

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO – PPGTUR
CURSO DE MESTRADO**

**ESTADO E TURISMO:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ENOTURISMO NO VALE DOS VINHEDOS**

HERNANDA TONINI

Prof^ª. Dr^ª. Kenia Maria Menegotto Pozenato

Caxias do Sul, Dezembro, 2007.

HERNANDA TONINI

**ESTADO E TURISMO:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ENOTURISMO NO VALE DOS VINHEDOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Turismo da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Turismo.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Kenia Maria Menegotto Pozenato

Caxias do Sul, Dezembro, 2007.

HERNANDA TONINI

**ESTADO E TURISMO:
POLÍTICAS PÚBLICAS E ENOTURISMO NO VALE DOS VINHEDOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Mestrado em Turismo da Universidade de Caxias do Sul, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Turismo.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Kenia Maria Menegotto Pozenato

Conceito Final: 4 (quatro)

Aprovado em 20 de dezembro de 2007.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Janaína Macke – UCS

Prof. Dr. Carlos Honorato Schuch Santos – UCS

Prof. Dr. Carlos Ricardo Rossetti - UNIVALI

AGRADECIMENTOS

A concretização desta pesquisa jamais poderia ser finalizada sem a colaboração de algumas pessoas. Àquelas que, de uma forma ou de outra me apoiaram e reconhecem o significado deste trabalho; à família e aos poucos mas insubstituíveis amigos pela compreensão e discussão dos mais diversos assuntos, capazes de me fazer crescer pessoal e profissionalmente. Meus agradecimentos ao corpo docente do programa, em especial à professora Susana, à professora Janaína e ao professor Rafael. À Regina, claro, sempre atenciosa e disposta a ajudar, além do quadro de funcionários da UCS e meus colegas, em especial à Joice, Tamisa, Rita, Gilmar e Thiago. De modo particular, à professora Margarita Barretto, pelo período em que tive a oportunidade de ter sua orientação e também à professora e orientadora Kenia, pela continuidade do trabalho. Agradeço a disponibilidade dos empresários do Vale dos Vinhedos, bem como dos Secretários Ivo (*in memorian*), Ivane e Álvaro.

“Desde o advento da civilização, chegou a ser tão grande o aumento da riqueza, assumindo formas tão variadas, de aplicação tão extensa, e tão habilmente administrada no interesse dos seus possuidores, que ela, a riqueza, *se transformou numa força incontrolável, teada diante da sua própria criação*. Contudo, chegará um tempo em que a razão humana será suficientemente forte para dominar a riqueza e fixar as relações do Estado com a propriedade que ele protege e os limites aos direitos dos proprietários. Os interesses da sociedade são absolutamente superiores aos interesses individuais, e entre uns e outros deve estabelecer-se uma relação justa e harmônica. A simples caça à riqueza não é a finalidade, o destino da humanidade, a menos que o progresso deixe de ser a lei no futuro, como tem sido no passado. O tempo que transcorreu desde o início da civilização não passa de uma fração ínfima da existência passada da humanidade, uma fração ínfima das épocas vindouras. A dissolução da sociedade, ergue-se diante de nós, como uma ameaça; é o fim de um período histórico – cuja única meta tem sido a propriedade da riqueza – porque esse período encerra os elementos da própria ruína. A democracia na administração, a fraternidade na sociedade, a igualdade de direitos e a instrução geral farão despontar a próxima etapa superior da sociedade, para a qual tendem constantemente a experiência, a razão e a ciência. *Será uma revivescência da liberdade, igualdade e fraternidade das antigas gens, mas sob uma forma superior.*”
(MORGAN, 1977, p. 552).

RESUMO

Ao estudar o turismo é inevitável analisar a evolução da sociedade e o surgimento das formas de consumo e necessidades dos indivíduos. Diferentes segmentos objetivam consolidar a atividade como um produto, comercializando lazer, cultura, passado e presente, de acordo com a motivação do turista. Sendo assim, a pesquisa teve como propósito analisar o papel do Estado e as políticas públicas elaboradas para direcionar o turismo no País, com ênfase para esta inter-relação na rota enoturística Vale dos Vinhedos, na Serra Gaúcha. No referencial teórico, são apresentados os conceitos relacionados à atividade enoturística, bem como as discussões sobre o surgimento do Estado e sua participação na sociedade, analisando as políticas públicas para o turismo no Brasil. O método investigatório, de cunho qualitativo, desenvolveu-se através de uma pesquisa do tipo descritivo-exploratório, caracterizando-se por um estudo de caso. Foi realizada uma coleta de dados mediante entrevistas com a iniciativa privada local e secretários de turismo dos municípios de Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul e Garibaldi, onde está localizada a região. Dentre os resultados encontrados, percebe-se uma participação insuficiente do poder público no gerenciamento e planejamento do turismo brasileiro no contexto sócio-econômico atual. Quanto ao enoturismo, a inexistência de uma política específica para a atividade, tende a comprometer seu desenvolvimento no Vale dos Vinhedos.

Palavras-chave: Turismo; Estado; Políticas Públicas; Enoturismo; Vale dos Vinhedos.

ABSTRACT

When conducting any study of tourism, an analysis of society's evolution and the appearance of different forms of consumption and individual needs is inevitable. The various types of tourism aim to consolidate the activity as a product, marketing leisure, culture, past and present targeted to what drives the tourist. Given that, this study aimed to analyze the role played by the government and by public policies designed to chart a course for tourism nationwide, with a focus on this interrelation in the Vale dos Vinhedos wine tourism route in the Serra Gaúcha region. The study presents concepts related to wine tourism activity and discussions on the emergence of the Government and its participation in society, with an analysis of public policies regulating tourism in Brazil, all within a theoretical framework. The qualitative field method was implemented through descriptive-exploratory research characterized by a case study. A collection of basic data was compiled from interviews with local private sector representatives and Secretaries of Tourism in the Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul and Garibaldi municipalities, all located in this region. Among the findings, the scarce participation of public authorities in the management and planning of Brazilian tourism within the current socioeconomic environment stands out. As for wine tourism, the lack of a policy specifically targeted to this activity tends to compromise its development in the Vale dos Vinhedos.

Key-words: Tourism; Government; Public Policy; Wine Tourism; Vale dos Vinhedos.

LISTA DE SIGLAS

APROVALE	Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos
AREV	Assembléia das Regiões Vitícolas Européias
ATUASERRA	Associação de Turismo da Serra Nordeste
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BN	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNDES PAR	BNDES Participações S/A
BNH	Banco Nacional de Habitação
CNDU	Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano
CNPUV	Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileiro de Turismo
COMPHAC	Conselho do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural
CONTUR	Conselho Consultivo de Turismo
CORSAN	Companhia Rio-grandense de Saneamento
DAC	Departamento de Aviação Civil
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINAM	Fundo de Investimentos da Amazônia
FINAME	Agência Especial de Financiamento Industrial
FINOR	Fundo de Investimentos do Nordeste
FISSET	Fundo de Investimentos Setoriais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FUNDOVITIS	Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRAVIN	Instituto Brasileiro do Vinho
INPI	Instituto Nacional da Propriedade Industrial
INPS	Instituto Nacional de Previdência Privada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPLAN	Instituto de Planejamento
MTV	<i>Movimento Turismo del Vino</i>
NZTB	Junta de Turismo da Nova Zelândia
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIV	Organização Internacional do Vinho
OMT	Organização Mundial do Turismo

ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Turístico da Serra
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional de Turismo
PROATUR	Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste
PRODETUR NE	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PRODETUR SUL	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Sul
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SPHAN	Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUDEVE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
UVIBRA	União Brasileira de Vitivinicultura
WFA	Federação dos Vinicultores da Austrália
ZPPVV	Zona de Preservação à Paisagem Vale dos Vinhedos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O Enoturista – Análise Tri-dimensional	35
Figura 2 – Sistema do Enoturismo	41
Figura 3 – O Ambiente Enogastronômico	42
Figura 4 – Sistema de Gestão do Turismo	92
Figura 5 – Estrutura Organizacional do Ministério do Turismo	97
Figura 6 – Mapa do Vale dos Vinhedos	112

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo Demográfico de Visitantes.....	36
Quadro 2 – Síntese dos Fatores Críticos das Fazendas Vitivinícolas Voltadas ao Enoturismo	49
Quadro 3 – Foco e Atividades das Estratégias Nacionais de Enoturismo	52
Quadro 4 – Agentes da Política de Turismo do Rio Grande do Sul.....	69
Quadro 5 – Ações do Poder Público na Rota Enoturística Vale dos Vinhedos	140

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O SURGIMENTO DO TURISMO MODERNO	20
2 REVISÃO DE LITERATURA	25
2.1 O ENOTURISMO	25
2.1.1 Expansão do vinho: breve histórico	26
2.1.1.1 O Vinho no Brasil	30
2.1.2 Compreensão conceitual	32
2.1.3 O enoturista	34
2.1.4 Aspectos organizacionais do enoturismo	38
2.1.5 O enoturismo no mundo	46
2.2 A AÇÃO DO ESTADO E O TURISMO	57
2.2.1 Estado e turismo: uma relação complementar	60
2.2.2 Políticas públicas e evolução do turismo no Brasil	70
3 PERCURSO METODOLÓGICO	101
3.1 TIPO DA PESQUISA	102
3.2 AMOSTRAGEM	103
3.3 COLETA DE DADOS	104
3.4 ANÁLISE DE DADOS	105
4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENOTURISMO NO VALE DOS VINHEDOS	106
4.1 VALE DOS VINHEDOS: BREVE HISTÓRICO	107
4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO VALE DOS VINHEDOS	113
4.2.1 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Bento Gonçalves	122
4.2.2 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Garibaldi	127
4.2.3 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Monte Belo do Sul	131
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	143
ANEXO A – DISCURSO DO SUJEITO COLETIVO	153

ANEXO B – MAPA DA ZPPVV	157
ANEXO C – LEGISLAÇÃO PARA ZPPVV.....	159
ANEXO D – CONSTRUÇÃO SPA DO VINHO.....	163
ANEXO E – TERRENOS RURAIS À VENDA NO VALE DOS VINHEDOS	165
ANEXO F – HABITAÇÕES IRREGULARES NO VALE DOS VINHEDOS	167
ANEXO G – MAPA DA CIDADE DE GARIBALDI.....	169
ANEXO H – CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS	171
ANEXO I – INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIAS EM GARIBALDI.....	173
ANEXO J – MAPA DA CIDADE DE MONTE BELO DO SUL	175
ANEXO K – INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIA EM MONTE BELO DO SUL.....	177
ANEXO L – AÇÕES DA SECRETARIA DE CULTURA TURISMO E CULTURA DE MONTE BELO DO SUL.....	179
ANEXO M – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM O PODER PÚBLICO	181
ANEXO N – ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM A INICIATIVA PRIVADA NO VALE DOS VINHEDOS.....	183

INTRODUÇÃO

O turismo vem obtendo grande destaque nas discussões acadêmicas, governamentais e da sociedade civil. Caracterizado por ser uma atividade inter e multi-disciplinar, compreende uma diversidade de interesses freqüentemente antagônicos, dificultando a existência de um macro-planejamento sobre a atividade como um todo, suas interfaces e suas limitações.

Enquanto fenômeno de deslocamento consolidado na sociedade atual, o turismo passa por um processo que lhe confere maior importância, criando novos desafios em termos econômicos, sociais, políticos e culturais, atingindo proporções outrora vistas nas viagens de outros tempos da humanidade, bem como reconstruindo novos significados.

Sensível às mudanças sociais, no decorrer das últimas décadas o turismo ganhou novos formatos, objetivando atingir um número cada vez maior de consumidores – os turistas – indivíduos que viajam por motivações diversas. Com isso, as propostas de comercialização e Marketing passaram a assinalar diferentes tipologias turísticas com ênfase em atrativos distintos que contemplariam os interesses e desejos dos turistas. Estas tipologias acabaram por ser academicamente incorporadas, nem sempre com o necessário senso crítico.

Mas ao analisar o turismo sob uma ótica espacial, cabe nos questionarmos: quem são os responsáveis por planejar o crescente desenvolvimento do setor, que se constitui em mais um dos símbolos do capitalismo consumista da atualidade? As diferentes conseqüências sejam elas positivas ou negativas, influenciam o ambiente natural, social, político, econômico e cultural onde o turismo ocorre. Quem são os agentes capazes de gerir a atividade turística de modo a evitar os interesses pessoais? Dentre as opções de respostas a estas questões, a presente pesquisa identificou que cada um dos envolvidos com o turismo possui determinado interesse, que na maioria das vezes incide com os anseios de uma minoria que faz parte das localidades turísticas.

Embora o poder público tenha um papel fundamental ao elaborar políticas de incentivo, de controle e de planejamento do turismo, tais ações não se apresentam desprovidas de ideologias e interesses. Com isso, é freqüente que o Estado não exerça suas responsabilidades direcionadas ao bem-estar da coletividade.

A fase político-econômica da atualidade demonstra uma participação cada vez menor do Estado no âmbito do funcionamento da sociedade, deixando muitas atividades à mercê das forças de mercado. Dentre as alterações estruturais da economia enfatizadas no decorrer do século XX surge o capitalismo, com sua base conceitual presente no acúmulo de riquezas, se fortalecendo acompanhado por um processo de internacionalização e globalização da economia, criando um abismo cada vez maior entre massacrados pela miséria e enaltecidos pela opulência; entre inclusão e exclusão; entre industrialização e agricultura; entre urbano e rural. E esta não é uma escolha divina, como profetizava Henry Ward Beecher¹!

As crises sociais, políticas e econômicas, vivenciadas durante séculos e que ainda percorrem o dia-a-dia do sujeito da atualidade, podem estar relacionadas à falta de uma instituição (inicialmente vista como o Estado) capaz de gerar condições de convívio social, acompanhando as constantes transformações mundiais. Parece que quanto mais os indivíduos precisam da ação de uma instituição imparcial, com o passar dos anos menor tem sido sua participação, caracterizando a liberdade de mercado e o Estado mínimo. Redução das despesas públicas e processos de privatização de indústrias e serviços de base (energia, comunicações, siderurgia, saúde, etc) foram e ainda o são alternativas utilizadas pelos governantes latino-americanos para solucionar problemas de inflação e endividamento público. Estes últimos, em grande parte ocasionados pela gestão pública inadequada de seus recursos, além das pressões de agências financiadoras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) (CASTELLS, 2000).

Nestes processos transitórios, o Estado vem reduzindo seu aspecto intervencionista, estimulando as privatizações e o liberalismo de mercado, deixando decisões de conseqüências coletivas sob responsabilidade de interesses privados. Durante o final do último século, diferentes instituições de cunho privado absorveram a responsabilidade quanto ao funcionamento econômico dos Países, contrários, por exemplo,

¹“Deus quis que os grandes fossem grandes e os pequenos fossem pequenos”. (*apud* GALBRAITH, 1998, p. 49).

ao conteúdo do relatório do Comitê Consultivo do Governo Russo sobre os Problemas Sociais da Transição, que, referindo-se a este País, concluiu em determinado momento que “o mercado não é substituto do Estado: é complemento. Sem o Estado, o mercado não consegue funcionar” (CASTELLS, 2000, p. 158).

Novas atividades econômicas foram surgindo com os avanços tecnológicos, o crescimento populacional e suas mais diversas necessidades, as alterações nos fatores de produção e na divisão de trabalho, entre outros. Um dos setores que têm se destacado pela sua participação na economia dos Países está relacionado ao fenômeno turístico e às diferentes esferas que o mesmo abrange, devendo ser regulamentado e fiscalizado por parte do Estado, seja em nível federal, estadual ou municipal, pois os empresários focam a lucratividade, que por vezes pode vir a prejudicar a coletividade. Com a crescente demanda pelo turismo, o poder público vem utilizando em seus discursos a atividade turística como alternativa de salvação contra a pobreza e o desemprego (BENI, 2006). Beni (2004) considera que o desenvolvimento do turismo de forma adequada ou não depende diretamente das políticas públicas formuladas pelo Estado. O autor destaca ainda que, no Brasil, o descaso político com o setor turístico tem sido grande, resultando em problemas sócio-ambientais e culturais visíveis na atualidade.

A pesquisa realizada analisa o papel das políticas públicas nacionais que influenciaram de algum modo o processo de formação do turismo no País, focando uma tipologia mais especificadamente: o enoturismo. Constituído por elementos paisagísticos e culturais de regiões produtoras de vinhos, as viagens motivadas por estes aspectos têm sua origem em Países europeus, tradicionalmente vitivinícolas (HALL *et al*, 2004). Com a expansão cultural da época dos descobrimentos e mais recentemente com os processos migratórios do século XIX, o cultivo da uva difundiu-se pelos continentes. Nas últimas décadas, Países do chamado Novo Mundo (aqueles cuja produção de vinhos não possui tradição secular) aderiram à divulgação do vinho e sua região associada ao turismo, caracterizando o enoturismo.

No Brasil, a região de maior destaque na indústria vinícola é a Serra Gaúcha, que possui a primeira certificação de origem de seus produtos: o Vale dos Vinhedos, inserido nos municípios Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul. O local foi sendo aos poucos reconhecido pela qualidade de seus vinhos e consolidou-se no cenário turístico brasileiro, recebendo um número significativo de visitantes.

Devido à importância sócio-econômica e cultural, o Vale merece especial atenção por parte do meio acadêmico, através de seus estudos, e do poder público, a partir de regulamentação adequada para seu uso e desenvolvimento pela comunidade, iniciativa privada e turistas. Especialmente com este propósito que este tema foi escolhido.

Considerando-se a importância do poder público para o turismo, na visão de diferentes autores (BENI, 2006; HALL, 2004; BARRETTO, 2003; CRUZ, 2000; CORIGLIANO, 2000), é crescente a necessidade de aprofundar o conhecimento quanto à participação do Estado brasileiro na atividade turística e suas possíveis inadequações. Com este estudo, acreditamos na possibilidade de compreender o papel do Estado brasileiro no turismo, na busca incessante por um melhor diálogo entre o poder público e demais envolvidos no enoturismo no Vale dos Vinhedos, desde iniciativa privada, comunidade local e visitantes, considerando-se as inúmeras transformações ocorridas na região durante as últimas décadas.

Importante salientar que existem algumas pesquisas (FÁVERO, 2006; VALDUGA, 2007) que identificam que o Vale dos Vinhedos é resultado quase que exclusivo da participação privada, marginalizando o papel do Estado e sua relevância na região, fato este que fortaleceu o interesse em aprofundar tal discussão.

Além disso, a descendência italiana e uma história familiar vivenciada junto aos parreirais influenciou fortemente a decisão pelo tema. A aspiração em lidar com o envolvimento do poder público com a atividade turística também provém de cunho pessoal e familiar.

Delimitado o tema e o objeto de estudo, a pesquisa foi orientada a partir de um questionamento macro: de que forma as ações do poder público brasileiro, nas suas diferentes esferas, influenciaram positiva ou negativamente a atividade enoturística no Vale dos Vinhedos?

Para se obter esta resposta, a pesquisa suscitou ainda os seguintes questionamentos:

- 1 De que modo o Estado se envolve com o turismo?
- 2 Como o poder público brasileiro em nível federal, estadual e municipal participou e participa do desenvolvimento da atividade turística?

3 Qual o envolvimento do poder público no Vale dos Vinhedos?

4 De que forma as políticas públicas influenciam o enoturismo no Vale dos Vinhedos?

O estudo limitou-se a elementos fundamentais relacionados ao tema, impedindo um aprofundamento e uma discussão teórica quanto a alguns conceitos divergentes na sua simbologia e aplicação.

O uso do termo ‘desenvolvimento’ foi realizado sob a ótica do poder público, na maioria das vezes associado apenas ao viés econômico, quando na realidade o significado da palavra abrange uma situação favorável sob diferentes aspectos, inclusive sócio-culturais. Segundo Esteve:

O desenvolvimento ocupa o centro de uma constelação semântica incrivelmente poderosa. Não há nenhum outro conceito no pensamento moderno que tenha influência comparável sobre a maneira de pensar e o comportamento humano. Ao mesmo tempo, poucas palavras são tão ineficazes, tão frágeis e tão incapazes de dar significado e substância ao pensamento e ao comportamento (ESTEVE, 2000, p. 61).

Assim, as constantes citações de desenvolvimento por parte da legislação não são amplas, estando direcionadas quase que exclusivamente aos aspectos econômicos. Fischer (2002), ao abordar o desenvolvimento local na sua essência, que parte de um interesse local, integrado e sustentável como forma de revitalização das comunidades, o considera uma utopia.

