

6

Magnus Luiz Emmendoerfer
Waléria Thabata Roldão Niquini
Greg Richards

DESIGN DO PROGRAMA PORTO ALEGRE TURISMO CRIATIVO - BRASIL

DOI: 10.31560/pimentacultural/2021.121.128-152

INTRODUÇÃO¹⁴

Os estudos sobre Políticas Públicas de Turismo (PPTur) em nível local são incipientes, se equiparados àqueles em níveis estadual (ZAMBRANO-PONTÓN; EMMENDOERFER; ABRANTES, 2019) e nacional (SCOTT, 2011), visto que os municípios têm assumido predominantemente a incumbência de executar as políticas públicas. Já os estudos sobre o desenho (*design*) de tais políticas são ainda mais raros.

Se, por um lado, a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 180, indica que a atuação pública em relação ao turismo deve ser de responsabilidade das três esferas do poder. Deste modo, cabendo a todos a promoção e o incentivo ao turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 1988). Por outro lado, há constrangimentos e restrições de disponibilidade de recursos para determinados setores como o turismo em nível municipal devido ao sistema federativo fiscal e tributário vigente no Brasil.

Entende-se que novas demandas geradas pela atividade turística no intuito de solucionar problemas ou criar novas “oportunidades econômicas” (VELASCO, 2011) possibilitam que o poder público municipal intervenha na organização e no fomento da atividade turística. Assim, argumenta-se que os municípios podem desenvolver a capacidade de produzir políticas públicas de turismo, que “após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” (SOUZA, 2006, p. 26). Tais políticas podem resolver ou mitigar problemas públicos, bem como promover o desenvolvimento de atividades turísticas, que po-

14 Agradecimentos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Brasil (CNPq – Processo 309363/2019-5), à Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG - PPM-00049-18) e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação, Brasil, financiamento 001. Agradecimentos complementares aos organizadores da obra.

dem se tornar alvo de investimento para superar situações de estagnação ou retração deste setor nos municípios.

Neste sentido, em condições ideais de autossuficiência dos governos municipais, os mesmos teriam capacidade para desenvolver suas políticas públicas que promoveriam ações específicas para a localidade, sem que houvesse a obrigatoriedade de apenas implementar políticas *top-down*. A prática de implementação verticalizada, que pode ser comum no setor turístico, é considerada, em muitos casos, pouco adequada aos territórios, justamente por não levar em conta suas especificidades. Assim, as peculiaridades de cada município podem definir como as políticas públicas devem ser elaboradas para atender às suas premências (SILVA, 2015), bem como às oportunidades relacionadas ao turismo.

A partir da segunda década de 2000, o turismo criativo se tornou objeto de interesse governamental no Brasil como forma de prospectar o município para outras regiões/países, assim como atrair novos fluxos de pessoas para o seu território. O intuito é dinamizar de forma socioeconômica, ou mesmo alternativa, os espaços já massificados, que podem estar sofrendo impactos negativos derivados da atividade turística. Desta forma, surge mais “como atrativo complementar” visto que “o turismo criativo tem crescido devido ao seu caráter de proporcionar experiências diferenciadas para o turista” (FAGUNDES; ASHTON, 2016, p.10).

Neste sentido, verificou-se a existência do Programa Porto Alegre Turismo Criativo, conduzido como uma política pública de desenvolvimento turístico diferenciado pela criatividade em nível local, o que o torna uma referência por ser o primeiro município no Brasil a lançar um programa de turismo criativo, fator que justifica sua escolha. Neste sentido, o objetivo deste estudo é compreender o desenho do Programa de Turismo Criativo como política pública no município de Porto Alegre (RS), Brasil.

A contemporaneidade da prática do turismo criativo pode ser tratada como algo também relevante por ser uma alternativa para despertar a economia da experiência ou incrementar lugares turís-

ticos. Segundo Emmendoerfer (2019a), estudos sobre políticas públicas de turismo criativo, geradas e geridas pelo próprio governo municipal, são emergentes e difusos, e às vezes, com informações restritas e carentes de detalhes em acesso via internet.

Isso dificulta práticas de *policy learning* para *practitioners* e acadêmicos interessados em compreender a configuração e os processos relacionados ao turismo criativo fomentado por governos locais, cujos produtos e resultados de investimento público devem ser compartilhados de forma acessível para minimizar reinvestimentos desnecessários. Tal dificuldade pode ser minimizada com ações e estudos que focam a transparência e a ciência aberta, para auxiliar no registro qualitativo em detalhes a fim de preservar a memória de ações públicas, bem ou incipientemente sucedidas.

Em termos metodológicos, o caso estudado denominado para fins desta pesquisa foi o PPATC-2013, que consiste nas iniciais do Programa Porto Alegre Turismo Criativo, somado ao ano de sua materialização e divulgação pública. Esta pesquisa *ex-post-facto* foi conduzida no âmbito do Grupo de Pesquisa em Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC¹⁵) e para atingir o objetivo proposto, adotou-se a epistemologia pragmatista (DEWEY, 2007) onde o foco está em compreender como o desenho do PPATC-2013 foi feito a partir das experiências existentes e apropriadas que foram articuladas para influenciar o turismo no município em estudo. Neste sentido, foram aplicadas as técnicas de coleta de dados: bibliográfica, documental, observação de campo e entrevistas.

