

ISSN | 1645.9261

Turismo

N.º 17/18 | 2012
VOLUME 2

Journal of Tourism and Development

Competitividade, Inovação e Empreendedorismo | Competitiveness, Innovation and Entrepreneurship
Gestão e Negócios | Business and Management
Impactes do Turismo | Tourism Impacts
Planeamento e Políticas Públicas | Planning and Public Policies
Desenvolvimento e Sustentabilidade | Development and Sustainability

- Lakatos, E. M., 2010, *Metodologia científica*, Atlas, São Paulo.
- Limongi, F., 1999, Institucionalização Política, in Miceli, S., *O que ler na ciência social brasileira*, Sumaré/ANPOCS, Brasília/DF.
- Medeiros de Araujo, L., e Bramwell, B., 1999, Stakeholder Assessment and Collaborative Tourism Planning: The Case of Brazil's Costa Dourada Project, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 7, pp. 356-378.
- Ministério do Turismo, 2010, *Índice de Competitividade do Turismo Nacional - 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil*, [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Relatxrio_Brasil_2010.pdf], (Site acessado 10 novembro 2011).
- Ministério do Turismo, 2011a, *Melhor Prática vencedora: Políticas Públicas (Capital) Parceria Público-Privada na Gestão da Competitividade do Destino Brasília*, [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/acontece/download_acontece/Brasilia_-_Polxticas_Pxblicas_RELATOS_MELHORES_PRXTICAS.pdf], (Site acessado 10 novembro 2011).
- Ministério do Turismo, 2011b, *Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional - Relatório Brasil*, [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Estudo_de_Competitividade_.pdf], (Site acessado 10 novembro 2011).
- Mowforth, M., e Munt, I., 2003, *Tourism and sustainability: development and new tourism in the third world*, Routledge, London.
- Richardson, R. J., 1985, *Pesquisa social: métodos e técnicas*, Atlas, São Paulo.
- Sachs, I., 2008, *Desenvolvimento: incluindo, sustentável, sustentado*, Garamond, Rio de Janeiro.
- Sachs, I., 2009, *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, Garamond, Rio de Janeiro.
- Santos, M., 2002, Os deficientes Cívicos, in *O país distorcido: o Brasil, a globalização e a cidadania*, Publifolha, São Paulo, pp. 149-152.
- Swarbrooke, J., 1999, *Sustainable tourism management*, CABI Publishing, London.
- UNWTO, 1996, *Agenda 21 for the Travel & Tourism Industry - Towards Environmentally Sustainable Development*, [http://www.e-unwto.org], (Site acessado 26 outubro 2010).
- Veiga, J. E., 2006, *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*, 2ª ed., Garamond, Rio de Janeiro.
- WTO [World Tourism Organization], 1989, *The Hague Declaration on Tourism*, [http://www.mnua.hu/pdf/word_organization.pdf], (Site acessado 14 novembro 2011).

O papel do Plano Diretor na constituição das políticas públicas para o turismo: Um estudo da cidade de Gramado, Rio Grande do Sul (Brasil)

YONÁ DA SILVA DALONSO * [yona.dalonso@univille.br]

JÚLIA MARIA LOURENÇO ** [jloure@civil.uminho.pt]

PAULA CRISTINA REMOALDO *** [premoaldo@geografia.uminho.pt]

MARINA WÖLHKE CYRILLO **** [marina.cyrillo@bento.ifrs.edu.br]

Resumo | Este estudo propõe identificar o papel desempenhado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da cidade brasileira de Gramado (Rio Grande do Sul), na construção das políticas públicas para o turismo deste destino. Para a análise, utiliza-se o modelo conceitual proposto por Goeldner e Ritchie (2009) e o de Elliot (1997), que possibilita identificar a filosofia e o modelo de gestão turística adotada pelo município. O artigo faz, ainda, uma discussão teórica-conceitual referente às políticas públicas, gestão e planejamento turístico, bem como uma apresentação dos principais aspectos da organização do turismo de Gramado e do seu Plano Diretor. Como resultado, observa-se que o modelo proposto por Goeldner e Ritchie (2009) possibilita a identificação, no Plano Diretor da cidade, da macropolítica turística adotada pelo destino. No entanto, a singularidade do estudo de caso (ou do destino turístico analisado) pode restringir a sua transferibilidade à maioria dos destinos brasileiros selecionados como polos indutores do desenvolvimento turístico regional.

Palavras-chave | Políticas públicas, Planejamento turístico, Plano Diretor, Destino turístico.

Abstract | This study proposes to identify the role of the Integrated Development Master Plan (PDDI) of the Brazilian city of Gramado, in the construction of its touristic public policies. The analysis uses the conceptual model proposed by Ritchie and Goeldner (2009) and Elliot (1997), which enables to identify the touristic philosophy and management model adopted by the city. The article presents also a theoretical-conceptual discussion regarding public policy, management and tourism planning, as well as a presentation of the main aspects of the city of Gramado and its Master Plan. As a

* **Doutoranda em Geografia** - Ramo Geografia e Planejamento Regional (ICS/UMinho), **Mestre em Ciências da Comunicação** (USP) e professora da Universidade da Região de Joinville (UNIVILLE), Brasil.

** **Doutorada em Engenharia Civil** (IST/UTL) e **Professora** da Universidade do Minho.

*** **Doutorada em Geografia** - Ramo Geografia Humana (ICS/UMinho), **Professora** da Universidade do Minho, **Diretora** do Núcleo de Investigação em Geografia e Planeamento e membro do Centro de Investigação em Ciências Sociais da mesma universidade.

**** **Mestre em Administração** - Turismo e Hotelaria (UNIVALI) e **Professora** do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul.

result, it is observed that applying Ritchie and Goeldner's model allows the identification, in the city's Master Plan, of the macro policies adopted by the city of Gramado, but the uniqueness of the destination may confine the transferability of this experience to most Brazilian regional tourism inducing poles.

Keywords | Public policies, Tourism planning, Master plan, Tourism destination.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o turismo vem ganhando uma maior atenção entre as organizações governamentais e não-governamentais, resultado da sua forte capacidade para a qualificação dos territórios e geração e distribuição de renda às comunidades envolvidas.

A complexidade deste setor pressupõe ação de pesquisa integrada usando modelos de percepção do espaço físico, além das suas atribuições sensoriais, passando também pela sua função política, que é objeto de reflexão deste artigo.

Neste sentido, o planejamento turístico, numa visão sistêmica, é tecnicamente abordado não somente nos seus limites organizacionais/de gestão (superestrutura) como também nos seus aspectos físico-espaciais (infra-estrutura e ocupação/distribuição) para dar o suporte necessário à lei de mercado (relação de oferta e procura turística).

Se o entendermos como um fenômeno¹, complexo e influenciador da atividade econômica de uma sociedade, o turismo atua num ambiente complexo em que uma das forças mais importantes se manifesta através de uma rede de políticas, leis, regulamentações e outras ações dos governos (Kanitz *et al.*, 2010). Por incorporar em um amplo conjunto de atividades, da competência de diferentes atores e agências estatais e privadas, as políticas públicas em turismo assumem-se como multissetoriais, tornando complexa, muitas vezes, a sua implementação, uma vez que a disputa por interesses pode dificultar o seu desenvolvimento de forma sustentável.

Na visão de Burns e Novelli (2007), o desenvolvimento do turismo, em si, já é considerado como uma ação política, considerando a decisão sobre o gasto público (por exemplo, capital humano e desenvolvimento de recursos físicos), juntamente com o apoio e mediação sobre o uso sustentável dos recursos.

Hall (2011) aponta o fato de que muitas pessoas entendem o turismo como uma antítese da política, por evocar imagens de tempo livre, lazer e jogo. No entanto, o turismo e a pesquisa em turismo estão intrinsecamente ligados às questões relacionadas com a política, já que as decisões que afetam a localização e o caráter de desenvolvimento do turismo surgem a partir das políticas que são desenvolvidas e a forma como este turismo se irá desenvolver interferirá completamente no *modus vivendi* da sociedade.

Assim, a participação social constitui um fator que deve ser considerado nas decisões a tomar, quanto ao rumo que se pretende seguir para o desenvolvimento do turismo. Isto implica a elaboração de planos e ações, a intervenção ativa da população local, nestas decisões. Tal medida permite o fortalecimento da capacidade organizacional destas comunidades, criando, com isso, condições que evitem que empresas externas reduzam as suas potencialidades de ação.

Este cenário favorece o desenvolvimento endógeno do turismo, que resulta no bem-estar econômico, social e cultural das comunidades, a partir das

¹ Panosso Netto defende a ideia de que a melhor forma de se definir o turismo é utilizando o termo "fenômeno", uma vez que tem subjacente o significado de uma ação "objetiva e intersubjetiva que se manifesta em si mesma, que pode ser apreendida pela consciência e possui uma essência em si" (Netto, 2005: 29).

result, it is observed that applying Ritchie and Goeldner's model allows the identification, in the city's Master Plan, of the macro policies adopted by the city of Gramado, but the uniqueness of the destination may confine the transferability of this experience to most Brazilian regional tourism inducing poles.

Keywords | Public policies, Tourism planning, Master plan, Tourism destination.

1. Introdução

Nas últimas décadas, o turismo vem ganhando uma maior atenção entre as organizações governamentais e não-governamentais, resultado da sua forte capacidade para a qualificação dos territórios e geração e distribuição de renda às comunidades envolvidas.

A complexidade deste setor pressupõe ação de pesquisa integrada usando modelos de percepção do espaço físico, além das suas atribuições sensoriais, perpassando também pela sua função política, que é objeto de reflexão deste artigo.