Para caracterizar a instituição do poder público, originada nas sociedades passadas e existente até hoje, foi utilizado o termo ‘Estado’, definido com sua letra inicial em maiúscula. Já, quanto às referências realizadas sobre os estados brasileiros e seu governo, foi empregado o termo ‘estado’ iniciando em letra minúscula.

Quanto ao acesso às informações para o estudo, este representou uma limitação. Com relação ao enoturismo, escasso material científico é acessível no País, quando importantes pesquisas foram realizadas em Países como Austrália, Itália e Estados Unidos. Além disso, nos deparamos com a falta de dados sócio-econômicos atualizados sobre a região pesquisada. Foi realizado o censo no ano de 2003, com dados a respeito da população local, residências, plantio, indústrias e comércio. No entanto, este ainda não foi concluído e

apresentado, já estando defasado. Com isso, não foi possível atualizar algumas informações sobre a realidade do Vale dos Vinhedos.

Em um primeiro momento, acreditamos que a maior limitação seria encontrada no acesso às informações relacionadas ao poder público. No entanto, a receptividade dos representantes dos órgãos municipais com os quais fizemos contato foi bastante satisfatória, bem como da Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos (APROVALE).

Em decorrência do problema e das questões de pesquisa formuladas, o objetivo geral orientador do estudo foi o de compreender o papel do Estado e sua inter-relação com o turismo e as políticas públicas para o enoturismo na região do Vale dos Vinhedos.

Como objetivos específicos, destacam-se:

- a) Analisar o envolvimento do Estado no turismo.
- b) Pesquisar as políticas públicas em nível federal, estadual e municipal, relacionadas ao turismo no Brasil.
- c) Analisar as conseqüências das políticas públicas sobre a gestão do patrimônio turístico local.
- d) Identificar as ações do poder público na rota enoturística Vale dos Vinhedos.

A presente pesquisa está subdividida em sete etapas. Para melhor nortear o leitor, os aspectos introdutórios apresentam as motivações que resultaram neste trabalho, seu problema, seus objetivos e suas limitações, identificando o foco da pesquisa.

O capítulo a seguir aponta um breve histórico sobre o turismo, desde as viagens da Antigüidade até a caracterização da atividade turística no contexto atual, bem como a definição que orientou o decorrer da pesquisa.

O referencial teórico é apresentado no segundo capítulo. Para compreender o enoturismo foi utilizada uma vertente histórica sobre as visitas às regiões vitivinícolas e um estudo sobre os conceitos e os aspectos organizacionais da atividade, identificando brevemente a atividade enoturística em alguns Países considerados seus principais expoentes, incluindo o Brasil.

Ainda neste capítulo, a pesquisa retrata o surgimento da instituição Estado e sua evolução até a atualidade, estruturando a inter-relação Estado e turismo, para culminar na análise da ação histórica da administração pública brasileira na atividade turística.

A trajetória metodológica está caracterizada no terceiro capítulo, identificado os instrumentos utilizados durante a pesquisa, na busca de atingir os objetivos propostos e encontrar as respostas para as questões geradas.

O quarto capítulo da dissertação contempla a evolução do Vale dos Vinhedos e sua formação como rota enoturística, através da participação iniciativa privada e o envolvimento do Estado, analisando com maior ênfase a legislação dos três municípios que compreendem o Vale: Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul.

Concluindo o estudo, são apresentadas no capítulo cinco as considerações finais a respeito das informações coletadas, com observações relevantes sobre o Estado e as políticas públicas para a atividade enoturística no Vale dos Vinhedos.

As referências utilizadas como base da pesquisa e os anexos estão presentes ao final da dissertação.

1 O SURGIMENTO DO TURISMO MODERNO

Muito embora os deslocamentos dos indivíduos existam desde a pré-história, as viagens com características similares ao turismo atual começaram a surgir apenas no final do século XVII. Segundo Barretto (1995), foi naquele período que surgiu na Inglaterra o conceito de turismo que, devido à ocupação do País pelos franceses do século X até o século XIV, apropriou-se do termo francês *tour* (volta). Seu equivalente em inglês é *turn* e em latim é *tornare*.

A principal diferença entre os deslocamentos primitivos e as viagens mais recentes está relacionada à intenção de retorno, pois o ser humano primitivo migrava em busca de alimento e melhores condições de sobrevivência, não estando interessado em retornar ao local inicial. Dentre os acontecimentos marcantes que antecedem o turismo, alguns pesquisadores destacam as viagens gregas para acompanhar os Jogos Olímpicos. Outros, no entanto, defendem que os Fenícios foram os pioneiros nas viagens com retorno, a partir da criação da moeda e da atividade comercial (BARRETTO, 1995).

Os romanos também possuem papel de destaque na história do turismo. Com a construção das estradas pelo Império Romano entre os séculos II a.C. e II d.C. e a *pax romana*, proporcionando mais segurança aos viajantes, os deslocamentos tornaram-se mais frequentes. Outra importante colaboração dos romanos ao turismo foi o desenvolvimento das instalações termais espalhadas em todo território a eles pertencente. A partir da ruína deste Império e a conseqüente dominação das terras pelos povos bárbaros, as estradas deterioraram-se, o comércio reduziu e as viagens por prazer ficaram temporariamente suspensas (REJOWSKI, 2002).

A sociedade feudal da Idade Média viajava com pouca freqüência, apesar de seu poderio econômico e financeiro, pois os deslocamentos eram perigosos e desconfortáveis. Mas durante os séculos II e III, outro fato relevante colaborou com a atual concepção do turismo: a intensa peregrinação a Jerusalém. Nos séculos seguintes outros locais foram

adotados nos roteiros religiosos, como Santiago da Compostela e Roma. Na visão de Viera e Cândido (2003), a frase de Jesus Cristo aos apóstolos “ide a todas as partes do mundo levar a minha palavra” pode ser considerada o início do turismo religioso, não baseado no prazer e sim na fé.

Com o fim da Idade Média, a sociedade que até então estava estruturada no campo deslocava-se gradualmente para as cidades. O crescimento da riqueza individual propiciou a um número cada vez maior de pessoas a possibilidade de viajar. Paralelamente, as peregrinações foram reduzindo devido ao crescimento do protestantismo na Europa. Com a Renascença Italiana e uma considerável segurança nas estradas, as viagens voltaram-se para o interesse em conhecimento e aprendizado. Durante os séculos XI e XVI, o grande destaque foi a explosão das viagens marítimas de descobrimento realizadas pelos espanhóis e portugueses (REJOWSKI, 2002).

Com o Renascimento Europeu, que se estendeu do século XIV até o século XVII, as viagens culturais levavam professores, artistas e intelectuais a explorar novos lugares. Estes deslocamentos recebiam o nome de acordo com os locais visitados. Assim, existia o *petit tour*, viajando por Paris e o sudoeste da França, e o *grand tour*, que incluía também o Sul, o Sudeste e a Borgonha. Com a Revolução Francesa em 1789 e as guerras napoleônicas, o *grand tour* foi interrompido e as viagens para o continente Europeu quase acabaram (BARRETTO, 1995).

A Revolução Industrial no século XVIII e suas conseqüentes transformações contribuíram para o turismo conhecido atualmente. O invento de novas formas de deslocamento, como a máquina a vapor, aumentou inegavelmente o número de viagens. O incremento de fábricas ocasionou a criação de uma nova estratificação social: a classe média. Com o passar do tempo, os trabalhadores passaram a fazer algumas exigências, uma delas estava relacionada a um período de descanso das atividades laborais. Este aumento no tempo livre de muitos indivíduos possibilitou que estes se interessassem pelas viagens de lazer, com ênfase para o termalismo (estâncias termais), o paisagismo (residências secundárias) e o montanhismo. As viagens da época foram marcadas pelo transporte ferroviário e marítimo. A evolução destes meios de transporte, associada a segurança, salubridade, alfabetização crescente e conquistas trabalhistas foram os principais fatores que contribuíram para o turismo nos séculos XVIII e XIX (REJOWSKI, 2002).

Aproveitando este período de grande interesse nas viagens, um vendedor de bíblias chamado Thomas Cook, organizou em 1841 uma viagem com 570 pessoas, partindo de Leicester para um encontro em Loughborough, na Inglaterra. Para tal, alugou um trem, comprou e revendeu os bilhetes, caracterizando-se a primeira viagem agenciada e, ele, o antecessor dos pacotes turísticos. Cook é conhecido atualmente como o “pai do turismo” (LICKORISH; JENKINS, 2000).

Após este período de crescimento da atividade turística, o mundo vivenciou a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e com ela momentos de instabilidade econômica, política e social. No pós-guerra, os povos foram aos poucos retomando suas atividades, intensificando as viagens terrestres e o turismo, com destaque ainda para a ferrovia. Entretanto, com a repercussão na Europa da quebra da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, a atividade turística passou por uma nova crise, tornando a ser impulsionada a partir de 1933 e estagnando novamente com a Segunda Guerra Mundial (BARRETTO, 1995).

Segundo Rejowski (2002), apesar desses períodos turbulentos, o início do século XX veio acompanhado das preocupações quanto ao conhecimento e estudo do turismo. A busca de definições e de compreensão dos aspectos econômicos desta atividade obteve maior desenvolvimento com a Escola Berlinense ou Escola de Berlim, na Alemanha. Até mesmo durante a Segunda Guerra Mundial, pesquisadores estavam interessados em conhecer melhor a atividade, como os professores suíços Walter Hunziker e Kurt Krapf, que escreveram em 1942 a obra **Fundamentos Gerais do Turismo**.

Passadas as barbáries da Segunda Guerra Mundial, o turismo expandiu-se mais rapidamente por todo o mundo, caracterizando o *boom* turístico, uma fase de massificação com base nos pacotes turísticos (todos os serviços incluídos) e a busca pelo produto sol e praia. Lugares até então inacessíveis tornaram-se acessíveis com o uso do avião como forma de deslocamento. De acordo com Boröcz (1996), para adquirir o aspecto massificado do turismo era necessário um certo nível de invenções e tecnologia, o que estava surgindo no pós-guerra.

A atividade turística passou a ser encarada com maior seriedade a partir da segunda metade do século XX, considerando-se não apenas as oportunidades e benefícios econômicos, mas também os riscos que a prática do turismo poderia ocasionar. Segundo Barretto (1995), é a partir da década de 1970 que surge a preocupação com o meio ambiente, um dos pilares da atividade turística, além de diferentes órgãos de turismo

encarregados em fornecer a superestrutura organizacional, legislativa e administrativa para o desenvolvimento do setor. A análise do turismo quanto a sua característica multidisciplinar resulta em estudos de áreas diversas, não enfatizando apenas sua ótica econômica, mas também seu desempenho na sociedade, nos aspectos culturais, espaciais, políticos, entre outros.

Inserido no contexto da sociedade moderna capitalista, o turismo não poderia deixar de apresentar características similares aos produtos desta era do consumo: padronização e normalização dos destinos turísticos, e a comercialização do tempo livre. Além disso, o aspecto excludente também se faz presente, pois as viagens de lazer são uma realidade para um número específico de indivíduos; uma elite que pode consumir seus produtos ou ainda em condições físicas de fazê-lo. Na concepção de Boröcz (1996, p. 49), “*contemporary tourism could be deduced as a popularized version of aristocratic patterns of travel*”².

Muitas definições foram e continuam sendo elaboradas pelo meio acadêmico que estuda o turismo, relacionando-o com as mais diversas disciplinas. O conceito enfatiza determinados aspectos de acordo com o campo em que está sendo estudado e sua conseqüente corrente de pensamento. Dentre os elementos presentes nas definições, cabe destacar o caráter não lucrativo da viagem, um tempo de permanência específico – que subentende um retorno – e a busca do prazer. Para fins metodológicos, na presente pesquisa foi adotada a definição da Organização Mundial do Turismo (1998, p. 44), para quem o turismo “*comprende las actividades que realizan las personas durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un período de tiempo consecutivo inferior a un año con fines de ocio, por negocios y otros.*”³

Diferentes ramificações estão sendo criadas junto à atividade turística, objetivando atender a um número cada vez maior de pessoas, os turistas, que possuem motivações diversas para que se desloquem de sua residência habitual em busca de algum tipo de satisfação. Para Coriolano:

² O turismo contemporâneo pode ser encarado como uma versão popularizada da forma de viajar da aristocracia. Tradução da autora.

³ Compreende as atividades realizadas pelas pessoas durante suas viagens e estadas em locais diferentes de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com fins de ócio, negócios e outros. Tradução da autora.

A idéia de viajar vem penetrando de tal forma na mente do homem moderno que, cada vez mais, se fortalece como uma conquista, um direito, uma possibilidade, um consumo. Pode-se afirmar que a viagem é hoje um dos grandes consumos criados no contexto da sociedade através dos meios de propagação coletiva, sobretudo os meios de comunicação de massa eletrônicos (CORIOLANO, 1998, p. 30).

Nesta propagação de segmentos de consumo turístico que objetivam satisfazer as mais diferentes necessidades e desejos do indivíduo no seu tempo livre, surge o enoturismo, associando a prática do turismo às regiões produtoras de vinhos, proporcionando novas oportunidades de comercialização para vinicultores e a comunidade local.

O enoturismo e suas características, seu histórico, seus aspectos organizacionais e sua existência em alguns Países, inclusive no Brasil, serão analisados a seguir.

2 REVISÃO DE LITERATURA

A atividade turística abrange diferentes tipologias, criadas de acordo com as transformações na sociedade e suas exigências quanto ao consumo de lazer. A revisão de literatura contempla dois temas relevantes para a presente pesquisa: o enoturismo, a partir de suas definições e seu aspecto organizacional, e o Estado, através de sua inter-relação com a atividade turística como um todo e a formação das políticas públicas para o turismo.

2.1 O ENOTURISMO

Segundo Hall *et al* (2004), viagens com destino às regiões vitivinícolas eram organizadas desde a época do *Grand Tour*, além de registros existentes entre gregos e romanos da Antigüidade. No entanto, as mesmas não possuíam o vinho em particular como fator motivacional. Isto veio a acontecer a partir da união de três fatores em especial: a revolução dos transportes, com o desenvolvimento das estradas de ferro; as transformações sociais que culminaram no crescimento de uma classe média interessada em vinhos de qualidade; e a publicação da **Classificação dos Vinhos do Gironde** de 1855, associando às localidades produtoras uma identidade e servindo como divulgação destas.

Desde 1920, os percursos vinícolas fazem parte do chamado turismo industrial na Alemanha e no final da década de 1970 praticamente todas as regiões alemãs com cultivo de uvas possuíam rotas de vinhos. Mais recentemente, Países do Leste Europeu, como a Hungria, passaram a estabelecer roteiros de vinhos objetivando atrair turistas do Oeste Europeu. Com a crescente comercialização dos vinhos do Novo Mundo no mercado mundial, foram surgindo novas rotas enoturísticas (HALL *et al*, 2004).

Embora exista um significado diferente quanto às viagens iniciais junto às regiões vitivinícolas e o enoturismo atual, sob a ótica de Corigliano (2000) a grande novidade não reside na criação de novos vinhos ou modernas tecnologias de produção, mas sim nas estratégias de Marketing, na modalidade da oferta e no âmbito em que é proposto o conhecimento acerca do mundo dos vinhos.

Apesar dos estudos existentes, o surgimento do enoturismo a partir da concepção atual não tem uma identificação precisa. No entanto, a associação *Movimento do Turismo del Vino*⁴ (MTV), criada em 1993 na Itália, é apontada por alguns autores como sendo o marco inicial através da organização de um evento denominado Cantina Aberta, promovido junto aos produtores de vinhos, que incluía visitação às cantinas, castelos, museus da cultura colonial, passeio pelos vinhedos e degustação de vinhos (MTV, 2007).

Outros estudiosos da mesma área afirmam que foram criadas na Austrália, no mesmo ano, as estratégias de enoturismo desenvolvidas pelo *Victorian Wineries Tourism Council*⁵. Nos anos seguintes, associações similares foram organizadas em outros estados australianos, acompanhando o crescimento e importância de sua produção vitivinícola, promovendo estratégias integradas. Países de destaque na produção vitivinícola possuem diferentes associações locais, regionais ou nacionais com o objetivo de desenvolver a atividade, de modo a colaborar com a indústria vinícola e incrementar as receitas do turismo (HALL *et al*, 2004).

A seguir, uma breve explanação sobre o vinho desde seus primeiros indícios até sua presença na atualidade.

2.1.1 Expansão do vinho: breve histórico

Para melhor compreender o enoturismo, é fundamental conhecer a essência de seu produto turístico: o vinho. Se o mesmo não existisse no contexto da atividade, este tipo

⁴ Movimento do Turismo de Vinhos. Tradução da autora.

⁵ Conselho de Turismo das Vinícolas de Victoria. Tradução da autora.

de turismo poderia ser chamado de ecoturismo, turismo rural, ou ainda outros segmentos da atividade.

De forma simplificada, o vinho é uma bebida produzida a partir do fruto da videira. No Brasil, segundo o art. 3º da Lei nº 7.687, de 8 de novembro de 1988, “vinho é a bebida obtida pela fermentação alcoólica do mosto simples de uva sã, fresca e madura”. O parágrafo único deste mesmo artigo veda a utilização da denominação vinho para produtos provenientes de quaisquer outras matérias-primas (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Esta definição para o produto brasileiro é baseada na Organização Internacional da Vinha e do Vinho (OIV).

De modo mais detalhado, Johnson apresenta outra abordagem para a bebida:

Segundo a definição bem-comportada e convencional, o vinho ‘é o suco de uvas frescas fermentado naturalmente’. Numa definição mais técnica, trata-se de uma solução aquosa de etanol com maiores ou menores vestígios de açúcares, ácidos, ésteres, acetatos, lactatos e outras substâncias presentes no suco de uva ou resultantes da fermentação. Mas é o etanol o responsável pelos efeitos do vinho. Ele é uma forma de álcool produzida pela ação dos levedos sobre o açúcar – no caso, açúcar de uva (JOHNSON, 1999, p. 13).

Numa visão mais romântica adotada por Phillips (2003, p. 16), “o vinho é resultado de uma *joint-venture* entre o homem e a natureza”.

Não é possível precisar o lugar e a data do surgimento do vinho, mas escavações e estudos indicam que a bebida é originária da Ásia Menor, entre as fronteiras da Turquia, Rússia e Irã⁶. Devido à imprecisão quanto à origem da fabricação do vinho, inúmeras lendas desde a Antiguidade atribuem para si a responsabilidade por esta criação.

Uma lenda basca (o basco é umas das mais antigas línguas do Ocidente) celebra o herói “Ano”, que vindo do mar teria introduzido o vinho e a agricultura ao seu povo. A mitologia galega também possui um herói correspondente, de nome “Noya”. Entre os sumérios, na Mesopotâmia, havia uma figura, uma espécie de sereia, de nome “Oanes”, e “Dionísio”, o deus grego do vinho, foi amamentado pela irmã de sua mãe, “Ino” (SANTOS, 1995, p. 153).

⁶ Região que corresponde à antiga Armênia, hoje dividida entre os três Países citados (JOHNSON, 1999).

Outra versão citada por Pacheco (1995) conta que de acordo com o Gênesis, a arca de Noé teria pousado na região de Ararat (hoje Turquia), onde Noé plantou a vinha, colheu uvas e produziu o vinho.

Segundo apontamentos de Phillips (2003), a literatura da Antigüidade também foi pródiga quanto às referências ao vinho. O mais antigo texto literário conhecido atualmente, uma epopéia babilônica datada provavelmente de 1800 a.C. chamada **Gilgamesh**, conta que o herói de mesmo nome parte em direção ao sol em busca da imortalidade e encontra um vinhedo encantado, do qual, ao beber o vinho, se torna imortal. Na literatura persa, uma jovem preterida pelo sultão tenta envenenar-se bebendo o conteúdo de uma jarra que continha uvas esquecidas e que haviam fermentado. Ao beber, recuperou a alegria e os favores do sultão, divulgando esta bebida entre seu povo.

Lendas e mitologias à parte, a comprovação científica mais antiga referente à existência da vinha são as sementes de videira encontradas na Geórgia, datadas de 7000 a.C. Segundo Johnson:

Reza a tradição que os georgianos sempre viveram ameaçados e, portanto, deviam manter-se suficientemente sóbrios para se defender a qualquer momento. Até hoje, os georgianos mantêm o costume de beber todo o vinho que há na tigela, com exceção de algumas gotas, que são lançadas no chão. Antes, porém, eles as contam, pois correspondem ao número de seus inimigos. É importante não ter muitos inimigos, mas sem tê-los como se pode ser um homem de verdade? (JOHNSON, 1999, p. 18).