A pesquisa bibliográfica, disponível nas referências deste texto, foi útil para situar parte da teoria que orientou a elaboração do desenho do PPATC-2013. Partindo dessa seção, descreveu-se

15 Trabalho desenvolvido no âmbito da comemoração local dos 10 anos (2012-2021) do Grupo de Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos (GDTeC) do Núcleo de Administração e Políticas Públicas (NAP2), Universidade Federal de Viçosa (UFV), em conexão com a comemoração global de 2021 - Ano Internacional da Economia Criativa para o Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU).

o desenho do PPATC-2013, a partir de fontes documentais disponibilizadas de forma impressa (Plano Plurianual - PPA 2014-2017 de Porto Alegre e as Diretrizes Básicas do Programa¹⁶), as quais foram identificadas no contato direto e nas comunicações eletrônicas com os gestores públicos e *policymakers* corresponsáveis pelo Programa em estudo, instituído pela Secretaria Municipal de Turismo da Prefeitura de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, no mandato gestor 2013-2016. Ressalta-se que foram realizadas observações in loco com anotações pelos pesquisadores e entrevistas com esses participantes da pesquisa no período de 2017-2018. Os dados coletados permitiram organizar, sob a lógica indutiva e por saturação das narrativas apreendidas, a terceira seção deste estudo sobre o desenho do Programa. A última seção, antes das conclusões e considerações finais, foi dedicada às discussões e reflexões do desenho do PPATC-2013 à luz da revisão bibliográfica especializada.

Ressalta-se que informações adicionais com detalhamento do percurso metodológico empregado para o alcance de parte dos resultados sobre a temática em estudo podem ser obtidas no trabalho de Niquini (2019), parte de um projeto de investigação mais amplo com aprovação (parecer: 2.831.776) no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) no Brasil.

O DESIGN DO PROGRAMA PORTO ALEGRE TURISMO CRIATIVO – PPATC-2013

O município de Porto Alegre está situado na cartografia exposta na Figura 1, sendo reconhecido por sua vocação em turismo de negócios e de grandes eventos, tornou-se referência no Brasil para esses segmentos. Segundo Canton (2009), o turismo de negócios e eventos

16 Documento originalmente impresso, digitalizado para fins deste estudo. Cf. Porto Alegre (2013).

tem se destacado para atender a esse público exigente e vem ganhando atividades criativas e inovadoras para satisfazer a essas novas demandas. A inclinação de Porto Alegre para o turismo de negócios e eventos, foi percebida em 2016 quando a cidade foi classificada como a terceira no *ranking* de eventos internacionais, movimentando 182 milhões (PORTO ALEGRE, 2016), se mantendo entre os 10 principais destinos de eventos no Brasil em 2019 (O SUL, 2020).

Figura 1 – Mapa da localização de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.



Fonte: Elaboração própria a partir de imagens de domínio público na internet, 2021.

A despeito disso, a permanência de dois a três dias dos turistas na cidade se manteve relativamente inalterada desde o início desta segunda década do século XXI, o que pode estar associado à ausência de um turismo de lazer diversificado e consolidado que possa ampliar a estadia de turistas na cidade. Tal problema foi um dos motivos indutores para fomentar novas atividades turísticas¹⁷ e de lazer visando consolidar a cidade no cenário nacional, desenvolvendo roteiros turísticos conforme Figura 2.

17 Inclusive o Turismo Criativo, que devido ao desenho do seu Programa e aspectos relacionados ao mesmo, não contribuiu para mitigar este problema público do setor turístico. Isso será melhor percebido até o final deste capítulo.

Figura 2 - Mapa turístico de Porto Alegre.



Fonte: FECOMÉRCIO (2021).

Verificou-se que o déficit de permanência e da pequena procura pelo turismo de lazer em Porto Alegre não como um problema, mas sim como uma oportunidade de modificar esse cenário. Em seus estudos, Subirats (2006) externaliza a importância de uma boa definição do problema, para então se transformar no ponto de partida para o *design* de uma política pública. A partir da identificação do problema, o poder público municipal entende que é preciso desenvolver um novo meio de ofertar a atividade turística pela introdução do conceito de turismo criativo no município “entendido como a oferta a turistas de experiências de aprendizagem de conteúdos locais, singulares e autênticos, por meio de oficinas, workshops e atividades diversas[...]” (PORTO ALEGRE, 2013, p. 12). Assim, o PPATC-2013 emergiu como alternativa, pautada em uma versão conceitual primária e indutora de outras expressões posteriores de turismo criativo (DUXBURY; RICHARDS, 2019), visando dinamizar a atividade turística de lazer, além de negócios e eventos.

Porto Alegre¹⁸ pode ser considerado pioneiro em turismo criativo no Brasil principalmente pelo reconhecimento internacional da *Creative Tourism Network* (CTN)¹⁹, cujo escopo é desenvolver o turismo criativo. O desenho do PPATC, instituído pela Secretaria Municipal de Turismo da Prefeitura de Porto Alegre no período de 2013-2016, buscou apostar na inovação implementando o conceito de turismo criativo de forma pioneira no Brasil, ao apresentar publicamente diretrizes básicas para esta atividade turística. Estas indicam que o Programa se balizou em outros destinos consolidados de Turismo Criativo, como Paris, Barcelona e Santa Fé com assessoria da rede CTN (PORTO ALEGRE, 2013, p. 14). O desenho do PPATC-2013 começou inicialmente a ser elaborado “em janeiro de 2013, centralizados a um servidor e um consultor, que estiveram à frente de toda a pesquisa do conceito de turismo criativo, das traduções da bibliografia e da formação do programa” (NIQUINI, 2019, p. 42).

O PPATC-2013 foi lançado publicamente em junho de 2013, juntamente com as primeiras oficinas (*workshops*) a serem ofertadas de turismo criativo no município, com a logotipo (selo identitário do Programa) como forma simbólica (Figura 3) desse conceito.