Neste sentido, o planejamento turístico, numa visão sistêmica, é tecnicamente abordado não somente nos seus limites organizacionais/de gestão (superestrutura) como também nos seus aspectos físico-espaciais (infra-estrutura e ocupação/distribuição) para dar o suporte necessário à lei de mercado (relação de oferta e procura turística).

Se o entendermos como um fenômeno¹, complexo e influenciador da atividade econômica de uma sociedade, o turismo atua num ambiente complexo em que uma das forças mais importantes se manifesta através de uma rede de políticas, leis, regulamentações e outras ações dos governos (Kanitz et al., 2010). Por incorporar em um amplo conjunto de atividades, da competência de diferentes atores e agências estatais e privadas, as políticas públicas em turismo assumem-se como multissetoriais, tornando complexa, muitas vezes, a sua implementação, uma vez que a disputa por interesses pode dificultar o seu desenvolvimento de forma sustentável.

Na visão de Burns e Novelli (2007), o desenvolvimento do turismo, em si, já é considerado como uma ação política, considerando a decisão sobre o gasto público (por exemplo, capital humano e desenvolvimento de recursos físicos), juntamente com o apoio e mediação sobre o uso sustentável dos recursos.

Hall (2011) aponta o fato de que muitas pessoas entendem o turismo como uma antítese da política, por evocar imagens de tempo livre, lazer e jogo. No entanto, o turismo e a pesquisa em turismo estão intrinsecamente ligados às questões relacionadas com a política, já que as decisões que afetam a localização e o caráter de desenvolvimento do turismo surgem a partir das políticas que são desenvolvidas e a forma como este turismo se irá desenvolver interferirá completamente no *modus vivendi* da sociedade.

Assim, a participação social constitui um fator que deve ser considerado nas decisões a tomar, quanto ao rumo que se pretende seguir para o desenvolvimento do turismo. Isto implica a elaboração de planos e ações, a intervenção ativa da população local, nestas decisões. Tal medida permite o fortalecimento da capacidade organizacional destas comunidades, criando, com isso, condições que evitem que empresas externas reduzam as suas potencialidades de ação.

Este cenário favorece o desenvolvimento endógeno do turismo, que resulta no bem-estar econômico, social e cultural das comunidades, a partir das

¹ Panosso Netto defende a ideia de que a melhor forma de se definir o turismo é utilizando o termo "fenômeno", uma vez que tem subjacente o significado de uma ação "objetiva e intersubjetiva que se manifesta em si mesma, que pode ser apreendida pela consciência e possui uma essência em si" (Netto, 2005: 29).

suas capacidades locais. Assim, o desenvolvimento endógeno implica um enfoque territorial onde ocorre o desenvolvimento do seu sistema produtivo (Beni, 2006).

Com base nestes pressupostos, o presente artigo pretende discutir o papel desempenhado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da cidade de Gramado (Rio Grande do Sul, Brasil) na construção das políticas públicas para o turismo. Para tanto, utiliza-se o modelo proposto por Goeldner e Ritchie (2009), que possibilita identificar o modelo conceitual de política pública de turismo adotada pelo destino. Utiliza-se, ainda, como ferramenta de reflexão sobre o modelo de gestão e planejamento, o estudo de Elliot (1997).

O presente texto inicia-se com uma discussão teórico-conceitual relacionada com as políticas públicas para o turismo. Continua com a apresentação dos fundamentos relacionados com a gestão pública e o planejamento turístico. Por último, é apresentado o estudo de caso da cidade de Gramado, onde se aplica o modelo proposto por Goeldner e Ritchie (2009) ao PDDI da cidade, bem como as demais políticas de turismo adotadas pela Região, com a finalidade de identificar a filosofia turística adotada pelo destino.

Este trabalho utiliza como método de análise o estudo de caso, onde a aplicação de modelos relacionados às práticas de gestão pública do turismo se aplicam ao destino proposto, o município brasileiro de Gramado, no Rio Grande do Sul.

2. O papel das políticas públicas para o turismo

As políticas públicas são iniciativas do poder público que têm o propósito de promover o bem-estar e o entendimento das necessidades da sociedade, muitas vezes constituídas a partir da adoção de ferramentas governamentais de planejamento (Dias, 2003, citado por Alvares, 2008).

A política pública para o turismo pode ser classificada como uma micropolítica (considerando a dimensão de todas as políticas de uma sociedade) responsável por elaborar diretrizes de planejamento, promoção e controle da atividade turística do país. No Brasil, estas diretrizes são, geralmente, elaboradas e geridas pelos órgãos administrativos ligados ao setor de turismo, a saber, Ministério do Turismo e Secretarias Estaduais e Municipais de Turismo (Mo-tejano, 2001, citado por Bolson, 2006).

Por se tratar de uma atividade multissetorial, o desenvolvimento, implementação e acompanhamento de políticas públicas e diretrizes dirigidas à atividade turística no âmbito nacional são necessários para um alinhamento dos diferentes projetos e ações desencadeados nos diferentes municípios do país. Neste sentido, a adoção de uma política nacional de turismo auxilia as cidades na orientação quanto ao caminho a ser seguido para o desenvolvimento da atividade turística, a partir da orientação das linhas estratégicas estabelecidas, com o fim de adequar os diferentes produtos turísticos existentes no país (Dalonso et al., 2011). No entanto, esta prática torna-se, em muitos casos, difícil de ser aplicada considerando a "dimensão continental" do país e as suas significativas diferenças culturais.

Na visão de Goeldner e Ritchie (2009), muitas vezes, os governos não reconhecem a importância de se constituir políticas públicas para a garantia do desenvolvimento de um destino turístico. Talvez o papel mais importante das políticas para o turismo, seja o de garantir que um determinado destino tenha uma "filosofia" e o entendimento sobre uma visão de longo prazo, para promover, de forma harmoniosa, o desenvolvimento turístico.

Neste cenário, devem-se unir esforços para que se tenha a colaboração e o envolvimento de todos os atores sociais do destino, com a intenção de obter o apoio necessário para facilitar a implementação das políticas pretendidas por todos e não apenas por uma minoria com interesses específicos.

Para Costa (2004), as políticas de turismo devem proporcionar aos destinos uma direção estratégica que

possibilitem uma visão global para a gestão destes territórios e dos seus recursos. Para isso, é fundamental que as organizações públicas, privadas e não lucrativas e os residentes trabalhem de forma conjunta, afim de se gerar políticas e regras que salvaguardem os interesses de todos os interessados envolvidos, atentos à sustentabilidade do destino turístico.

O mesmo autor, em termos mais específicos, coloca que a política do turismo desempenha as seguintes funções:

1. define as regras do jogo e as condições em que os operadores de turismo devem atuar;
2. estabelece as atividades e comportamentos que são aceitáveis para os visitantes;
3. fornece uma direção comum e orientação para todos os intervenientes no turismo de um destino;
4. facilita o consenso em torno de estratégias e objetivos, especificamente para um determinado destino Costa (2004).

Para Goeldner e Ritchie (2009), a política pública instituída para o desenvolvimento turístico de um país, pode ser denominada como uma "macropolítica", ou também como uma "megapolítica". Este conceito envolve a determinação de premissas, hipóteses e as principais diretrizes a serem seguidas por outras políticas específicas. É caracterizada como uma política que fornece grande parte da base para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas para o turismo de um qualquer destino.

Embora os autores considerem que não há um único modelo que possa definir o conteúdo da política de determinado destino turístico, a Figura 1 fornece um quadro conceitual para a criação de uma política de sucesso.

Na perspectiva de Dredge e Jenkins (2011), apesar do planejamento e as políticas de turismo serem considerados um fascinante campo de pesquisa e prática, a política de turismo e os processos de planejamento de turismo e política são temas, muitas vezes, negligenciados. Curiosamente, o conceito de desenvolvimento sustentável do turismo foi sendo promovido e incorporado nos planos e políticas, por académicos, profissionais e governos, bem antes dos processos de planejamento e formulação de políticas terem sido amplamente estudados com mais rigor. Este cenário gerou uma ação inversa, onde a prática levou ao planejamento do turismo e a elaboração de políticas.

3. Gestão pública e planejamento turístico - o exercício da política instituída

O planejamento, na visão de Costa (1996), pode ser entendido como uma atividade que evoluiu da visão racionalmente técnica para uma atividade multidimensional, visando a organização do ambiente físico e socioeconômico, no sentido de se potenciar

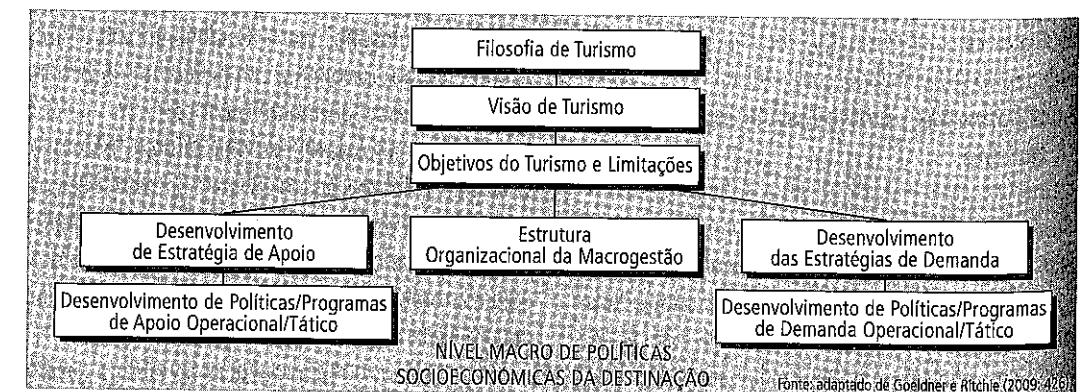


Figura 1 | A estrutura e composição da política no turismo.

possibilitem uma visão global para a gestão destes territórios e dos seus recursos. Para isso, é fundamental que as organizações públicas, privadas e não lucrativas e os residentes trabalhem de forma conjunta, afim de se gerar políticas e regras que salvaguardem os interesses de todos os interessados envolvidos, atentos à sustentabilidade do destino turístico.

