propone descentralizar, coordinar e integrar, en base a los principios de flexibilidad, participación, articulación, movilización y cooperación.

Adoptar el modelo de regionalización exige nuevas posturas y estrategias para la gestión de las políticas públicas; cambios en el relacionamiento entre el poder público y la sociedad civil, negociaciones, consensos, planificación y organización social y esfuerzo coordinado de acciones entre municipios, estados y países. Comprender el Programa de Regionalización del Turismo es asimilar la noción de territorio como espacio y lugar de interacción entre el hombre y el ambiente; entender los bienes productivos como estratégicos y la asociación entre los sectores como generadores de productos y servicios capaces de promover la distribución de riquezas y la inclusión social. Sólo así tiene sentido el uso de los términos *región turística* y *desarrollo turístico regional*.

Entre los fundamentos del Programa se encuentra la disminución de las desigualdades regionales y sociales; el equilibrio de la balanza de pagos; la generación de empleo y ocupación; y la generación y distribución de ingreso. La participación es un elemento clave en la concepción del Programa pues fortalece la ciudadanía; favorece el crecimiento social, político, administrativo y tecnológico de un grupo; amplía las responsabilidades de los actores involucrados en el proceso; y rescata valores sociales, históricos, étnicos y culturales (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2003). La principal estrategia es la gestión coordinada, la planificación integrada y participativa, y la promoción y apoyo a la comercialización.

**Regionalización del turismo en el Valle Europeo**

Detentora del cuarto mayor parque industrial de Brasil y con una agricultura fuerte basada en minifundios rurales, Santa Catarina posee un modelo de desarrollo basado en pequeñas y medianas empresas y organizado en polos económicos y políticos regionales. El estado se distingue en Brasil, por poseer módulos de pequeñas propiedades rurales y también un ordenamiento urbano poco centrado en ciudades grandes, aunque el litoral recibe un intenso flujo de migrantes tanto del oeste del estado de Santa Catarina como de São Paulo y Rio Grande do Sul. Más allá de que el poder político históricamente ha estado en manos de una elite que representa intereses bastante limitados y delimitados (HASS, 2003), recientemente se han comenzado a crear nuevas instancias regionales de

deliberación y formulación de políticas, que ha complejizado y pluralizado el debate sobre determinadas temáticas.

Cuadro 1: Modelo de coordinación del desarrollo del turismo regional

Fuente: Ministério do Turismo Programa de Regionalização do Turismo Roteiros do Brasil

El estado posee una multiplicidad paisajística, cultural y económica que se debe al proceso histórico y político de su ocupación. Más allá de que su red urbana se ha desarrollado de este a oeste al igual que en el resto del país debido al proceso histórico y a sus condicionantes físico-naturales, la ocupación del territorio reprodujo un modelo de desarrollo diferente. Sus vías naturales acabaron por dividir el Estado en regiones independientes o autosuficientes. Ocupa sólo el 1,12% del territorio nacional y está dotado de una considerable diversidad geográfica y cultural, presentando un fuerte potencial turístico en todas sus regiones (SIEBERT, 2001).

El Gobierno Estatal, a través da Santa Catarina Turismo (SANTUR), dividió en la década de 1980 al Estado en ocho regiones turísticas definidas de acuerdo con las afinidades temáticas regionales. En 2003 se constituyó la *Secretaria da Organização do Lazer* (SOL – Secretaría de Organización Recreativa), la cual forma las directrices del Ministerio de Turismo basadas en la regionalización y retoma esta división.