18 Este município tem sido considerado como uma das melhores capitais brasileiras para se morar, trabalhar, fazer negócios e estudar com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), conquistando o destaque pela Organização das Nações Unidas (ONU) como a Metrópole nº 1 em qualidade de vida do Brasil. Cf. <http://www.encontrariograndedodosul.com.br/sobre-porto-alegre.htm>

19 O turismo criativo ganhou destaque em nível internacional a partir de 2010, com a criação e as ações de promoção turística desta rede, sediada na Fundació Societat i Cultura (FUSIC) de Barcelona, Espanha. Esta rede tem o escopo de promover destinos que tendem a trabalhar o turismo criativo, difundindo as cidades com interesse e potencial para fomentar a atividade. Neste âmbito, policymakers da Secretaria Municipal de Turismo de Porto Alegre participaram da Feira Internacional de Turismo (FITUR), em janeiro de 2012, na cidade de Madrid, Espanha, no intuito de divulgar a cidade de Porto Alegre. No decorrer da feira, os representantes do turismo de Porto Alegre se depararam pela primeira vez com o conceito de turismo criativo por meio desta rede. Até aquele momento, o conceito era desconhecido pelos policymakers de Porto Alegre, foi quando despertou o interesse e vislumbrou-se sua possível aplicação no município. Cf. <http://www.creativetourismnetwork.org/porto-alegre/>

Figura 3 – Logo do Programa Porto Alegre Turismo Criativo.



Fonte: Porto Alegre (2013).

A logo empregada pode ser considerada inovação de *marketing* no setor público para (re)posicionar e diferenciar a imagem do município (EMMENDOERFER, 2019c), o qual tinha no plano de gestão (2013-2016) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o turismo criativo como meio de desenvolvimento de uma ambiência do município para a inovação, potencializando a noção de uma cidade inovadora²⁰.

Essa noção ampliava seu valor público com o conceito de turismo criativo empregado, sustentado na idéia de proporcionar uma sensação de autenticidade relativa a uma cultura local, por meio de oficinas com um forte componente prático e pautado em experiências criativas, que ocorrem em pequenos grupos em casa ou no local de trabalho dos formadores, aproximando-se da comunidade local (RAYMOND, 2007). Tal conceito pode ser classificado como a primeira versão ou uma forma, não única e nem exclusiva, de se iniciar o turismo criativo em um determinado território, em que se oferece aos visitantes a oportunidade de desenvolver seu potencial criativo por meio da participação ativa em cursos e experiências de aprendizagem que são características do destino de férias onde são realizados (DUXBURY; RICHARDS, 2019).

20 Cf. Relatório Anual de Atividades da Prefeitura Municipal: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/srpeo/default.php?p_secao=94

A despeito disso, serviu de base para a definição do objetivo geral do PPATC-2013 que era “implementar e desenvolver o turismo criativo no município de Porto Alegre como fonte de diversificação da oferta turística e de fomento à sustentabilidade cultural, social e econômico local” (PORTO ALEGRE, 2013, p. 24). A partir dos estudos e a definição do conceito de Richards e Raymond (2000), outras categorizações foram empregadas a respeito do turismo criativo. A *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) descreve que “provocando uma mudança de modelos convencionais de heranças baseadas no turismo cultural para novos modelos de turismo criativo centrado na criatividade contemporânea, inovação e conteúdo intangível” (OECD, 2014).

Conforme estabelecido nas diretrizes básicas do PPATC-2013, seu objetivo estava alinhado com agendas globais e nacionais para o desenvolvimento da economia criativa pelo turismo (EMMENDOERFER; ARAUJO; FIORAVANTE, 2018 e EMMENDOERFER *et al.*, 2021), o que fortalecia o apelo em prol do turismo criativo e o potencial de obter acesso a recursos públicos supramunicipais.

Assim, visando lidar com o problema que envolvia a introdução deste modelo de turismo como meio de agregar valor e dinamização do mesmo no município, foram estabelecidos os objetivos específicos:

- Valorizar a cultura local, contribuindo para a preservação do patrimônio tangível e intangível do destino e a consequente promoção de novas formas de sustentabilidade cultural local;
- Enriquecimento cultural e melhoria da hospitalidade decorrente das trocas de experiências entre turistas e residentes;
- Maior independência da sazonalidade do destino, o que viabiliza alternativas para baixas temporadas;
- Agregação de setores locais que não possuíam conexão direta com o turismo, tais como tecnologias sociais, ciência, *design*, fomentando suas atividades e gerando novas alternativas de renda; e

- Diversificação da oferta do destino e a possibilidade de complementação de outras modalidades de turismo.

As principais categorias (segmentos econômicos) previstas no PPATC foram: artes visuais, artes cênicas, artesanato, música, tradicionalismo gaúcho e educação, tecnologia social, ciências e tecnologia, leitura, multimídia, gastronomia, moda e qualidade de vida. Observou-se que para auxiliar o Programa, foram consideradas parcerias estruturais em ateliês e escolas de arte, centros culturais, centros de tradições gaúchas (CTGs), escolas de gastronomia; escolas criativas; espaços públicos; galerias de arte; museus e teatros; propriedades rurais e outras entidades e instituições (PORTO ALEGRE, 2013, p. 24).

Para constatar o potencial criativo de Porto Alegre, realizou-se um inventário das possibilidades da cidade ligadas ao criativo, observando a originalidade e artistas renomados e com algo autóctone ligado a Porto Alegre. Para que os outros atores fizessem parte do programa, o poder público municipal lançou um chamamento público em jornais da cidade informando e apresentando o PPATC-2013.

