

# A Construção de Cidades de Eventos: O Caso de Gramado (Brasil)

**Yoná da Silva Dalonso**

yonada.dalonso@univille.br

Universidade da Região de Joinville (Joinville/SC Brasil)

**Júlia Maria Lourenço**

jloure@civil.uminho.pt

Universidade do Minho (Portugal)

**Paula Cristina Almeida Cadima Remoaldo**

premoaldo@geografia.uminho.pt

Universidade do Minho (Portugal)



**Resumo**

O presente artigo analisa a influência dos eventos, em especial do evento denominado “Natal Luz”, na cidade de Gramado, Estado do Rio Grande do Sul (Brasil), sob o enfoque das políticas públicas de turismo orientadas para fomentar o desenvolvimento de toda uma região. Neste sentido, este estudo procura identificar as políticas públicas instituídas ao longo do processo de desenvolvimento da cidade brasileira de Gramado no prisma do turismo. O artigo apresenta os principais aspectos da organização do turismo de Gramado, em especial do evento “Natal Luz” e dos planos urbanos da cidade. Para a análise, utiliza-se o modelo conceitual proposto por Elliot (1997) e por Hall (2007), que possibilita identificar o modelo de gestão turística e análise da dimensão organizacional do turismo adotados pelo município. Conclui-se com este estudo que um elemento chave para o sucesso da atividade turística em um destino é a capacidade de reconhecer e lidar com as mudanças que ocorrem durante o percurso do seu desenvolvimento.



## Introdução

Toda cidade é um sistema extremamente complexo e difícil de definir. As definições sobre o conceito de cidade aumentaram de forma exponencial no decorrer do século XX, fazendo com que as controvérsias existentes, gerassem ainda maior complexidade sobre a real definição de cidade. Assim, torna-se válido estabelecer uma aproximação conceitual de cidades, onde se abre o espaço mais para a discussão dos problemas e das suas possíveis soluções, do que da função das cidades (Maricato, 2001).

A história, a paisagem, a arquitetura, o modo de vida e de produção da população são elementos que transformam a formação sócio-espacial através da conjugação de condicionantes exógenos e/ou endógenos de uma localidade ou região. As cidades, portanto, nunca estão congeladas no tempo. Procuram, a todo momento, dar resposta e refletir os desejos dos atores locais. Estes desejos são elucidados por meio de novas formas de conceber os espaços urbanos. Na relação entre as cidades e o turismo, é possível admitir, atualmente, que a atividade turística contribui para a re-territorialização espacial dos lugares. Isto implica que o tamanho pode significar não apenas as características físicas de um lugar, mas também a capacidade de liderança econômica e de atratividade mais amplas do que a dimensão geográfica poderia fazer supor (Chang, 2006).

As cidades enfrentam, portanto, um duplo desafio. Em primeiro lugar, elas têm de ser capazes de responder às expectativas e necessidades da crescente procura turística, atraída pela cultura, pelos negócios, pelo entretenimento, pelas compras, pelos desportos e outras atrações. Sendo assim, elas precisam de renovar e melhorar suas infraestruturas, com a finalidade de se manterem no mercado turístico competitivo. Em segundo lugar, as cidades têm de assegurar que o turismo seja desenvolvido e gerido de forma a beneficiar a população residente, e que não promova a deterioração do ambiente urbano, mas que o valorize, não se tornando um encargo financeiro para a autarquia (Hinckley, 1996).

Neste contexto, este estudo pretende apresentar o percurso de desenvolvimento adoptado

pela cidade de Gramado (Brasil), cujo evento natalício denominado Natal Luz contribuiu significativamente, nas últimas décadas, para transformar o turismo na principal atividade econômica de toda a região envolvente. Com uma população estimada de 34 mil habitantes, a cidade recebe uma média de 5 milhões de turistas ao ano.

O destino apresenta um histórico de organização local e regional, tanto na esfera pública quanto privada, o que tem permitido a construção de políticas públicas de sucesso nas últimas décadas. Tais características elevam Gramado a um dos destinos turísticos mais competitivos do Brasil, provando ser um caso de sucesso de articulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, urbanístico e de turismo.

O presente estudo inicia-se com a análise das políticas e da gestão turística do destino de Gramado, utilizando como ferramenta de reflexão o modelo de gestão e planejamento, proposto por Elliot (1997), bem como o modelo conceptual de Hall (2007), que propõe uma análise da dimensão organizacional de destinos. Na sequência, são apresentados os planos diretores de Gramado, onde se avalia a influência do turismo na construção das políticas públicas de Gramado. Na continuidade, são apresentados os principais aspectos observados nas estratégias regionais para o turismo de Gramado, especialmente em relação ao evento “Natal Luz”, nos planos urbanos da cidade e nos planos regionais de turismo do Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, são apresentados os resultados do estudo e as considerações quanto à trajetória de desenvolvimento das políticas públicas da cidade de Gramado, no âmbito dos eventos.

## Metodologia

A metodologia utilizada para a elaboração do presente estudo baseia-se na pesquisa documental, utilizando como documentos base os planos diretores de Gramado, o Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Rio Grande do Sul e Política Estadual do Turismo, bem como abrangendo a leitura, análise e interpretação de produções bibliográficas, textos, periódicos e fontes virtuais sobre o tema. A pesquisa documental é o estudo que parte de uma minuciosa percepção de documentos.