O mesmo autor, em termos mais específicos, coloca que a política do turismo desempenha as seguintes funções:

1. define as regras do jogo e as condições em que os operadores de turismo devem atuar;
2. estabelece as atividades e comportamentos que são aceitáveis para os visitantes;
3. fornece uma direção comum e orientação para todos os intervenientes no turismo de um destino;
4. facilita o consenso em torno de estratégias e objetivos, especificamente para um determinado destino Costa (2004).

Para Goeldner e Ritchie (2009), a política pública instituída para o desenvolvimento turístico de um país, pode ser denominada como uma "macropolítica", ou também como uma "megapolítica". Este conceito envolve a determinação de premissas, hipóteses e as principais diretrizes a serem seguidas por outras políticas específicas. É caracterizada como uma política que fornece grande parte da base para o desenvolvimento e implementação de políticas públicas para o turismo de um qualquer destino.

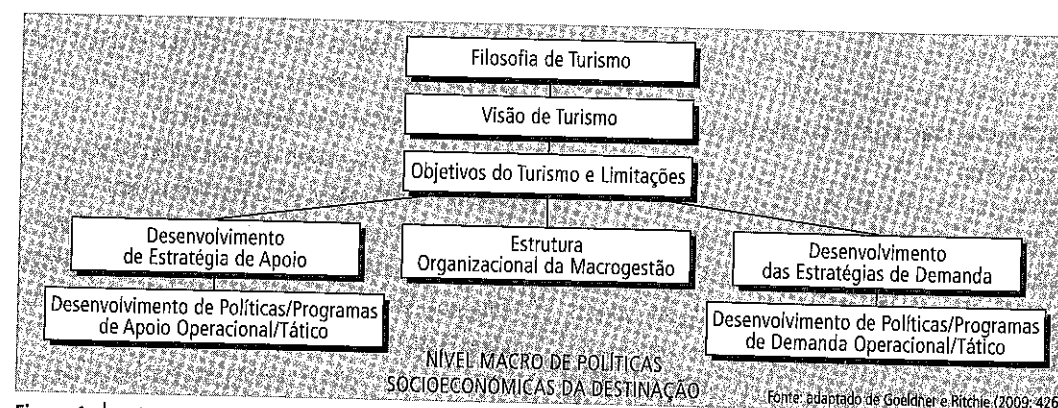


Figura 1 | A estrutura e composição da política no turismo.

Embora os autores considerem que não há um único modelo que possa definir o conteúdo da política de determinado destino turístico, a Figura 1 fornece um quadro conceitual para a criação de uma política de sucesso.

Na perspectiva de Dredge e Jenkins (2011), apesar do planejamento e as políticas de turismo serem considerados um fascinante campo de pesquisa e prática, a política de turismo e os processos de planejamento de turismo e política são temas, muitas vezes, negligenciados. Curiosamente, o conceito de desenvolvimento sustentável do turismo foi sendo promovido e incorporado nos planos e políticas, por acadêmicos, profissionais e governos, bem antes dos processos de planejamento e formulação de políticas terem sido amplamente estudados com mais rigor. Este cenário gerou uma ação inversa, onde a prática levou ao planejamento do turismo e a elaboração de políticas.

3. Gestão pública e planejamento turístico - o exercício da política instituída

O planejamento, na visão de Costa (1996), pode ser entendido como uma atividade que evoluiu da visão racionalmente técnica para uma atividade multidimensional, visando a organização do ambiente físico e socioeconômico, no sentido de se potenciar

ao máximo os seus atributos inerentes, ou seja, que por natureza são inseparáveis.

A gestão do setor público é uma atividade complexa e opera num ambiente de governo, políticas públicas, sistemas políticos e de poder. No entanto, espera-se que as ações sigam os princípios de interesse público, de serviço público, eficiência, eficácia e prestação de contas. Neste contexto, Elliot (1997) propõe uma análise da gestão pública da atividade turística, a partir de um quadro adaptado do 5W2H², que expressa os princípios básicos para um bom desempenho da gestão do turismo (Quadro 1).

Uma das formas de se alimentar a cadeia produtiva dessa atividade e de coordenar os processos do seu planejamento e ordenamento está na articulação de destinos, de forma integrada e estruturada, numa ampla discussão democrática na

² O 5W2H, é um *check-list* de determinadas atividades que precisam ser desenvolvidas com o máximo de clareza possível por parte dos colaboradores. Ele funciona como um mapeamento destas atividades, onde ficam estabelecidas as seguintes tarefas: *What* – O que será feito (etapas); *Why* – Por que será feito (justificação); *Where* – Onde será feito (local); *When* – Quando será feito (tempo); *Who* – Por quem será feito (responsabilidade); *How* – Como será feito (método); *How much* – Quanto custará fazer (custo). Num segundo momento, as informações deverão ser estruturadas numa tabela.

sociedade, de modo a criar uma política consensual. Neste âmbito, ressalta-se que a realidade brasileira tem sido modificada ao longo dos anos com a instituição de políticas de turismo que propõem um trabalho regionalizado (Cyrillo et al., 2011).

No que se refere às políticas públicas para o turismo no Brasil, em 2003, o Governo Federal estabeleceu no documento denominado Plano Nacional de Turismo (PNT) as diretrizes para o desenvolvimento turístico do país. No seio dos Macroprogramas do PNT, apresenta-se o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, como a principal política nacional de turismo. Este programa ganha o *status* de macroprograma e, para a sua estruturação, o Ministério do Turismo identificou 200 regiões turísticas que contemplavam 3.819 municípios. Com base neste universo, foram produzidos 396 roteiros que perpassavam 149 regiões e 1.027 cidades.

O sistema de gestão pública adotado para executar a Política Nacional de Turismo no Brasil segue o mesmo modelo gerencial adotado pela Constituição brasileira, a qual, além de atribuir competências específicas para cada instância da Federação (união, estados e municípios), propõe uma série de mecanismos e articulações para a descentralização na

Quadro 1 | Guia para a prática da gestão pública do turismo

Guia para a prática da gestão do setor público de turismo	
Porquê?	O turismo é muito importante, económica e politicamente, para os governos, por oferecer o apoio necessário aos gestores privados da atividade. O turismo não poderia sobreviver sem a assistência do setor público. Os gestores precisam estar cientes de que o turismo não produz unicamente efeitos económicos, mas também tem impactos sociais positivos e negativos. O desenvolvimento do turismo pode ter amplas repercussões, por isso os gestores precisam de ser sensíveis e monitorizar e regular, cuidadosamente, a implementação de políticas. Os gestores, em todos os níveis de governo, devem garantir a participação da comunidade no processo de elaboração das políticas públicas.
Quem?	A gestão pública do turismo requer liberdade e flexibilidade. É, consequentemente, recomendável a criação de uma agência pública autónoma. Tal agência permite a nomeação de profissionais especializados que têm competências em marketing e outras especialidades e permite a gestão contínua e controlada. A gestão ao nível do governo local é vital, pois é onde o impacto do turismo se reflete.
Como?	Existe um grande número e diversidade de organizações públicas e privadas, por isso o turismo deve primar por uma eficaz comunicação, cooperação e coordenação e estar aberto a diferentes ideias, com a finalidade de evitar duplicações e concorrências.
O quê? (indústria)	A indústria é muito competitiva e sujeita a rápidas mutações; os gestores precisam estar cientes disso, bem como da necessidade de ser flexível, ágil e rápido na sua reação e ser orientado para a mudança.
O quê? (controle)	A administração pública deve aceitar que o impacto do turismo é o teste crucial do atual desempenho da gestão.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados de Elliot (1997).

execução das políticas públicas. O desenho jurídico-constitucional dado aos municípios é o de autonomia político-administrativa. Como consequência, o processo de instituição de políticas públicas no âmbito municipal obteve importância ímpar, pois entende-se que é com base na modificação e articulação dos espaços locais que a política pública de fato se efetiva (Cyrillo *et al.*, 2011).

Com a intenção de estabelecer as regiões e roteiros com maior potencial de mercado, face aos padrões internacionais de destino turístico, o Plano priorizou "87 roteiros turísticos, abrangendo 474 municípios, em 116 regiões turísticas" (Ministério do Turismo, 2007: 69). A partir dos 87 roteiros estratégicos, foi estabelecida a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, no sentido de se configurarem em destinos-modelo para a competitividade turística do Brasil no exterior. A Figura 2 apresenta a localização de Gramado no território brasileiro, a partir do mapa dos 65 destinos indutores do Programa de Regionalização do Turismo.

Os 65 Destinos Indutores foram selecionados a partir de roteiros que já possuíam uma infraestrutura turística básica, com atrativos qualificados, capazes de atrair visitantes às próprias cidades do seu entorno. Estes destinos foram escolhidos para receber uma estratégia prioritária de investimentos técnicos por parte do Ministério do Turismo. Entre os municípios integrantes nos Roteiros do Brasil, o município de Gramado foi selecionado como um dos três destinos indutores no Estado do Rio Grande do Sul.

Para a operacionalização deste Programa de Regionalização do Turismo, o Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo, os Governos dos Estados e os respectivos Conselhos Estaduais de Turismo, propuseram a criação de instâncias de governança, que tinham a função de sensibilizar e mobilizar os atores envolvidos na atividade turística e as comunidades das regiões brasileiras.