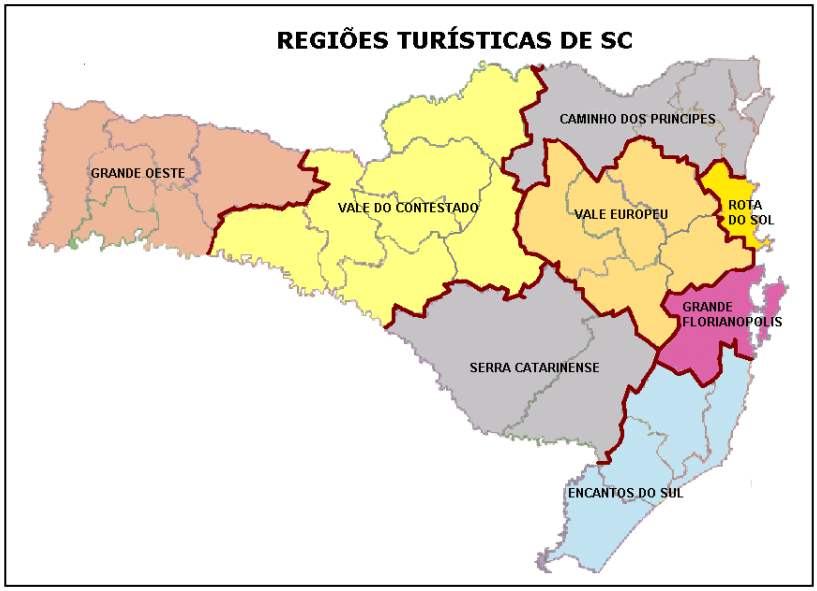
De esta forma la Secretaría adoptó como estrategia de planificación la organización de rutas integradas que contemplasen, además de los atractivos naturales y los aspectos culturales, la oferta hotelera y la calidad de los servicios. De acuerdo con el Perfil del Área Turística, P. A. T. (SOL 2003: 40) esta es una estrategia de integración turística que busca:

[...] *ampliar el poder competitivo de los destinos de Santa Catarina, integrando los atractivos turísticos de forma regionalizada, promoviendo rutas temáticas. [...] y un mayor aprovechamiento de*

*la estadía del turista. Esta acción estratégica debe agregar valor a los productos turísticos ofertados en el mercado de turismo* [...]

Entre las rutas definidas están: El Camino de los Príncipes, la Ruta del Sol, Gran Florianópolis, Encantos del Sur, Sierra, Valle Europeo, Valle del *Contestado* y Gran Oeste (Cuadro 2).

Figura 1: División oficial de las regiones turísticas de Santa Catarina




Fuente: Oficina “Instância de Gestão do Turismo Regional da Região do Vale Europeu”

Al Valle Europeo también se lo conoce como Valle de Itajaí, denominación eventualmente utilizada por el Ministerio de Turismo. La actividad turística se desarrolla en la región desde hace más de treinta años debido a su industria textil y de cristales además de la cultura germánica y ha pasado por períodos de ascenso y descenso de la actividad.

El surgimiento en la década de 1990 de la marca Valle Europeo coincide con la creación de la Organización Regional de Turismo (ORT), entidad no gubernamental sin fines de lucro fundada en el año 1996. Ésta tiene por objetivo incentivar las inversiones y viabilizar las acciones de los agentes económicos del turismo, tanto públicos como privados, articuladamente con el *trade* turístico y los organismos oficiales; y también tiene la misión de integrar y desarrollar el turismo en la región del Valle de Itajaí (entrevista personal con secretaria ejecutiva de la ORT, noviembre de 2005).

Esta entidad ejerció gran influencia sobre la organización turística de toda la región y en determinado momento llegó a obtener la adhesión de más de cuarenta municipios, incluyendo Joinville, que hoy es el producto principal del Camino de los Príncipes.

La Organización pasó por períodos de crisis y, más allá de que está en proceso de reestructuración, aún realiza actividades de planificación y organización turística en la región actuando como articuladora política entre el poder público y la iniciativa privada.

Es importante señalar que los límites del Valle Europeo aún no han sido oficialmente definidos. Para la SOL (actualmente denominada Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte) está formado por 48 municipios: *Agrolândia, Agronômica, Alfredo Wagner, Apiúna, Ascurra, Atalanta, Aurora, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Braço do Trombudo, Brusque, Canelinha, Chapadão do Lageado, Dona Emma, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabirubá, Ibirama, Imbuia, Indaial, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Leoberto Leal, Lontras, Major Gercino, Mirim Doce, Nova Trento, Petrolândia, Pomerode, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio do Oeste, Rio do Sul, Rio dos Cedros, Rodeio, Salete, Santa Terezinha, São João Batista, Taió, Tijucas, Timbó, Victor Meireles, Vidal Ramos y Witmarsum* (SANTA CATARINA, 2004).

En cambio la ORT considera que el Valle Europeo está constituido por los municipios de la región del Valle Medio de Itajaí, compuesto por 18 ciudades: *Apiúna, Ascurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Ibirama, Ilhota, Indaial, Luís Alves, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio y Timbó* (ORT 2005).