Mais tarde, em 4000 a.C., foram encontrados no Cáucaso (Ásia Menor) e na Anatólia⁷ vasilhames de cerâmica utilizados para servir o vinho. No decorrer dos séculos seguintes, devido aos processos de colonização, do significado cultural do vinho, de sua importância econômica e do aparecimento de uma demanda para a bebida, a vinha foi se difundindo pelo Oriente Médio, pelo mundo mediterrâneo e através da Europa (SANTOS, 1995).

Os egípcios foram o povo da Antiguidade que atribuiu maior importância à vinha, registrando em pinturas os detalhes de sua vitivinicultura, datadas entre 3 e 5 mil anos atrás, demonstrando seu pleno domínio quanto à tecnologia vinícola (FRANCO, 2001).

⁷ Atualmente o centro do planalto turco (JOHNSON, 1999).

Na Grécia Antiga os cidadãos adoravam o vinho e realizavam anualmente os festivais dionisíacos, considerados os responsáveis pela construção do primeiro teatro do mundo, na encosta da Acrópole de Atenas, no século IV a.C. O vinho era assunto freqüente entre os filósofos gregos; alguns, como Platão, reprovavam o consumo da bebida, enquanto outros, como Hipócrates, o pai da medicina, utilizava o vinho em praticamente todas as suas prescrições (PHILLIPS, 2003).

Após a destruição de Cartago⁸, os romanos passaram a dedicar-se ao cultivo da uva, pois a vitivinicultura estava tornando-se uma atividade econômica rentável. Similar aos gregos, o povo romano festejava Baco como sendo o Deus do Vinho, em rituais conhecidos como bacanais. Com a queda do Império Romano, por volta do século IV d.C., inúmeras atividades foram interrompidas, inclusive a produção vinícola. Paralelamente, nasceu nas culturas do Oriente Médio o profeta Maomé, que apresentava, através do Alcorão Sagrado⁹, o vinho como uma das coisas boas da terra, ao lado da água (JOHNSON, 1999).

De acordo com Phillips (2003), com o fim do Império Romano e o início da Idade Média, o poder ficou sob domínio da Igreja Católica, que se dedicou intensamente à vitivinicultura, devido ao significado do vinho na liturgia. Os religiosos voltaram sua atenção às diferenças de cor, sabor e outras qualidades presentes na bebida, identificando o vinho produzido nas diversas áreas e demarcando este território, tornando-se grandes detentores da sabedoria quanto à elaboração do vinho.

A difusão do vinho no mundo está associada à expansão do domínio europeu nos demais continentes, ocorrida no século XVI. Segundo Johnson (1999), existiam uvas silvestres em muitos locais dominados pelos europeus, mas não eram utilizadas para produção do vinho. Assim sendo, os colonizadores passaram a cultivar a uva e produzir o vinho nos diferentes territórios conquistados.

Na América Latina, os espanhóis introduziram a viticultura no Peru no início de 1530, após derrotarem os astecas, e à medida que avançavam para as terras do Sul, eram acompanhados pela produção vinícola. Embora existisse a possibilidade de importar o vinho da Espanha, o fato de cultivar a uva nas colônias era uma forma de reproduzir a cultura espanhola o mais fielmente possível, visto que o vinho fazia parte da alimentação diária dos

⁸ Região situada ao Norte da África, sofria constantes ataques romanos pelo controle do Mediterrâneo Ocidental (JOHNSON, 1999).

⁹ O livro sagrado do Islamismo (JOHNSON, 1999).

espanhóis (PHILIPS, 2003). No Brasil, a colonização portuguesa foi responsável por trazer o cultivo da uva, que foi difundindo-se pelos estados, conforme será abordado a seguir.

2.1.1.1 O Vinho no Brasil

Com o Descobrimento do Brasil pelos portugueses em 1500, as videiras foram por eles introduzidas no País, trazidas da Ilha dos Açores em 1532 pelo colonizador Martim Afonso de Souza. No mesmo período o português Brás Cubas realizou tentativas de cultivar a vinha no litoral paulista e logo depois nos arredores de Taubaté, devido às condições climáticas inadequadas do litoral. Nos anos seguintes, a vitivinicultura foi se propagando pelos demais estados brasileiros (PACHECO; SILVA, 2001).

Segundo De Paris (1999), o responsável por introduzir as cepas espanholas no Rio Grande do Sul foi o padre jesuíta Roque Gonzáles de Santa Cruz, em 1626, ao fundar a Redução Cristã de San Nicolao, na margem esquerda do Rio Uruguai (Sete Povos das Missões), com o objetivo de fixar o homem nativo na terra. Mais tarde, em 1737, açorianos chegaram ao litoral gaúcho e trouxeram vinhas de origem portuguesa, que não obtiveram tamanha expressão quanto o cultivo feito pelos espanhóis, em função da região litorânea ser baixa e úmida. Essa dualidade em termos de vitivinicultura permaneceu até meados de 1800 e por volta de 1839 o gaúcho Marques Lisboa enviou de Washington mudas de uva Isabel (uva americana) ao comerciante Thomas Messiter, que as plantou na Ilha dos Marinheiros¹⁰.

Embora a imigração alemã também tenha registros do cultivo da uva na região do Vale dos Sinos e Caí, é apenas após a chegada dos imigrantes italianos na região da Serra Gaúcha, a partir de 1875, que o cultivo da uva Isabel adquiriu expressão. Cabe salientar que as mudas trazidas pelos italianos, ou secaram durante a viagem, ou não se adaptaram à nova terra e acabaram morrendo. Assim, nas suas idas a São Sebastião do Caí e

¹⁰ Localizada na margem Oeste da Lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, distante 1,5 km da cidade de Rio Grande. Disponível em: <http://www.riograndevirtual.com.br/ilhadomarinheiros/menu.htm>. Acesso em 14 de maio de 2007.

Montenegro para buscar suprimentos, descobriram a existência de cepas Isabel cultivadas pelos alemães e as trouxeram para a Serra, iniciando seu cultivo e fortalecendo a produção.

No ano de 1928 foi oficializado o Sindicato do Vinho, com o objetivo de congregar e defender os interesses dos vitivinicultores, regulando a oferta e a procura e, conseqüentemente, os preços. Para melhorar a imagem e a reputação do vinho gaúcho no Rio de Janeiro e em São Paulo, foi criada em 1929 a Sociedade Vinícola Riograndense Ltda, órgão comercial do Sindicato do Vinho. Como forma de reação, os colonos se uniram criando cooperativas vitivinícolas na região, estimulando o crescimento do setor. No ano de 1967 foi fundada a União Brasileira de Vitivinicultura (UVIBRA), reunindo as empresas e entidades setoriais da vitivinicultura do País (APROVALE, 2006).

Para Tonietto (2005), a vitivinicultura brasileira apresenta quatro períodos:

- 1º Período: de 1870 aos anos 1920, no estágio de implantação da vitivinicultura e fabricação de vinhos a partir de uvas americanas.
- 2º Período: de 1930 aos anos 1960, com a diversificação de produtos e produção de vinhos híbridos e de viníferas.
- 3º Período: de 1970 aos anos 1990, através da crescente necessidade de qualidade e produção de vinhos varietais, cujo destaque é para a variedade da uva utilizada na elaboração da bebida e não na região de produção.
- 4º Período: anos 2000, quando nasce o interesse em criar identidade para os vinhos a partir de indicações geográficas reconhecidas nacional e internacionalmente, contra a concorrência de vinhos importados.

As regiões vitivinícolas perceberam que a união com o vinho poderia render novos e bons frutos. Os deslocamentos para estes locais que existiam inicialmente partiam do interesse do visitante. Nas últimas décadas, as vinícolas compreenderam a importância do turismo para contribuir na divulgação e comercialização de seus produtos e passaram a incentivar as viagens com estes propósitos, criando um espaço de consumo turístico junto aos parreirais. O termo utilizado para designar esta tipologia turística no Brasil resulta da união dos termos turismo e *eno*, que segundo Zingarelli (2002), deriva do grego *oînos*, significando vinho.

Paralelo ao crescimento do interesse dos turistas no enoturismo, as discussões conceituais se fazem pertinentes, conforme abordagem a seguir.

2.1.2 Compreensão conceitual

Quanto às definições relacionadas à atividade enoturística, alguns elementos são comuns entre os autores, mas devido à escassez de estudos que abordem o assunto na sua totalidade, algumas divergências podem ser identificadas.

Na concepção de Hall e Macionis (1998), o enoturismo é caracterizado pela visita aos vinhedos, cantinas, festivais vinícolas e exposições de vinhos, por aqueles cujo gosto pelo vinho e pela uva e/ou conhecer as características de uma região vitivinícola são os principais fatores motivacionais dos visitantes.

Segundo Hall *et al* (2004), o vinho se constitui em um importante atrativo motivacional para o turismo, enquanto que, para a indústria vinícola, o enoturismo é uma forma de construir relações com os clientes que podem experimentar e conhecer os produtos nas diferentes fases da produção.

Ao analisar as duas atividades envolvidas – o turismo e a produção vinícola – e todos os seus participantes, é inevitável considerar uma abrangência muitas vezes confusa. Na visão de Charters e Ali-Knight (2002), o enoturismo é uma atividade que, não raro, está em conjunto com outras formas de turismo, como o rural, o eco-cultural ou de aventura, e seus participantes não conseguem distinguir as diferentes formas. Além disso, os visitantes carregam diversos paradigmas culturais, que fazem parte do processo de expectativas e desejos ao chegar nos destinos.

De forma ampla, a definição apresentada no *site* do *Department of the Queensland Government State Development*¹¹ não aborda a questão da demanda, mas sim da oferta, agregando além dos bens e serviços do turismo e da indústria vinícola, as demais empresas relacionadas à atividade na região produtora.

¹¹ Departamento de Desenvolvimento do Estado de Queensland. Tradução da autora.

*If 'tourism' is simply the provision of goods and services that attract tourists, then 'wine tourism' is the same but has the added influence of wine. Wine tourism is not only associated with cellar door wineries, rather all business that are involved in the wine, tourism and associated industries with the wine region. This includes accommodation houses, tour operators, gift shops, national parks, etc*¹²(DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DE QUEENSLAND, 2007).

Hall e Macionis (1998) consideram o enoturismo uma forma de turismo de interesse específico e propõem um modelo em que as viagens são motivadas pelo destino (a região vitivinícola), pela atividade (a degustação de vinhos), ou ambos. A abordagem dos autores sobre o enoturismo desconsidera o tempo das viagens, aceitando como enoturistas tanto os excursionistas como os visitantes que permanecem mais de 24 horas no destino. Entretanto, Johnson (1998) compartilha o conceito de Charters e Ali-Knight (2002) e alerta para o fato de que o enoturismo é praticado em regiões rurais, o que dificulta a compreensão quanto a este ser avaliado como turismo rural ou como enoturismo, com o que Hall (*apud* Hall *et al*, 2004) discorda, ressaltando as viagens realizadas para festivais vinícolas que frequentemente ocorrem em áreas urbanas.

Ainda na concepção de Johnson (1998), o enoturismo tem uma proposta recreacional e deve desconsiderar visitas profissionais, definindo-o como visitas aos vinhedos, vinícolas, festivais e exposições de vinhos, com propósito recreativo (JOHNSON, 1998). No entanto, esta definição parece estar incompleta, visto que não contempla a região vitivinícola como um todo, essência da atividade enoturística. O conceito está em construção e o desenvolvimento do enoturismo aos poucos mostra o quanto o turismo pode auxiliar a indústria vinícola e vice-versa.

Conflito conceitual semelhante ocorre com o termo enoturista, o sujeito cujas motivações estão associadas ao vinho, o que torna duvidosa a identificação quanto ao visitante ser turista ou enoturista. Tais dificuldades permeiam a complexa construção do conhecimento sobre o turismo existente na atualidade e serão abordadas no tópico a seguir.

¹² Se o turismo é apenas a provisão de bens e serviços que atraem o turista, o turismo de vinhos é a mesma coisa, sofrendo influência do vinho. O enoturismo não está associado apenas com as vinícolas, mas também com todos os negócios envolvidos com o vinho, com o turismo e com as indústrias existentes na região vinícola. Isto inclui meios de hospedagem, guias, lojas de presentes, parques nacionais, etc. Tradução da autora.

2.1.3 O enoturista

Conforme abordado anteriormente, a dificuldade quanto aos conceitos relacionados ao turismo amplia a complexidade da atividade. No caso do enoturismo, uma discussão epistemológica existente diz respeito ao uso do termo enoturista. O principal obstáculo reside no fato de compreender quando o visitante de uma região vitivinícola deixa de ser apenas turista, com interesses gerais, para assumir o papel de enoturista.

Uma pesquisa realizada no Distrito de Canberra, região vitivinícola da Austrália, identificou que a motivação principal do enoturista está centrada no vinho, entretanto um grande número de motivações secundárias o acompanha, dentre elas: festivais e eventos relacionados ao vinho, entretenimento e socialização com amigos, encontro com o produtor, possibilidade de desfrutar as regiões vitivinícolas, aprendizado sobre vinhos, visitação pelos vinhedos, além de outras experiências e atividades (HALL *et al*, 2004).

A importância quanto ao contato com a cultura vinícola é exposta por Clarke:

And once more, you're far more likely to find me out amongst the vines than seated at the tasting table. Sure, I'll taste – try to stop me – but I'll taste when I have seen the vines, their soil, their place, the wine's place. [...] I want it all to make sense¹³ (CLARKE, 2002, p. 8).

Conforme outro estudo realizado em 1999, focando duas regiões da Austrália, foram identificadas quatro categorias de enoturistas de acordo com a motivação (CHARTERS; ALI-KNIGHT, 2002):

- Amantes do vinho: aqueles que possuem um bom conhecimento sobre a bebida, a partir de leituras, cursos de degustação, programas de televisão, visitas a outras regiões produtoras. Sua motivação é claramente definida, centrada no aprendizado sobre o vinho e no estilo de vida local e não consideram a compra de vinhos como a atividade mais importante da viagem.

¹³ E novamente, é mais fácil você me encontrar no meio dos vinhedos que sentado na mesa de degustação. Claro que eu vou degustar – tente me deter – mas eu vou experimentar quando eu já tiver visto as vinhas, o solo, seu lugar, o local do vinho [...] Eu quero que tudo tenha sentido. Tradução da autora.

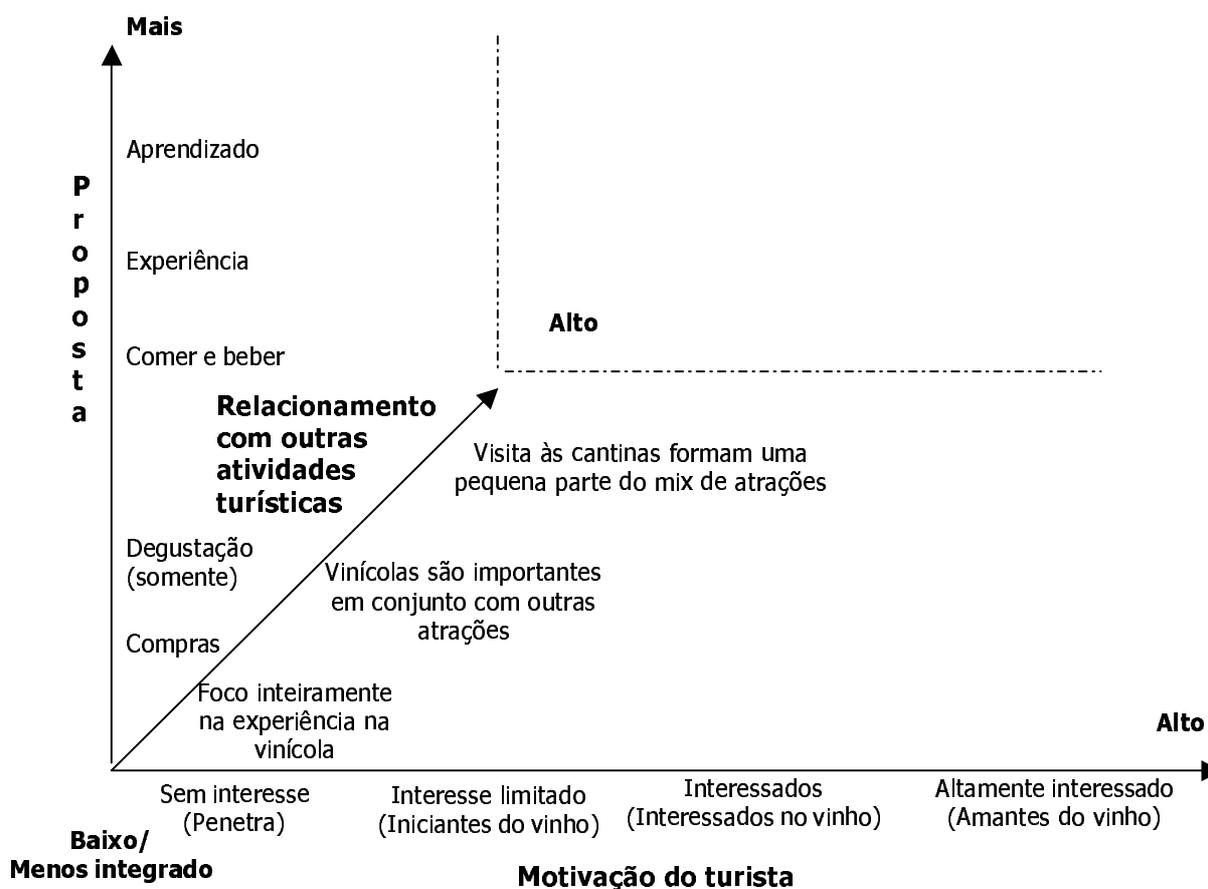
- Interessados pelo vinho: são os visitantes que possuem interesse em aprender sobre vinhos e degustação, mas não estão muito preocupados em conhecer o estilo de vida local, como a gastronomia.

- Amadores do vinho: não são conhecedores de vinhos, tendo apenas uma noção, e sua motivação para visitar a região vitivinícola é menos focada; no geral, gostam das visitas pela cantina e pelos vinhedos. Tornam-se enoturistas quando a localidade está próxima de onde estão ou se a mesma faz parte de uma proposta mais generalizada.

- Penetra: categoria à margem dos demais, pois é composta de pessoas que frequentam as vinícolas sem interesse algum, apenas acompanhando determinado grupo.

A figura a seguir auxilia a compreensão quanto às categorias citadas:

Figura 1: O Enoturista – Análise Tri-dimensional¹⁴.



Fonte: Charters, Ali-Knight (2002, p. 317).

¹⁴ Tradução da autora.

Analisando a relação da figura anterior, quanto maior o interesse do turista no vinho e mais ampla a proposta da viagem, maior é o relacionamento com outras atividades turísticas, não focando a experiência apenas nas cantinas, o que evidencia a magnitude do enoturismo.

Johnson (1998) propõe uma tipologia baseada nas motivações, que distingue dois tipos de enoturistas: o especialista, que realiza as visitas com o objetivo de recreação, mas sua motivação principal é um interesse específico na uva e vinho; e o genérico, que tem como objetivo a recreação independente de um interesse específico, desejando simplesmente um dia de passeio e relaxante.

Alguns estudos estão sendo realizados para identificar o perfil dos enoturistas, considerando-se as limitações existentes quanto à região pesquisada. Um quadro comparativo apresentado por Hall *et al* (2004) ilustra algumas das informações obtidas quanto aos visitantes de algumas regiões vitivinícolas da Nova Zelândia, conforme segue:

Quadro 1: Comparativo Demográfico de Visitantes¹⁵.

Local visitado	Masculino %	Feminino %	Meia-idade %	Renda superior %	Da região %	Fora da região %	Exterior %
Texas	46	54	49	40	85	15	-
Victoria	48	52	39	67	79	21	3
Canberra	53	47	56	22	76	24	4
Augusta-Margaret River	52	48	29	67	62	38	9
Festival de Barossa	49	51	51	21	78	22	7
Nova Zelândia (infra-estrutura)	50	50	24	-	-	-	18
Nova Zelândia (vinícolas)	46	54	46	41	38	62	26
Auckland	-	-	41	66	80	20	8

Fonte: Hall *et al* (2004, p. 122).

A partir do quadro, é possível perceber que a maior parte dos visitantes é originária das cidades da própria região visitada, enquanto um percentual muito baixo representa o turista estrangeiro. Outro dado identificado diz respeito à renda superior, cujo percentual indica que a maioria dos visitantes possui bom nível sócio-econômico.