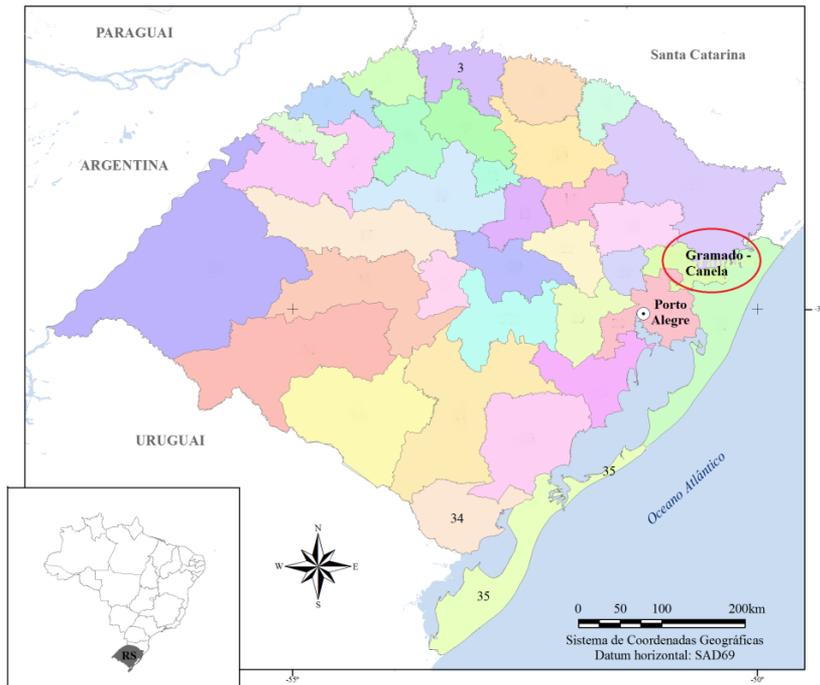
Para Richardson *et al.* (2008), a pesquisa documental refere-se à análise de uma diversidade de documentos e conteúdos que possibilitam o estudo científico como, por exemplo, registros escritos em jornais e revistas, diários, memórias, autobiografias, obras científicas e técnicas, obras literárias, objetos, elementos iconográficos, documentos fotográficos, cinematográficos e fonográficos. Embora pouco explorada, essa técnica pode ser valiosa, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas. Outra vantagem é que a análise permite a obtenção de dados quando o acesso ao sujeito é impraticável.

Quanto aos tipos de dados coletados, eles podem ser classificados em dados primários e secundários. Os dados primários são aqueles que apresentam relação física direta com os fatos analisados, ou seja, foram coletados especificamente para uma determinada investigação. Os dados secundários, por sua vez, referem-se às informações que não apresentam relação direta com o acontecimento registrado, tendo sido reunidos para algum outro propósito que não o estudo imediato em mãos (Richardson, 2008).

## Desenvolvimento

### Políticas e gestão pública do turismo de Gramado

Gramado é um município brasileiro do Estado do Rio Grande do Sul, localizado na região geográfica da Serra Gaúcha (Figura 01). A sua população estimada é de 34 mil habitantes (IBGE, 2013), com uma economia voltada para o turismo, onde 90% da receita é proveniente da atividade turística (Secretaria do Turismo de Gramado, 2013).



**Figura 1.** Localização de Gramado em relação às demais microrregiões do Estado do Rio Grande do Sul e ao Brasil  
 Fonte: Redesenhado a partir de FEE (2011).

Gramado é o principal destino turístico da Região das Hortênsias<sup>1</sup>, compo  pelos municípios de Canela, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula. Localiza-se a 125 Km de Porto Alegre, capital do Estado e esta distância necessita 1 hora e 45 minutos para ser percorrida. A cidade de Gramado é, reconhecida, a nível nacional, como a Capital Brasileira do Cinema. Este título deve-se ao fato do município realizar, desde o ano de 1973, o maior festival de cinema do Brasil (Festival de Cinema de Gramado, 2014) que atingiu nos últimos vinte anos uma dimensão latino-americana. Outro fator que eleva o município a um dos dez principais destinos de eventos do Brasil é a infraestrutura para eventos instalada na cidade. Além do Festival de Cinema, destacam-se o Natal Luz, a Festa da Colônia, o Festival de Turismo de Gramado e o Festival Mundial de Publicidade de Turismo (Tomazzoni, 2007).

<sup>1</sup> A Região das Hortênsias é uma comarca turística do Estado brasileiro do Rio Grande do Sul. A região recebeu esta denominação em função da presença da flor denominada hortênsia. O primeiro a plantá-la na região foi Oscar Knorr, um dos imigrantes alemães mais tradicionais da cidade de Gramado. Aos poucos, tornou-se moda ter jardins de hortênsias aparecendo em jardins privados, praças, ruas e estradas. A cor, tipicamente azul das flores, deve-se à grande quantidade de alumínio que se encontra no solo da Serra Gaúcha.

Sendo uma das cidades localizadas na região mais fria do país, Gramado tornou-se no principal destino turístico de Inverno do Brasil. O evento “Natal Luz”, criado em 1986, reforça as características de cidade “Europeia” e resgata a tradição natalícia, trazida pelos imigrantes alemães. O evento dura 73 dias e tem cerca de 500 atividades espalhadas por toda a cidade (Figura 02). O principal cenário construído para o evento, a Aldeia do Pai Natal, é aberto aos turistas durante todo o ano (Natal Luz, 2014). Em 2013, o “Natal Luz” de Gramado recebeu 1,5 milhões de turistas, atingindo o maior número de visitantes desde a sua criação (Secretaria do Turismo de Gramado, 2013).



Figura 2. Slogan do Natal Luz 2015 Fonte: Natal Luz de Gramado, 

Em 2013 foi inaugurado o parque *Snowland*, espaço que recria o clima europeu com temperaturas abaixo de zero e oferece 7,2 mil metros quadrados dedicados à neve. O parque conta com mais de 30 atividades recreativas, entre elas o esqui com respectiva escola, o *snowboarding*, o *airboarding*, o *snow ball war*, os tobogãs, a patinagem, os jogos com bolas de neve e montanha nevada. A área de alimentação dispõe de mil lugares, com restaurantes que oferecem pratos típicos de lugares onde a neve é predominante no Inverno, como o Chile e a cidade de Bariloche (Argentina).