**MARCO TEÓRICO**

La planificación institucional no es sólo el *conjunto de reglas, principios y criterios* (Luchmann, 2002) que sustentan determinada política, o inherentes a una estructura organizacional dada, sino que también es el conjunto de instrumentos y estructuras definidas en una arquitectura organizacional particular. Es la expresión de esos protocolos y convenciones, y condiciona la acción político-administrativa en favor del desarrollo regional. Este conjunto también podría ser definido por el término orden institucional. Por ejemplo, una determinada política pública es gestada por leyes, acuerdos y valores y, por lo tanto, es la propia expresión de estos valores.

Si bien el abordaje institucional ha sido privilegiado en una diversidad de estudios en el área de las ciencias políticas, se sabe que no es posible una dimensión unívoca de este tipo de abordajes. Así, en este trabajo la dimensión institucional es considerada en su caracterización descriptiva, permitiendo una aproximación al fenómeno de la regionalización de las políticas de desarrollo turístico, identificando campos significativos a ser explorados en una etapa más sistemática de profundización. Sobre todo, para comprender los desafíos, elecciones y contradicciones internas de la realidad estudiada.

La planificación o diseño institucional de una política pública no sólo determina su desempeño sino que la califica, como se observa en Avritzer (2008). Así, el hecho de ser o no estratégica, participativa y centralizada, entre otros atributos, la condicionan en cuanto a las acciones de formación de la ciudadanía o las acciones dirigidas al ámbito social, por medio de las estructuras y valores allí engendrados.

Con respecto a la política nacional de desarrollo turístico promovió el fomento a las iniciativas municipales y se centró en la propia arquitectura institucional y en el reglamento que determinaba un

conjunto de escenarios relativamente legitimados en el contexto local; principalmente en los municipios más pequeños (OLIVEIRA, 2008). El Plan Nacional de Turismo y su Programa de Regionalización tuvo como desafío intervenir en estas cuestiones con nuevos reglamentos y valores, nuevos escenarios y con organismos capaces de gerenciar la realidad turística frente al desarrollo regional. También surge el desafío institucional de un nuevo ámbito público en formación y el carácter que puede o no preponderar. En esta instancia la dimensión institucional muestra su potencialidad descriptiva y analítica.

Hall y Taylor (2003) presentan tres escuelas fundamentales que pertenecen al movimiento denominado neo-institucional o neo-institucionalismo. En líneas generales, primero se considera el *Institucionalismo Histórico,* que privilegia la organización institucional de la comunidad política como principal factor estructurador del comportamiento colectivo y sus resultados.

En segundo lugar se cita el *Institucionalismo de la Escuela Racional*, que privilegia la idea de que los actores definen sus actitudes fundamentalmente por enfoques utilitarios sobre la realidad y en la satisfacción de sus deseos.

En tercer lugar está el *Institucionalismo Sociológico,* que privilegia un enfoque explicativo culturalista y considera un conjunto de formas, procedimientos y símbolos institucionales en la explicación e incorporación de ciertas prácticas en las organizaciones, incluso en las más burocráticas. Al margen de tomar partido por una u otra escuela, los autores apuntan a la contribución que produce la interrelación entre cada una de ellas en sus diferentes contextos.

En un contexto donde el debate sobre el desarrollo (local, regional, nacional o global) prácticamente responde a una agenda más bien técnica y economicista, aunque tenga algunos matices ambientales, el abordaje institucionalista puede aportar buenas contribuciones.

Kerstesnetsky (2001) al abordar justamente la centralidad de la dimensión económica en las sociedades contemporáneas y la importancia de las instituciones humanas en sus procesos de interacción, ofrece un conjunto bastante significativo de autores y trabajos ilustrativos y representativos de este debate. Demuestra, por ejemplo, las potencialidades que surgen de la comprensión del mercado, categoría central en el debate sobre el desarrollo económico como entidad que se expresa no sólo por la acción de los individuos sino que en realidad es la propia síntesis de los valores, discursos y dinámicas de las instituciones que lo componen. Se trata, por lo tanto, de un ente institucional dotado de una gama plural e interdependiente de instituciones; o de un orden institucional cuyas especificidades allí contenidas trascienden la relación entre los sujetos compradores y vendedores.

El recrudecimiento de los abordajes institucionales evidencia una perspectiva teórica que, si bien es criticada por la amplitud exponencial que abarca en diversos abordajes institucionalistas, también

hay que rescatar el rol que desempeña en el establecimiento de políticas. Aspecto que justifica el desarrollo de estudios exploratorios como el que aquí se propone.