¹⁵ Tradução da autora.

Na Itália, o MTV utiliza uma classificação com quatro tipos de enoturistas, a partir da análise do estilo de vida da demanda (MTV, 2007):

- O profissional: possui idade entre 30 e 45 anos, conhecedor de vinhos, sendo capaz de discutir detalhes das bebidas com os produtores e julgar suas virtudes e falhas. Está sempre interessado em novidades e despende tempo considerável para descobri-las.
- O apaixonado *Neophyte*: entre 25 e 30 anos, aprecia o vinho e o considera uma forma de criar amizades, gosta de culinária e de explorar áreas rurais. Costuma viajar com amigos e aprender sobre os vinhos, mas com menor seriedade que o profissional.
- O oportunista: possui idade entre 40 e 50 anos; afortunado, é atraído pelos vinhos, pois conhecê-los é sinal de diferenciação (*status*), com ênfase para o conhecimento básico, sendo impressionado pelas marcas famosas e as aparências.
- O bebedor: com idade entre 50 e 60 anos, visita as vinícolas em grupos nos domingos, como se fossem uma alternativa de bar, bebendo os vinhos servidos na degustação e solicitando mais, optando por compras a granel.

Segundo Corigliano:

L'enoturista è un portavoce della cultura del vino, capace di far crescere il flusso verso le cantine tramite il meccanismo del passaparola; è sensibile, in ordine decrescente, al paesaggio, alla buona gastronomia, al clima, all'elemento umano e all'arte; in cantina, la tecnologia sembra influenzare positivamente solo quel segmento di clientela che percepisce in modo rilevante il vino come status symbol¹⁶ (CORIGLIANO, 2000, p. 86).

Ainda na concepção de Corigliano, o crescente interesse dos turistas pelo turismo de vinhos está relacionado com os “mitos do tempo livre” (2000, p. 104), que surgiram com as transformações na sociedade moderna, com destaque:

- Mito da idade do ouro, que idealiza um retorno às origens e às tradições, e propicia a discussão sobre a busca pela autenticidade.

¹⁶ O enoturista é um porta-voz da cultura do vinho, capaz de aumentar o fluxo nas vinícolas transmitindo de um para outro; é sensível, em ordem decrescente, à paisagem, à boa gastronomia, ao clima, às pessoas e à arte; nas vinícolas, a tecnologia parece influenciar positivamente apenas aqueles clientes que percebem de forma relevante o vinho como símbolo de status. Tradução da autora.

- Mito de Minerva, que propõe o turismo como fonte de contínua descoberta e enriquecimento cultural.
- Mito do deserto, que instiga uma fuga da paisagem urbana caótica das cidades industriais, através de viagens a locais afastados e isolados.
- Mito de Édipo, que nasce da busca pela própria identidade, com senso de pertença a um território e o contato físico com a terra-mãe e com o ambiente natural como um todo.

Os mitos apresentados se fazem presentes não apenas na atividade enoturística, mas em muitos outros segmentos do turismo, como é o caso do Mito de Minerva ou o Mito do deserto.

Após esta breve análise referente à demanda enoturística, serão abordados no tópico seguinte alguns pontos sobre o enoturismo enquanto oferta turística, e os diferentes agentes que nele participam.

2.1.4 Aspectos organizacionais do enoturismo

A atividade enoturística na sua concepção atual possui as características de um produto turístico. Utilizando uma definição mercadológica, Kotler (2003, p. 204) afirma que produto é “qualquer coisa que possa ser oferecida a um mercado para a devida atenção, aquisição ou consumo: objetos físicos, serviços, pessoas, lugares, organizações ou idéias”. Ao considerar o setor de serviços como um produto, também o turismo faz parte desta definição.

Acerenza (1984), ao abordar a expressão produto turístico, considera um conjunto de atrativos, facilidades e acesso, existentes em um determinado local. De forma mais detalhada, Ansarah define produto turístico como sendo:

(...) uma mistura de elementos tangíveis e intangíveis, centralizados numa atividade específica e numa determinada destinação. Compreende e

combina as atrações dessa destinação, mas as facilidades e as formas de acesso, das quais o turista compra a combinação de atividades e serviços para atender as suas necessidades e desejos (ANSARAH, 2001, p. 21).

De acordo com as considerações dos autores acima, o enoturismo desenvolvido junto aos roteiros vitivinícolas possui características que o transformam em um produto turístico. Segundo Corigliano (2000, p. 22), um percurso enogastronômico enquanto produto turístico, “è un prodotto particolare che travalica la dimensione aziendale”¹⁷.

Sua transformação em um produto acompanha a evolução da sociedade e os processos de globalização e padronização de consumo, conforme verificado em muitos setores. Segundo Alfageme (2005, p. 195), “a globalização da economia está a chegar ao mercado do vinho, com a mesma agressividade que nos têxteis, na *electrónica* ou no calçado”.

A atividade turística ainda é utilizada como ferramenta de geração de emprego e uma forma de propiciar benefícios econômicos. No caso do turismo em áreas rurais, o que é comumente verificado com o enoturismo, a busca pela reestruturação e a sustentabilidade econômica da produção agrícola interferem diretamente no modo de vida das localidades. De acordo com Craik:

*Governments are embracing tourism as the industry of the future and hoping that the benefits will outweigh the costs. The reality is that, as tourism becomes part of more local, regional and national economic strategies, the range and degree of impacts is increasing... Inevitably, changes attributable to – or coinciding with – tourist development are becoming more intense and increasing in scope. Over time, this phenomenon transforms the amenity, culture and lifestyle of destinations*¹⁸
(CRAIK, apud HALL et al, 2004, p. 199).

Getz (1999), na abertura da Conferência Australiana de Enoturismo, abordou a atividade sob três perspectivas: como estratégia de Marketing das destinações e das atividades relacionadas ao vinho; como uma forma comportamental de consumo, exercida pelos amantes do vinho ou interessados nas regiões produtoras, que se deslocam para locais

¹⁷ É um produto particular que transcende a dimensão do ambiente da fazenda vinícola.

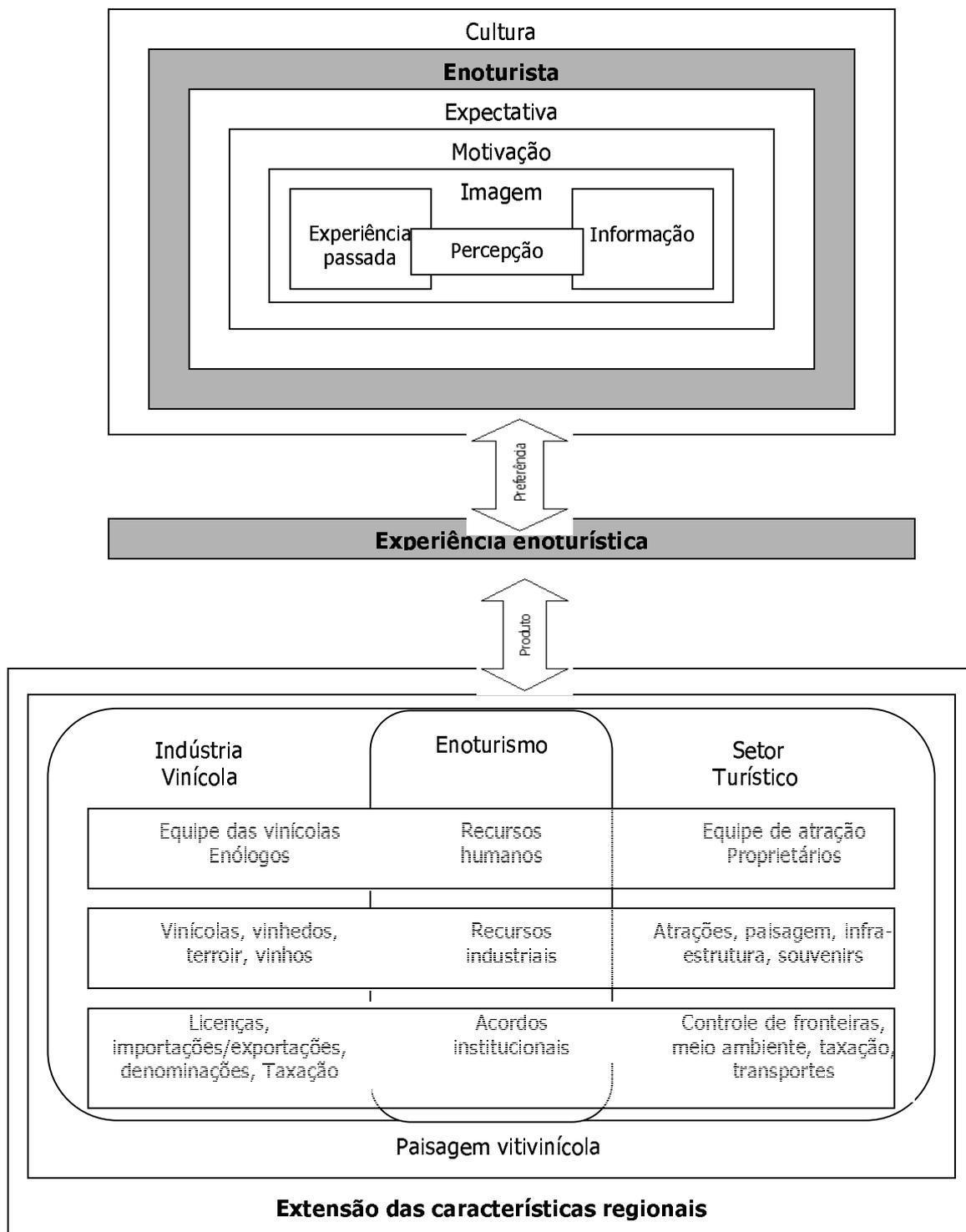
¹⁸ Os governantes estão adotando o turismo como a indústria do futuro e esperando que os benefícios excedam os custos. A realidade é que, quanto mais o turismo faz parte das estratégias econômicas locais, regionais e nacionais, a variação e o grau dos impactos também aumenta. Inevitavelmente, mudanças atribuídas – ou que coincidem com – o desenvolvimento do turismo estão crescendo e se tornando mais intensas. Além disso, este fenômeno transforma as particularidades, a cultura e o estilo de vida das destinações. Tradução da autora.

previamente escolhidos; e por fim, como uma oportunidade dos vinicultores educarem os consumidores e comercializar seus produtos. Sua abordagem apresenta duas perspectivas em que o enoturismo acontece a partir da oferta e uma delas sob a ótica da demanda, do consumo.

Para Hall *et al* (2004), o enoturismo está caracterizado como um sistema centrado na experiência enoturística que influencia e sofre influência de aspectos subjetivos (individuais) do visitante e da oferta enoturística como um todo. Assim sendo, a demanda é diferente de um turista para outro de acordo com aspectos culturais, e é formada pela percepção, uma união entre experiência passada, informação e preferências, que, combinadas com motivações específicas, criam uma expectativa bem como uma imagem quanto à destinação turística.

No que diz respeito à oferta enoturística, é composta por todos os recursos utilizados pelos visitantes, além das empresas e instituições que transformam os recursos em um produto enoturístico, seja em nível público ou privado, conforme figura a seguir:

Figura 2: Sistema do Enoturismo¹⁹.



Fonte: Hall *et al* (2004, p. 7).

¹⁹ Tradução da autora.

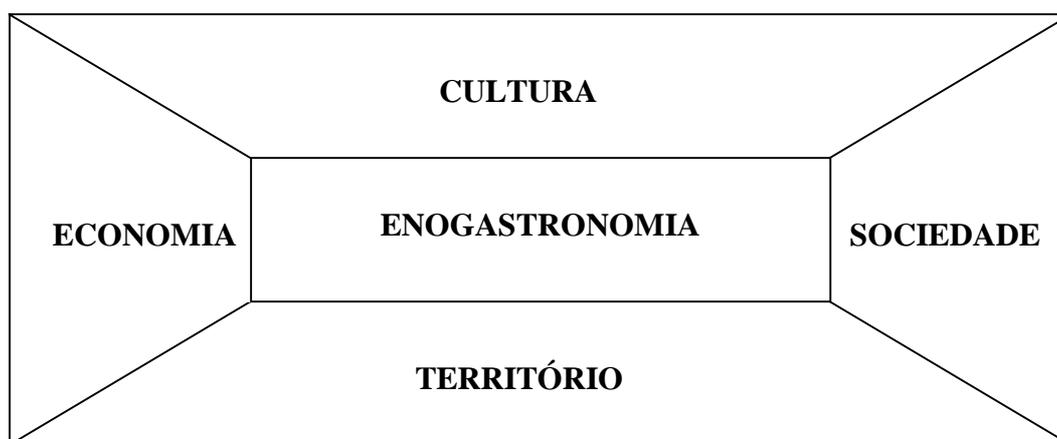
O ambiente que cerca o enoturismo inclui infra-estrutura, área física, paisagem, cozinha regional, além de componentes sócio-culturais da região, criando o *terroir* do enoturista, ou seja, as características particulares do local. Os acordos institucionais abrangem não apenas o nível governamental, mas também as questões de legislação, regulamentações e planejamento (HALL *et al*, 2004).

Com relação à abordagem sistêmica de Hall *et al* (2004), a falta da presença do ator “comunidade” reduz o enoturismo a uma atividade basicamente econômica, utilizando por parte da oferta apenas a indústria vinícola e o setor turístico. Os chamados *stakeholders* (indiretamente ligados a uma atividade) são igualmente importantes no desenvolvimento de roteiros vitivinícolas, pois podem comprometer seu sucesso estando à margem de um processo de transformação do espaço que teria por base ser benéfico para todos.

Um aspecto apontado por Corigliano (2000) como sendo a maior dificuldade no que tange ao enoturismo é a gestão das relações entre os envolvidos, visto que estes não participam dos mesmos objetivos e resultados. A complexidade de relacionamento não diz respeito apenas à variável econômica, mas também às de natureza extra-econômica, derivadas principalmente da relação dinâmica entre o setor público e o privado.

Viganò (*apud* CORIGLIANO, 2000) analisa o ambiente enogastronômico a partir de quatro componentes, conforme figura a seguir:

Figura 3: O Ambiente Enogastronômico²⁰.



Fonte: Viganò G. (*apud* CORIGLIANO, 2000, p. 169).

²⁰ Tradução da autora.

De um modo geral, podemos considerar que Viganò aborda os diferentes interesses existentes no enoturismo ao construir o ambiente enogastronômico com o elemento econômico, cultural, territorial e a sociedade. Ainda assim, não está presente de forma clara na figura acima a relação com o poder público que deveria ser parte de todas as ligações entre os elementos e não permite ser acrescentada em apenas um deles.

Nos diferentes Países produtores de vinhos, o desenvolvimento do enoturismo baseia-se na criação de rotas ou estradas oficiais de vinhos, além de associações responsáveis por estratégias integradas. Segundo Hall *et al* (2004), uma rota de vinhos consiste em um itinerário através de regiões vitivinícolas tematicamente sinalizadas e apresentadas em forma de mapa, identificando os diferentes vinhedos e cantinas e fornecendo informações históricas e de interesses diversos. Ainda na sua concepção, a reestruturação da economia rural e as alterações nas preferências dos consumidores têm sido os principais fatores em prol do desenvolvimento do enoturismo nos Países do Velho Mundo.

A definição de uma “*Strade del vino*”²¹ apresentada por Corigliano (2000), é de um sistema de oferta turística que possui, em um determinado percurso, vinícolas abertas ao público, vinhedos, museus, edifícios históricos, comunidade local, atrativos naturais e esportivos, receptividade, artesanato, agências turísticas, restaurantes típicos. De forma mais generalizada, são todos os recursos presentes ao longo da região vitivinícola que proporciona uma demanda pelo enoturismo, integrando o vinho com todos os outros recursos existentes no local.

Na Europa, o Conselho das Estradas do Vinho está focado em cinco objetivos principais (HALL *et al*, 2004):

- inventariar as estradas de vinho e trilhas na Europa;
- desenvolver a sinalização e as ilustrações das rotas vinícolas e demais componentes junto aos Países e regiões;
- estabelecer critérios e normas de exigência das estradas do vinho;
- facilitar demais necessidades para o desenvolvimento das rotas e trilhas;

²¹ Rota de vinhos. Tradução da autora.

- estratégias de Marketing para o enoturismo, através da produção de guias, divulgação na internet, *network*.

A Assembléia das Regiões Vitícolas Européias (AREV) desenvolveu uma metodologia para criação de rotas de vinhos, acreditando na coordenação e organização dos diversos participantes envolvidos, dividida em cinco grupos (AREV, 2007):

- viajante do vinho: responsável por identificar as necessidades e motivações dos enoturistas, proporcionando informações genéricas aos demais participantes;

- estradas do vinho: identifica exigências e normas mínimas para as rotas vinícolas e para os participantes individualmente. Discute estudos de caso de rotas de vinhos já existentes e produtos complementares;

- suporte da estrada do vinho: documenta e discute exigências e normas que envolvem o desenvolvimento rural, incluindo transporte, construção civil, *trade*, turismo e meio ambiente. Auxilia também os participantes do enoturismo a desenvolver suas atividades e negócios, através de gerenciamento e Marketing;

- agentes da estrada do vinho: responsáveis por identificar os diversos atores ou participantes da rota, mostrando suas funções, responsabilidades e fornecendo assistência de treinamento conforme necessário. Os envolvidos na estrada do vinho são os vinicultores, instituições públicas, empresas de agroturismo, restaurantes, hospedagem, agências e operadores de viagens, distribuidores, associações (culturais, recreativas, de esportes, da natureza e ambiental, gastronômicas e outras), escolas e demais estabelecimentos de ensino, além de outros serviços complementares;

- Marketing: disponibiliza assistência e estratégias de Marketing para o enoturismo, além de envolver-se com canais de distribuição e ferramentas de comunicação.

Segundo o MTV (2007), o enoturismo é um importante instrumento para diversificar a economia regional e agregar valor às paisagens e à cultura, melhorando a reputação e a imagem do vinho, associado ao Marketing nas regiões vinícolas. Além disso, oportuniza o incremento nas vendas a partir da comercialização direta dos produtos.

O enoturismo faz parte do turismo cultural, em função da exigência de conservação e valorização de um território agrícola e particularmente vitivinícola, propondo novas formas de viagens associadas às visitas em vinhedos e degustações de vinhos e

gastronomia típica, compartilhando um pouco da realidade da comunidade ao apropriar-se de suas tradições e de seu patrimônio histórico-cultural (CORIGLIANO, 2000).

Com relação aos benefícios econômicos resultantes da atividade enoturística, Corigliano (2000) subdivide em dois grandes grupos: a economia de escala, que compreende a cadeia de valor inerente ao produto enoturístico, subdivida em produção vinícola, hospedagem, alimentação e de estrutura complementar; e a economia de sistema, que deriva da inter-relação e da sinergia entre os diversos componentes do sistema de valores.

É possível verificar que as pesquisas voltadas para o enoturismo enfatizam basicamente suas vantagens econômicas, como é comum observar nas discussões concernentes à atividade turística como um todo. No entanto, pouco vem sendo estudado e discutido com relação aos impactos causados pelo turismo de vinhos, que residem principalmente nas alterações da paisagem rural – comprometendo o produto turístico criado junto às vinícolas – na degradação ambiental com a invasão dos turistas no ambiente natural, no incremento do uso do solo para plantio de parreirais e na especulação imobiliária das áreas dos residentes, muitas vezes pressionando seu afastamento (HALL *et al*, 2004).

Na tentativa de minimizar os impactos e garantir o desenvolvimento das rotas enoturísticas, Corigliano (2000) identifica a importância da existência de uma sintonia entre o setor público e o privado, que deve resultar no respeito a três fatores em especial: ao produto vitivinícola, mantendo sua qualidade e conseqüentemente a imagem local; ao ambiente de produção, a partir da transmissão das tradições e do conhecimento quanto à produção de vinhos; e por fim, ao território, possuindo conotação histórica, cultural e paisagística particulares (o típico), sendo uma alternativa para o modelo de vida urbano, de consumo massificado e padronizado.

A seguir, uma breve abordagem sobre a atividade enoturística em alguns Países que desenvolvem o enoturismo.