O Natal Luz de Gramado, além de oferecer uma vasta programação ao público e transformar a cidade num mundo imaginário de encantamento alusivo à quadra natalícia, também é responsável pela geração de renda e emprego. São dezenas de artesãos, produtores, professores, figurinistas, atores, dançarinos, patinadores, skatistas, cantores, tenores, a sua maioria da comunidade local, que se envolvem na produção dos espetáculos. Em relação às atividades de responsabilidade ambiental, a Prefeitura Municipal de Gramado criou o “Projeto Pet”, que prevê o envolvimento de toda a rede de ensino de Gramado, no sentido de arrecadar a maior quantidade de garrafas pet. São arrecadadas aproximadamente 1,5

milhões de garrafas que são transformadas em peças decorativas do Natal Luz. O aluno e a escola que arrecadarem um maior número de garrafas pet recebem um prêmio. O Projeto acontece em Gramado desde 2002 e é exemplo para muitos outros municípios brasileiros (Generosi, 2011).

Desde o surgimento do evento, em 1986, é possível observar inovações na programação em cada edição do evento, consagrando-se como o maior evento natalino do Brasil. O sentimento que a experiência do evento proporciona ao turista motiva o seu retorno à cidade. Este sentimento está, muitas vezes, associado à forma hospitaleira como os visitantes são recebidos, às lembranças que as comemorações natalinas remetem a estes visitantes, bem como a forma inovadora em que o evento se projeta a cada nova edição.

Desde o período da sua emancipação, a qual teve lugar em 1957, que a cidade de Gramado se assumiu como um destino de referência nacional, em relação às práticas de gestão pública e participação comunitária. Por iniciativa do então Governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, este Estado foi o primeiro do Brasil a ter um órgão oficial de fomento do turismo. O SETUR desenvolveu a ideia de que os municípios que tinham vocação turística deveriam constituir os seus próprios Conselhos Municipais de Turismo. Neste contexto, Gramado fundou, em 1961, o Conselho Municipal de Turismo de Gramado, sendo um dos primeiros do Brasil (Goidanich *apud* Fuganti, 2012).

Atualmente, a gestão do turismo de Gramado é empreendida pela Secretaria de Turismo, que atua na promoção do destino e na definição de políticas orientadas para o setor, em conjunto com as demais entidades privadas da cidade, tais como: o Sindicato de Hotéis e Restaurantes; Gramado, Canela Região das Hortênsias Convention & Visitors Bureau; a Câmara de Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo de Gramado (CICSAT) e os restantes dos destinos da Região das Hortênsias. Com base no modelo proposto por Elliot (1997), o Quadro 16 exemplifica a prática adotada por Gramado para a gestão pública do turismo (Quadro 01).

**Quadro 1. A prática da gestão pública do turismo em Gramado**

<b>Porquê?</b>	<p>Porque a atividade do turismo representa, aproximadamente, 90% da economia de Gramado, o poder público municipal desempenha um papel fundamental na articulação com as outras entidades governamentais e com o setor privado, para a gestão pública do turismo.</p> <p>O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado (PDDI), considerado o documento principal de planejamento da cidade, explicita a importância da organização sócio-espacial sustentável do município, tendo como objetivo o desenvolvimento da atividade turística. A própria elaboração do Plano Diretor implicou a mobilização e participação comunitária durante o seu processo de construção.</p>
<b>Quem?</b>	<p>Apesar de Gramado contar com uma Secretaria de Cultura e Turismo, dependente do planejamento orçamental da Prefeitura Municipal, a cidade integra-se em duas entidades privadas de turismo da Região das Hortênsias (Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias e Gramado, Canela Região das Hortênsias <i>Convention and Visitors Bureau</i>). Estas entidades, sediadas em Gramado, desenvolvem um importante papel na promoção do destino Gramado. Da mesma forma, a Câmara de Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo de Gramado (CICSAT), desempenha um importante papel na construção das políticas públicas voltadas para o turismo.</p>
<b>Como?</b>	<p>O turismo em Gramado é desenvolvido de forma integrada com os demais municípios da Região das Hortênsias. Em especial, as ações de promoção do destino são articuladas, conjuntamente, com a Secretaria de Estado de Turismo do Rio Grande do Sul e com o Ministério do Turismo. Este cenário indicia um processo coordenado de comunicação e de ações integradas.</p>
<b>O quê? (indústria)</b>	<p>Por ser um dos principais destinos turísticos do Brasil, as empresas de turismo de Gramado vêm procurando otimizar o fluxo turístico existente na região, através da promoção de novos eventos, bem como, do incremento das atrações do “Natal Luz”.</p>
<b>O quê? (controle)</b>	<p>Em razão do histórico de desenvolvimento sócio-económico de Gramado ser sustentado pela atividade turística, o Plano Diretor da cidade estabelece regras muito específicas quanto ao ordenamento e a expansão urbana do município. Tais medidas levam em consideração a garantia da qualidade de vida dos residentes, bem como o desenvolvimento sustentável de Gramado. No entanto, não há ainda, de fato, uma medição dos impactos, quer positivos ou negativos, da atividade turística no município.</p>

Fonte: Dalonso (2015).

A Região assume-se como uma instância de governo, denominada de Programa Hortênsias, o qual foi planejado e implementado pelo Comité Gestor do Programa. O Comité é composto por todas as Secretarias de Turismo das cidades pertencentes à Região das Hortênsias, bem como pelas entidades e organizações ligadas ao turismo dos municípios integrantes. Em 2005, o Programa foi considerado, pelo Ministério do

Turismo, como um modelo estratégico de integração regional e de redução da temporada turística (Tomazzoni, 2007).

Dada a sua condição de cidade principal da micro-região das Hortênsias, Gramado desempenha uma função estratégica no desenvolvimento desta região. O fato de os conselhos e entidades de representação regional terem sede em Gramado, possibilita ao destino uma vantagem competitiva em relação às demais cidades integrantes do Programa Hortênsias. Este posicionamento turístico alcançado pela cidade determinou a escolha de Gramado como uma das primeiras quinze cidades brasileiras a terem um planejamento estratégico de turismo, elaborado pelo Ministério de Turismo. Para tanto, Gramado foi selecionada como a cidade piloto para o projeto (Ministério do Turismo, 2010).