A partir do lançamento das Diretrizes Básicas do Programa Porto Alegre Turismo Criativo, as atividades (oficinas ou *workshops* sobre conteúdos relacionados às categorias acima) já estavam em funcionamento no município em caráter experimental. Tal experimentalismo, reiterou a possibilidade de desenvolver um conceito ainda novo no Brasil para resolver o problema identificado no turismo do município, atribuindo-lhe o *status* de poder público tornando-o relevante para fazer parte da agenda pública. Ressalta-se que nesses momentos, algumas ideias/ações são discutidas e outras não, muitas vezes essas discussões só ocorrem quando há um contexto favorável para que isso ocorra (NIQUINI, 2019), como foi o ano de 2013, que inclusive era véspera da edição da Copa do Mundo de Futebol Masculino no Brasil. Assim, o PPATC-2013 foi inserido no Plano Plurianual – PPA 2014-2017 pela Prefeitura de Porto Alegre (Figura 3), com seguinte descrição:

Figura 3 – PPATC-2013 no PPA 2014-2017 da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Ação: 1676 - INOVAÇÃO COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL DO TURISMO

Descrição: Desenvolver o Programa de Turismo Criativo no município de Porto Alegre.

Finalidade: Ampliar a oferta turística e as vantagens competitivas por intermédio do fomento ao empreendedorismo e da valorização da cultura local.

Produto: Consolidação da rede de Turismo Criativo no município de Porto Alegre

Unid. Medida: Número de novos atrativos e/ou atividades de Turismo Criativo

	2014	2015	2016	2017	
Metas:	1	2	0	0	

	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Despesas Correntes	71.100	75.010	0	0	146.110
Despesas de Capital	0	0	0	0	0
TOTAL GERAL	71.100	75.010	0	0	146.110

Fonte: Porto Alegre (2014, p. 55).

Diante do poder público, o turismo criativo deve ser visto como alternativa para solucionar problemas ou impulsionar o turismo no seu município. A criatividade pode ser um recurso estratégico enquanto opção de política para estimular uma série de resultados econômicos, culturais e sociais (RICHARDS, 2011). O potencial de lugares que se revitalizaram a partir da criatividade é enorme. O poder público tem em mãos inúmeras possibilidades de se trabalhar o turismo criativo, não apenas envolvendo o turista, mas também os moradores que buscam meios de se reinventar ou mesmo aprender a partir de algo que é do seu cotidiano, mas que nunca cativou o poder público e a própria comunidade. Cidades como Londres, Rotterdam ou Xangai, uma vez na vanguarda da velha economia industrial, estão agora também na vanguarda da economia criativa, pelo menos em parte, por causa de sua oferta abundante de “espaços criativos” reabilitados (RICHARDS, 2011). Esses são alguns caminhos possíveis de se trabalhar o turismo criativo por meio de políticas públicas. Neste sentido, Gastal e Moesch (2007, p. 42) defendem que “[...] uma política pública deve ter clareza sobre a concepção de turismo que defende, sobre qual a visão de desenvolvimento buscar e sobre quais são os seus compromissos”. Para Schindler (2014, p. 31), “políticas públicas de turismo é o conjunto de decisões e ações tomadas pelo Estado com o intuito de iniciar e/ou desenvolver atividade turística em determinada localidade, buscando beneficiar tanto a comunidade autóctone quanto para quem a visita”.

Já em outubro de 2013, ocorreu a 1ª Conferência Brasileira de Turismo Criativo em Porto Alegre, como forma de legitimar as relações institucionais com a rede internacional CTN, convidando sua fundadora Caroline Couret, bem como o pesquisador Greg Richards para participarem deste evento. A participação deles reiterou a posição do município e dos participantes como pioneiros do turismo criativo, respectivamente, em níveis local e global, registrado na Declaração sobre o Futuro do Turismo Criativo (RICHARDS, 2013). Esta conferência buscou também demonstrar a integração dos eixos estratégicos do Programa, publicizando o cronograma de atividades do Desenho do PPATC (Figura 4). Ademais, o programa almejava se destacar no cenário nacional e internacional, como já mencionado, mas também ampliar o turismo como forma de desenvolvimento socioeconômico de Porto Alegre.

Figura 4 – Cronograma do desenho experimental do PPATC-13 divulgado na 1ª Conferência Brasileira de Turismo Criativo em Porto Alegre.



	MÊS 1 abr	MÊS 2 mai	MÊS 3 jun	MÊS 4 jul	MÊS 5 ago	MÊS 6 set	MÊS 7 out	MÊS 8 nov	MÊS 9 dez	MÊS 10 jan	MÊS 11 fev	MÊS 12 mar
COLETA DE INFORMAÇÕES												
MAPEAMENTO DE ATRATIVOS POTENCIAIS												
SENSIBILIZAÇÃO DOS AGENTES												
AVALIAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS ATRATIVOS												
QUALIFICAÇÃO DOS AGENTES												
LANÇAMENTO DO DOCUMENTO DE REFERÊNCIA DO PROGRAMA												
LANÇAMENTO DO SITE PORTOALEGRECRIATIVA.INFO												
CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE TURISMO CRIATIVO												
OBSERVAÇÃO DE BOAS PRÁTICAS												
RELACIONAMENTO INSTITUCIONAL												
RELACIONAMENTO COMERCIAL												

Fonte: Dados da pesquisa obtidos na Secretaria Municipal de Turismo de Porto Alegre, 2013.

Mesmo com esse direcionamento estratégico e embasados na definição de problema e nos estudos de Subirats (2006), corrobora-se que os problemas públicos ainda não recebem a atenção necessária, pois a partir das entrevistas com os *policymakers* do PPATC-2013, verificou-se que não houve um estudo mais aprofundado do problema que motivou o *design* do Programa.