Assim, o Programa estabeleceu a Instância de Governança como uma organização "com participação do poder público e dos atores privados dos

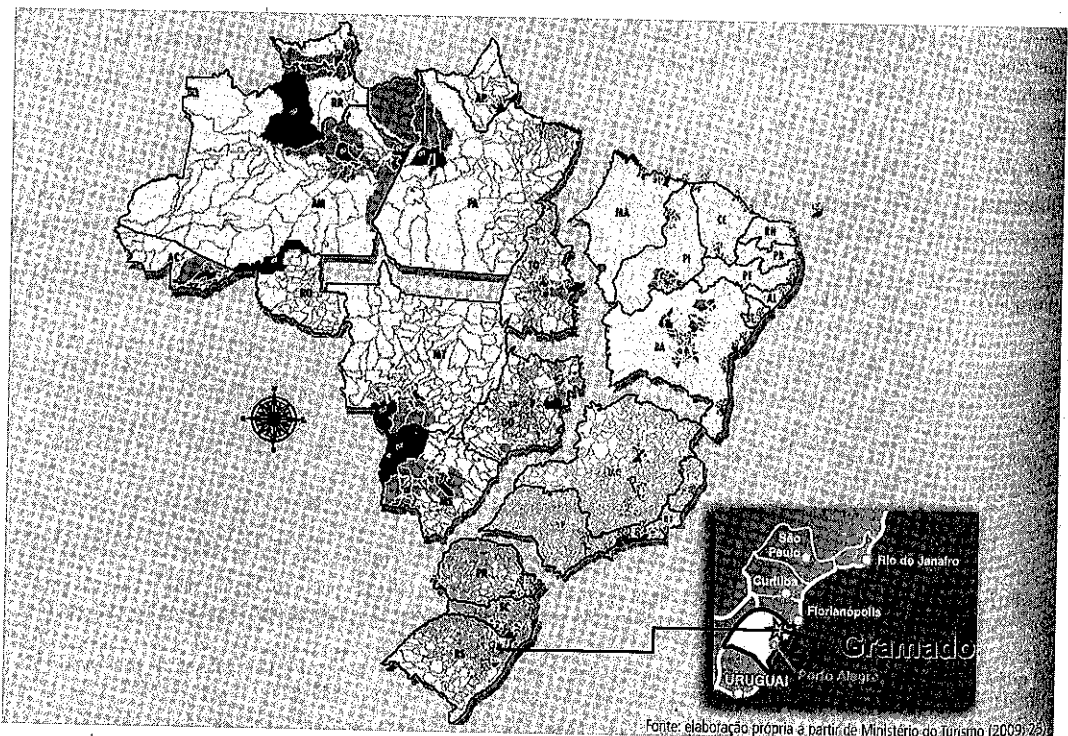


Figura 2 | Localização de Gramado no Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: elaboração própria a partir de Ministério do Turismo (2009: 22)

execução das políticas públicas. O desenho jurídico-constitucional dado aos municípios é o de autonomia político-administrativa. Como consequência, o processo de instituição de políticas públicas no âmbito municipal obteve importância ímpar, pois entende-se que é com base na modificação e articulação dos espaços locais que a política pública de fato se efetiva (Cyrillo et al., 2011).

Com a intenção de estabelecer as regiões e roteiros com maior potencial de mercado, face aos padrões internacionais de destino turístico, o Plano priorizou "87 roteiros turísticos, abrangendo 474 municípios, em 116 regiões turísticas" (Ministério do Turismo, 2007: 69). A partir dos 87 roteiros estratégicos, foi estabelecida a estruturação de 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, no sentido de se configurarem em destinos-modelo para a competitividade turística do Brasil no exterior. A Figura 2 apresenta a localização de Gramado no território brasileiro, a partir do mapa dos 65 destinos indutores do Programa de Regionalização do Turismo.

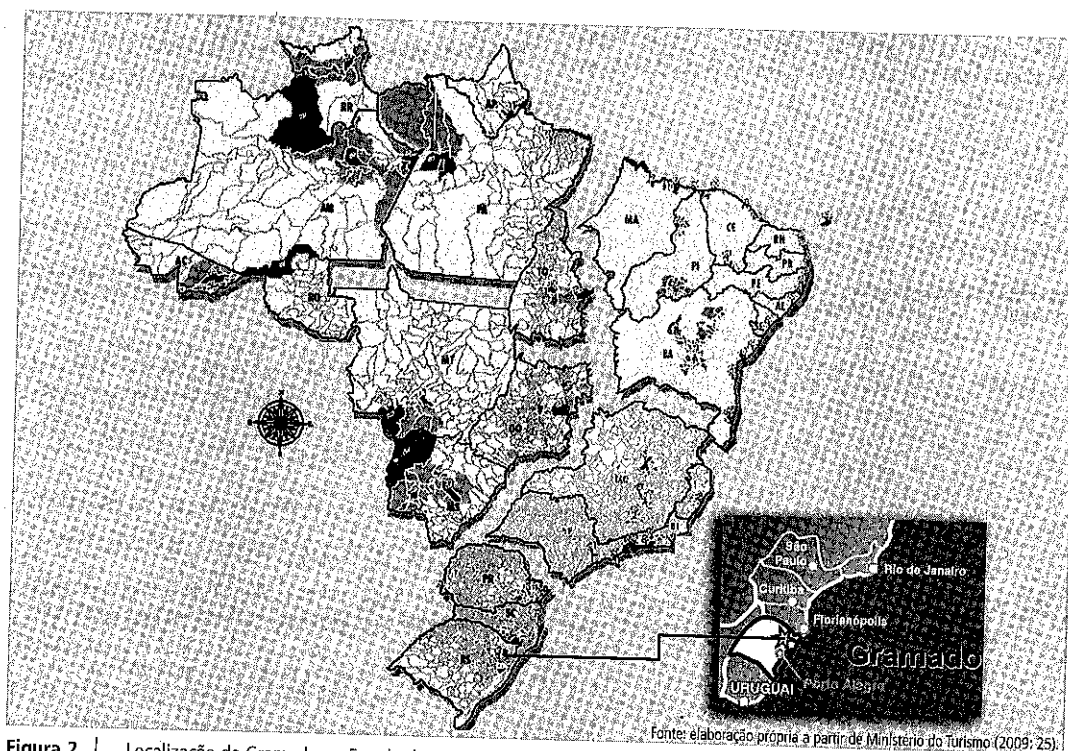


Figura 2 | Localização de Gramado no Estado do Rio Grande do Sul.

Os 65 Destinos Indutores foram selecionados a partir de roteiros que já possuíam uma infraestrutura turística básica, com atrativos qualificados, capazes de atrair visitantes às próprias cidades do seu entorno. Estes destinos foram escolhidos para receber uma estratégia prioritária de investimentos técnicos por parte do Ministério do Turismo. Entre os municípios integrantes nos Roteiros do Brasil, o município de Gramado foi selecionado como um dos três destinos indutores no Estado do Rio Grande do Sul.

Para a operacionalização deste Programa de Regionalização do Turismo, o Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo, os Governos dos Estados e os respectivos Conselhos Estaduais de Turismo, propuseram a criação de instâncias de governança, que tinham a função de sensibilizar e mobilizar os atores envolvidos na atividade turística e as comunidades das regiões brasileiras.

Assim, o Programa estabeleceu a Instância de Governança como uma organização "com participação do poder público e dos atores privados dos

municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa Roteiros do Brasil em âmbito regional" (Ministério do Turismo, 2007: 18). A estrutura, o formato e o caráter jurídico dessa Instância ficaram ao critério dos envolvidos, podendo ser um fórum, um conselho, uma associação, um comitê ou outro tipo de colegiado. Na Figura 3, está representada a estrutura de coordenação do Programa Roteiros do Brasil.

Interpretando esta realidade da política de turismo brasileira, pode-se considerar como referência para análise o modelo de Hall (2007), avaliando que o processo de governança do turismo está direta e indiretamente envolvido em processos multi-escala (global, supranacional, nacional, regional e local), conforme demonstrado na Figura 4. Na escala global, as organizações como a Organização Mundial do Turismo (OMT) e o Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) têm influenciado na adoção de determinadas regras de abordagem para a promoção do turismo dos países, com a finalidade de serem bem geridos. A nível local, o turismo tem sido visto como um mecanismo de crescimento econômico e de desenvolvimento local. No entanto, o papel das cidades, no processo de gestão do turismo dos territórios, assume um papel cada vez mais relevante,

isto é, os gestores locais vêm, de fato, funcionando como atores políticos internacionais. Este fator se deve ao fato de a atividade turística se desenvolver num ambiente que está acima das políticas instituídas, interagindo com o comércio, os investimentos privados, o património e a cultura e todos os demais elementos relacionados com a interação do homem e o território.