2.1.5 O enoturismo no mundo

Embora o enoturismo apresente um crescimento em termos de oferta e procura, poucos Países estão desenvolvendo com seriedade a indústria de vinhos associada ao setor turístico. Algumas iniciativas serão brevemente apresentadas a seguir, segmentadas por Países.

a) França

A França possui grande tradição vitivinícola e, durante um longo tempo, experimentar a gastronomia francesa e seus vinhos tornou-se um atrativo para os turistas. Apesar de ter vocação para o enoturismo, algumas pesquisas identificaram uma pequena participação por parte dos vinicultores no setor turístico. Somente a partir da década de 1980 que os vinicultores passaram a receber visitantes nas cantinas e vinhedos, comercializando seus produtos diretamente. Nos anos seguintes, o número de espaços cultivados e disponibilizados para receber turistas teve um incremento, devido aos investimentos privados e públicos, possibilitando a criação de rotas e infra-estrutura adequada (HALL *et al*, 2004).

As principais regiões vitivinícolas francesas que possuem roteiros vinícolas são: a Alsace (que foi uma exceção ao criar em 1953 sua rota de vinhos, como resposta à devastação ocasionada com as duas guerras mundiais, para revitalizar economicamente a região), Borgogna, Loire, Bergerac, Anjou et Saumur, Champagne, Franche-Comté e Languedoc-Roussillon (CORIGLIANO, 2000).

Muitas vinícolas de pequeno e grande porte de diferentes regiões francesas estão adequando sua estrutura para receber turistas (visitações guiadas em diferentes línguas, centro de compras e visitas, cobrança da taxa de entrada, salas de degustação), associando sua imagem e patrimônio cultural (*heritage*) e a outras atrações tais como esporte, mostras de pintura, museus do vinho e eventos artísticos variados. Além disso, ao considerar que rotas com um produto específico como o vinho podem atrair um público restrito, muitos roteiros são combinados com outras atrações turísticas. É interessante

ressaltar que algumas pesquisas indicam a importância e os benefícios que a imagem associada ao vinho e à gastronomia exercem nas regiões francesas, no entanto, o enoturismo não é indicado como uma das principais atividades realizadas pelos visitantes (HALL *et al*, 2004).

b) Itália

Até a criação do MTV, em 1993, a maior parte dos produtores de vinhos italianos não utilizava o turismo como componente da indústria vinícola, bem como não eram considerados atrativos turísticos pelo poder público. A associação sem fins lucrativos foi fundada a partir de um estudo de Corigliano, que identificou a importância do vinho nas escolhas relacionadas ao lazer, cujos objetivos envolvem um consumo de vinho de forma responsável e o incremento da comercialização das vinícolas e do fluxo turístico (MTV, 2007).

O MTV possui 600 membros (392 são produtores de vinhos) e visa a aumentar o número de visitantes nas regiões produtoras através do slogan “*see what you drink*”²². Segundo apresentado pela associação, o principal obstáculo enfrentado para o desenvolvimento do enoturismo na Itália é o de convencer os cantineiros a ficar permanentemente abertos para visitas do público. Dentre as atividades pertinentes ao MTV, estão relacionadas (MTV, 2007):

- organização do evento Cantina Aberta, considerado o maior festival de vinhos do mundo, onde as vinícolas italianas abrem suas portas para visita de um grande número de pessoas²³;
- produção das redes de Marketing;
- desenvolvimento das estradas de vinhos, além de medidas de proteção ambiental e envolvimento com atividades históricas, artísticas e arqueológicas;
- pesquisas;

²² Veja o que você bebe. Tradução da autora.

²³ Em 1993 o evento teve a participação de 100 produtores. Em 1995, o número subiu para 595 cantinas e um público aproximado de 400.000 turistas. No ano de 1996, 700 vinícolas participaram. Em 2006, aproximadamente 1000 produtores abriram suas portas para receber mais de um milhão de visitantes (MTV, 2007).

- desenvolvimento das exigências para operações de venda nas cantinas.

Na concepção de Corigliano (2000), a Itália possui um patrimônio enogastronômico sem igual em qualquer outra parte do mundo, que possibilita o fortalecimento da imagem associada ao vinho e à gastronomia, configurando em uma das principais motivações no setor turístico do País e responsável pelo incremento da atividade como um todo, além da melhoria na qualidade agrícola.

Ainda com base nos estudos de Corigliano (2000), ao analisar as “*Strade del Vino*” italianas, esta autora identificou que as vinícolas são o ponto fundamental na atividade enoturística, revelando no quadro apresentado na página seguinte, os pontos fortes e fracos perante os roteiros vinícolas de outros Países.

Quadro 2: Síntese dos Fatores Críticos das Fazendas Vitivinícolas Voltadas ao Enoturismo.²⁴

Pontos fortes	Pontos negativos
Aspectos vitícolas	
<ul style="list-style-type: none"> - Grande adoração e boa profissionalização dos viticultores - <i>Terroir</i> muito variado, possibilitando produção de vinhos com diferentes características - Vinhedo e vinícolas com características arquitetônicas - Possibilita visitas aos locais de produção e assistir processo de vinificação 	<ul style="list-style-type: none"> - Fazendas vinícolas com dimensões maiores - Dificuldade em obter todos os anos produtos com excelência - Idade média elevada dos viticultores e dos vinhedos - Falta de diversificação de uvas
Aspectos enológicos	
<ul style="list-style-type: none"> - Plantação vinícola tradicional, vinhos com DOC e DOCG²⁵, de qualidade reconhecida em todo mundo - Bom nível de preparação dos técnicos - Bom nível da tecnologia utilizada 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de uvas com nível de qualidade de acordo com determinado mercado - Custos elevados de estocagem do vinho - Matéria prima nem sempre de boa qualidade
Aspectos comunicacionais e Marketing enoturístico	
<ul style="list-style-type: none"> - Forte valor territorial das vinícolas - Instituições locais bem preparadas para o enoturismo - Qualidade do vinho geralmente elevada e não é facilmente trocado por produtos concorrentes - Organizações administrativas sérias de credibilidade - Oferta ainda ligada nas tradições - Imagem no exterior do País, das regiões e das áreas 	<ul style="list-style-type: none"> - Marginalidade do setor enoturístico no imaginário italiano - Campanha comunicacional pouco eficiente - Desequilíbrio das informações das cantinas com as vinícolas de menor importância - Distribuição do vinho produzido em um sistema de grande concorrência e clientela pouco diversificada
Aspectos turísticos	
<ul style="list-style-type: none"> - Proximidade a centros importantes e áreas de trânsito - Território e fazendas com grande vocação turística - Presença de receptividade turística (rural ou não) - Presença de enólogos e guias enoturísticos - Presença de operadoras e agências especializadas - Pouca incidência de sazonalidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de poucas cantinas com vocação turística - Falta de receptividade turística - Necessidade de intermediários - Falta de guias enoturísticos - Escasso nível de desenvolvimento e organização, frente à concorrência estrangeira - Média baixa de estada

Fonte: Corigliano (2000, p. 128).

O MTV recebe o apoio e trabalha em conjunto com a Associação Nacional das Cidades do Vinho, nascida em Siena, em 1987, entidade voltada para os assuntos legislativos do enoturismo, que opera em colaboração ao poder público, produtores e demais atores enoturísticos, em prol da qualidade do vinho e dos recursos ambiental,

²⁴ Tradução da autora.

²⁵ Denominações de origem para os vinhos produzidos em determinado local, com características particulares.

paisagístico, artístico e histórico das regiões vitivinícolas. Outras associações em nível regional foram criadas para desenvolver o enoturismo na Itália, em conjunto com as determinações em nível nacional (CORIGLIANO, 2000).

c) Portugal

Portugal, o País responsável por introduzir a vinha no Brasil, possui grande destaque na produção de vinhos mundial, cultivando hectares de parreirais em 39 regiões do País, perpetuando uma tradição de séculos. Dentre as principais regiões que possuem Denominação de Origem Controlada, garantindo a qualidade de seus vinhos, destacam-se mundialmente: Vinho Verde, Porto e Douro, Dão, Bairrada, Bucelas, Colares, Carcavelos, Setúbal, Lagos, Portimão, Tavira e Madeira (CLARKE, 2002).

O enoturismo está sendo desenvolvido no País pelo Instituto de Turismo de Portugal, através de financiamentos a fundo perdido ou com juros acessíveis, como forma de oportunizar uma restauração em nível econômico para a população rural (INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL, 2007).

d) Austrália

Com uma tradição voltada para as cantinas familiares e pequenas propriedades, a Austrália tem se destacado mundialmente nas pesquisas relacionadas ao enoturismo e, através de ações governamentais, construiu uma estrutura organizacional que visa a facilitar o desenvolvimento do turismo de vinhos. Um dado que contrasta com Países do Velho Mundo e reafirma a organização do enoturismo na Austrália, está relacionado com o número de vinícolas abertas ao público: em torno de 79% comparado com 3% na França e 3% na Itália (HALL *et al*, 2004).

Muitos estados estão criando associações para desenvolver o enoturismo através de iniciativas regionais, focados em quatro grandes áreas: Marketing e promoção, desenvolvimento do produto e treinamento, pesquisa, comunicação e integração industrial. Com relação a estas associações, Hall *et al* (2004) afirmam que elas formam uma importante base para o crescimento do turismo de vinhos na Austrália, facilitando

relacionamentos e a integração entre os diferentes envolvidos no processo, sejam do setor vinícola, turístico ou governamental.

Em termos de organização em nível nacional foi fundada em 1997 a Federação dos Vinicultores da Austrália (WFA), subordinada ao Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo, cujos objetivos estão direcionados para a criação de estratégias para o enoturismo, incluindo: melhorar a compreensão sobre o turismo na indústria vinícola; estabelecer normas para o turismo de vinhos, aumentando o nível dos profissionais e empregados; promover ligações entre vinho, gastronomia e estilo de vida australiano. Algumas estratégias do programa são apresentadas na próxima página.

Quadro 3: Foco e Atividades das Estratégias Nacionais de Enoturismo²⁶.

Foco	Estratégias sugeridas e atividades
Marketing e promoção	facilitar o desenvolvimento de estratégias complementares de Marketing entre a Comissão Australiana de Turismo e (ATC) o Conselho de Exportação do Vinho Australiano (AWEC); garantir o uso da imagem do enoturismo na promoção turística internacional; assegurar que o enoturismo é um dos elementos da Iniciativa de Turismo Nacional; facilitar o desenvolvimento e a promoção de roteiros de vinhos e gastronômicos, criando ligações entre estes e símbolos e signos comuns.
Desenvolvimento do produto e treinamento	compilar uma base de dados nacional dos cursos relacionados ao enoturismo; identificar oportunidades para o enoturismo; encorajar das autoridades estatais do turismo a desenvolver estratégias para desenvolver o vinho e a gastronomia junto ao turismo; criar um Manual de Treinamento do Enoturismo de Sucesso, que identifica os recursos, habilidades e operações necessários para estabelecer e gerenciar o turismo de vinhos com sucesso.
Pesquisa	identificar e eliminar barreiras para o desenvolvimento do enoturismo, incluindo a elaboração de um inventário de estudos de caso onde estes impedimentos foram vencidos; desenvolver e disseminar um guia prático para monitorar as expectativas e a satisfação dos visitantes; criar questionários e entrevistas para os enoturistas internacionais.
Integração e comunicação	procurar criar novos mercados e oportunidades através de encontros e convenções de indústrias de diferentes estados; auxiliar o estabelecimento de <i>network</i> entre vinho regional, gastronomia e o turismo; implementar uma campanha sobre o enoturismo nos setores vinícola e turístico, para promover e melhorar o entendimento mútuo.
Lobby	propor a eliminação de taxas nos vinhos utilizados com objetivo turístico (como é o caso das degustações); unir o Conselho Nacional de Enoturismo ao Conselho de Turismo Australiano; trabalhar junto com o governo, em todos os níveis, para desenvolver políticas e programas para o enoturismo.

Fonte: Hall *et al* (2004, p. 246-247).

Com relação às estratégias do programa, Hall *et al* (2004) consideram que são muito focadas para a demanda e os fornecedores, com pouca abrangência nas questões de planejamento e desenvolvimento, como é o caso da urbanização (como por exemplo, no Napa Valley) ou dos riscos de pestes nas uvas devido ao contato com os turistas (como a filoxera).

²⁶ Tradução da autora.

e) Nova Zelândia

A indústria vinícola na Nova Zelândia começou a se desenvolver a partir da década de 1970, com as transformações das atitudes com relação aos vinhos e através dos acordos institucionais criados. Com relação ao enoturismo, Hall *et al* (2004) não identificam a existência de uma associação regional ou nacional para integrar o vinho à atividade turística. Este trabalho está sendo realizado pela Junta de Turismo da Nova Zelândia (NZTB), pois considera o enoturismo como sendo um dos pilares para incrementar o turismo no País.

O número de visitantes nas cantinas da Nova Zelândia é impreciso, devido aos métodos utilizados que não são padronizados ou consistentemente aplicados em todas as vinícolas. Mas Johnson (1998) estima que aproximadamente três milhões de turistas visitam as vinícolas por ano, sendo que 19% são internacionais e os demais são nacionais.

f) África do Sul

A África do Sul é um dos principais concorrentes da Austrália e da Nova Zelândia na exportação de vinhos para a Europa. Após as dificuldades enfrentadas em função das políticas de *apartheid*, as vinícolas Sul-africanas iniciaram um processo de modernização de seus equipamentos para ganhar mercados internacionais (HALL *et al*, 2004).

A primeira rota de vinhos foi criada em 1971, em Stellenbosch, e nas décadas seguintes o enoturismo foi ganhando espaço no País. A combinação de ambiente natural, cultural e social, possibilita a existência de características distintas e perceptíveis em cada rota (HALL *et al*, 2004).

g) Estados Unidos

Diferentes regiões norte-americanas estão cultivando uvas e produzindo vinhos, criando uma indústria vinícola crescente em termos econômicos, após sofrer as dificuldades da chamada “Lei Seca”²⁷. Um dos estados com maior destaque no setor é a Califórnia, que

²⁷ A Lei Seca proibia a produção e o consumo de bebidas alcoólicas nos Estados Unidos e vigorou de 1929 a 1933, obrigando a maioria das vinícolas a fechar ou cultivar uvas de mesa (PACHECO; SILVA, 2003).

aumentou consideravelmente a área plantada e figura entre as principais rotas enoturísticas mundiais, recebendo aproximadamente oito milhões de visitantes por ano (HALL *et al*, 2004).

O estado de Indiana, cuja produção de vinhos é consideravelmente menor que a da Califórnia, criou o Conselho Vitivinícola de Indiana, com o objetivo de desenvolver a economia do estado através do incremento da indústria vinícola junto com ações de Marketing. Sob o título “*Seven Tips for Touring Indiana Wineries*²⁸”, o Conselho criou uma espécie de código de conduta que visa a educar os consumidores e visitantes:

- Ligue: para verificar endereços, horários de funcionamento, áreas de residência e programação de passeios.
- Aprenda: as vinícolas são o melhor local para aprender sobre a produção de vinhos e degustação.
- Pergunte: se um membro de seu grupo é fisicamente limitado, entre em contato antecipadamente para verificar a acessibilidade das cantinas, pois muitas delas possuem acessos adequados.
- Jogue fora: não se sinta na obrigação de concluir uma degustação. A maioria das cantinas possuem recipientes para colocar fora o vinho; se não estiverem visíveis, solicite ao atendente.
- Cuspa: se você pretende visitar muitas vinícolas em um único dia, você não deve engolir os vinhos que está degustando. É assim que os profissionais do vinho mantêm seu senso crítico para degustar muitos vinhos!
- Alimente-se: saboreie um sanduíche ou queijos nas cantinas que servem comidas. O alimento dificulta a absorção do álcool, reduzindo seus efeitos.
- Crianças: são permitidas em todas as vinícolas. Entretanto, sua diversão é limitada, então leve um livro para entretê-las enquanto você degusta um vinho. E lembre-se de estar atento com elas entre os equipamentos e artigos de vidro (HALL *et al*, 2004, p. 57).

Outros estados americanos estão desenvolvendo sua indústria vinícola em conjunto com o turismo, criando associações que auxiliam na promoção e Marketing dos destinos, como é o caso de Nova Iorque e sua rota em conjunto com regiões canadenses. A Fundação Vitivinícola de Nova Iorque estima que mais de um milhão de turistas visitam as vinícolas a cada ano (HALL *et al*, 2004).

²⁸ Sete passos para um *tour* nas vinícolas indianas. Tradução da autora.

h) Argentina

Após enfrentar um período de declínio na produção de vinhos, muitas vinícolas argentinas sofreram significativas transformações na intenção de adequar seus produtos ao gosto mundial. Das mais de 1800 vinícolas existentes, menos de 100 produziam vinhos de qualidade reconhecida internacionalmente, o que fazia com que grande parte delas comercializasse sua produção apenas em nível nacional. Com a reestruturação, tornou-se um dos maiores produtores vitivinícolas do mundo (JOHNSON, 1999).

Segundo o *Guia de Viñas, Bodegas y Viños de America del Sur* (2004), a associação entre a indústria vinícola e o turismo não está bem fomentada na Argentina, pois algumas vinícolas oferecem degustação e visitação, mas não possuem opções de hospedagem e alimentação, ou seja, não criaram rotas estruturadas com o objetivo turístico. Em termos de planejamento e legislação, o poder público ainda não reconheceu o potencial da atividade.

i) Chile

Na concepção de Pacheco e Silva (2003), o Chile é um dos principais produtores de vinhos da América do Sul, obtendo nos últimos anos destaque internacional na qualidade de sua bebida, após passar por um processo de transformação de vinhos pesados, direcionados para o consumidor nacional, para vinhos com aceitação do paladar internacional.

De acordo com o **Guia de Vinhos do Chile** (2001), o País possui em torno de 80 vinícolas, mas apenas 1/3 das mesmas oferecem um trabalho junto às visitas, disponibilizando guias bilíngües e salas de degustação. O Guia catalogou seis regiões vitivinícolas: Viñas del Valle de Casablanca, Valle del Maipo, Viñas de Rapel, Valle de Colchagua, Valle del Curicó, Valle del Maule.

j) Brasil

A qualidade dos vinhos brasileiros tem melhorado gradativamente nos últimos anos, frente a um paladar mundial. Segundo Pacheco (1995), isso é resultado da busca pelo

conhecimento por parte dos enólogos responsáveis, os investimentos em tecnologia europeia e americana, além da criação de entidades ligadas ao consumidor de vinhos.

Mesmo considerando a crescente participação da produção de vinhos nacionais para o consumo externo, o Brasil é o décimo sétimo produtor mundial de vinhos e o consumo *per capita* é inferior a 2 litros/ano. Formando um paralelo, Países europeus como França e Itália, possuem um consumo entre 50 e 60 litros *per capita* por ano. A exceção brasileira quanto às estatísticas de aquisição de vinhos está localizada na Serra Gaúcha, cujo consumo *per capita* é de 30 litros/ano (UVIBRA, 2007).

Segundo Pacheco e Silva (2001), a expectativa é de que o Brasil consolide sua posição entre os vinte maiores produtores de vinho mundiais, captando um número cada vez maior de turistas nacionais e estrangeiros.

Este incremento na produção nacional vem possibilitando a atividade enoturística. De acordo com Splendor (2003), o enoturismo no Brasil deve destacar a qualidade e a imagem do vinho nacional, ativar a vida turística da região vitivinícola, destacar os benefícios da bebida, além de estimular seu consumo. Na sua visão, os aspectos que atraem o enoturista são os atrativos culturais, os eventos relacionados ao vinho e as construções.

A atividade vitivinícola no País possui destaque no Vale do São Francisco (particularmente em Petrolina), algumas cidades do Sudeste (como São Roque, no estado de São Paulo) e na região Sul, ênfase para a cidade de Urussanga, em Santa Catarina, e a Campanha e a Serra Gaúcha no Rio Grande do Sul. Apesar desta expansão, o destino consolidado dos enoturistas no País é a Serra Gaúcha. Segundo o *GUIA de Viñas, Bodegas y Viños de America del Sur* (2004, p. 254), este destino oferece “[...] *óptimos y lindos caminos, naturaleza, clima, gente, historia, vinos y grapas hechas por vênets*”.²⁹

Ainda segundo este guia, a oferta enoturística na Serra Gaúcha supera os demais Países latinos, sendo que suas vinícolas estão entre as mais bem equipadas tecnologicamente.

Apesar destes aspectos positivos, a região ainda não está adequadamente preparada para atender os turistas, desde a infra-estrutura até a inexistência da preocupação

²⁹ Ótimos e lindos caminhos, natureza, clima, pessoas, história, vinhos e *grapas* feitas por vênets. Tradução da autora.

com os visitantes, que não podem ser considerados como um mero consumidor de vinhos. Segundo Pacheco e Silva (2001, p. 333):

Ainda é deficiente a assessoria prestada a esses turistas e são poucos os profissionais capacitados a orientá-los. Assim, as visitas às vinícolas acabam sendo precárias e marcadas sobretudo pelo interesse comercial, sem que haja uma maior preocupação dos guias e das empresas em prestar informações e aumentar o conhecimento do turista sobre o vinho.