Outro cenário de articulação regional do destino de Gramado relaciona-se com a sua participação ativa na Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias, que adotou a denominação de “Visão”. A entidade tem como missão fomentar o desenvolvimento econômico e social da Região das Hortênsias, com base na captação de negócios e fortalecimento da atividade turística. A Agência foi a responsável pela criação do Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau*<sup>2</sup>, em 1999, ficando sob a sua tutela até ao início de 2006 (Visão, 2011). 

Em dezembro de 2012, Gramado instituiu a primeira Autarquia<sup>3</sup> de Turismo e Cultura da região sul do Brasil, da iniciativa da Prefeitura de Gramado, visando dinamizar e ordenar as ações de turismo e cultura da cidade. A **Gramadotur** foi constituída com a principal responsabilidade de gerir os grandes eventos públicos da cidade (a Festa da Colônia, o Festival de Cinema, o Festival de Gastronomia e o Natal Luz), além de coordenar o Centro de Exposições e Congressos ExpoGramado, utilizado para a realização dos eventos (Gramadotur, 2014).

As suas ações são decididas através do Conselho de Administração, composto por três técnicos do município, um membro da “Visão”, um representante do *Convention & Visitor Bureau*, um membro do Sindicato da Hotelaria, um da Associação Brasileira de Bares e Restaurantes - ABRASEL, um membro da Câmara de Dirigentes Logistas CDL e um do Sindicato das Indústrias do Mobiliário da Região das Hortênsias - SINDIMOBIL.

A partir da análise da dimensão organizacional do turismo de Gramado, o destino apresenta um alinhamento de políticas, tanto no âmbito local, regional como nacional. É

---

<sup>2</sup> O Gramado, Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau* é uma entidade sem fins lucrativos. Entre as suas principais ações, estão o apoio à captação de eventos nacionais e internacionais e o incremento do fluxo turístico. As empresas que financiam a entidade são provenientes de diversos setores relacionados com o turismo.

<sup>3</sup> Na administração pública brasileira, uma autarquia é uma entidade auxiliar da administração pública estatal, autónoma e descentralizada. É um dos tipos de entidades da administração indireta. O seu património e receitas são próprios, embora tutelados pelo Estado. As autarquias devem executar, de forma descentralizada, atividades típicas da administração pública.

possível projetar a gestão turística do município de Gramado, de acordo com a proposta de Hall (2007), de análise multi-escalar do turismo e da estrutura organizacional sugerida pelo Ministério do Turismo para o Programa de Regionalização do Turismo (Figura 03).

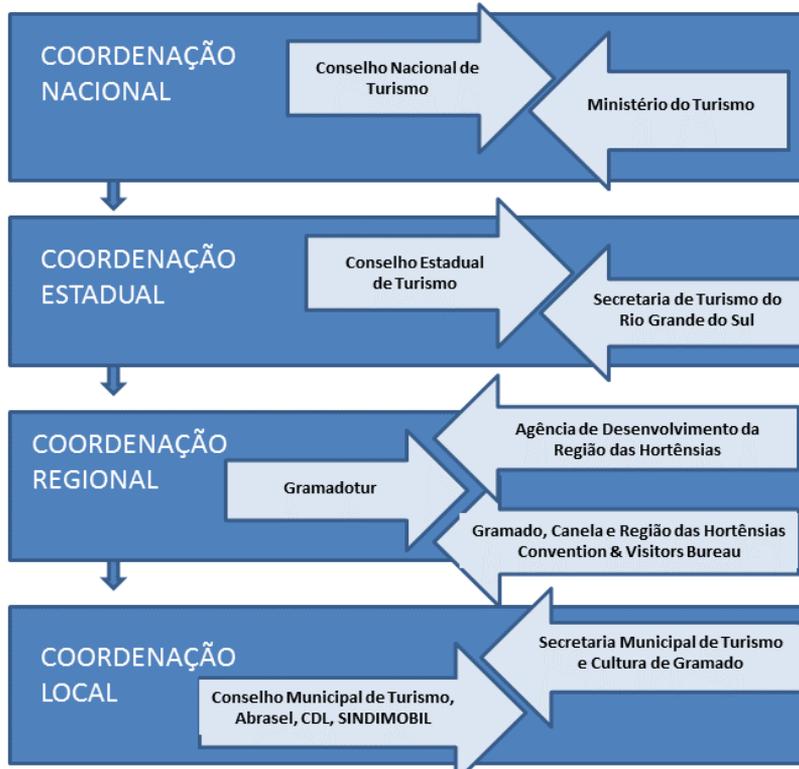


Figura 3. Análise multi-escalar da Gestão do Turismo de Gramado Fonte: Dalonso (2015).

Outro fator que demonstra a organização política do turismo em Gramado é o posicionamento do destino no Programa de Regionalização do Turismo, do Governo Federal. Com base nas diretrizes de organização para a gestão do turismo, estabelecidas pelo Programa de Regionalização do Turismo, Gramado apresenta um dos melhores desempenhos no Brasil. Conforme a avaliação feita pelo Ministério do Turismo (2009), quanto ao nível de competitividade turística dos destinos indutores deste Programa, Gramado posicionou-se entre um dos seis destinos líderes de competitividade, do setor, no Brasil. Na avaliação da dimensão “Políticas Públicas”, a região de Gramado também apresentou os melhores indicadores do País juntamente com os Estados do Paraná e de Santa Catarina (Ministério do Turismo, 2009).

Neste sentido, a Região Sul do Brasil foi a única região brasileira que atingiu o nível máximo de avaliação das políticas públicas. Os resultados apontaram para a qualificação das estruturas municipais de apoio ao turismo, um alto grau de cooperação entre o público-privado e as organizações governamentais, além da presença de planejamento para a cidade e para o turismo (Ministério do Turismo, 2009).