Na visão de Butler (2001), o planejamento e desenvolvimento integrado do turismo implica o processo de integração dos diferentes componentes do produto turístico com os demais elementos existentes no território. Está implícito o entendimento de que esta introdução e integração é feita de forma adequada e harmoniosa, de tal forma que o resultado final seja aceite pela comunidade e funcionalmente é bem sucedida, tanto em termos ecológicos como humanos. O sucesso no processo de desenvolvimento integrado do turismo numa comunidade ou destino deve implicar torná-lo aceitável para os moradores locais e utilizadores dos recursos existentes, evitando, com isso, a segregação da atividade. Entretanto, é necessário que os planeadores da atividade turística adotem uma postura inclusiva, no sentido de promover a harmonia e evitar conflitos, devendo-se seguir, pelo menos, os três seguintes

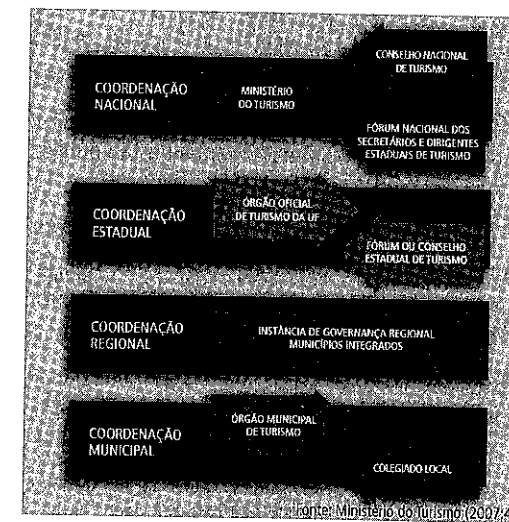


Figura 3 | Estrutura de coordenação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

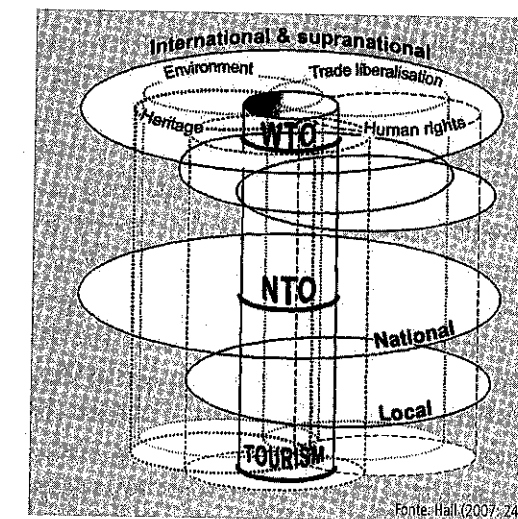


Figura 4 | Análise multi-escalar do turismo.

princípios: aceitabilidade, eficiência e harmonia. O autor desagrega estes princípios numa *check-list* de factores a serem observados, que se conclui ser a construção de uma política de turismo.

Assim, Dredge e Jenkins (2011) consideram que o estudo da prática de planeamento turístico pode desbloquear pontos de vista importantes e identificar as áreas onde o desenvolvimento de competências é necessário: saúde, ambiente e tecnologia. Na verdade, o turismo e, de fato, o lazer e os aspectos do turismo de negócios estão, fundamentalmente, ligados a esses campos, considerando o impacto que esta atividade tem no ambiente natural e cultural de uma sociedade.

4. Estudo de caso da cidade de Gramado

4.1. Caracterização turística do destino: planeamento e gestão

Gramado é um município brasileiro do Estado do Rio Grande do Sul, localizado na região geográfica da Serra Gaúcha. A cidade é o principal destino turístico da Região das Hortênsias, composta pelos municípios de Canela, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula. A sua população estimada é de 32 mil habitantes, com uma economia voltada para o turismo (90% da sua receita é proveniente da atividade turística) e a cidade recebe uma média anual de 2,5 milhões de turistas. Em razão da forte vocação turística da cidade, Gramado concentra cerca de 70% da oferta regional de 25 mil camas, mil estabelecimentos comerciais e duzentos restaurantes (Visão, 2011). Em 2011, a cidade ultrapassou a média anual de visitantes, recebendo, aproximadamente, cinco milhões de turistas³ (*i.e.* 156 turistas/habitante, caracterizando-se como um índice elevadíssimo de procura turística). Apesar dos indicadores de 2011 serem expressivos, ainda é cedo para entender se esta é a nova plataforma de procura turística de Gramado.

A cidade de Gramado é, nacionalmente, reconhecida como a Capital Brasileira do Cinema. Este título se deve ao fato do município realizar desde o ano de 1973 o maior festival de cinema do Brasil, ganhando uma dimensão latino-americana nos últimos vinte anos. 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).

Por se caracterizar como uma das cidades localizadas na região mais fria do país, Gramado constitui o 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 tem a duração de 73 dias e apresenta mais de 500 espetáculos em vários espaços da cidade. Os principais cenários constituídos para o evento, a casa do Papai Noel e a casa da Mamãe Noel, são abertos para visitação durante todo o ano (Generosi, 2011).

Em relação à gestão pública do turismo, Gramado conta com uma Secretaria Municipal de Cultura e Turismo que atua conjuntamente com as demais entidades privadas da cidade, organizadas na Câmara de Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo (CICSAT) e os demais destinos da Região das Hortênsias. Com base no modelo proposto por Elliot (ver Quadro 1), o Quadro 2 exemplifica a prática adotada por Gramado para a gestão pública do turismo.

A Região constituiu uma instância de governança, denominada Programa Hortênsias, que foi planeada e implementada pelo Comitê Gestor do Programa. O comitê é composto por todas as Secretarias de Turismo das cidades pertencentes à Região das Hortênsias, bem como pelas entidades e

³ Números publicados pela Secretaria Municipal de Turismo e Cultura de Gramado, levantados com base nos dados da Brita Rodovias (concessionária responsável pelas estradas de acesso a Gramado).

princípios: aceitabilidade, eficiência e harmonia. O autor desagrega estes princípios numa *check-list* de factores a serem observados, que se conclui ser a construção de uma política de turismo.

Assim, Dredge e Jenkins (2011) consideram que o estudo da prática de planeamento turístico pode desbloquear pontos de vista importantes e identificar as áreas onde o desenvolvimento de competências é necessário: saúde, ambiente e tecnologia. Na verdade, o turismo e, de fato, o lazer e os aspectos do turismo de negócios estão, fundamentalmente, ligados a esses campos, considerando o impacto que esta atividade tem no ambiente natural e cultural de uma sociedade.

4. Estudo de caso da cidade de Gramado

4.1. Caracterização turística do destino: planeamento e gestão

Gramado é um município brasileiro do Estado do Rio Grande do Sul, localizado na região geográfica da Serra Gaúcha. A cidade é o principal destino turístico da Região das Hortênsias, composta pelos municípios de Canela, Nova Petrópolis, Picada Café e São Francisco de Paula. A sua população estimada é de 32 mil habitantes, com uma economia voltada para o turismo (90% da sua receita é proveniente da atividade turística) e a cidade recebe uma média anual de 2,5 milhões de turistas. Em razão da forte vocação turística da cidade, Gramado concentra cerca de 70% da oferta regional de 25 mil camas, mil estabelecimentos comerciais e duzentos restaurantes (Visão, 2011). Em 2011, a cidade ultrapassou a média anual de visitantes, recebendo, aproximadamente, cinco milhões de turistas³ (i.e. 156 turistas/habitante, caracterizando-se como um índice elevadíssimo de procura turística). Apesar dos indicadores de 2011 serem expressivos, ainda é cedo para entender se esta é a nova plataforma de procura turística de Gramado.

A cidade de Gramado é, nacionalmente, reconhecida como a Capital Brasileira do Cinema. Este título se deve ao fato do município realizar desde o ano de 1973 o maior festival de cinema do Brasil, ganhando uma dimensão latino-americana nos últimos vinte anos. 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).

Por se caracterizar como uma das cidades localizadas na região mais fria do país, Gramado constitui o 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 tem a duração de 73 dias e apresenta mais de 500 espetáculos em vários espaços da cidade. Os principais cenários constituídos para o evento, a casa do Papai Noel e a casa da Mamãe Noel, são abertos para visita durante todo o ano (Generosi, 2011).

Em relação à gestão pública do turismo, Gramado conta com uma Secretaria Municipal de Cultura e Turismo que atua conjuntamente com as demais entidades privadas da cidade, organizadas na Câmara de Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo (CICSAT) e os demais destinos da Região das Hortênsias. Com base no modelo proposto por Elliot (rever Quadro 1), o Quadro 2 exemplifica a prática adotada por Gramado para a gestão pública do turismo.

A Região constituiu uma instância de governança, denominada Programa Hortênsias, que foi planeada e implementada pelo Comitê Gestor do Programa. O comitê é composto por todas as Secretarias de Turismo das cidades pertencentes à Região das Hortênsias, bem como pelas entidades e

³ Números publicados pela Secretaria Municipal de Turismo e Cultura de Gramado, levantados com base nos dados da Brita Rodovias (concessionária responsável pelas estradas de acesso a Gramado).

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 sazonalidade turística (Tomazzoni, 2007).

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 "Visão". A entidade tem como missão fomentar o desenvolvimento económico 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 *Convention and Visitors Bureau* da Região das Hortênsias⁴, em 1999, onde esteve sob a sua tutela até ao início de 2006 (Visão, 2011).

⁴ 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 mantêm a entidade são provenientes de diversos setores relacionados com o turismo.

A partir da análise da dimensão organizacional do turismo de Gramado, o destino apresenta um alinhamento das políticas, tanto no âmbito local, regional como nacional. De acordo com a proposta de Hall (2007), de análise multi-escalar do turismo (rever Figura 4) e da estrutura organizacional sugerida pelo Ministério do Turismo para o Programa de Regionalização do Turismo (Figura 3), é possível aplicar-se os respectivos modelos ao destino de Gramado. Assim, a Figura 5 representa a estrutura multi-escalar da gestão turística do município de Gramado.

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, Gramado apresenta um dos melhores desempenhos no Brasil. Conforme avaliação feita pelo Ministério do Turismo, quanto ao nível de competitividade turística dos destinos indutores do Programa de Regionalização do Turismo, Gramado posicionou-se entre um dos seis destinos líderes de

Quadro 2 | A prática da gestão pública do turismo em Gramado

Porquê?	Por a atividade do turismo representar, aproximadamente, 90% da economia de Gramado, o poder público municipal desempenha um papel fundamental na articulação com as demais entidades governamentais e com o setor privado para a gestão pública do turismo. O Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado de Gramado (PDDI), considerado o documento magno de planeamento da cidade, explicita a importância da organização sócio-espacial sustentável do município, com vista ao desenvolvimento da atividade turística. A própria elaboração do Plano Diretor implicou a mobilização e participação comunitária durante o seu processo de construção.
Quem?	Apesar de Gramado contar com uma Secretaria de Cultura e Turismo, dependente do planeamento orçamentário 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>). Ambas sediadas em Gramado, estas entidades desenvolvem um importante papel de promoção do destino Gramado. A Câmara de Indústria, Comércio, Serviços, Agricultura e Turismo de Gramado (CICSAT), da mesma forma, desempenha um importante papel na construção das políticas públicas voltadas para o turismo.
Como?	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.
O quê? (indústria)	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"
O quê? (controle)	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 aos residentes, bem como o desenvolvimento sustentável de Gramado. Porém, não há ainda, de fato, uma medição dos impactos, quer sejam positivos ou negativos, da atividade turística no município.