Partiendo del clásico trabajo de Putnam (1996) sobre el tema, podrían sumarse los estudios realizados por Marta Arretche (1996) sobre el federalismo en Brasil y sus correlaciones institucionales que involucran la centralización y descentralización los estudios sobre presupuesto participativo realizados por Avritzer et al. (2003), Borba et al. (2006) y Luchmann (2002) abordando las dinámicas legislativas y culturales, el compromiso gubernamental, y la participación.

La planificación institucional de una política dada determina los resultados de esta política y al mismo tiempo de sus condicionantes resulta una dinámica compleja. Como tal, la capacidad del sistema político para ofrecer contenidos diversos para su elaboración, implementación y evaluación depende de los actores individuales y colectivos allí presentes. Los intereses representados en los sistemas de gerenciamiento y producción del desarrollo regional son significativos, fundamentales y capaces de definir la continuidad o no de un determinado esfuerzo para la sustentación, sustentabilidad y vigor democrático. En este aspecto, por lo tanto, la participación se transforma en un ingrediente muy importante que merece estar siempre en análisis, cuestionamiento y movimiento para lo cual requiere el debate democrático (Bobbio 1980).

Teixeira (2001) señala que los debates públicos y las movilizaciones sociales llevan a las autoridades a asumir compromisos y a responder con leyes y políticas públicas frente a las cuestiones de orden público. La sociedad civil al tener una nueva institucionalidad mediante los sectores sociales directamente involucrados, pasa a formar parte de su construcción.

En el ámbito regional, es posible observar que otro tipo de comunidad se va conformando a medida que los actores sociales pasan a ser reconocidos a través de la unión de personas para resolver problemas. Van adquiriendo una existencia política e identidad colectiva. En este contexto, diversos actores sociales de la sociedad civil organizada dejan de tener una postura simplista.

Hablar de comunidad es también hablar de un territorio donde la convivencia permite el conocimiento y posibilita la acción conjunta. Las soluciones a nivel de la comunidad no pueden ser reproducidas a nivel macro, y la cuestión del desarrollo sustentable debe ser articulada a nivel regional (Leroy, 1997).

Los ciudadanos participativos pueden aprender a construir una sociedad económicamente viable, socialmente justa y ambientalmente sustentable pero para lograr esto es necesaria una planificación institucional adecuada. Así, la articulación a nivel regional se presenta como un camino adecuado debido a las afinidades culturales, ambientales y económicas locales, que facilitan la comunicación y el entendimiento entre los diversos actores.

## ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

Para este análisis se consultaron diversos documentos, destacándose entre ellos los estatutos y reglamentaciones de algunos Consejos Municipales de Turismo del Valle Europeo y del Consejo Estatal de Turismo; los sitios oficiales de organismos públicos del Estado y del Valle Europeo; cartillas y manuales del Programa Nacional de Regionalización del Turismo – Caminos de Brasil; registros de las Oficinas de Regionalización del Turismo; y el Informe de Actividades de la ORT del año 2005. Para identificar a los actores que participan del proceso de regionalización se realizaron entrevistas con representantes de la Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte de Santa Catarina y con representantes de la ORT. Posteriormente, para verificar La función de los actores, se entrevisto a representantes de la Secretaría de Turismo de Blumenau, la Secretaría de Turismo de Gaspar, y la ORT. Como las acciones para el desarrollo regional del Valle Europeo parten todas del mismo núcleo y convergen, no fue necesario entrevistar a más actores.

Para comprender el panorama en el cual se dan las relaciones entre los actores en la organización turística regional del Valle Europeo, vale destacar que políticamente el Valle está incluido, en parte en la Secretaría de Desarrollo Regional (S.D.R.) de la Meso-región de Blumenau, en parte en la S.D.R. de la Micro-región de Ibirama, en parte en la S.D.R. de la Micro-región de Brusque, en parte en la S.D.R. de la Micro-región de Ituporanga, y en parte en la S.D.R. de la Micro-región de Rio do Sul; sumando cinco S.D.R. Hecho que demuestra la complejidad de la planificación institucional vigente en la conducción de las macro-políticas de desarrollo en el estado, sobre el cual la estructuración propuesta para el desarrollo turístico genera grandes desafíos a sus gestores e interesados.