Observa-se, com isso que Gramado, desempenhou um importante papel para o posicionamento do Estado do Rio Grande do Sul e do Sul do Brasil como mercados estratégicos para o turismo brasileiro. A capacidade de organização e articulação local e regional dos diferentes stakeholders de Gramado e da Região das Hortênsias, certamente, contribuíram significativamente para a organização e profissionalização do turismo na região.

### **Os Planos Diretores de Gramado**

O processo de urbanização das cidades brasileiras ocorreu, em especial, a partir de 1900 aquando da consolidação do processo de industrialização do país. Este fenómeno, que passou a ser mais visível a partir da segunda metade do século XX, gerou uma produção desequilibrada do espaço urbano, bem como ocasionou um agravamento das desigualdades sociais. Estes contrastes espaciais resultaram, sobretudo, das questões relacionadas com o acesso à habitação e aos serviços urbanos. Tal cenário foi o reflexo de que o crescimento económico do país esteve desassociado das necessidades sociais, resultando, assim, na acumulação de um défice de infra-estruturas e serviços urbanos.

A partir de 1990, o Brasil, iniciou, efetivamente, o processo de construção de uma política de planeamento urbano única para o território nacional. Com a aprovação da Constituição Federal, em 1988, o país inicia a elaboração das políticas urbanas nacionais, preconizadas nos artigos 182 e 183 da Carta Magna. Após doze anos da aprovação da Constituição do Brasil, foi aprovada, no país, uma legislação específica para o ordenamento e dinamização da política urbana das cidades brasileiras, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Neste contexto, o Plano Diretor é configurado como o principal instrumento para a promoção das políticas urbanas das cidades. Este Plano assume a importante função de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais e das diretrizes gerais, estabelecidos no Estatuto da Cidade (Brasil, 2002).

Na cidade de Gramado, a primeira iniciativa relacionada com a constituição de um Plano Diretor ocorreu em 1975 (Lei nº 0.456/75). O Plano de 1975 teve como principal missão controlar a expansão da cidade, através da adoção de regras e limites para a construção, em áreas mais elevadas. Em 2006, aprova-se o Plano Diretor de Gramado, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Este Plano, ainda em vigor à data da redação da presente tese, é o documento oficial de orientação para o desenvolvimento do município, abrangendo as atividades públicas e privadas. Com o objetivo de fazer

cumprir o Estatuto da Cidade, no que se refere às diretrizes gerais, o novo Plano estabelece metas para o desenvolvimento da cidade e está atento ao controle da expansão urbana e territórios vizinhos (Lei nº 2.497/2006).

O PDDI de Gramado estabelece como diretriz fundamental do município "preservar o meio ambiente e a qualidade de vida dos seus cidadãos, com vistas ao desenvolvimento do turismo, como forma de garantir o direito à cidade e a um Município auto-sustentável" (Art. 11 da Lei nº 2.497/2006).

Em relação aos objetivos gerais do Plano, o documento reforça a importância do desenvolvimento da atividade turística, estabelecendo como uma das metas, a consolidação do município de Gramado como destino turístico. Neste sentido, o PDDI adota medidas que visem investimentos públicos e privados em projetos de desenvolvimento em determinados setores, buscando atingir as diretrizes estabelecidas no Plano (Lei nº 2.497/2006).

A partir da aprovação do PDDI, o planejamento da cidade de Gramado passou a ser consubstanciado no novo Plano. O Plano determina que o seu monitoramento deverá ser permanente e desenvolvido por técnicos do município, ouvido o Conselho do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (C-PDDI). Outro suporte técnico para a implementação do Plano refere-se à criação de uma "Comissão Técnica" (CT-C-PDDI), que atua permanentemente em consonância com o Poder Executivo na operacionalização do PDDI.

No que diz respeito à participação social, durante a elaboração do PDDI de Gramado, observou-se uma significativa presença de representantes das entidades representativas da cidade, nas reuniões e audiências públicas promovidas pela Prefeitura. O trabalho de elaboração do Plano Diretor contou com a participação de representantes de 31 entidades do município (Prefeitura Municipal de Gramado, 2006). Este fator denota a efetiva participação popular no processo de construção das políticas urbanas de Gramado, caracterizando, com isso, um alinhamento às premissas federais previstas no Estatuto da Cidade.

Com base na análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado, é possível identificar a atividade turística como uma filosofia de desenvolvimento para a cidade. O direcionamento para o desenvolvimento turístico local é explicitado na diretriz fundamental do PDDI, onde esta atividade se torna o eixo norteador das políticas locais.

Apesar de não haver um documento onde sejam explicitadas as estratégias a curto e médio prazo, é possível identificar visões de futuro para a cidade de Gramado em documentos com nomenclaturas diferentes. Neste sentido, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) aponta para uma visão de futuro nos seus objetivos gerais. Um dos sete objetivos

estabelece a “consolidação do Município de Gramado como pólo regional, nacional e internacional de turismo e serviços afins, (...)” (Lei nº 2.497/2006, Art. 2º, alínea VI). Já os Programas de Gestão Pública da Prefeitura Municipal de Gramado explicitam a visão no Programa intitulado “Destino Inesquecível”. A Visão - Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias expressa, da mesma forma, uma visão de futuro ao estabelecer que o desenvolvimento da Região das Hortênsias deve dar seguimento à sua vocação turística (Visão, 2011). Por fim, o *Convention and Visitors Bureau* de Gramado reforça este horizonte ao estabelecer como visão de futuro tornar Gramado num dos destinos mais procurados para o turismo de eventos do Brasil.

Em relação aos objetivos do turismo, estes podem ser evidenciados tanto nas diretrizes gerais do PDDI, quanto nos objetivos dos organismos regionais. No que diz respeito ao PDDI, nas seis diretrizes gerais, o plano determina, na terceira diretriz, a criação de instrumentos para manter e melhorar o embelezamento, o ajardinamento e a urbanização característica de Gramado, no sentido de garantir o seu desenvolvimento turístico.