Fonte: elaboração própria.

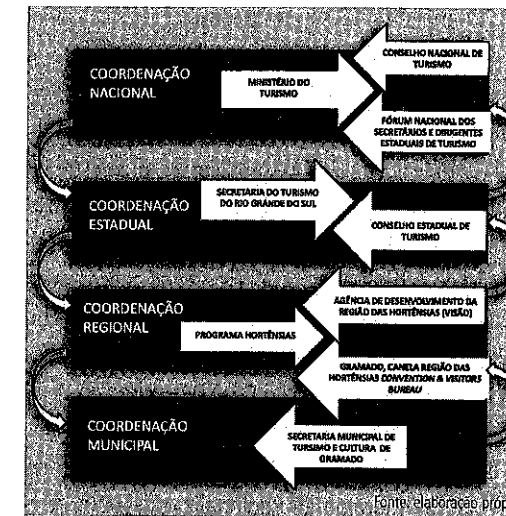


Figura 5 | Análise multi-escalar da Gestão do Turismo de Gramado.

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.

Neste sentido, a Região Sul do Brasil foi a única região brasileira que atingiu o nível máximo de avaliação das políticas públicas constituídas nos seus respectivos destinos. 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).

4.2. O Plano Diretor de Gramado e o turismo

O processo de urbanização das cidades brasileiras ocorreu, em especial, a partir da consolidação do processo de industrialização do país. Este fenômeno, 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, em especial, das questões relacionadas com o acesso à habitação e aos serviços urbanos. Tal cenário foi o reflexo de que o crescimento econômico do país esteve dissociado das necessidades sociais, resultando, assim, na acumulação de um *déficit* de infra-estruturas e serviços urbanos.

A partir de 1990, o Brasil iniciou, efetivamente, o processo de construção de uma política de planejamento urbano única para todo o território nacional. Com a aprovação da Constituição Federal, em 1988, o país inicia a elaboração das políticas urbanas nacionais, preconizadas nos artigos 182⁵ e 183⁶ da Carta Magna. Após doze anos da aprovação da Constituição do Brasil, foi igualmente 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. O Plano assume a importante função de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais e das diretrizes gerais, estabelecidos no Estatuto da Cidade.

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 urbana da cidade, através da adoção de regras e limites para a construção em áreas mais elevadas. Em 2006, aprova-se o atual Plano Diretor de Gramado, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Este Plano é o documento oficial de orientação para o desenvolvimento do município, abrangendo as atividades públicas e privadas. Com vista ao cumprimento do Estatuto da Cidade, no que se refere às diretrizes gerais, o novo Plano estabele-

⁵ O artigo 182 da Constituição Federal do Brasil estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano é papel do poder público municipal e que deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁶ O artigo 183 possibilitou ao cidadão brasileiro a regularização de áreas ocupadas por favelas e por loteamentos clandestinos.

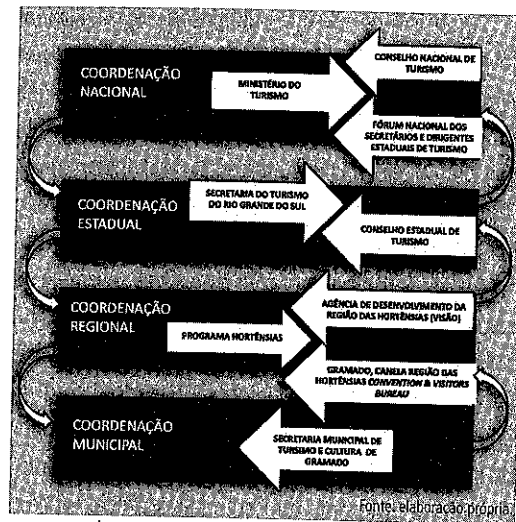


Figura 5 | Análise multi-escalar da Gestão do Turismo de Gramado.

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.

Neste sentido, a Região Sul do Brasil foi a única região brasileira que atingiu o nível máximo de avaliação das políticas públicas constituídas nos seus respectivos destinos. 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).

4.2. O Plano Diretor de Gramado e o turismo

O processo de urbanização das cidades brasileiras ocorreu, em especial, a partir 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, em especial, 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 *déficit* 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 todo o território nacional. Com a aprovação da Constituição Federal, em 1988, o país inicia a elaboração das políticas urbanas nacionais, preconizadas nos artigos 182⁵ e 183⁶ da Carta Magna. Após doze anos da aprovação da Constituição do Brasil, foi igualmente 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. O Plano assume a importante função de garantir o cumprimento dos princípios constitucionais e das diretrizes gerais, estabelecidos no Estatuto da Cidade.

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 urbana da cidade, através da adoção de regras e limites para a construção em áreas mais elevadas. Em 2006, aprova-se o atual Plano Diretor de Gramado, denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Este Plano é o documento oficial de orientação para o desenvolvimento do município, abrangendo as atividades públicas e privadas. Com vista ao cumprimento do Estatuto da Cidade, no que se refere às diretrizes gerais, o novo Plano estabele-

⁵ O artigo 182 da Constituição Federal do Brasil estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano é papel do poder público municipal e que deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

⁶ O artigo 183 possibilitou ao cidadão brasileiro a regularização de áreas ocupadas por favelas e por loteamentos clandestinos.

ce metas para o desenvolvimento da cidade e está atento ao controlo da expansão urbana e territórios vizinhos (Lei nº 2.497/2006).

O PDDI de Gramado estabelece como diretriz fundamental⁷ 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" (Lei nº 2.497/2006, art. 11).

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 planeamento da cidade de Gramado passa a ser consubstanciado no novo Plano. O Plano determina que o seu acompanhamento, monitoramento e detalhamento deverão ser permanentes e desenvolvidos por técnicos do município, ouvidos 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 expressivas 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).

⁷ É a meta fundamental e global que estabelece a unidade das ações, o caminho a ser trilhado pelo município de Gramado, constituindo-se como a norma máxima, que deve ser seguida por toda a comunidade, envolvendo o poder público ou a iniciativa privada, sendo que todas as demais normas do plano devem ser instrumentos de cumprimento da diretriz fundamental.

4.3. Macropolítica de Gramado: o turismo como filosofia de desenvolvimento local

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 a atividade se torna o eixo norteador das políticas locais. A Figura 6 apresenta a estrutura e composição da política de turismo de Gramado, a partir do modelo proposto por Goeldner e Ritchie (rever Figura 1).

Apesar de não haver um documento que explicita um determinado horizonte, no entanto, 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 objetivos gerais do Plano, onde 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 deva 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, ajardinamento e a urbanização característica de Gramado, no sentido de garantir o

seu desenvolvimento turístico. A Agência Visão reforça, nos seus objetivos, atrair investimentos turísticos para a cidade. No caso de Gramado, Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau*, a entidade tem como objetivo principal apoiar a captação de eventos nacionais e internacionais afim de incrementar o fluxo turístico.

Entretanto, uma das limitações observadas é a acessibilidade aeroportuária para o Destino. O Estado do Rio Grande do Sul conta com somente um aeroporto internacional em Porto Alegre, capital do Estado, localizado a 135 quilômetros de Gramado. Apesar da denominação, o aeroporto de Porto Alegre restringe-se à operação de vôos internacionais na América do Sul, limitando a chegada de vôos dos demais continentes. Para os vôos regionais, a Região utiliza, também, o Aeroporto da cidade Caxias do Sul, localizado a 70 quilômetros de Gramado. Neste

momento, as prefeituras e as entidades da Região discutem com o Governo do Estado e o Governo Federal a implantação de um novo aeroporto no entorno da Região (Prefeitura Municipal de Gramado, 2011). Neste sentido, a limitação de acesso aeroportuário à cidade de Gramado é um fator que pode comprometer a visão de tornar o destino um pólo nacional e internacional de turismo.