Todas las deliberaciones sobre el desarrollo turístico de los municipios que necesitan solicitar recursos al gobierno deben ser analizadas por su respectiva S.D.R. para que ésta recomiende o no la liberación de los fondos. Ese proceso burocrático causa confusión y atrasos en los proyectos integrados que se estén desarrollando en las Secretarías Regionales.

Una vez analizados por la S.D.R. correspondiente, los proyectos son enviados al Consejo Regional de Desarrollo donde son nuevamente analizados; y de allí pasan a la Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte. Finalmente, la Secretaría Estatal emitirá el fallo final. O sea que después de este largo camino burocrático, los proyectos pueden no ser aprobados, lo cual desmerece en cierta manera al sector turístico. Sin duda esto se convierte en un gran desafío para la coordinación de las políticas relativas al tema.

De esta forma se puede afirmar que la división territorial turística de la región no coincide con la división política ya instituida. En otras palabras, su territorialidad es políticamente compleja. Otro elemento surgido del análisis de datos es que se puede afirmar, si bien con cierta dificultad, que existen iniciativas en pro de la organización turística regional donde se destacan algunos actores que

han participando de ese proceso: la ORT, la Secretaría de Desarrollo Regional de Blumenau, la Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte de Santa Catarina, las Secretarías de Turismo de Blumenau, Pomerode y Gaspar (con sus respectivos Consejos Municipales de Turismo), las Municipalidades de Timbó y Rio dos Cedros, el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC), el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeña Empresas (SEBRAE), y la empresa Rota Turismo Receptivo.

Más allá de que aún no está claro cómo se dará el proceso de gestión del producto turístico regional Valle Europeo (lo cual no es diferente en otras regiones del estado de SC) después de la implementación del Plan del Gobierno Federal, merecen destacarse las siguientes iniciativas:

* La primera fue la realización de un Fórum para la creación del Consejo Regional de Turismo del Valle Europeo, denominado Instancia de Gestión del Turismo Regional - Región Valle Europeo -entre el 6 y 7 de diciembre de 2004- en Río do Sul. La reunión fue promovida por la Secretaría Estadual de Cultura, Turismo y Deporte y estaba representada la mayoría de los 48 municipios (división de la Secretaría). Aunque por cuestiones burocráticas, el Consejo Regional de Turismo del Valle Europeo no fue instituido oficialmente, se definió su estructura y se determinó que la ORT sería su gestora.

* En 2005, se promovió una nueva reunión en el municipio de Presidente Getúlio; la cual sólo confirmó los resultados de la anterior.

* La siguiente reunión partió de la propia ORT, que venía promoviendo reuniones mensuales de los Secretarios de Turismo de los 22 municipios del Valle Medio Europeo, donde se debatían importantes cuestiones y se formulaban acciones estratégicas en conjunto.

* También hay que destacar el Plan Recreativo de Desarrollo Integrado de Santa Catarina, llevado a cabo por la Secretaría Estatal de Cultura, Turismo y Deporte a través de la contratación de consultorías. Pero si bien se han realizado varias acciones, la iniciativa aún no ha generado resultados efectivos para el turismo.

Éstas pueden considerarse las mayores acciones realizadas para regionalizar el turismo en el Valle Europeo, aunque también existen algunas otras de menor magnitud, a las cuales no se les resta importancia.

La coordinación de las actividades para la planificación y organización de la región durante el período estudiado, estuvo a cargo de la ORT que, como actor central, promovió las siguientes actividades: reuniones entre Secretarios de Turismo; participación en las reuniones de los Consejos Municipales de Turismo; apoyo al desarrollo de caminos turísticos regionales junto a los operadores de turismo; un proyecto relacionado con el artesanado regional; elaboración del calendario de eventos regionales y el calendario regional de navidad; apoyo a la creación del Parque Estatal de la

Inmigración Alemana; La difusión a través de la guía del programa Valle Europeo de brazos abiertos; el site del Valle Europeo (www.valeeuropeu.com); un folleto y mapa del Valle Europeo en 2005 incluyendo los caminos regionales; newsletters electrónicos semanales enviados a 2.000 suscriptores (InfORT Semanal y Agenda ORT), que difunden los eventos de las ciudades; visitas de periodistas, principalmente de São Paulo; participación en diversos eventos: Salón Brasileño de Turismo, AVIESTUR, Festival de Turismo de Gramado, ABAV, entre otros, y creación de calcos del Valle Europeo que se distribuyen en los hoteles, restaurantes, agencias y tiendas.