Outro fator limitante diz respeito à monitorização das atividades. Apesar de os organismos locais e regionais de Gramado terem uma visão única e explícita com relação à necessidade do desenvolvimento do turismo, a ausência de medição dos impactes turísticos gerados podem, da mesma forma, comprometer o futuro da atividade no destino.

Quanto ao Desenvolvimento de Estratégia de Apoio, a Secretaria Municipal de Turismo e Cultura de Gramado aplica as políticas de turismo da cidade, bem como estabelece parcerias com as demais entidades locais e regionais, no sentido de atender às estratégias de desenvolvimento turístico do destino. Quanto à estrutura Organizacional da Macrogestão, observa-se que o Conselho do Plano Diretor (C-PDDI) constitui o principal responsável pelo cumprimento da diretriz fundamental do Plano Diretor de Gramado: o desenvolvimento do turismo.

## **Estratégias regionais para o turismo de Gramado**

### **Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Rio Grande do Sul**

O primeiro Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015, PDT-RS, foi criado em 2012 (Setur, 2012a), a partir da realização, da 1ª Conferência Estadual do Turismo que contou com a participação de 650 pessoas, em 11 encontros regionais, organizados por meio de conferências temáticas. No documento foram priorizadas as necessidades apontadas para o setor e as projeções da atividade no Brasil e no mundo. O Estado do Rio Grande do Sul divide-se em 11 regiões turísticas, subdividindo-se em 23 microrregiões. A Região das Hortênsias é classificada como a microrregião 3, integrante da Região “Serra Gaúcha”.

O Plano, elaborado pela Secretaria Estadual do Turismo e pela Fundação Getúlio Vargas (Setur, 2012a), analisa os principais desafios do segmento, tomando em consideração as características próprias do Estado do Rio Grande do Sul. O documento está estruturado em quatro seções. Inicia-se com a seção de análise da situação atual, que apresenta um panorama da economia mundial, nacional e estadual, assim como da evolução dos fluxos turísticos nos últimos anos. Segue-se a seção com a configuração atual das microrregiões turísticas do Rio Grande do Sul, incluindo as características dos destinos de cada microrregião. A terceira seção apresenta a análise de cenários para o turismo no Rio Grande do Sul, dimensionando as perspectivas para o desenvolvimento da atividade no Estado, em relação ao ambiente econômico, social e político. A última seção reúne os eixos estratégicos, desafios, projetos e metas do Plano. Os eixos estratégicos foram identificados a partir da análise das demais seções, caracterizando-se como um eixo balizador do caminho a ser seguido, tanto pelo poder público como pelo setor privado e pelos restantes atores envolvidos, direta e indiretamente, com o turismo.

O documento apresenta cinco macro desafios, cada um disposto num conjunto de metas e indicadores, com o fim de monitorar os resultados do Plano (Figura 04).

<b>DESAFIO 01: IMPLEMENTAR O SISTEMA DE GESTÃO DO TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL</b>				
	2012	2013	2014	2015
Número de colegiados municipais nas regiões turísticas	85	120	180	250
<b>DESAFIO 2: PREPARAR O RIO GRANDE DO SUL PARA CAPTAR E REALIZAR EVENTOS</b>				
	2012	2013	2014	2015
Número de eventos internacionais realizados no estado	32	40	50	62
<b>DESAFIO 3: AUMENTAR A COMPETITIVIDADE DAS MICRORREGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO SUL</b>				
	2012	2013	2014	2015
Média do Índice de Competitividade Estadual *	54,6	56,4	58,2	60,1
<b>DESAFIO 4: POSICIONAR O RIO GRANDE DO SUL NO MERCADO NACIONAL E INTERNACIONAL</b>				
	2012	2013	2014	2015
Número de desembarques nacionais (milhões)	3,9	4,4	5,1	5,5
Número de desembarques internacionais (mil)	380	432	486	545
<b>DESAFIO 5: FOMENTAR O EMPREENDEDORISMO, A INOVAÇÃO E A QUALIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS TURÍSTICOS</b>				
	2012	2013	2014	2015
Número de empresas das atividades características do turismo (mil)	18,7	19,5	20,3	21,2
Número de pessoas empregadas nas atividades características do turismo (mil)	250	280	314	354

**Figura 4.** Metas do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. Fonte: redesenhado a partir de Setur (2012a).

Os desafios são: 1) implantar o sistema de gestão do turismo no Rio Grande do Sul; 2) preparar o Rio Grande do Sul para captar e realizar eventos; 3) aumentar a competitividade das regiões turísticas no Rio Grande do Sul; e 4) posicionar o produto turístico do Rio Grande do Sul no mercado nacional e internacional; 5) fomentar o empreendedorismo, a inovação e a qualificação dos serviços.

Apesar de se tratar de um documento estratégico para o desenvolvimento turístico de todo o Estado do Rio Grande do Sul, o Plano não faz uma distinção específica de cada Região, apesar de apresentar nos desafios, metas dirigidas à capital e à Região da Serra Gaúcha, região esta que conta com a microrregião das Hortênsias. O Plano de Marketing

do Estado do Rio Grande do Sul 2012-2015, documento elaborado na sequência do PDT-RS, propõe justamente atender às metas previstas no Plano de Desenvolvimento, onde se destaca a capital do Estado de Porto Alegre e a Serra Gaúcha como produtos consolidados. Em relação aos atrativos, o documento ressalta o evento “Natal Luz” como o maior produto turístico do Estado do Rio Grande do Sul, atraindo o maior número de turistas para o Estado (Setur, 2012b).