Diferentes rotas enoturísticas estão sendo desenvolvidas pelo País, reunindo esforços da iniciativa privada, comunidade local e poder público. Este último merece especial atenção ao considerar que o enoturismo apropria-se da natureza, da cultura e de outras particularidades de determinada localidade, fazendo uso do bem coletivo, diretamente ligado à existência do Estado, abordado na seção seguinte.

2.2 A AÇÃO DO ESTADO E O TURISMO

Desde o aparecimento do ser humano, na sua vivência primitiva, existem significativas formas de força e poder que acompanham os mais diferentes níveis de evolução sócio-cultural e econômica. A voz do mais forte (com sua legitimada sabedoria) determinava quais caminhos deveriam ser percorridos por um grupo, o conjunto de indivíduos que geralmente acatava as decisões originadas verticalmente.

A formação do Estado é encarada por alguns cientistas políticos como mais uma consequência destas relações, como forma de garantir o equilíbrio em uma sociedade de classes antagônicas (BOBBIO, 1987). O termo Estado tem seu uso mais freqüente a partir de Maquiavel (2001) para designar o máximo de organização de um grupo de indivíduos presentes em um determinado território sob um poder de comando destinado, afastando a idéia do termo utilizado significando única e exclusivamente uma situação, ou seja, um

estado ou ainda o estado de natureza – onde a razão governa para si e sem prejudicar os outros – a que se referem alguns autores clássicos como Locke (1978).

Na concepção de Hobbes (1993), o Estado é uma instituição acima dos interesses individuais e foi criada com o objetivo principal de evitar o grande medo dos cidadãos: o de uma morte violenta. Max Weber (2004), apesar de não citar a obra de Hobbes em seus estudos, vai ao encontro de sua concepção de Estado, mas sem partilhar do objetivo, pois afirma que o Estado é o monopólio do poder de coação, ou seja, pode e deve utilizar instrumentos de força em diferentes situações para manter sua hegemonia. Assim, poderia desassociar-se do poder econômico e do poder ideológico, mas se renunciar ao poder coativo deixaria de ser a instituição Estado.

Ao analisar o surgimento do Estado, Engels (1991) baseia-se na criação da família e da propriedade privada. Sua relação reside no fato de que inicialmente a instituição existente era a família, cujo poder era matriarcal, passando em seguida a ser patriarcal. Naquele momento, a riqueza e os bens eram herdados a partir de graus de parentesco. Aos poucos, com a criação do dinheiro, a riqueza tornou-se mais valorizada e apareceram novas formas de aquisição e acumulação da mesma, fazendo com que fosse necessária a existência de uma nova instituição capaz de proteger e assegurar as recentes modalidades de riqueza individual, sobrepondo a tradição da herança familiar.

(...) uma instituição que, numa palavra, não só perpetuasse a nascente divisão da sociedade em classes, mas também o direito de a classe possuidora explorar a não possuidora e o domínio da primeira sobre a segunda. E essa instituição nasceu. Inventou-se o *Estado* (ENGELS, 1991, p. 153).

Engels (1991) sugere que a função do Estado é basicamente a de manter o domínio de uma classe sobre a outra, reformulando os laços gentílicos das famílias e tribos e dividindo seus membros em privilegiados e não privilegiados.

Segundo Galbraith (1998), autor que defende que a sociedade justa só é possível com a ação estatal, os fatores responsáveis pela regulamentação pública e uma política intervencionista convergem na necessidade de proteção do planeta e de proteger os vulneráveis, e na propensão da economia em produzir e vender produtos ou serviços com defeitos que possam vir a prejudicar os consumidores. O autor defende ainda que “a

economia moderna é incapaz, sem a intervenção governamental, de assegurar um desempenho econômico geral satisfatório e estável” (GALBRAITH, 1996, p. 21).

Independente das posições teóricas que analisam a formação e as tendências do Estado, atualmente sua existência é uma realidade e possui um papel sócio-econômico que deve ser abordado nas suas diferentes concepções. Suas obrigações são requeridas pela sociedade e pela iniciativa privada. Esta última buscando maior liberalização para seu funcionamento de acordo com interesses particulares. Na ótica de Schumpeter (1961), a iniciativa individual é responsável pelo crescimento de uma nação. Isto justificaria a liberdade de ação propiciada a empresários e comerciantes. Segundo Sorman:

Deixando funcionar a iniciativa privada e a democracia pública onde trabalhamos – nas empresas – , onde vivemos – nos municípios –, onde nossos filhos são formados – nas associações de pais – e em mil outras comunidades, podemos aplicar imediatamente a solução liberal (SORMAN, 1986, p. 200).

Contrário às idéias de Schumpeter, Keynes (1992) defende que são as massas que se tornam responsáveis pelo crescimento dos Países e o Estado deve intervir para corrigir os desequilíbrios da sociedade. Neste sentido entram as questões de emprego, segurança, meio ambiente, urbanização, justiça e muitas outras. Para buscar soluções para os diferentes desequilíbrios, os governantes lidam com os interesses divergentes da população como um todo: empresários, comerciantes, assalariados, cidadãos em geral.

Neste contexto, a base para que o Estado exerça suas funções concentra-se na geração de receita para os cofres públicos e isto está diretamente ligado aos diversos setores econômicos. Um destes setores, com indicadores crescentes devido às mudanças sócio-estruturais, é o de serviços. Mais ainda: na atual sociedade de consumo, o lazer é encarado como um produto, sendo comercializado e chamado de turismo.

Ao considerar que o turismo faz parte do setor de serviços de destacada importância para a sociedade e o Estado possui a responsabilidade de maximizar os benefícios em prol da coletividade, pode-se inferir que existe uma inter-relação entre estes dois atores sócio-econômicos e políticos.

A seguir, uma análise a respeito da relação entre o Estado e a atividade turística, e suas diferentes variáveis.

2.2.1 Estado e turismo: uma relação complementar

O Estado é uma formação secular diretamente relacionada à coletividade, melhor dizendo, ao equilíbrio dos conflitos ente os diversos grupos sociais. As funções atribuídas ao mesmo são de difícil compreensão na atualidade, devido à complexa estrutura organizacional existente na sociedade. Novas organizações estão exercendo papéis que até então eram considerados do Estado. É falha a atuação do poder público nestes papéis ou é interesse do mercado optar pela marginalização do Estado?

A questão é de difícil (ou até impossível) solução, cujas hipóteses oscilam conforme interesses particulares. No que concerne ao turismo, a possibilidade deste ser um setor econômico promissor, o que vem sendo analisado estatisticamente desde a segunda metade do século XX, faz com que o poder público o utilize como ferramenta capaz de solucionar os problemas sócio-econômicos de uma localidade ou País.

Este discurso era utilizado como uma nova forma de demagogia, por organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial nos anos 1960, e também pelos governantes de Países em desenvolvimento. Assim sendo, enfatizava apenas o lado econômico do turismo, deixando à margem as análises espaciais, sociais, culturais e tantas outras ciências que contemplam o turismo. Com interesse em aprofundar a análise quanto ao setor, o Banco Mundial, juntamente com a ONU, organizou um seminário em 1976 objetivando analisar os impactos da atividade turística em diferentes locais, enaltecendo seu caráter anti-subdesenvolvimento. Deparou-se com situações críticas de estrutura devido ao *boom* de construções, a erradicação da agricultura nos locais que aderiram ao turismo, dependência política, social e econômica do exterior, ruptura do tecido social dos destinos, especulação do solo e conseqüente expulsão da população autóctone, inflação, dentre outros graves efeitos relacionados à atividade turística sem compreensão de sua amplitude (DE KADT, 1979).

Os resultados encontrados na atividade turística em determinada localidade são diretamente influenciados pela política adotada. Segundo Wilkinson (1997, p. 13), “*where*

tourism succeeds or fails is largely a function of political and administrative action and is not a function of economic or business expertise".³⁰

Embora essas análises e esses alertas venham sendo realizados há algumas décadas, muitos governantes encaram a atividade turística de forma amadora e simplista, considerando-a ainda uma salvação, exigindo do Estado apenas o papel de divulgador. Os números do turismo fortalecem seu aspecto econômico: segundo a OMT, aproximadamente 700 milhões de turistas viajaram pelo mundo no ano de 2000, atingindo uma receita superior a 477 bilhões de dólares – um acréscimo de mais de 400% com relação aos anos 1980. No ano de 2006 foram registrados mais de 840 milhões de desembarques, atingindo receita de 735 bilhões de dólares (OMT, 2007).

Para Cruz (2000, p. 8), as estatísticas do turismo não contemplam realmente seu significado, que reside “na sua incontestável capacidade de organizar sociedades inteiras e de condicionar o (re)ordenamento de territórios para sua realização.” Assim, vagar exclusivamente pelos dados econômicos da atividade turística denota reduzir sua importância no contexto social atual, produzindo significados diversos do que a atividade de fato representa na sociedade.

Segundo Lickorish e Jenkins (2000), a participação do Estado no turismo se fez mais presente após a Grande Depressão de 1930, quando o setor de serviços tornou-se mais visível. No período de reconstrução do pós-guerra, com a concretização do turismo de massa e sua notável participação econômica, aumentando os ganhos do câmbio no exterior e a receita de taxas e impostos, os governantes perceberam nessa atividade uma importante peça para recuperar-se economicamente. Naquele momento, impactos sócio-culturais e ambientais eram totalmente desconsiderados.

A partir da década de 1960, os governantes de Países em desenvolvimento contraíram empréstimos junto ao Banco Mundial e ao FMI, na tentativa de acompanhar o movimento de industrialização verificado em muitos Países do Primeiro Mundo, acreditando que obteriam sucesso econômico. Devido à má administração pública e aplicação dos financiamentos no déficit gerado, a inadimplência destes Países fez com que os credores ‘incentivassem’ a adesão à economia neo-liberal, disponibilizando empresas estatais ao capital estrangeiro através das privatizações. Após a década de 1980, com as

³⁰ Onde o turismo obtém êxito ou vem a falhar, é geralmente pelo funcionamento de ação política ou administrativa, e não em função de habilidade econômica ou comercial. Tradução da autora.

pressões da iniciativa privada no Primeiro Mundo e de instituições financeiras internacionais sobre os governos dos Países em desenvolvimento, o Estado reduziu sua intervenção nos setores econômicos – o que incluiu o turismo – deixando-os à mercê das forças de mercado (CASTELLS, 2000).

Desta forma, o Estado passou a exercer uma função contrária àquela defendida pelo keynesianismo – cuja base incide no bem estar da coletividade – para colaborar com os interesses privados. A respeito desta nova concepção de funcionamento econômico globalizado, Hall (2001, p. 66-67) aponta que “o livre mercado não é um mecanismo apropriado em si para proteger os interesses de todas as partes e interessados no processo de desenvolvimento turístico”.

Assim, com menor participação do Estado, as minorias dominantes possuem maiores condições de exercer o capitalismo na sua essência – o acúmulo de riquezas – e a função do Estado parece ser ainda aquela sugerida por Engels (1991): manter o equilíbrio entre dominantes e dominados, assegurando a hegemonia dos proprietários da riqueza.

As abordagens em torno do papel do Estado na atividade turística são das mais diversas, mas uma característica se faz mais presente na concepção dos estudiosos: o fornecimento de infra-estrutura para o desenvolvimento do turismo (BENI, 2004; LICKORISH, JENKINS, 2000; HALL, 2001; WILKINSON, 1997).

Beni (2004) acrescenta às funções do Estado uma preocupação com as classes menos favorecidas, afirmando que é também de sua responsabilidade o investimento social na implantação de programas de turismo socializado, com o objetivo de proporcionar o acesso ao turismo para as classes menos favorecidas economicamente.

Esta visão social em torno da coletividade é também admitida por McIntosh *et al*, considerando que o desenvolvimento do turismo deve:

(...) ser guiado por uma política cuidadosamente planejada, construída não apenas sobre balancetes e demonstrações de lucros e perdas, mas a partir dos ideais e princípios de bem-estar e de felicidade humanos (MCINTOSH *et al*, 2002, p. 338).

Apesar da compreensão acadêmica com relação à importância do Estado no desenvolvimento da atividade turística, não raro o poder público se coloca à margem deste

processo. Segundo Dias (2003), a redefinição do papel do Estado possibilitou um processo de descentralização que favoreceu o crescimento da ação pública municipal, fortalecendo a atividade turística em nível local, visto que aumenta o poder da comunidade nos assuntos a ela relacionados, incluindo aí a forma de exploração de recursos turísticos.

Talvez um dos motivos para um certo desinteresse dos governantes no setor turístico após a década de 1980 esteja alicerçado exatamente nos estudos que passaram a ser realizados referindo-se aos efeitos negativos da atividade, até então avaliada apenas pelo prisma econômico. A degradação e destruição dos recursos naturais, a perda da autenticidade da cultura local e a ausência de perspectiva dos moradores do local que não são beneficiados pelo turismo foram algumas das questões levantadas e ainda amplamente discutidas quando o assunto envolve as conseqüências do turismo (HALL, 2001).

Na concepção de Lickorish e Jenkins (2000), os impactos da atividade turística fazem parte de mais uma das responsabilidades do Estado, por considerar ser este o único agente capaz de realizar ações remediadoras.

Nos últimos anos o setor público permanece utilizando o turismo como uma ferramenta incorporada ao discurso político e associada principalmente a dois termos: 'crescimento econômico' e 'desenvolvimento sustentável'. Cruz salienta que:

Desenvolvimento turístico não é – como não poderia ser – sinônimo de desenvolvimento econômico-social. Nenhuma atividade econômica setorial pode garantir esse desenvolvimento, já que no imenso jogo de relações que comanda esse processo, cada uma dessas atividades representa apenas uma parte (CRUZ, 2000, p. 153).

Apresentar dados oficiais sobre o incremento no número de visitantes e de geração de empregos é uma fácil alternativa para demonstrar crescimento econômico em curto espaço de tempo e um suposto desenvolvimento. No entanto, estes benefícios podem trazer altos custos sociais e ambientais pela falta de um planejamento e do comprometimento entre os atores envolvidos na atividade turística. Com relação a estas carências, Beni afirma:

Vejo entristecido a ausência de planos diretores que definam cenários de articulação da produção, identificação e integração dos atores sociais e agentes institucionais (*stakeholders*), gestão

compartilhada e participação mútua em custos; que compreendam corretamente os impactos turísticos e a distribuição justa de custo e benefícios, a geração de empregos locais, diretos e indiretos, a inclusão social e a redução da pobreza; que contemplem devidamente a estimulação de negócios lucrativos, a injeção de capital e dinheiro na economia local, a redistribuição de renda, a transferência de benefício e renda de uma região mais rica para outra mais pobre – contribuindo para um maior equilíbrio intra-regional – e, finalmente, que abranjam a coesão social e política, a cultura associativa e a rede de empresas com vantagens comparativas e competitivas (BENI, 2006, p. 33).

Paralelamente ao fato de que o turismo pode colaborar com o Estado, este precisa fomentá-lo. É fundamental que esta inter-dependência seja percebida pelos membros do poder público, da mesma forma como outras atividades presentes na sociedade e de interesse coletivo.

O Estado possui diferentes formas de atuação junto à sociedade. Para legalizar suas ações, a administração pública realiza decisões em âmbito federal, estadual, municipal e, dependendo da organização de Estado, até mesmo regional. Estas ações refletem em políticas públicas, que possuem algum objetivo final. Na concepção de Dye (*apud* HALL, 2001, p. 26), política pública é “tudo o que o governo decide fazer ou não”, sendo fundamental que o processo para defini-la envolva os órgãos públicos.

Similar a Dye, Barretto (2003, p. 38) acrescenta na definição a preocupação com a coletividade, afirmando que “por políticas públicas se entende as ações do Estado, orientadas pelo interesse geral da sociedade”. Infelizmente, com frequência verifica-se que algumas ações do poder público refletem em resultados privados.

Lickorish e Jenkins (2000, p. 224) complementam as definições citadas ao compreender como política “uma consideração sensata de alternativas”, ao que Beni (2004) acredita ser a maximização dos benefícios diante da minimização dos prejuízos. Nas palavras de Beni, política de turismo é:

A espinha dorsal do ‘formular’ (planejamento), do ‘pensar’ (plano), do ‘fazer’ (projetos, programas), do ‘executar’ (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do ‘reprogramar’ (estratégia) e do ‘fomentar’ (investimentos e vendas) o desenvolvimento turístico de um País ou de uma região e seus produtos finais (BENI, 2001, p.77).

De fato, o Estado possui a responsabilidade de escolher caminhos que resultem em conseqüências que deveriam ser profundamente analisadas. Quanto a isso, Weber (2004) considerava que uma das qualidades fundamentais dos governantes era a capacidade de previsão. A elaboração das políticas públicas envolve um grande número de variáveis, pois dizem respeito ao funcionamento dos ambientes econômico, físico, social e político, sofrendo constantes mudanças, num processo de ação e reação (HALL, 2001).

Ao considerar a abrangência da atividade turística, identificam-se políticas públicas que atuam diretamente na atividade (como é o caso das Políticas Nacionais) ou indiretamente (nas questões referentes à saúde, segurança, transporte, etc). Na visão de Wilkinson (1997), a política de turismo é afetada por forças políticas, sociais e econômicas, além de políticas agrícolas e industriais.

Segundo Hall (2001), a política pública para o turismo está relacionado a todas as decisões dos governos com relação ao setor, seja mediante ações ou a falta destas. Ainda na concepção deste autor, existe uma ignorância generalizada sobre o papel do Estado nas políticas públicas para o turismo, o que faz com que grupos de interesses exerçam algum tipo de domínio durante este processo.

Dias (2003) argumenta que a política pública é caracterizada em função da exclusividade de seu agente: o Estado. Nas suas palavras (2003, p. 121), “são linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum”.

Percebe-se nos diferentes autores a importância do papel do Estado para o funcionamento do turismo enquanto atividade que resulta em conseqüências econômicas, sociais e ambientais, não desconsiderando sua responsabilidade para com a coletividade. Lickorish e Jenkins (2000) indicam como sendo funções do governo:

- formular a política de turismo e aprovar as estratégias de desenvolvimento;
- regulamentar, inspecionar e proteger o consumidor;
- fornecer dados para um fórum consultivo;
- realizar ações fiscalizadoras;
- proporcionar assistência financeira ao desenvolvimento da atividade turística;
- estabelecer condições favoráveis para o crescimento do setor;

- fornecer dados estatísticos e informações;
- promover os destinos nacionais no exterior e em nível nacional/regional/local.

McIntosh *et al*, ao definir as políticas públicas para o turismo, relacionam a:

(...) um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivas, objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoção que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação (MCINTOSH *et al*, 2002, p. 294).

Ao analisar a definição dada por Beni (2004, p. 101), identifica-se que, da mesma forma que para McIntosh *et al* (2002), o Estado deve, a partir das suas decisões, fornecer a base de funcionamento da atividade turística.

Deve-se entender por Política de Turismo o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o Turismo do País; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado; facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e às atividades mais suscetíveis de receber apoio estatal (BENI, 2004, p. 101).

O interesse no desenvolvimento adequado da atividade, com a maximização de seus benefícios exige por parte do Estado uma forte participação no estímulo e regulamentação do setor turístico como um todo. É importante destacar que a política e as ações públicas estão repletas de ideologias e diferentes percepções. Segundo Cruz:

Uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território (CRUZ, 2000, p. 40).

O que parece diferenciar esta definição das demais é a questão da intencionalidade presente nas ações públicas, o que não significa que os governantes estão

agindo da melhor forma para a coletividade, pois é possível a existência de intenções de cunho particular ou de minorias privadas.

Na visão de Hall (2001), as empresas raramente estão interessadas em necessidades sociais e ambientais a longo prazo, comparadas ao lucro de curto prazo que podem obter, fato este que obrigaria o poder público a interferir para corrigir impactos do turismo. Mas, da mesma forma, os governos também têm mais interesse no curto prazo, voltando esforços para que o turista consuma produtos turísticos incrementando as estatísticas da atividade e incorporando-as nos discursos eleitorais.