Um dos fatores identificados foi a falta da pesquisa de oferta e demanda e do perfil do turista para identificar qual segmento turístico se adequaria à cidade e mesmo se já havia algum tipo de procura de atividades turísticas voltadas à criatividade e inovação. Em termos teóricos, observou-se que o problema não recebeu a atenção necessária, não houveram pesquisas aprofundadas sobre o mercado, oferta, demanda turística e perfil do turismo criativo para Porto Alegre.

Outro aspecto pouco valorizado no desenho do PPATC-2013 foi a forma de inserção dos atores ofertantes. Sobre isso, o poder público buscou nomes de artistas com reconhecimento, que trabalhavam com a economia criativa tradicional (artístico-cultural). Observou-se que o desenho falhou no ponto de identificar as reais características do município e na comunidade na busca das atividades que pudessem ser caracterizadas criativas. Com base nas entrevistas dos *policymakers*, as oficinas ofertadas em Porto Alegre poderiam ser feitas em qualquer lugar, descaracterizando o que se espera das atividades voltadas ao turismo criativo, onde o lugar e o *placemaking* criativo fazem a diferença nesta experiência turística.

Essas criticidades podem ter sido motivos indutores da não continuação das atividades do PPATC para além do seu experimentalismo, repercutindo na incipiência de dados observados sobre este Programa nos relatórios anuais das atividades de gestão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Apesar de observar que houveram falhas na definição do problema e por consequência no desenho do Programa, o poder público tinha estabelecido que o intuito era fomentar e firmar a cidade de Porto Alegre na temática de turismo de lazer por meio do PPATC-2013, que durou dois anos, conforme os relatórios anuais de atividades da gestão municipal. Isso indicou a apropriação do turismo criativo como inovação no setor público centrada em uma *fast policy de marketing*, que segundo Peck e Theodore (2015), é uma forma de operacionalizar o governo local experimental, por meio de artes visuais, eventos e publicidade para promover com agilidade uma ideia de projeto de desenvolvimento socioeconômico para o município.

Era perceptível que o conceito Europeu foi inserido no desenho do PPATC-2013, talvez pela falta de estudos para saber se a atividade seria praticável de forma efetiva na cidade. Entende-se que um desenho de política pública de turismo deve emergir a partir da realidade comum da sua localidade, respeitando a regionalização e as necessidades da comunidade.

Outro aspecto observado foi o desenho da política pública baseadas em mimetismos (BOUTINET, 1990), ou seja, cópias de políticas que ocorrem em outros lugares. Muitas vezes, os governos usam modelos já existentes em outros locais, sem se preocuparem com as ressignificações necessárias. Se inspirar em programas que deram certo é considerável, mas não é interessante implementar uma cópia de outro local. Há peculiaridades que cada local possui, e tudo isso deve ser observado quando pretende-se elaborar um *design* de política pública de turismo.

No turismo criativo, a singularidade é essencial para desenvolver as atividades criativas, com atividades que sejam únicas. Torna-se necessário observar que cada localidade que deseja implementar o turismo criativo deve realizar um trabalho junto a quem ali vive, a fim de mapear elementos culturais e históricos que possam ser utilizados. É

importante se basear em programas que deram certo, mas é imprescindível que ocorram as ressignificações necessárias, caso contrário, tornará o turismo criativo mais um produto para a sua localidade. Em seus estudos Richards (2011), indica que criatividade pode acontecer em qualquer lugar, mas o importante é relacionar o processo criativo com o destino e inseri-lo na cultura e identidade locais”. Em Porto Alegre, a inclusão da categoria tradicionalismo gaúcho é o diferencial do programa, sendo que, só ali é possível vivenciar a cultura gaúcha sem teatralização da forma mais tradicional possível.

No desenho do Programa, principalmente o publicizado e disponível na internet, observa-se a presença sem maiores destaques da tradição gaúcha que deveria ser mais articulada com as atividades de turismo no município. De acordo com os *policymakers* do PPATC-2013, dentro da vocação e riqueza cultural do estado do Rio Grande do Sul, pela forma da colonização, há várias etnias representadas no estado, e que o poder público sabia que precisava aproveitar de alguma forma essa riqueza cultural do tradicionalismo gaúcho.

Esse pode ser descrito como um Movimento cultural originado no Rio Grande do Sul que expressa o apego de parte da população do estado pelas coisas do campo e por episódios históricos mitificados da região. Além disso, tem como representação simbólica os antigos gaúchos – um tipo social do Pampa (que também serve como representação mítica dos habitantes do estado) - sendo por isso, também essa manifestação chamada de “gauchismo”. O Movimento possui suas expressões culturais próprias demonstradas na música, na dança, nas indumentárias, nos trajes, nos jogos, no gosto pelo cavalo e 23 atividades campeiras, bem como diversas expressões inspiradas na realidade rural (KONFLANZ, 2013, p. 22).

A implantação do desenho PPATC-2013 foi incipiente e o projeto Turismo de Galpão²¹ surgiu como um redesenho não revisitado formalmente do Programa e como principal ação para torná-lo efetivo no âmbito do PPA 2014-2017 de Porto Alegre. Reconhece-se que o Turismo de Galpão só foi possível pela existência do Porto Alegre Turismo Criativo, o qual foi a base de sua inspiração. Molina (2011) explica que cada local deve implementar o turismo criativo como desejo, sendo que em cada espaço este ocorrerá a partir das peculiaridades locais. O conceito criado na Europa, e hoje implementado em vários países, não segue um modelo, mas sim as características já mencionadas. O turismo criativo pode funcionar com sucesso em um local, mas falhar em outro, fazendo uso das mesmas características se houver a transposição de um plano (MOLINA, 2011). Desse modo, pode-se embasar em modelos que deram certos, mas são imprescindíveis as ressignificações necessárias para cada lugar.