Relativamente às metas traçadas e face aos dados disponíveis, estas têm vindo a ser cumpridas. Nos dois primeiros anos de avaliação do Plano, a Secretaria de Estado do Rio Grande do Sul registou um aumento de 5% no número de empresas turísticas. Em 2012, o Estado recebeu 900 mil turistas estrangeiros, 12% a mais do que no ano anterior (Sul 21, 2014). Em relação à infraestrutura, foi pela primeira vez captado um financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o desenvolvimento do turismo no Estado, no valor de 45 milhares de milhões de dólares. Do montante deste recurso, já está em fase de implementação um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Em 2013, o Estado teve acesso ao Prodetur, Programa de Desenvolvimento do Turismo, para o investimento em sinalização e pequenas obras de infraestrutura, num valor de 4,5 milhares de milhões de reais (Revista Eventos, 2013).

### **Política Estadual do Turismo**

No seguimento da elaboração do Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Rio Grande do Sul 2012-015, foi criado o Sistema Estadual de Turismo e o Plano Diretor de Turismo do Estado, que compõem a Política Estadual do Turismo, por meio da Lei Estadual 14.371, de 2013 (Al/RS, 2013).

A nova política adotada no Estado do Rio Grande do Sul, otorga à Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul (SETUR) a competência de planejar, fomentar, regulamentar, coordenar e fiscalizar a atividade turística do estado, seguindo os objetivos e demais premissas estabelecidos na Política.

A Política Estadual de Turismo passa a reger o conjunto de leis e normas, voltadas para o planeamento e o ordenamento do setor e prevê diretrizes, metas e programas a serem definidos no Sistema Estadual de Turismo e no Plano Diretor de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objetivo ordenar as ações do setor público, orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o desenvolvimento do turismo. A Lei determina que o Plano tenha as suas metas e programas revistos em cada quatro anos.

Em relação ao Sistema Estadual de Turismo do Rio Grande do Sul, a Lei determina que seja um meio de descentralização da gestão, integrada e articulada, do turismo no Estado, para a formulação e execução da Política Estadual de Turismo, dando especial atenção, ao cumprimento das metas previstas no Plano Diretor de Turismo do Rio Grande do Sul. Neste sentido, o Sistema é composto pela Secretaria do Turismo, na qualidade de Órgão Central do Sistema, pelo Conselho Estadual de Turismo, por Fóruns e Instâncias Regionais de Turismo.

Com o propósito de orientar o mercado turístico em relação à competitividade das 11 regiões turísticas do Estado do Rio Grande do Sul e de cumprir a primeira premissa do Plano Diretor do Turismo, que diz respeito ao fortalecimento da gestão do turismo no Estado, em 2013 foi publicado o Índice de Competitividade dos Destinos Turísticos do Estado do Rio Grande do Sul.

O Índice de Competitividade atualiza informações sobre as infraestruturas, transportes, acesso, equipamentos e serviços turísticos, marketing, sustentabilidade e outros elementos que nos permitem conhecer a conjuntura de municípios. Permite a análise de 13 dimensões, demonstrando a noção de eficiência, focada em recursos presentes nos destinos turísticos avaliados em 2013. O estudo diagnostica as regiões da Grande Porto Alegre (capital do Estado) e a Serra Gaúcha como produtos consolidados, onde o Natal Luz é, assim como no PDT-RS, apresentado como a atração que gera o maior número de turistas no Estado do Rio Grande do Sul.

Em relação ao Natal Luz, o estudo demonstra que dado o reconhecimento e sucesso do evento, torna-se necessário manter a qualidade dos serviços prestados e o bem-estar do turista. Recorda também a necessidade de precaver que o número de visitantes não ultrapasse o limite, de forma a causar prejuízos à qualidade do produto (Setur, 2013). Esta chamada de atenção dá indícios da preocupação já existente em relação à capacidade de carga do destino no período do Natal Luz. Apesar da programação do evento estender o número de dias a cada ano de sua realização, percebe-se uma massificação do turismo durante este período, podendo comprometer a qualidade do turismo em Gramado.

## **Resultados e Considerações Finais**

Como resultado deste estudo, é possível concluir que o forte potencial existente na cidade, bem como um trabalho em rede dos diferentes atores locais, contribuíram para a sua consolidação como destino turístico de excelência. As entidades que representam a atividade produtiva do turismo de Gramado apresentam uma forte atuação junto do Conselho do Plano Diretor da cidade, bem como das restantes instâncias de governo regional.

Esta característica organizacional do turismo, tanto pública quanto privada, observada em Gramado possibilita a identificação da atividade como principal política de desenvolvimento local. O próprio documento magno da cidade, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado (PDDI), expressa esta filosofia de desenvolvimento, adotada pelo destino. Identifica-se que o desenvolvimento das estratégias de procura de mercado é, predominantemente, feito pelas entidades regionais, como o Gramado e Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau* e a Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias - Visão.

Em relação às políticas regionais, verificou-se que tanto no Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Rio Grande do Sul (PDT-RS) como na Política Estadual de Turismo, o destino Gramado, por meio do principal atrativo da cidade, o Natal Luz, é caracterizado como um produto consolidado no Estado do Rio Grande do Sul. Ambas políticas apontam para a necessidade em se controlar o crescimento da procura turística, levando em consideração a capacidade de lotação da Região das Hortênsias.

O destino apresenta um histórico de organização local e regional, tanto na esfera pública quanto privada  que tem permitido a construção de políticas públicas de sucesso nos últimos dez anos. Tais características elevam Gramado a um dos destinos turísticos mais competitivos do Brasil. Assim, Gramado provou ser um caso de sucesso de articulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, urbanístico e de turismo.

No entanto, é importante perceber que Gramado detém condições únicas para se assumir como um destino, de “inverno europeu” na América do Sul. Esta identidade única, somada à expressiva procura turística verificada no destino, pode a curto prazo ser uma condição limite para a estagnação da atividade turística. Fatores relacionados com o estudo da capacidade de lotação do destino, especialmente aplicados durante a realização de eventos (*i.e.*, Natal Luz), são apontados como medidas estratégicas para controle da atividade no território. Outro fator que merece destaque, diz respeito à necessidade de adoção de métodos de monitorização das diferentes atividades turísticas ocorridas no destino, uma vez que o produto turístico está baseado em eventos de sucesso. Destinos com esta natureza de produto requerem o controle contínuo do seu fluxo turístico, bem como desenvolver estratégias inovadoras, a fim de promover a diversificação e evitar, com isso, a saturação do destino.