Las Secretarías de Turismo de Blumenau, Pomerode y Gaspar y las Municipalidades de Timbó y Río dos Cedros participan activamente presentando proyectos que buscan la integración turística de los municipios y colaborando con las acciones promovidas por la ORT conforme sus posibilidades. El Consejo Municipal de Turismo de Gaspar es el más activo.

La S.D.R de Blumenau creó una cámara temática para la aprobación de proyectos que necesitan recursos financieros del gobierno, limitándose al rol de filtrar las demandas según su prioridad.

La Secretaría de Cultura, Turismo y Deporte de Santa Catarina se hace presente a través de reuniones donde incentiva a que la región se organice. En la reunión realizada en el año 2005 para la conformación del Consejo Regional de Turismo, se comprometió a darle a la ORT el presupuesto necesario para que instituya el consejo. El Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial (SENAC) apoya a la ORT en la creación de cursos para dar mayor calidad a la mano de obra de la región, como el curso de Guía de Turismo Regional. El Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeña Empresas (SEBRAE) incentiva la producción de los artesanos. Entre sus proyectos está la Cooperativa del Mimbre de Rio dos Cedros que está teniendo un gran éxito.

En lo que respecta a la iniciativa privada, se destaca la agencia Rota Turismo Receptivo, que ha invertido en la elaboración, comercialización y operación de rutas o caminos regionales. El propietario de la empresa viene actuando como un coordinador de las acciones regionales cuya relevancia se da por el hecho de que los caminos son un incentivo para las visitas turísticas. Un ejemplo de las actividades que ha realizado es la organización de un evento de lanzamiento del producto Valle Europeo, el 30 de noviembre de 2005, en la Casa de Santa Catarina de São Paulo. Para esto recurrió a La ayuda del Hotel Viena (Blumenau) y el Hotel Parador de la Montaña (Rio dos Cedros), entre otros. La acción de la iniciativa privada en el ordenamiento institucional también suscita la realización de investigaciones más profundas en el futuro.

Un aspecto que merece ser mencionado es la intensa colaboración de los municipios de Ilhota y Jaraguá do Sul, que más allá de no formar parte de la división oficial del Valle Europeo participaron de todas las reuniones promovidas ofreciendo un amplio apoyo. También vale destacar que el Consejo Estatal de Turismo cuyo objetivo es promover el orden, la cualificación y la diversificación de la oferta turística de forma integrada y participativa en Santa Catarina, conformó comisiones

temáticas, entre ellas la Comisión de Regionalización. Sin embargo, en el período estudiado no existen registros de actividades realizadas por esa comisión para la regionalización del turismo en el estado.

## CONCLUSIONES

Retomando los objetivos propuestos relativos a la caracterización exploratoria de la planificación institucional, los actores y sus funciones en el proceso de regionalización, se afirma que la idea de regionalizar el turismo en Brasil, en sus experiencias más significativas, aún es insipiente, como lo demuestra el Valle Europeo, en Santa Catarina. Cuestión que merece ser profundizada.

La planificación institucional presenta un orden formal poco institucionalizado, donde las acciones se van desarrollando de forma fragmentada; considerando que más allá de que la ORT consiga reunir y coordinar las actividades para la regionalización, no se está obteniendo el debido apoyo de parte de la Secretaría Estatal y el Valle Europeo se va organizando de manera tímida. Hay que decir que si bien el Valle Europeo existe como producto turístico desde hace más de diez años, aún es un actor en formación. Esta institucionalidad sugiere la realización de un censo de regionalidad.

La escala propuesta para la política en cuestión parece tener no una simple franqueza en su insipiencia sino la expresión de las relaciones de poder históricamente institucionalizadas, o de la política que efectivamente opera en aquel espacio. Por esta razón se entiende que la división territorial propuesta para el turismo no se condice con la división política ya instituida en la región. Proponer caminos que respalden esta realidad es persistir en el riesgo de alternativas mecanicistas o políticas estéticamente concebidas para no operar y perpetuar la inmadurez. Realidad que en cierta forma deja de tener significación en lo que respecta a la perspectiva del desarrollo actual de aquel territorio, no sólo por revelar una territorialidad dinámica y diversa (Costa, 2004) sino también por mostrar sobradamente su cara político-institucional que refleja conflictos en la institucionalización de los centros más importantes en diferentes niveles (Brandão, 2008).