Ressalta-se que o Turismo de Galpão, por acontecer dentro de um evento já fortalecido na cidade, teve maior demanda e hoje já faz parte do Acampamento Farroupilha²². Neste evento criativo anual, o turismo criativo é denominado turismo de galpão, onde se mantêm as características essenciais do PPATC, sendo o único local onde atividades relacionadas ao programa acontecem na cidade, com envolvimento de pessoas de várias outras localidades do estado do Rio Grande do Sul.

21 A ideia de que o Turismo de Galpão seja um (re)design do Programa Porto Alegre Turismo Criativo é uma análise emergente resultante desta pesquisa com foco na análise de política pública de turismo criativo. Sobre o Turismo de Galpão (Cf. HÜMMEL, 2016; NIQUINI, 2019)

22 O evento hoje conhecido como Acampamento Farroupilha nasceu junto com a criação do Parque da Harmonia (av. José Loureiro da Silva, 255), em 1981. Desde então, ali se realiza entre 7 e 20 de setembro uma das maiores festas folclóricas do Brasil, que reúne quase 400 entidades, sendo quase 90% delas de cunho cultural, com média de visitação total estimada em número próximo de um milhão por edição. Com 65 hectares, a paisagem do parque, que normalmente se caracteriza por diversos aspectos da tradição campeira gaúcha, com churrasqueiras ao ar livre e galpão crioulo, desmobiliza em setembro seus recantos de recreação infantil, futebol na areia, quadras de vôlei, local para pesca, aereo e nautimodelismo para sediar o Acampamento Farroupilha. O evento oferece uma série de serviços, como praça de alimentação, feiras de artesanato e literatura, banheiros, posto de saúde, sinal de internet sem fio (wireless) gratuito, terminais de bancos, segurança e estacionamento vigiado. Cf. Porto Alegre (2021).

DISCUSSÕES E REFLEXÕES SOBRE O DESENHO DO PPATC-2013

Um desenho de Políticas Públicas de Turismo (PPTur) pode ser analisado a partir de suas entregas para a sociedade que podem ser verificadas, pelo menos, por meio do alcance das ações e atividades realizadas, bem como pela avaliação de resultados da PPTur. Isso serve para a transparência e prestação de contas públicas, bem como pode contribuir para a aprendizagem coletiva em políticas públicas de turismo. Porém, dados e informações sobre esses aspectos no que concerne ao PPATC-2013 não foram identificados na pesquisa. Por quê?

Um fato que justifica esta ocorrência é a não atualização explícita com comunicação institucional do desenho original do PPATC-2013 pelos *politymakers* e gestores públicos corresponsáveis. Isso foi observado durante a pesquisa de campo *in loco* e em diálogo com os participantes da pesquisa, cujos registros, readequações e atualizações no Programa não ocorreram. A ausência desse processo sistematizado e informatizado pode comprometer a compreensão qualificada e a efetividade do desenho de qualquer programa ou política pública, bem como banalizar a qualidade do trabalho realizado por profissionais e servidores públicos no setor do Turismo.

Isso também enaltece a dimensão essencialmente promocional e retórica de PPTur, ao não fazer uso efetivo de instrumento de planejamento, fomento da atividade ou forma de solucionar problemas advindos da atividade turística. Velasco (2011) expressa ainda que as políticas públicas são nitidamente recorrentes nos governos, entretanto, há pouca materialização do que foi formatado nos planos de governo. Em suma, o PPATC-2013 teve um aspecto importante de dimensão política em nível municipal: apoiar o plano do governo municipal no que tange a inovação, pelo menos em termos de introduzir o Turismo Cria-

tivo como uma novidade (EMMENDOERFER, 2019b), potencialmente aplicável a realidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

Políticas públicas que não são elaboradas a partir da real necessidade, na maioria das vezes tornam-se mal executadas e sem resultados satisfatórios, ou ainda, tornam-se inviáveis em seus experimentalismos. Segundo De Paula e Moesch (2013, p. 191) políticas públicas em nível macro são construídas por “equivocos, tais como: fraca articulação com outras políticas setoriais, centralização de planejamento e coordenação da política de turismo, ausência da definição clara de objetivos, metas e prioridades”. As políticas públicas deveriam ser criadas e desenhadas de forma coparticipativa a partir da real necessidade do seu território. Quando toda a política é feita no município com a participação local e regional na elaboração de políticas públicas, evita-se que ocorra a adoção de uma modelo *top down*. Quando se trata da real necessidade do local e participação, investe-se em programas que poderão ser bem implementados e ter bons resultados, atendendo a real demanda.

Os governos, principais produtores de políticas públicas de turismo, devem articular a elaboração de suas ações a outras pastas para uma construção interdisciplinar e articulada entre outros segmentos que se relacionem com o turismo, cita-se como exemplo, cultura, meio ambiente, patrimônio e mobilidade urbana. O poder público municipal deve entender que as atribuições estatais com o turismo precisam fornecer as diretrizes e facilitar os processos. Scott (2011) afirma que os governos têm um interesse especial pela atividade turística, devido aos seus impactos econômicos, sociais e ambientais. Além disso, o turismo é visualizado como alternativa para o desenvolvimento de muitas localidades (PIMENTEL; CARVALHO, 2014). O turismo criativo torna-se possível elemento para mudar o cenário de diferentes espaços, e vislumbra-se nele um grande potencial, mas há pouco investimento (veja a Figura 3) e nem preocupação substantiva com a atividade.

Diante do exposto, constata-se que os estudos relacionados às políticas públicas no âmbito do turismo ainda são primários e sem aprofundamentos teóricos. No entanto, o estudo em questão tem a intenção de contribuir para o campo dos estudos de políticas públicas de turismo, como auxílio a outros pesquisadores. Observa-se que, as políticas são elaboradas sem aferir a real necessidade do município e sem que haja as análises necessárias para a construção de uma política pública consistente. Assim, compreender o desenho da política pública de turismo é um ponto de partida adequado para o analista que se ocupa desta tarefa.

CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

As pesquisas relacionadas às políticas públicas de turismo têm se constituído como campo complexo e em construção, mas que aos poucos vêm se estabelecendo entre estudiosos e chamando atenção dos gestores públicos dos impactos no planejamento e gestão da atividade turística.

O Programa Porto Alegre Turismo Criativo pode ser considerado por *policymakers* que buscam elaborar políticas de turismo criativo no país. O programa pode ser visto como referência porque, para a sua elaboração, houve um extenso trabalho para entender o conceito ainda pouco difundido. A partir dos estudos, criou-se as diretrizes básicas do programa baseadas no conceito de turismo criativo que pode servir como inspiração para ressignificação em outros municípios que queiram desenvolver programas relacionados a este tipo de turismo.

Assim, as práticas de Turismo Criativo de outros lugares podem inspirar e definir projetos e políticas públicas, porém o PPATC-2013 demonstrou que é necessário ressignificar e articular o desenho proposto com práticas tradicionais do lugar ou região. Tal articulação

requer gestores e burocratas de nível de rua capacitados para lidar com estas novas demandas com o setor turístico, mas também com os provedores de bens e serviços culturais, para que ocorra benefícios para os setores e seus *stakeholders*.

Isso quer dizer que um bom projeto pode ser mais expressivo e gerar mais resultados benéficos para o setor do que um programa à procura de projetos que possam “dar certo” e serem efetivos. Logo, um desenho de políticas públicas de turismo criativo não pode ficar distante da realidade para sua efetivação, exigindo um *redesign* ou a decisão de terminar um programa que nasce precoce de conteúdos e de diálogos com (potenciais) interessados para sua efetivação.

Contudo, este estudo demonstrou que o turismo criativo pode ser uma alternativa para dinamizar e desenvolver territórios que já tenham o turismo consolidado, elevando atividades que antes não eram pensadas para o turista, evidenciado o morador como parte integrada e ofertante de atividades voltadas ao cunho criativo. Outra ótica do turismo criativo é de avultar-se de outros espaços da cidade que enfrentam a massificação da atividade turística com o propósito de levar os turistas a locais pouco explorados, mas com potencial de impulsionar o turismo naquele espaço.

Assim o turismo criativo pode ser aplicado como alternativa para desenvolver o turismo em cidades que ainda não exploram estas atividades. Este tipo de turismo torna-se uma alternativa para um município que procura desenvolver estas ações enquanto oportunidades de desenvolvimento econômico e social, fomentar o empreendedorismo no setor, incentivar o engajamento das comunidades residentes, gerando novas vagas de emprego e elevando a cidade a um destino turístico.

Como futuras pesquisas, sugere-se que se façam trabalhos para verificar se as atividades do Turismo de Galpão tiveram continuidade pelos ofertantes, poder público ou ambos. E a partir do conceito de turismo criati-

vo, entendendo que ele pode ser dinâmico, aperfeiçoável e territorialmente situado (DUXBURY; RICHARDS, 2019), possam surgir estudos para maior compreensão do tema e viabilizar trabalhos em locais que não praticam a atividade turística, mas que podem fomentar a partir ou em articulação com o setor criativo. Assim, espera-se que a partir deste trabalho outros interessados nas vertentes apresentada deem continuidade aos estudos sobre o tema, buscando novos lugares para além de outras capitais brasileiras como Recife e Brasília, que vêm trabalhando o turismo criativo como uma alternativa. Neste sentido, a experiência relatada e discutida neste capítulo pode propiciar avanços para essas e outras localidades no Brasil que buscam desenvolver políticas públicas de turismo, incluindo o turismo criativo como algo focalizado ou integrado com outras ações em andamento em várias escalas territoriais, como os distritos criativos²³.

REFERÊNCIAS

BOUTINET, J. *Antropologia do Projecto*. Lisboa: Instituto Piaget, 1990.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [*Diário Oficial da República Federativa do Brasil*]. Brasília: Casa Civil, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 out. 2021.

CANTON, A. M. Evento, um potencializador de negócios. Segmentação do mercado turístico: estudos, produtos e perspectivas. In: PANOSSO NETTO, A. ANSARAH, M. G. dos R. (Orgs.). *Segmentação do mercado turístico: estudos, produtos e perspectivas*. Barueri, SP: Manole, p. 197-212, 2009.

PIMENTEL, T; CARVALHO, F. Fatores condicionantes do planejamento e da gestão em destinos turísticos: um quadro teórico de análise. In: PIMENTEL, T; EM-MENDOERFER, M; TOMAZZONI, E. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul, RS: Educs, 2014. cap. 6, p. 151-189.

DE PAULA, A. T.; MOESCH, M. M. Pela transversalidade da questão social nas políticas públicas setoriais: um ensaio sobre as políticas públicas de turismo. *Caderno virtual de turismo*, v. 13, n. 2, 2013.

²³ <https://via.ufsc.br/o-que-sao-distritos-criativos/>

DEWEY, J. O desenvolvimento do pragmatismo americano. *Scientiae Studia*, v. 5, n. 2, p. 227-243, 2007.

DUXBURY, N.; RICHARDS, G. Towards a research agenda for creative tourism: developments, diversity, and dynamics. In: DUXBURY, N.; RICHARDS, G. (Eds.). *A research agenda for creative tourism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019. p.1-14.

EMMENDOERFER, M. L.; FIORAVANTE, A. S. A.; ARAÚJO, J. F. F. E. Federal government actions for the creative territories development in Brazilian context. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n.1, p.400-424, 2018.