## Referências

Brasil (2002). Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos: Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, (2ª ed.), Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.

Câmara de Vereadores de Gramado (1975). Lei Ordinária n.º 0.456/75, de 15 de dezembro de 1975. Disponível em <<http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/80a3a72a78453c45832574eb005aef62/5f76e68278a87195832575360047701f?OpenDocument.html>>. Site acessado a 03 de novembro de 2014.

Chang, T.C. (2006). *Tourism in a reluctantly small city-island-nation: insights from Singapore*. In David Bell and Mark Jayne (Eds.). *Small Cities: Urban experience beyond the metropolis*. New York: Routledge, 59-73.

 Liott, J. (1997). *Tourism: politics and public sector management*. Psychology Press.

FEE, Fundação de Economia e Estatística. Microrregiões geográficas (IBGE), Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://mapas.fee.tche.br/wp-content/uploads/2011/11/Coredes.png>>. Site acessado a 18 de janeiro de 2015.

Festival de Gramado (2014). Festival de Cinema de Gramado de 2014. Disponível em <<http://www.festivaldegramado.net/site/>>. Site acessado a 03 de novembro de 2014.

Fuganti, P. F. O. (2014). *Vozes na cidade: turismo, eventos e seus impactos em Gramado-Rio Grande do Sul-Brasil* (Doctoral dissertation). 

Generosi, A. (2011). *Natal Luz em Gramado (RS), tradição e inovação: um olhar sobre os fatores que determinam o retorno dos turistas ao evento*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Caxias do Sul. Rio Grande do Sul. Brasil.

Gramadotur (2014). A Gramadotur. Disponível em: <<http://gramadotur.net.br/a-gramadotur/>>. Site acessado a 29 de outubro de 2014.

Hall, C.M. (2007). *Tourism, governance and the (mis-)location of Power*. In: *Tourism, Power and Space*. Oxford: Routledge. 

Hinch, T.D. (1996). Urban tourism: perspectives on sustainability. *Journal of Sustainable Tourism*, 4(2), 95-110.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2013). Censo demográfico 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/lojavirtual/fichatecnica.php?codigoproduto=90220>>, Site acessado a 28 de janeiro de 2014.

Maricato, E. (2001). *Brasil, Cidades: Alternativas para a crise econômica*. Petrópolis, RJ: Vozes.

Ministério do Turismo (2009). *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009*. Brasília.

Ministério do Turismo (2010): Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Resumo Executivo. Brasília.

Natal Luz de Gramado (2014). Natal Luz de Gramado: Viva este espetáculo. Disponível em <<http://www.natalluzdegramado.com.br/programacao.html>>. Site acessado a 03 de novembro de 2014.

Prefeitura Municipal de Gramado (2006). Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) - Lei 2.497/2006. Disponível em <[www.gramado.rs.gov.br/index.php/...do-Prefeito/O-Prefeito.html](http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/...do-Prefeito/O-Prefeito.html)>. Site acessado a 15 de dezembro de 2011.

Prefeitura Municipal de Gramado (2006). Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) - Lei 2.497/2006. Disponível em <[www.gramado.rs.gov.br/index.php/...do-Prefeito/O-Prefeito.html](http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/...do-Prefeito/O-Prefeito.html)>. Site acessado a 15 de dezembro de 2011.

Revista Eventos (2013). Resultados das políticas de turismo no RS superam expectativas. Disponível em <<http://www.revistaeventos.com.br/Políticas-do-Turismo/Resultados-das-políticas-de-turismo-no-RS-superam-expectativas>>. Site acessado a 14 de janeiro de 2015.

Richardson, R. J. et al. (2008)  Pesquisa Social: métodos e técnicas. Atlas. São Paulo.

Secretaria de Turismo de Gramado (2013). Natal Luz de Gramado recebe 1,5 milhão de pessoas. Disponível em: <<http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/Turismo/-Natal-Luz-de-Gramado-recebe-1,5-milhoes-de-Pessoas-em-2012.html>>. Site acessado a 28 de janeiro de 2013.

Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul - Setur (2012a). Plano de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. Disponível em: <[http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140917095939anexo\\_vi\\_\\_\\_plano\\_de\\_desenvolvimento\\_do\\_rs.pdf](http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140917095939anexo_vi___plano_de_desenvolvimento_do_rs.pdf)>. Site acessado a 30 de outubro de 2014.

Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul - Setur (2012b). Plano de Marketing do Turismo do Rio Grande do Sul 2012-2015. Disponível em: <[http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140917095939anexo\\_vii\\_\\_\\_plano\\_de\\_marketing\\_do\\_rs.pdf](http://www.turismo.rs.gov.br/download/20140917095939anexo_vii___plano_de_marketing_do_rs.pdf)>. Site acessado a 02 de novembro de 2014.

Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Sul - Setur (2013). Índice de Competitividade dos Destinos Turísticos do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: < <http://www.turismo.rs.gov.br/conteudo/2625/revista-digital---indice-de-competitividade:-destinos-turisticos-do-rs-2013> >. Site acessado a 03 de outubro de 2014.

Sul 21 (2014). Mais qualificado, setor turístico representa 3,1% do PIB gaúcho. Disponível em < <http://www.sul21.com.br/jornal/mais-qualificado-setor-turistico-representa-31-do-pib-gaucha/>>. Site acessado a 14 de janeiro de 2015.

Tomazzoni, E. (2007). *Turismo e Desenvolvimento Regional. Modelo APL Tur aplicado à*

*Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul – Brasil)*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.

Visão Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (2011). Investimentos na Região. <<http://www.visao.org.br/investimentos/regiao-das-hortensias.php>>. Site acessado a 20 de dezembro de 2011.