Outro fator limitante diz respeito à monitorização das atividades. Apesar dos organismos locais e regionais de Gramado terem um visão única e explícita com relação à necessidade de desenvolvimento do turismo, a ausência de medições dos impactos 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 desempenha a função de operar

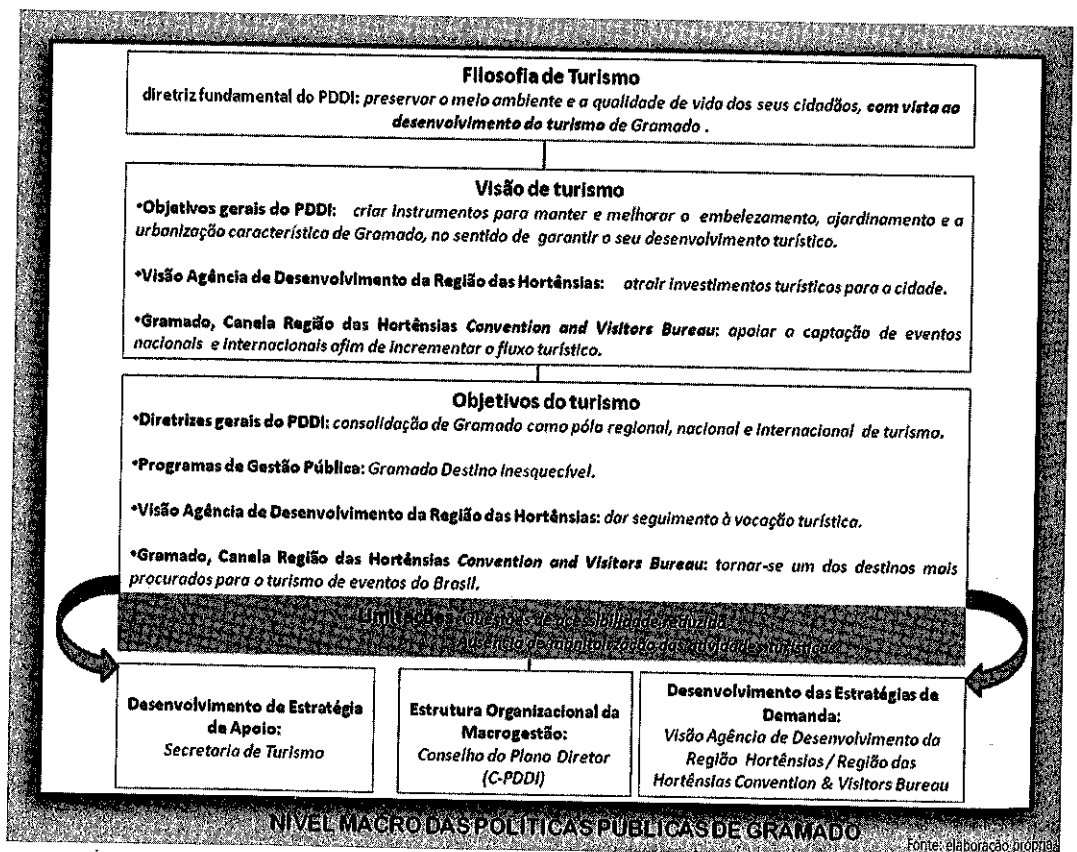


Figura 6 | A estrutura e composição da política de turismo de Gramado.

seu desenvolvimento turístico. A Agência Visão reforça, nos seus objetivos, atrair investimentos turísticos para a cidade. No caso de Gramado, Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau*, a entidade tem como objetivo principal apoiar a captação de eventos nacionais e internacionais afim de incrementar o fluxo turístico.

Entretanto, uma das limitações observadas é a acessibilidade aeroportuária para o Destino. O Estado do Rio Grande do Sul conta com somente um aeroporto internacional em Porto Alegre, capital do Estado, localizado a 135 quilômetros de Gramado. Apesar da denominação, o aeroporto de Porto Alegre restringe-se à operação de vôos internacionais na América do Sul, limitando a chegada de vôos dos demais continentes. Para os vôos regionais, a Região utiliza, também, o Aeroporto da cidade Caxias do Sul, localizado a 70 quilômetros de Gramado. Neste

momento, as prefeituras e as entidades da Região discutem com o Governo do Estado e o Governo Federal a implantação de um novo aeroporto no entorno da Região (Prefeitura Municipal de Gramado, 2011). Neste sentido, a limitação de acesso aeroportuário à cidade de Gramado é um fator que pode comprometer a visão de tornar o destino um pólo nacional e internacional de turismo.

Outro fator limitante diz respeito à monitorização das atividades. Apesar dos organismos locais e regionais de Gramado terem um visão única e explícita com relação à necessidade de desenvolvimento do turismo, a ausência de medições dos impactos 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 desempenha a função de operar

as políticas de turismo da cidade, bem como estabelecer 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.

Por fim, identifica-se que o desenvolvimento das estratégias de demanda de mercado é, predominantemente, feito pelas entidades regionais. O Gramado e Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau* desempenham a função de captar eventos para os destinos da Região das Hortênsias, bem como incrementar a demanda de turistas aos eventos já promovidos nos destinos. No caso da Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias (Visão), observa-se que as estratégias de demanda estão relacionadas com a captação de novos negócios e empreendimentos, especialmente com o desenvolvimento turístico da Região.

Com base na aplicação do modelo proposto por Goeldner e Ritchie, é possível identificar, a nível macro, as políticas públicas para o turismo de Gramado. Dos documentos analisados, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) constitui o principal instrumento de orientação do desenvolvimento do município. Da mesma forma, é possível identificar o PDDI como o documento que mais se aplica ao modelo apresentado na Figura 6, uma vez que a diretriz fundamental, os objetivos e demais diretrizes do Plano, estão direcionados para o desenvolvimento do turismo da cidade.

5. Conclusão

A partir da análise feita da organização turística de Gramado, 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 governança regional (Conselho Gestor do Programa Hortênsias, Agência de Desenvolvimento da Região das Hortênsias, denominada "Visão" e no Gramado, Canela Região das Hortênsias *Convention and Visitors Bureau*).

Pela condição de cidade pólo da micro-região das Hortênsias, Gramado desempenha uma função estratégica no desenvolvimento desta região. O fato de os conselhos e entidades de representação regional estarem sediados 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).

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.

Neste sentido, a aplicação de modelos que identifiquem a política de turismo de determinado destino, a exemplo do modelo proposto por Goeldner e Ritchie, assim como o modelo apresentado por Elliot, podem ser aplicados à cidade de Gramado. O destino apresenta um histórico de organização local e regional, tanto na esfera pública quanto privada, que permitem a construção de políticas públicas de sucesso. Tais características elevam Gramado a um dos destinos turísticos mais competitivos do Brasil, fator este que deveria ser considerado como um

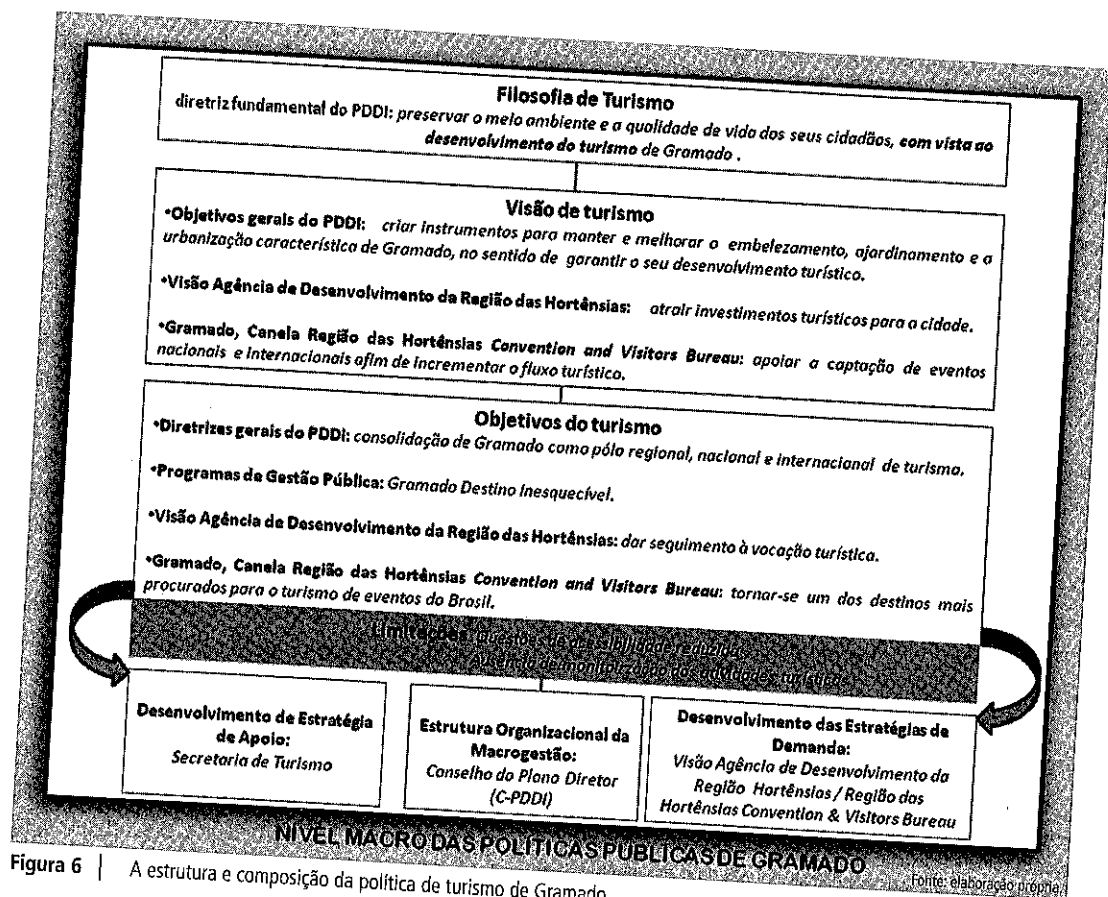


Figura 6 | A estrutura e composição da política de turismo de Gramado.

modelo a ser seguido pelas cidades brasileiras e de outros países, que queiram se assumir como pólo de desenvolvimento turístico.

Gramado provou ser um caso de sucesso de articulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, urbanístico e de turismo. Esta simbiose raramente é explicitada nos planos de ordenamento urbanísticos de outros territórios, quando se considera a escala internacional. Esta articulação de políticas, bem como dos organismos públicos e privados locais e regionais, possibilitaram a criação de uma visão, que está explícita nas ações destes organismos, constituindo-se, com isso, na filosofia de turismo do destino.

No entanto, é importante perceber que Gramado detém condições únicas para se assumir como um destino, na América, de "inverno europeu". Esta identidade única, somada à expressiva demanda turística evidenciado no destino, pode, a prazo, ser uma condição limite para a estagnação da atividade turística. Fatores relacionados ao estudo de capacidade de carga do destino, especialmente aplicados durante a realização de eventos (i.e. Natal Luz), são apontados como medidas estratégicas para controlo 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, necessitam de controlo contínuo do seu fluxo turístico, bem como do desenvolvimento de estratégias inovadoras, afim de promover a diversificação e evitar, com isso, a saturação do destino.