EMMENDOERFER, M. L. Creative tourist regions as a basis for public policy. In: DUXBURY, N.; RICHARDS, G. (Eds.). *A research agenda for creative tourism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019a. p.151-166. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781788110723.00022>.

EMMENDOERFER, M. L. Innovation, Brazil. In: FARAZMAND A. (ed.) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham, 2019b. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3764-1.

EMMENDOERFER, M. L. *Inovação e Empreendedorismo no Setor Público*. ENAP: Brasília, 2019c. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4236805>.

EMMENDOERFER, M. L. *et al.* Empreendedorismo em políticas públicas no contexto da economia criativa brasileira. *Reuna*, v. 26, n.2, p.91-110, 2021.

FAGUNDES, C.; ASHTON, M. S. G. A Oferta turística em Bonito, Mato Grosso do Sul, Brasil: o potencial criativo como diferencial competitivo. *Rosa dos Ventos – Turismo e Hospitalidade*, v. 8, n. 1, p. 1-15, 2016.

FECOMÉRCIO. *Porto Alegre: capital dos gaúchos*. Porto Alegre: FECOMÉRCIO, 2021. Disponível em: <https://rotaseroteiros.com.br/porto-alegre-a-capital-dos-gauchos/>. Acesso em: 25 out. 2021.

GASTAL, S.; MOESCH, M. *Turismo, políticas públicas e cidadania*. São Paulo: Aleph, 2007.

HÜMMEL, Fernanda C. *Turismo criativo: a experiência do turismo de galpão em Porto Alegre*. 2016. 151f. Dissertação (Mestrado Profissional em Turismo). Universidade Federal de Brasília, Brasília, Brasil, 2016.

KONFLANZ, Celso. *A moderna tradição gaúcha: um estudo sociológico sobre o Tradicionalismo Gaúcho*. 2013. 180f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Brasil, 2013.

- MOLINA, S. *Turismo creativo: Em fin de la competitividade*. Santiago: Escritores, 2011.
- NIQUINI, W. T. R. *Política pública de turismo em nível municipal: o caso do Programa Porto Alegre Turismo Criativo*. 2019. 98 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2019.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. *Tourism and the creative economy*. OECD Studies on Tourism. Paris: OECD Publishing, 2014.
- PECK, J.; THEODORE, N. *Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PIMENTEL, T.; CARVALHO, F. C. Fatores condicionantes do planejamento e da gestão em destinos turísticos: um quadro teórico de análise. In: PIMENTEL, T.; EMMENDOERFER, M. L.; TOMAZZONI, E. *Gestão pública do turismo no Brasil: teorias, metodologias e aplicações*. Caxias do Sul: EDUCS, 2014. p. 151-189.
- PORTO Alegre Convention Bureau prevê boas perspectivas para eventos em 2020. *O Sul*, Porto Alegre, 17 fev. 2020. Disponível em: <https://www.osul.com.br/porto-alegre-convention-bureau-preve-boas-perspectivas-para-eventos-em-2020/>. Acesso em: 29 set. 2021.
- PORTO ALEGRE. *Programa Porto Alegre Turismo Criativo: diretrizes básicas*. Porto Alegre: Secretaria Municipal de Turismo/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2013. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5546725>.
- PORTO ALEGRE. *Plano Plurianual - PPA 2014-2017*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smpeo/default.php?p_secao=82. Acesso em: 18 nov. 2021.
- PORTO ALEGRE. *Porto Alegre é a terceira no ranking de eventos internacionais*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/turismo/default.php?p_noticia=186710&PORTO+ALEGRE+E+A+TERCEIRA+NO+RANKING++DE+EVENTOS+INTERNACIONAIS. Acesso em: 05 out. 2021.
- PORTO ALEGRE. *Histórico do Acampamento Farroupilha*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2021. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/acampamentofarroupilha/default.php?p_secao=3. Acesso em: 05 out. 2021.

RAYMOND, C. Creative tourism New Zealand: the practical challenges of developing creative tourism. In: RICHARDS, G.; WILSON, J. (Eds.). *Tourism, creativity and development* (p. 145-157). London: Routledge, 2007.

RICHARDS, G.; RAYMOND, C. Creative tourism. *ATLAS news*, v. 23, n. 8, p. 16-20, 2000.

RICHARDS, G. Creativity and tourism: The state of the art. *Annals of tourism research*, v. 38, n. 4, p. 1225-1253, 2011.

RICHARDS, G. *Declaration on the future of creative tourism: the art of the possible*. Porto Alegre: Academia.EDU, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/4899390/Declaration_on_the_Future_of_Creative_Tourism_The_Art_of_the_Possible. Acesso em: 05 out. 2021.

SCHINDLER, A. A. W. *Políticas públicas aplicadas ao turismo*. Curitiba: Inter-Saberes, 2014.

SCOTT, N. *Tourism Policy: A Strategic Review*. Oxford, Goodfellow, 2011.

SILVA, F. C. *A formação de agenda de políticas públicas de turismo em âmbito local: os casos de Ouro Preto (MG) e Paraty (RJ)*. 2015. 226f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, v.1. p. 199-218, 2006.

VELASCO, M. G. La Política Turística: una arena de Acción Autónoma. *Cuadernos de Turismo*, v. 27, p. 953-969, 2011.

ZAMBRANO-PONTÓN, M. B.; EMMENDOERFER, M. L.; ABRANTES, L. A. Política pública de habilitación y desarrollo socioeconómico en el turismo. *Turismo-Visão e Ação*, v. 21, n. 1, p. 81, 2019. DOI:<https://doi.org/10.14210/rtva.v21n1.p81-98>.