Em muitos Países, a política de desenvolvimento do turismo agregou características de organismos internacionais, criando novas formas de dependências. Molina e Rodriguez (1991), ao criticar as políticas de turismo dos Países latino-americanos, evidenciam o neo-colonialismo que a atividade turística sugere:

*El turismo en América Latina constituye sólo una actividad complementaria de la economía de los Países desarrollados, con lo cual se refuerza la relación dominación-dependencia. La política turística vigente en nuestros Países ha buscado únicamente facilitar a la población de los Países industrializados el disfrute de su tiempo libre*³¹(MOLINA; RODRIGUEZ, 1991, p. 35).

Além das políticas públicas relacionadas ao funcionamento do turismo, outras ações do poder público devem ser levadas em consideração ao avaliar os efeitos da atividade na sociedade. Segundo Hall (2001), o Estado deve contribuir não apenas com a infra-estrutura para o desenvolvimento do Turismo, mas também com serviços urbanos tais como energia e iluminação pública, limpeza pública, transporte coletivo, saneamento básico, controle da poluição da água e do ar, sistema viário, organização territorial, entre outras. Ainda na sua visão:

Essa é a natureza da política e do planejamento turístico, em que se lida com a riqueza e a variedade de valores humanos e a existência que, conseqüentemente, é gloriosamente imperfeita, e deve ser aceita como tal, para desgosto dos racionalistas econômicos e aqueles que preferem a

³¹ O turismo na América Latina constitui apenas uma atividade complementar da economia dos Países desenvolvidos, com o qual se reforça a relação de dominação-dependência. A política turística vigente em nossos Países buscou unicamente facilitar à população dos Países industrializados o desfrute de seu tempo livre. Tradução da autora.

simplicidade do preto e branco ao estímulo dos tons coloridos. Ainda acredito que o planejamento turístico e o planejamento público, em especial, tenham um papel fundamental a desempenhar (HALL, 2001, p. 277).

A participação de diferentes agentes que interagem em prol de uma política de turismo pode ser exemplificada para o estado do Rio Grande do Sul conforme o quadro da página a seguir:

Quadro 4: Agentes da Política de Turismo do Rio Grande do Sul

GRUPOS	AGENTES
Órgãos de Normalização e Deliberação	Ministério do Turismo e órgãos adjacentes, Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.
Órgãos de Financiamento	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco do Estado do Rio Grande do Sul, cooperativas de crédito.
Órgãos de Articulação	Secretarias de Estado e de Municípios, órgãos municipais de turismo, Câmara de Turismo do Rio Grande do Sul, <i>Atuasserra</i> , <i>Conventions & Visitors Bureau</i> .
Órgãos de Suporte à Política	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Serviço Nacional do Comércio (SENAC), Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE), universidades, institutos de pesquisa, associações (de viagens, de hotéis, de transportes, etc) e sindicatos.
Grupos Meta	Turistas, agentes de turismo, agentes culturais, promotores turístico, veículos de comunicação, rede de serviços turísticos (transporte, hoteleira, restaurantes, etc), rede de grupos culturais, comunidades, museus, teatros, sítios históricos, parques naturais e de preservação, grupos de artesãos, e outros.
Grupos de Interesse	Ambientalistas, órgãos não-governamentais de meio ambiente, organismos internacionais, órgãos públicos governamentais e administradores públicos, promotores de eventos, agentes de turismo, agentes financeiros, empregados e empreendedores do setor turístico.

Fonte: elaborado pela autora a partir de Dias (2003).

A participação do Estado no turismo é diferente nos Países, pois cada um atribui determinada importância à atividade, podendo existir maior ou menor descentralização ou intervenção, além de órgãos governamentais e associações privadas em nível municipal, regional, estadual e nacional. Na visão de Wilkinson (1997), o grau de envolvimento do poder público no turismo reflete a importância da atividade em termos econômicos.

E no Brasil, como o poder público percebe a atividade turística e quais suas funções e deveres?

No intuito de responder a esta questão, será apresentado no tópico seguinte uma análise quanto à evolução do turismo no Brasil e as políticas elaboradas, considerando-se as transformações sócio-culturais e econômicas vivenciadas no País.

2.2.2 Políticas públicas e evolução do turismo no Brasil

A atividade turística no Brasil teve sua evolução paralelamente às transformações sociais, conforme ocorrido também nos Países europeus. No entanto, as dificuldades existentes ao resgatar a memória histórica do turismo no Brasil, devido às poucas informações e falta de estudos abrangentes, comprometem a compreensão dos processos do setor na atualidade (REJOWSKI, 2002).

Na época do descobrimento, os desbravadores viajavam ao Brasil de modo aventureiro, estando sujeitos a doenças, fome e perigos da nova e desconhecida terra. As primeiras manifestações relacionadas ao turismo brasileiro datam do século XVI, quando a Casa de Anchieta, em São Paulo, servia de abrigo aos religiosos que vinham em nome da Companhia de Jesus (BARRETTO, 1995).

A hotelaria realmente tomou forma a partir de 1808, com a chegada da Corte Portuguesa no Rio de Janeiro e a conseqüente abertura dos portos, trazendo um grande fluxo de estrangeiros, o que aumentou a demanda por alojamentos. Até então, não existia uma estrutura capaz de hospedar as pessoas que acompanharam a Corte. Camargo (2001) aponta que neste período os viajantes escolhiam para morar locais mais afastados que o ambiente

de trabalho, em meio a florestas ou no litoral, exigindo deslocamentos periódicos, o que incentivou a criação de um sistema de transportes através de trem ou navio.

Os viajantes que vieram ao Brasil trouxeram um hábito comum na Europa e faziam uso das propriedades terapêuticas da água do mar, através de rituais e respeito com a natureza: a talassoterapia. Aos poucos, tornou-se um modismo no Brasil e paralelamente surgiu o aluguel de casas na praia com o objetivo de recuperação da saúde. No início do século XX, a descoberta de fontes de águas minerais também estimulou a atividade turística, principalmente no Rio de Janeiro e em Santa Catarina. A construção das estradas de ferro permitiu viagens a outras localidades com águas termais. Todo este processo colaborou para a implementação de serviços de apoio, desde hospedagem, alimentação, médicos (REJOWSKI, 2002).

O hábito de viajar começou a se desenvolver no Brasil a partir da “europeização”³² e da construção de novas linhas férreas interligando zonas cafeeiras às principais cidades imperiais: Rio de Janeiro e São Paulo. Uma das obrigações da elite brasileira era viajar anualmente para a Europa (REJOWSKI, 2002).

Segundo Caldeira (1999), a transição de um sistema monárquico dependente da escravidão para uma república, em 1890, exigiu acelerada adaptação por parte não apenas dos brasileiros, mas do grande contingente de imigrantes europeus que chegavam ao Brasil. Neste contexto de transformações, surgem os novos padrões de consumo e a necessidade de introduzir e desenvolver o turismo no País, paralelo aos esforços de modernização.

Com a Primeira Guerra Mundial, a elite brasileira enfrentou dificuldades para viajar à Europa, como era hábito. Isso resultou no interesse pelas viagens a novos locais no País, estimulando a construção de infra-estrutura turística (SEVCENKO, 1998).

Embora o País tenha recebido muitos viajantes exploradores desde a época do descobrimento, Barretto (1995) aponta que o marco inicial do turismo como fenômeno social foi a criação da Sociedade Brasileira de Turismo, em 1923, que mais tarde tornou-se o *Touring Club do Brasil*. Esta associação foi criada pelo aumento do uso de automóveis, embora este tipo de veículo tenha sido trazido para o Brasil sem que houvesse estrutura viária adequada. Foi também nesta década que ocorreu a construção de hotéis luxuosos,

³² Características da cultura de Países europeus, trazidas pelos nobres portugueses (REJOWSKI, 2002).

alterando as características até então existentes nos meios de hospedagem e surgem as primeiras companhias aéreas nacionais (Varig, Panair, Vasp).

O aumento do tempo livre dos trabalhadores, ocorrido a partir da Revolução Industrial na Europa, também chegou ao Brasil, como parte da reestruturação e regulação da força de trabalho. Segundo Viera e Candido (2003), o direito de férias anuais remuneradas concedidas aos trabalhadores pelo então Presidente Getúlio Vargas consolidou o turismo no País. No entanto, Ianni (1996) aponta que a legislação trabalhista foi uma forma de acalmar os conflitos existentes entre vendedores e compradores de força trabalhista. Diante de um território onde o Norte era agrícola e o Sul industrializado, os governantes estimularam o êxodo rural, objetivando garantir tranquilidade social na região Norte e mão-de-obra barata no Sul (IANNI, 1996).

É neste contexto de conflitos sociais que surgem as primeiras iniciativas do poder público em legislar sobre a atividade turística. O Decreto-Lei nº 406, de 4 de maio de 1938, regulamentou a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres, sob autorização do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (FERRAZ, 1992).

No ano seguinte foi criado o primeiro organismo oficial de turismo: a Divisão de Turismo, cuja principal atribuição era “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo” (Decreto-Lei 1.915 de 27 de dezembro de 1939). Este órgão fazia parte do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), diretamente vinculado à Presidência da República. Mas o primeiro decreto exclusivo da atividade turística foi definido apenas em 1940, o Decreto-Lei 2.440 de 23 de julho, que estabelecia três categorias para as empresas e agências de viagens e turismo, sendo que estas eram consideradas como uma forma remunerada de assistência aos visitantes (CRUZ, 2000).

Mesmo com o surgimento dos primeiros indícios para controlar a atividade turística no País, isso não significava que o Estado estivesse valorizando de fato o turismo, além de possuir uma compreensão ainda limitada quanto ao mesmo.

Os deslocamentos para tratamentos de saúde contribuíram muito para o crescimento do turismo no País e como parte da moda da época, foram construídos cassinos nas estâncias, chamado de cassinismo, cujo ápice ocorreu dentre os anos de 1936 a 1946. Diversos hotéis-cassino foram construídos em diferentes estados, como Rio de Janeiro, São

Paulo e Minas Gerais, oferecendo aos seus freqüentadores jogos, atrações internacionais, atividades físicas, entre outras alternativas de lazer (REJOWSKI, 2002).

Após a hotelaria passar por períodos de crescimento, uma ação governamental mergulhou o setor em uma nova crise: a proibição dos jogos de azar pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra, a partir do Decreto-Lei nº 9.215, de 30 de abril de 1946 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). A ação, segundo disposto, era baseada nos preceitos morais e religiosos do povo brasileiro. Conseqüentemente, muitos empreendimentos viram-se obrigados a fechar suas portas, pois não conseguiam manter a estrutura construída poucos anos antes para atender as necessidades dos hóspedes. O desemprego também foi uma das conseqüências desta decisão.

Naquele momento, os assuntos sobre o turismo (através da Divisão do Turismo) estavam ligados ao Departamento Nacional de Informações, que fazia parte do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, visto que o DIP havia sido extinto em 1945. Mais tarde, em 1946, o Departamento Nacional de Informações também foi extinto, encerrando concomitantemente as atividades da Divisão de Turismo (CRUZ, 2000).

O crescente interesse em viajar foi tomando conta dos brasileiros e começaram a operar no Brasil as primeiras agências de viagens; a demanda tornou-se maior que a oferta existente. O desenvolvimento do turismo no País foi limitado em função da decadência na malha de transporte terrestre (ferroviário e rodoviário), uma vez que os portos estavam voltados para o fluxo de cargas e a infra-estrutura aérea ainda era precária (REJOWSKI, 2002).

Naquele período, poucas medidas foram tomadas com relação ao turismo no País. Uma delas dizia respeito à isenção dos impostos federais e municipais do Distrito Federal sobre as instalações e atividades do *Touring Club*. Em contrapartida, era de responsabilidade do *Touring Club* a publicação regular de guias e mapas de interesse turístico, através do Decreto-Lei nº 9.854, de 13 de setembro de 1946 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Com o retorno de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, o quadro sócio-econômico nacional enfrentava problemas tais como a inflação, o desequilíbrio na balança de pagamentos, a necessidade de importar tecnologia, infra-estrutura viária insuficiente, falta de alimentos para a população urbana. Além disso, como conseqüência do sistema

capitalista, eram crescentes no País os aspectos de desigualdade social. A alternativa encontrada recaía no aceleração do desenvolvimento industrial do Brasil, focando principalmente na questão da energia e dos transportes, alterando ainda mais a sociedade como um todo (IANNI, 1996).

As inúmeras referências quanto aos benefícios disponibilizados para os investimentos privados contemplam diferentes setores, inclusive as empresas turísticas, com ênfase para os empreendimentos hoteleiros. No entanto, o foco das políticas desenvolvimentistas está centrado na industrialização e urbanização como forma de geração de receitas aos cofres públicos e empregos à população marginalizada.

A política de automobilização no País, iniciada nos últimos anos da década de 1950 com a presidência de Juscelino Kubitschek, incentivou indiretamente o turismo interno. A renovação da malha rodoviária, que prosseguiu nas décadas seguintes, não tinha como foco desenvolver o turismo, mas colaborou fortemente para o seu incremento (CRUZ, 2000).

Em meio às graves desigualdades regionais presentes em um País com grande área territorial como é o caso do Brasil, era necessário encontrar formas de reduzir tais desníveis. Foi criada durante o Governo Kubitschek a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que, na concepção de Cruz (2000), representou a institucionalização do planejamento governamental da região. Foi uma alternativa de estímulos fiscais a setores produtivos, especialmente a indústria. Como o binômio sol e praia estava em destaque turístico desde a Segunda Guerra Mundial, associar o litoral nordestino aos investimentos do turismo não foi tarefa difícil. Foi criada também a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), com os mesmos objetivos da SUDENE, mas para a região Norte do País.

Pela inexistência de projetos destinados ao setor do turismo, percebe-se que o governo federal ainda não encarava a atividade com prioridade. Ferraz (1992, p. 46) chama o período de 1946 a 1958 de “hiato jurídico-positivo”, sem envolvimento políticos com o turismo. O órgão que tinha algum tipo de relação com a atividade nesta época, através da venda de passagens, era o Departamento Nacional de Imigração, posterior Instituto Nacional de Imigração e Colonização, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

Esta fase foi superada pelo Decreto nº 44.856, de 21 de novembro de 1958, que criou a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR). Este organismo foi um marco para o turismo brasileiro, pois pela primeira vez o poder público fazia referências a uma política nacional de turismo, ao aprovar o regimento da COMBRATUR através do Decreto nº 48.126, de 19 de abril de 1960. Dentre suas atribuições estavam a coordenação, a supervisão, a promoção e o inventário dos atrativos turísticos do País (CRUZ, 2000).

Na segunda metade do século XX, os grandes centros urbanos começaram a consolidar-se e a evolução dos meios de hospedagem no Brasil ocorreu com destaque após a Segunda Guerra Mundial, devido ao crescimento industrial da década de 1960. Com o Decreto nº 44.863, de 1958, o foco das políticas públicas de turismo projetou-se para a ampliação e modernização do parque hoteleiro do País, seguindo a tendência de incentivo aos investimentos nacionais e estrangeiros nos mais diversos setores (DIAS, 2003).

Para satisfazer novos consumos da classe média, foram construídos prédios em cidades do interior e no litoral de diferentes estados, caracterizando-se em residências secundárias. Os veículos de comunicação faziam parte das transformações, contribuindo para a divulgação do turismo. A atividade começou a ser estudada e aconteceram no Brasil os primeiros congressos e exposições da área (REJOWSKI, 2002).

Em 1961 foi criada a Divisão de Turismo e Certames, que poderia indicar um passo adiante em prol da atividade turística. Mas no ano seguinte, com a extinção da COMBRATUR, as diretrizes favoráveis a uma política nacional de turismo foram abandonadas. Assim, a Divisão ficou com a tarefa de executar as diretrizes de uma política inexistente. Sem um ordenamento para o setor, insuficiente foi o envolvimento do Estado, com raras exceções, como é o caso da Lei Delegada nº 11, de 11 de outubro de 1962, vinculando a venda de passagens à Superintendência de Política Agrária (FERRAZ, 1992), um organismo alheio às complexidades do turismo e sua abrangência.

No governo de Humberto de Alencar Castello Branco foi elaborado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), e alguns passos foram dados em relação ao setor de turismo. Um deles foi o Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966 (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007), o qual definiu a política nacional de turismo e criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR). O artigo 1º do Decreto-Lei entende por política nacional de turismo:

A atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do País (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 60.224, de 16 de fevereiro, redefiniu a compreensão sobre a política nacional como “o conjunto de diretrizes e normas integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Com isso, criou o Sistema Nacional de Turismo e o governo fortaleceu seu pensamento de que a atividade poderia reduzir os desníveis regionais de um País territorialmente extenso como o Brasil. A partir da legislação, o CNTUR redigiu diversas resoluções destinadas a regulamentar empreendimentos e profissionais do setor turístico, tais como a profissão de guia de turismo e as empresas turísticas (meios de hospedagem, agências de viagens, transporte turístico).

Enquanto já iniciavam as discussões na Europa sobre a veracidade quanto ao turismo ser considerado a salvação de Países em desenvolvimento (DE KADT, 1978), no Brasil surgiu com este Decreto-Lei a primeira intenção quanto a uma política nacional para a atividade, considerando-se quase que exclusivamente seu aspecto econômico, devido a interesses privados. Segundo Cruz (2000, p. 49), “todas as iniciativas públicas e privadas que concorrem para o desenvolvimento de certa atividade já nascem com um conteúdo político”.

No entanto, a idéia quanto à multidisciplinaridade do turismo parecia estar revelando seus primeiros indícios, baseada nos representantes do CNTUR: das áreas de relações exteriores, viação e obras, aeronáutica, patrimônio histórico e artístico nacional, agentes de viagens, transportadores, indústria hoteleira. Enquanto o CNTUR tinha a responsabilidade de formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo, a EMBRATUR possuía o aspecto operacional, pois deveria incrementar o desenvolvimento da atividade e executar as diretrizes traçadas pelo governo. Ambos estavam vinculados ao Ministério da Indústria e Comércio. A divulgação do turismo brasileiro no exterior era tarefa do Ministério das Relações Exteriores (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Ainda com esse Decreto-Lei, foi criada a Divisão de Exposição e Feiras e extinta a Divisão de Turismo e Certames, cuja documentação passaria à EMBRATUR. O governo

federal atribuiu para si a responsabilidade quanto à coordenação e estímulo da atividade turística no País. Isso significava principalmente a concessão de financiamentos e incentivos fiscais, como é o caso do Art. 24, que dispõe que os hotéis em construção teriam um prazo de dez anos de isenção de tributos federais (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Com o presidente Artur da Costa e Silva no poder, em 10 de abril de 1968 a CNTUR apresentou a Resolução nº 31, que estabeleceu o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo, como forma de incentivar de modo direcional a construção de meios de hospedagem. Assim, são prioritários os empreendimentos hoteleiros nas capitais dos estados, em estâncias hidrominerais, climáticas e balneários. Este plano seria provisório, encerrando com o início do Plano Nacional de Turismo – o PLANTUR. No ano seguinte, com a Resolução nº 71, de 10 de abril, o CNTUR apresenta todas as indicações para elaboração do PLANTUR, cujos objetivos visavam à: desenvolver o turismo receptivo como forma de captação de divisas; incrementar o turismo interno; desenvolver a atividade em locais que proporcionassem novas oportunidades de trabalho; estimular os investimentos privados; conceder estímulos fiscais e outras facilidades para os empreendimentos que apresentem necessidade e condições para tal. Mas o Plano não entrou em vigor e permaneceu a legislação da Resolução de nº 31 (CRUZ, 2000).

Aos poucos o País erguia indiretamente a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento do turismo. De acordo com Janeiro (1997), a primeira cadeia internacional a operar no País foi a *Hilton International Corporation*, que passou a administrar em 1971. O crescimento do setor neste período também foi estimulado pelo aumento do número de viagens, devido à evolução dos transportes aéreo e rodoviário, além do elevado nível de atividade econômica. Novas formas de hospedagem mais simples se desenvolveram na década, como foi o caso dos *campings* e albergues. Em contrapartida, foram colocados em prática os mega-projetos turísticos na região do Nordeste, seguindo modelos como o de Cancún, no México.

Sob a ótica de Cruz (2000, p. 79), a “política de megaprojetos turísticos” e o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste fazem parte do binômio sol e mar, e passam a ser utilizados pelo governo como estratégias de discurso e de ação política.