La división territorial turística, que engloba 48 municipios, dificulta el ordenamiento turístico. Uno de los obstáculos es la falta de integración entre la región del Alto Valle de Itajaí y del Valle Medio. Éste atraviesa una etapa de mayor avance en su desarrollo turístico. Otro aspecto que merece destacarse es la disparidad entre los municipios, ya que algunos poseen una fuerte influencia política y mayor facilidad de acceso a los recursos financieros, mientras que otros no cuentan ni siquiera con medios de transporte para llegar hasta el lugar donde se realicen las reuniones regionales. Asimismo, varias de las ciudades del Valle Europeo se ven afectadas por el cambio de los Secretarios de Turismo lo que genera una discontinuidad perjudicial para la regionalización. Entre las funciones que desempeña, la ORT ejerce un rol central a través de la coordinación de las acciones a realizarse. Las Secretarías, Consejos y Municipalidades cumplen con una función de apoyo y aportan nuevas ideas. El SENAC se ocupa de la cualificación de la mano de obra regional y el SEBRAE del fomento al

artesanado. La empresa Rota Turismo actúa en la coordinación necesaria para realizar los proyectos regionales. La SDR de Blumenau filtra la aprobación de proyectos para obtener recursos financieros estatales y la Secretaría Estatal de Cultura, Turismo y Deporte promueve reuniones para incentivar la regionalización.

Finalmente se destaca que las observaciones, análisis y descripciones aquí presentes se dieron en el ámbito del ordenamiento institucional para demostrar cómo madura la planificación de esa institucionalidad. Queda abierta la posibilidad de realizar futuras investigaciones en base a las cuestiones político-analíticas que subyacen en la cultura política, el orden del poder y tantos otros temas que pueden extraerse de este relevamiento exploratorio y que no fueron incluidos entre los objetivos de este artículo. En este sentido, las entrevistas y observaciones realizadas presentan un gran potencial para trabajos futuros.

Existe cierta despolitización del discurso y el desafío de crear instancias capaces de administrar, de modo coordinado y formal, las acciones y debates para el desarrollo turístico regional del Valle Europeo. La falta de formalidad de ciertas iniciativas, por un lado, sugiere la existencia de un deseo de innovar y consolidar la región como destino. Mientras que por otro lado, el aún incipiente ordenamiento regional del turismo en el estado de Santa Catarina y la sutil indiferencia frente al escenario político, no responden a los interesados directos en el desarrollo del destino. Pero paradójicamente existe un gran interés por temas que en general se debaten en un escenario político más amplio. Esto quizá explique la escasa participación en la organización turística del Valle Europeo, por un lado y, por el otro, de que la mayoría de los actores identificados en este estudio son activos y ejercen un rol fundamental para mantener viva la idea del desarrollo turístico regional, aunque sean insuficientes para promover una real regionalización del turismo.

*Agradecimiento: a la Universidad Regional de Blumenau por disponer importantes recursos para la realización de este estudio y brindar innumerables sugerencias, críticas y observaciones durante el VIII SIT (Seminario Internacional de Turismo, en Curitiba – Brasil), las cuales permitieron que este trabajo obtenga la calidad necesaria para ser publicado.*

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

**Arretche, Marta** (1996). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. UNESP, São Paulo. XXI meeting of the Latin America Studies Association. Chicago, Illinois, september 24-26. Disponible en: < http://lasa.international.pitt.edu/LASA98/Arretche.pdf>. Visitado el 16 de septiembre de 2008

**Avritzer, L.** (2008) "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". Opinão Pública. Campinas 14(1):43-64, junho

**Avitzer, L. & NAVARRO, Z. (orgs.)** (2003) "A inovação democrática no Brasil". Cortez, San Pablo

**Bobbio, N.** (1980) "A teoria das forma de governo". Ed. Univ. de Brasilia, Brasilia

**Boisier, S.** (2003) "El desarrollo en su lugar". 130 Serie Geolibros, Instituto de Geografia. Pontifícia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile

**Borba, Julian; Lüchmann, L. H. H; Hass, Monica; Seibel, Erni José; Rover, Oscar José; Mantovaneli Junior, Oklinger** (2005). "Modelos de desenho institucional em orçamentos participativos: as experiências de Santa Catarina". UFSC (relatório de pesquisa), Florianopolis