Bibliografia

- Alvares, D., 2008, *Avaliação de Planos-Processo em Áreas de Desenvolvimento Turístico*, Tese de Doutorado, Universidade de Minho, Guimarães, Portugal.
- Beni M., 2006, *Política e Planeamento de Turismo no Brasil*, Aleph, São Paulo.
- Bolson, J., 2006, *Turismo e Políticas Públicas: Uma Análise da Implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da Percepção dos Gestores, Empresários e Comunidade Local*, Tese de Mestrado, University Center UMA, Belo Horizonte, Brasil.
- Brasil, 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm], (Site acessado 12 de dezembro de 2011).
- 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*, 2 ed., Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília.
- Burns, P., e Novelli, M., 2007, *Tourism and Politics: Global Frameworks and Local Realities*, Routledge, London.
- Butler, R., 2001, Problems and issues of integrating tourism development, in Pearce, D. e Butler, R., (eds.) *Contemporary Issues in Tourism Development*, Reprinted, Routledge, London, pp. 65-79.
- Costa, C., 2004, *Tourism Planning, Development and the Territory, Tourist Management Dynamics*, Elsevier, Oxford, pp. 236-243.
- Costa, C., 1996, *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organizations and networks: The case of Portugal*, Tese de Doutorado, University of Surrey, Guildford.
- Cyrillo, M., Tomasulo, S., Novaes, M., 2011, Planejamento e organização do turismo: o plano turístico, in Tomelin, C., e Ruschmann, D. (org.), *Turismo e educação - práticas interdisciplinares (no prelo)*, Manole, São Paulo.
- Daloso Y., Lourenço, J., e Remoaldo, P., 2011, Políticas públicas para o turismo no Brasil: uma análise do Plano Nacional de Turismo para as Cidades, 2º Congresso Internacional de Turismo - Turismo: Diversificação, Diferenciação e Desafios, Outubro 7-8, Barcelos, pp. 354-368.
- Dredge, D., e Jenkins, J., 2011, *Stories of practice: tourism policy and planning. (New directions in tourism analysis)*, Ashgate, Farnham.
- Elliot, J., 1997, *Tourism: politics and public sector management*, Routledge, London.
- Generosi, A., 2011, *Natal Luz em Gramado (RS), tradição e inovação: um olhar sobre os fatores que determinam o retorno dos turistas ao evento*, Tese de Mestrado, Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Goeldner, C., e Ritchie, J., 2009, *Tourism: principles, practices, philosophies*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Hall, C., 2011, *Fieldwork in Tourism: Contemporary Geographies of Leisure, Tourism and Mobility*, Routledge, Oxford.
- Hall, C., 2007, Tourism, governance and the (mis-)location of power, in Church, A., e Coles, T. (eds.), *Tourism, Power and Space*, Routledge, London, pp. 247-268.
- Kanitz, H., Trigueiro, R., Araújo, M., 2010, Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?, *Turismo em Análise*, Vol. 21(3), pp. 644-667.
- Lei nº 0.456/75 de 31 de Dezembro de 1975, [http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView], (Site acessado 28 de novembro de 2011).
- Lei nº 2.497/06 de 19 de Setembro de 2006, [http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView], (Site acessado 19 de dezembro de 2011).

modelo a ser seguido pelas cidades brasileiras e de outros países, que queiram se assumir como pólo de desenvolvimento turístico.

Gramado provou ser um caso de sucesso de articulação de políticas públicas de desenvolvimento territorial, urbanístico e de turismo. Esta simbiose raramente é explicitada nos planos de ordenamento urbanísticos de outros territórios, quando se considera a escala internacional. Esta articulação de políticas, bem como dos organismos públicos e privados locais e regionais, possibilitaram a criação de uma visão, que está explícita nas ações destes organismos, constituindo-se, com isso, na filosofia de turismo do destino.

No entanto, é importante perceber que Gramado detém condições únicas para se assumir como um destino, na América, de “inverno europeu”. Esta identidade única, somada à expressiva demanda turística evidenciado no destino, pode, a prazo, ser uma condição limite para a estagnação da atividade turística. Fatores relacionados ao estudo de capacidade de carga do destino, especialmente aplicados durante a realização de eventos (i.e. Natal Luz), são apontados como medidas estratégicas para controlo 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, necessitam de controlo contínuo do seu fluxo turístico, bem como do desenvolvimento de estratégias inovadoras, afim de promover a diversificação e evitar, com isso, a saturação do destino.

Bibliografia

- Álvares, D., 2008, *Avaliação de Planos-Processo em Áreas de Desenvolvimento Turístico*, Tese de Doutoramento, Universidade de Minho, Guimarães, Portugal.
- Beni M., 2006, *Política e Planeamento de Turismo no Brasil*, Aleph, São Paulo.
- Bolson, J., 2006, *Turismo e Políticas Públicas: Uma Análise da Implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da Percepção dos Gestores, Empresários e Comunidade Local*, Tese de Mestrado, University Center UMA, Belo Horizonte, Brasil.
- Brasil, 1988, *Constituição da República Federativa do Brasil*, [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm], (Site acedido 12 de dezembro de 2011).
- 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*, 2 ed., Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília.
- Burns, P., e Novelli, M., 2007, *Tourism and Politics: Global Frameworks and Local Realities*, Routledge, London.
- Butler, R., 2001, Problems and issues of integrating tourism development, in Pearce, D. e Butler, R., (eds.) *Contemporary Issues in Tourism Development*, Reprinted, Routledge, London, pp. 65-79.
- Costa, C., 2004, *Tourism Planning, Development and the Territory, Tourist Management Dynamics*, Elsevier, Oxford, pp. 236-243.
- Costa, C., 1996, *Towards the improvement of the efficiency and effectiveness of tourism planning and development at the regional level: planning, organizations and networks: The case of Portugal*, Tese de Doutoramento, University of Surrey, Guildford.
- Cyrillo, M., Tomasulo, S., Novaes, M., 2011, Planejamento e organização do turismo: o plano turístico, in Tomelin, C., e Ruschmann, D. (org.), *Turismo e educação - práticas interdisciplinares (no prelo)*, Manole, São Paulo.
- Dalonso Y., Lourenço, J., e Remoaldo, P., 2011, Políticas públicas para o turismo no Brasil: uma análise do Plano Nacional de Turismo para as Cidades, 2º Congresso Internacional de Turismo - Turismo: Diversificação, Diferenciação e Desafios, Outubro 7-8, Barcelos, pp. 354-368.
- Dredge, D., e Jenkins, J., 2011, *Stories of practice: tourism policy and planning. (New directions in tourism analysis)*, Ashgate, Farnham.
- Elliot, J., 1997, *Tourism: politics and public sector management*, Routledge, London.
- Generosi, A., 2011, *Natal Luz em Gramado (RS), tradição e inovação: um olhar sobre os fatores que determinam o retorno dos turistas ao evento*, Tese de Mestrado, Universidade Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.
- Goeldner, C., e Ritchie, J., 2009, *Tourism: principles, practices, philosophies*, John Wiley & Sons, Inc., New Jersey.
- Hall, C., 2011, *Fieldwork in Tourism: Contemporary Geographies of Leisure, Tourism and Mobility*, Routledge, Oxford.
- Hall, C., 2007, Tourism, governance and the (mis-)location of power, in Church, A., e Coles, T. (eds.), *Tourism, Power and Space*, Routledge, London, pp. 247-268.
- Kanitz, H., Trigueiro, R., Araújo, M., 2010, Perspectivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?, *Turismo em Análise*, Vol. 21(3), pp. 644-667.
- Lei nº 0.456/75 de 31 de Dezembro de 1975, [http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView], (Site acedido 28 de novembro de 2011).
- Lei nº 2.497/06 de 19 de Setembro de 2006, [http://sistema.camaragramado.rs.gov.br/vistarweb.nsf/publico?OpenFrameSet&link=/vistarweb.nsf/Leis?OpenView], (Site acedido 19 de dezembro de 2011).
- Ministério do Turismo, 2010, *Destinos Indutores recebem plano de marketing*, [http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100723-2.html], (Site acedido 17 de dezembro de 2011).
- Ministério do Turismo, 2009, *Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2009*, Ministério do Turismo, Brasília.
- Ministério do Turismo, 2007, *Plano Nacional de Turismo: 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão. Diretrizes Metas e Programas*, Ministério do Turismo, Brasília.
- Netto, A., 2005, *Filosofia do turismo: teoria e epistemologia*, Aleph, São Paulo.
- Prefeitura Municipal de Gramado, 2006, *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)*, [www.gramado.rs.gov.br/index.php/...do-Prefeito/O-Prefeito.html], (Site acedido 15 de dezembro de 2011).
- Prefeitura Municipal de Gramado, 2011, *Começam os trabalhos pra viabilizar o aeroporto regional*, Acedido em 6 de janeiro de 2012, em http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/Institucionais/Comecam-os-trabalhos-para-viabilizar-o-aeroporto-regional.html
- Secretaria de Turismo de Gramado, 2012, *Quase 5 milhões de pessoas estiveram em Gramado em 2011*, [http://www.gramado.rs.gov.br/index.php/Turismo/-Quase-5-milhoes-de-pessoas-estiveram-em-Gramado-em-2011.html], (Site acedido 6 de janeiro de 2012).
- Tomazzoni, E., 2007, *Turismo e Desenvolvimento Regional. Modelo APL Tur aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul – Brasil)*, Tese de Doutoramento, 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 acedido 20 de dezembro de 2011).