**Brandao, C.** (2008) "Desenvolvimento, território e escalas espaciais". In: Ribeiro, M. T. F. & Milani, C. R. S. (orgs.) "Compreendendo a complexidade sócioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar". Editora da UFBA, Salvador

**Conceição, O. A. C.** (2008) "A dimensão institucional do processo de crescimento econômico: inovações e mudanças institucionais, rotinas e tecnologia social". Economia e Sociedade. Campinas, 17(32): 85-105, abril

**Costa, R. Haesbaert** (2004) "O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade". Bertrand Brasil, Rio de Janeiro

**Diniz, C. Capolina** (2001) "A questão regional e as políticas governamentais no Brasil." 159 Texto para Discussão, Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. CEDEPLAR/ FACE/ Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte

**Esteva, G.** (2000) "Desenvolvimento". In: Sachs, W.. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder. Vozes, Petrópolis, RJ, pp. 59-83

**Hall, P. A.; Taylor, R. C. R.** (2003) "As três versões do neo-institucionalismo". Lua Nova., São Paulo, n. 58. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=pt&nrm=iso>. Visitado el 10 de agosto 2006

**Hass, Mônica** (2003) "Partidos, eleições e voto: o comportamento político e eleitoral em Santa Catarina". Argos, Chapecó

**Kerstesnetsky, J.** (2001) "Um comentário a 'Evolução de instituições: uma agenda para a pesquisa teórica futura', de Geoffrey Hodgson". Econômica 3(1):127-134, junio Disponible en http://www.uff.br/cpgeconomia/v3n1/6-coment-jaques.pdf. Visitado el 07 de agosto de 2006

**Leroy, J. P.** (1997) "Da comunidade local às dinâmicas microrregionais na busca do desenvolvimento sustentável". In: Becker, B. K. & Miranda, M. (org.). A geografia política do desenvolvimento sustentável. UFRJ, Rio de Janeiro, pp. 251 – 271

**Luchmann, L. H.** (2002) “Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre”. Tese de Doutorado (Ciências Sociais). UNICAMP, Campinas

**Ministério do Turismo** (2004) “Plano Nacional de Turismo”. Brasília

**ORT** - **Organización Regional de Turismo** (2005) http://www.ort.com.br/. Visitado el 30/10 /2005

**Oliveira, Fernando Meloni de** (2008). As políticas de turismo no Brasil nos anos 90. Turismo em Análise, 19(2):177-200, agosto. Disponible en: <http://143.107.93.222/ojs/index.php/turismo/article /viewFile/16/27>.Visitado el 20 de septiembre MINISTÉRIO DO TURISMO (2003). Plano Nacional do Turismo. Diretrizes, Metas e Programas Brasília. Disponible en: < http://www.turismo.gov.br /mtur/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf>. Visitado el 15 de septiembre de 2008.

**Putnam, R. D.** (1996) “Comunidade e democracia: experiência da Itália moderna”. FGV, Rio de Janeiro

**SANTA CATARINA** (2004). Secretaria da Cultura, Turismo e Esporte. Relatório da Oficina: Instância de Gestão do Turismo Regional Região Vale Europeu**.** Rio do Sul

**Secretaria de Estado da Organização do Lazer - Governo do Estado de Santa Catarina** (2003) Perfil da Área Turística - P. A. T. Junio.

**Siebert, C. (org.)** (2001) “Desenvolvimento regional em Santa Catarina”. Edifurb, Blumenau

**Siedenberg, D. R.** (2006) “Desenvolvimento regional”. In: Siedenberg, D. R. Dicionário do desenvolvimento regional. EDUNISC, Santa Cruz do Sul, pp. 71-73

**Soto, M. J. C. M.** (2003) “Planejamento institucional: capacidade de conduzir ações”. São Paulo Perspec., 17:3-4. Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000300020&lng=pt&nrm=iso>. Visitado el 08 de agosto

**Teixeira, E. C.** (2001) “O local e o global: limites e desafios da participação cidadã”. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, pp. 161-200

**Theis, I. M.** (2008) “Desenvolvimento e território: questões teóricas, evidências empíricas”. EDUNISC, Santa Cruz do Sul

Recibido el 27 de septiembre de 2008
Correcciones recibidas el 13 de julio de 2009
Aceptado el 20 de julio de 2009
Arbitrado anónimamente
Traducido del portugués