Em 1971, a partir do Decreto-Lei nº 1.191, foram concedidos novos incentivos financeiros e fiscais aos equipamentos turísticos, equivalentes aos oferecidos à indústria

básica, considerando o turismo uma atividade econômica de interesse nacional. O maior percentual de incentivo ficava destinado aos empreendimentos localizados nas regiões de atuação da SUDAM e SUDENE. No mesmo Decreto-Lei foi criado o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR), responsável por fomentar e prover recursos para financiamento do turismo, sob administração da EMBRATUR (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

No ano de 1974 foram instituídos o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET), compreendendo os setores de turismo, pesca e reflorestamento, o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR) e o Fundo de Investimentos da Amazônia (FINAM), sob responsabilidade da EMBRATUR. A partir destes incentivos cresceram os megaempreendimentos das regiões Norte e Nordeste. O FINOR era considerado o principal instrumento de fomento à atividade industrial e turística no Nordeste (CRUZ, 2000).

Segundo Barretto (2002), foi apenas em 1977, durante a II Reunião do Sistema Nacional de Turismo, que surgiu um documento com uma Política Nacional de Turismo, relacionada à proteção do patrimônio natural, à promoção dos valores culturais, ao incentivo para o turismo interno e o incremento de estrangeiros, à qualificação dos profissionais, ao apoio à hotelaria e às agências de viagens.

Aos poucos o turismo ganhava uma regulamentação na parte da prestação de serviços e o financiamento de seus empreendimentos, de uma forma mais lenta do que a demanda gerada. No entanto, faltava a compreensão por parte do Estado e dos cidadãos do que deveria ser considerado de interesse turístico, que veio a ser determinado com a Lei nº 6.513, de 1977, protegendo os seguintes bens:

- I – os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;
- II – as reservas e estações ecológicas;
- III – as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;
- IV – as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorrem;
- V – as paisagens notáveis;
- VI – as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer;
- VII – as fontes hidrominerais aproveitáveis;
- VIII – as localidades que apresentem condições climáticas especiais;
- IX – outros que venham a ser definidos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

O esclarecimento quanto aos tipos de serviços turísticos que seriam considerados aptos a receber os incentivos do Decreto-Lei nº 1.439 veio apenas com a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977. Esta definia que os serviços turísticos eram aqueles prestados por:

- I - hotéis, albergues, pousadas, hospedarias, motéis e outros meios de hospedagem de turismo;
- II - restaurantes de turismo;
- III - acampamentos turísticos (campings);
- IV - agências de turismo;
- V - transportadoras turísticas;
- VI - empresas que prestem serviços aos turistas e viajantes, ou a outras atividades turísticas;
- VII - outras entidades que tenham regularmente atividades reconhecidas pelo Poder Executivo como de interesse para o turismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Além disso, essa Lei determinava que o Poder Executivo seria responsável por regulamentar a atuação dos empreendimentos cadastrados, enquanto que a fiscalização ficaria a cargo da EMBRATUR, bem como a aplicação das penalidades cabíveis.

O poder público lançou em 1979 a idéia de construir “portões de entrada” nas cidades de Manaus, Fortaleza, Belém e Salvador, e aos poucos eram comercializados pacotes para as regiões Norte e Nordeste. Foi criado também o programa Pró-Estâncias, destinado a incentivar as viagens da classe média (BARRETTO, 2002). Essa era mais uma das ações governamentais com o intuito de incrementar o turismo interno, visto que a captação de turistas estrangeiros não trazia resultados efetivos (EMBRATUR, 2007).

A década de 1980 iniciou com recessão, desemprego, concentração de renda e queda da atividade econômica. Resultante deste quadro de instabilidade econômica e acelerado crescimento da inflação, a atividade hoteleira do País estagnou. Outra consequência foi a redução da entrada de estrangeiros devido ao aumento da violência e à crise internacional do petróleo. O governo federal reduziu ainda mais sua participação no turismo, restringindo-se ao incentivo aos mega-projetos da região Nordeste. A infraestrutura de transporte no País era precária e necessitava de manutenção. O transporte ferroviário e fluvial não possuía uma política de investimentos que estimulasse seu incremento (REJOWSKI, 2002).

O Presidente Figueiredo assinou em 1980 o Decreto nº 84.910, regulamentando a Lei nº 6.505, no que tange aos meios de hospedagem, restaurantes e acampamentos turísticos, cujo registro era obrigatório na EMBRATUR. Os tipos e categorias dos empreendimentos seriam definidos pelo CNTUR, mediante vistorias periódicas da EMBRATUR. Em seguida, com o Decreto nº 84.934, de 21 de julho de 1980, ocorre a regulamentação sobre as atividades e serviços das agências de turismo, definindo os seguintes serviços como privativos:

- I - venda comissionada ou intermediação remunerada de passagens individuais ou coletivas, passeios, viagens e excursões;
- II - Intermediação remunerada na reserva de acomodações;
- III - recepção transferência e assistência especializadas ao turista ou viajante;
- IV - operação de viagens e excursões, individuais ou coletivas, compreendendo a organização, contratação e execução de programas, roteiros e itinerários;
- V - representação de empresas transportadoras, empresas de hospedagem outras prestadoras de serviços turísticos;
- VI - divulgação pelos meios adequados, inclusive propaganda e publicidade, dos serviços mencionados nos incisos anteriores (SENADO FEDERAL, 2007).

Com esta ação, para que pudessem exercer suas funções, as agências de viagens deveriam estar devidamente registradas junto à EMBRATUR, órgão responsável por fiscalizar e penalizar os empreendimentos cujo funcionamento fosse considerado irregular.

Começa assim a se tornar visível no País uma política de regulamentação para o funcionamento da atividade turística, contemplando aspectos até então desconsiderados pelo poder público, que estava focado apenas nos incentivos à iniciativa privada.

No ano seguinte, entrou em vigor o Decreto nº 86.176, de 6 de julho, com a finalidade de instituir (artigo 2º):

Áreas especiais de interesse turístico e de locais de interesse turístico, bem como a proteção dos bens de valor cultural e natural de interesse turístico existentes nas referidas áreas e locais e dos respectivos entornos de proteção e ambientação (SENADO FEDERAL, 2007).

Este foi o primeiro decreto a relacionar a importância do patrimônio cultural e natural com o turismo, coordenado pela EMBRATUR em conjunto com os seguintes órgãos: Instituto de Planejamento (IPLAN), Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEVE), Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU). As áreas especiais de interesse turístico foram classificadas em prioritárias (de alta potencialidade turística, grande fluxo de visitantes e infra-estrutura turística e urbana satisfatória) e de reserva (de elevado potencial turístico, dependente de implantação de infra-estrutura turística e com medidas que assegurem a preservação do patrimônio cultural e ambiental) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Esse decreto já dava indícios de que o turismo seria comercializado no Brasil como qualquer outro produto, podendo ser produzido a partir de uma vocação inicial que dependia apenas de investimentos em infra-estrutura e promoção. Isso nos remete à observação de Molina e Rodriguez (1991), pois as ações políticas do turismo no Brasil refletem o neo-colonialismo, buscando o incremento de turistas estrangeiros para desfrutar seu tempo livre.

A questão da preservação foi enfatizada a partir das penalidades do artigo 39º do mesmo Decreto, em caso de “modificação não autorizada, a destruição, a desfiguração ou o desvirtuamento da feição original, no todo ou em parte, das Áreas Especiais de Interesse Turístico ou dos Locais de Interesse Turístico” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Aos poucos novos serviços foram sendo considerados de interesse turístico pelo poder público, tendo sua regulamentação através de decretos. Foi o que aconteceu com o Decreto nº 87.348, de 29 de junho de 1982, que regulamentou a atividade das agências de turismo e de transporte turístico, funcionando mediante cadastro e responsabilidade da EMBRATUR (SENADO FEDERAL, 2007). Em 1984, com o Decreto nº 89.707, de 25 de maio, foram reconhecidas as empresas de organização de feiras, congressos e demais eventos como de interesse turístico, com registro obrigatório junto à EMBRATUR, órgão responsável também pela sua fiscalização (SENADO FEDERAL, 2007).

O interesse em tornar a atividade turística acessível às diferentes classes fez com que a EMBRATUR e o Ministério do Trabalho firmassem um acordo objetivando estimular os sindicatos a organizarem viagens de turismo no período considerado de baixa temporada

para os empreendimentos do setor, possibilitando custos menores aos turistas (BARRETTO, 2003).

Na visão de Barretto (2002), com relação às diretrizes da Política Nacional de Turismo e o que realmente estava sendo executado pela EMBRATUR, não estavam sendo cumpridas as políticas propostas, limitando-se à promoção do País no exterior. Este era apenas um dos instrumentos utilizados para divulgação e comercialização dos destinos turísticos brasileiros, não uma ferramenta de gerenciamento e fomento à atividade turística.

Os diferentes planos políticos nacionais foram elaborados sob uma visão reducionista dos problemas existentes no País. Isso fica evidenciado no Decreto-Lei nº 2.294, de 21 de novembro de 1986, pelo qual o Presidente Sarney revogou as limitações e exclusividades propostas pelo Decreto nº 84.934, estipulando que “são livres, no País, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis”. Com isso, a fiscalização antes exercida por parte de um órgão público é destituída e a exploração dos serviços turísticos não possui maiores ressalvas e um controle adequado, considerando-se a amplitude de impactos decorrentes da atividade (SENADO FEDERAL, 2007).

O Governo Sarney também estimulou a atividade turística na região Nordeste, através da Lei nº 7.827/89, criando o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), administrado pelo Banco do Nordeste (BN), cujo objetivo era contribuir com o desenvolvimento sócio-econômico da região mediante incentivos à iniciativa privada. Neste contexto foi elaborado o Programa de Apoio ao Turismo Regional do Nordeste (PROATUR), com intuito de financiar a implantação, ampliação e modernização de micro e pequenas empresas turísticas. Outro programa de financiamento daquele período foi o Sistema BNDES, formado pelo BNDES, a Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME) e a BNDES Participações S/A (BNDES PAR). O Sistema BNDES era destinado à implantação, modernização e aquisição de máquinas e equipamentos de empreendimentos localizados em regiões identificadas pela EMBRATUR (CRUZ, 2000).

O processo de liberalização econômica no País se concretizou ao longo da década de 1990 e o debate em torno do turismo passou a envolver o governo, a iniciativa privada, a academia e a sociedade. Durante o Governo Collor, foram realizados acordos turísticos com diversos Países, como Jamaica, Costa Rica, Tunísia, além de Países da América Latina, entre outros. Tais acordos objetivavam desenvolver ações conjuntas para a

promoção do turismo nos Países que faziam parte dos mesmos, promovendo-os como destino turístico (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Com relação à atividade enoturística que começou a desenvolver-se no País nesta década, cabe destacar que o envolvimento do poder público federal com a vitivinicultura teve um avanço em 1990, através do Decreto nº 99.066, regulamentando a Lei nº 7.678, de 8 de novembro de 1988. Este Decreto determina, no artigo 118º, as zonas de produção (região formada por um ou mais municípios produtores) de uva e fabricação de vinhos no País, conforme segue:

I - Estado do Rio Grande do Sul:

- a) Região da Serra Gaúcha;
- b) Região do Alto Jacuí;
- c) Região do Alto Uruguai; e
- d) Região da Fronteira.

II - Estado de Santa Catarina:

- a) Vale do Rio do Peixe;
- b) Vale do Tubarão; e
- c) Região de Urussanga.

III - Estado do Paraná:

- a) Região da Grande Curitiba; e
- b) Região de Maringá.

IV - Estado de São Paulo:

- a) Região de São Roque; e
- b) Região de Jundiá.

V - Estado de Minas Gerais: Região da Serra da Mantiqueira.

VI - Estado da Bahia: Vale do Rio São Francisco.

VII - Estado de Pernambuco: Vale do Rio São Francisco (SENADO FEDERAL, 2007).

Podemos inferir que isto contribuiu para a consolidação destas regiões enquanto produtoras de vinhos, facilitando o ingresso nos anos seguintes no setor turístico, remanejando seus objetivos e sua infra-estrutura. Também pode ser considerado um elemento facilitador da obtenção da Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos, conforme será abordado no capítulo 4 da presente pesquisa.

Nos anos correspondentes à década de 1990, a tecnologia passou a fazer parte do cotidiano de muitos indivíduos através do computador pessoal e o acesso à rede mundial de computadores, a Internet. Tudo que havia sido considerado progresso e desenvolvimento durante o passar do século gerou inúmeras conseqüências que até então não eram avaliadas. Aos poucos o País voltou-se para o resgate do patrimônio e da cultura, como novos

produtos turísticos. Ainda assim, a falta de dados sobre a atividade turística e os destinos brasileiros, juntamente com a inexistência de uma política específica e ao mesmo tempo integrada para o setor, dificultava a adesão a um turismo sério (REJOWSKI, 2002).

A história do envolvimento do Estado brasileiro com o turismo restringiu-se aos incentivos financeiros e fiscais, com raras exceções. As mudanças iniciaram em 1991, com a reestruturação das finalidades da EMBRATUR a partir da Lei nº 8.181. Concomitantemente, o CNTUR foi extinto, transferindo suas atribuições para a EMBRATUR. Com isso, este órgão passou a se denominar Instituto, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República, e tinha por finalidade “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”. Dentre suas competências, cabe destacar: o estímulo às iniciativas públicas e privadas para desenvolver o turismo interno e externo; promover e divulgar o turismo no País e no exterior, com intuito de aumentar os fluxos turísticos; fomentar e financiar as iniciativas do setor; construir inventários e estatísticas do turismo; prestar consultoria; patrocinar eventos turísticos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

De modo a dar continuidade à política de incentivos para a região Nordeste foi criado pela SUDENE e EMBRATUR o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), em 1991, repetindo a tentativa de utilizar o turismo como alternativa para os antagonismos regionais do País, seguindo as diretrizes nacionais. Sua área de atuação compreendia todos os estados da região Nordeste, além do Norte de Minas Gerais. Os objetivos do programa diziam respeito ao aumento no fluxo de turistas e também sua permanência na região, e à indução de novos investimentos visando à geração de empregos e renda (CRUZ, 2000).

Com o Decreto nº 448, de 14 de fevereiro de 1992, é feita nova menção a uma Política Nacional de Turismo, objetivando que a atividade viesse a tornar-se fonte de renda nacional, reduzindo as disparidades regionais e aumentando o fluxo de visitantes. Surge neste decreto a intenção de “democratizar o acesso ao Turismo Nacional”, proporcionando este tipo de consumo para as diferentes classes sociais. Tendo como diretrizes “a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País” e a “valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico”, a Política Nacional utiliza um discurso que interpreta a atividade turística como a solução de muitos problemas do mundo moderno brasileiro. As atribuições conferidas ao

poder público ficam limitadas ao apoio técnico e financeiro, mantendo a tradição de décadas desta política, equiparando os investimentos no setor turístico ao setor industrial. Desde 1992 os assuntos sobre o turismo ficaram vinculados ao novo ministério criado: o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Para Beni (2006), esta Política deixou de contemplar importantes instrumentos necessários ao efetivo e permanente desenvolvimento do turismo no País.

Baseados neste decreto foram criados novos órgãos de apoio ao setor turístico, como é o caso do Conselho Consultivo de Turismo (CONTUR), cuja finalidade era cooperar com a EMBRATUR nos aspectos institucionais, estruturais e conjunturais da atividade (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Como instrumento de implantação da Política Nacional foi elaborado no mesmo ano o PLANTUR, composto de sete programas: Programa Pólos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico, Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo. Como este plano antecedeu a Política Nacional, sua atividade ficou restrita às diretrizes que diziam respeito à preservação e valorização do meio ambiente, à interação e execução de diferentes esferas e agentes envolvidos no turismo e à regulamentação do setor, relacionada à ordenação e coordenação das ações públicas e privadas no âmbito turístico (DIAS, 2003).

Segundo CRUZ (2000), o PLANTUR não foi colocado em prática, pois este seria o instrumento de efetivação da Política Nacional de Turismo, a qual ainda não existia. Ainda na sua visão, o Plano foi elaborado em um momento de reformulação da área administrativa do poder público federal, durante o Governo Collor. Aquele foi um período de grande instabilidade política, que culminou no primeiro *impeachment* da história do País, além da instabilidade econômica que se refletiu nos mais diversos setores, inclusive o turismo.

Referindo-se à Política Nacional de Turismo, Becker afirma que esta:

Fortalece a idéia do turismo como fator de desenvolvimento e é fundada não só no discurso, mas na prática, na descentralização. Descentralização no sentido de que a Embratur deixa de ser legisladora e executora do turismo. Ela não é mais executora. Na verdade, agora o governo federal vai atuar; a execução da atividade turística passa para outras esferas

governamentais de estados e municípios, e incorpora a iniciativa privada. Esse é o marco desta política do turismo e o papel do governo federal é deferido, como coordenador e indutor das atividades (BECKER, 1999, p. 187).

Com a ampliação dos serviços turísticos prestados e conseqüentemente a gama de profissionais atuando no setor, o governo percebe a necessidade de regulamentar outras atividades inerentes ao turismo. Em vista disso, foi promulgada a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, regulamentando a profissão de guia de turismo, que deveria ter seu cadastro junto à EMBRATUR ou órgão delegado por esta (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

No mesmo ano, o Decreto nº 946, de 1 de outubro, redige a Lei supracitada. Com isso, dependendo de sua formação, os guias foram classificados em regional, de excursão nacional, de excursão internacional, e especializado em atrativo turístico, dependendo da área de atuação. Para se tornar um guia era necessário ter concluído o segundo grau e o curso de Formação Profissional de Guia de Turismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Desde a implantação do Plano Collor, em 1989, até o Plano Real, em 1994, ocorreu uma redução na atividade econômica, o que não poderia deixar de refletir no turismo. Este quadro só foi revertido a partir de 1994, com fatores como o aumento de renda da população, o financiamento de passagens aéreas e pacotes, o crescimento no fluxo de estrangeiros e o incremento do número de viagens domésticas (TRIGO, 2000).

Em 1994 foi lançado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), seguindo metodologia da OMT, dando continuidade ao trabalho de descentralização do poder federal. Assim, ficava destinada ao município a tarefa de execução, mediante coordenação dos níveis estadual e federal. Inicialmente, a EMBRATUR identificou os municípios turísticos e aqueles com potencial turístico e posteriormente foram formados monitores, instituindo novos órgãos (Conselho e Fundo Municipal) para que o município pudesse estar inserido no PNMT e ter prioridade no recebimento de incentivos governamentais para desenvolver o turismo. Na visão de Dias (2003), uma política municipal de turismo deve levar em conta cinco fatores: o modelo turístico que pode ser desenvolvido no município; a urbanização e o grau de organização do território; a gestão do turismo em escala local, com participação pública e privada; a necessidade de criar o

envolvimento da comunidade com o turismo; uma política de turismo que associe divulgação e comercialização com a qualidade da oferta.

Em 1995, surgiram novos incentivos financeiros através do Programa Nacional de Financiamento do Turismo, instituído pelo BNDES. No ano seguinte, foi lançado o documento Política Nacional de Turismo: diretrizes e programas – 1996/1999, formado por um conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo governo federal, através do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (via EMBRATUR), pelo Sistema Oficial de Turismo e pela iniciativa privada. Seus objetivos sustentavam-se em cinco macroestratégias: implantação de infra-estrutura básica e turística; qualificação dos profissionais do setor; modernização da legislação; descentralização da gestão da atividade turística; promoção e divulgação do turismo no Brasil e no exterior (DIAS, 2003).

Para colocar em prática as diretrizes da Política Nacional, o governo federal utilizou diferentes programas: PRODETUR, PNMT, Programa Nacional de Ecoturismo, Programa de Formação Profissional no Setor Turístico e o Plano Anual de Publicidade e Promoção. Na concepção de Cruz:

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da PNT para o período de 1996-99, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB mundial; a necessidade de diversificação de empregos; e a difusão de certo senso comum no que se refere às “potencialidades naturais turísticas” do território nacional, principalmente em se considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal (CRUZ, 2001, p. 62).

Durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada nova estrutura regimental do Ministério de Esporte e Turismo através do Decreto nº 2.928, de 8 de janeiro de 1999. No que concerne ao turismo, o Ministério ficou responsável pela política nacional de desenvolvimento da atividade, pela promoção e divulgação no País e no exterior, por estimular as iniciativas públicas e privadas, além das funções de planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas relacionados ao setor (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Em uma mensagem enviada ao Congresso Nacional em 1999, o Presidente afirmou que o turismo tornara-se prioridade para o governo devido a sua capacidade de geração de emprego e renda. Durante seu mandato, foi dada continuidade ao PNMT, em parceria com o Banco do Brasil, SEBRAE e OMT, cujo objetivo era “trabalhar a conscientização na base sobre a importância econômica e social do setor turístico, com impacto positivo no desenvolvimento local” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). Foram realizados investimentos em publicidade e Marketing para melhorar a imagem do País no exterior, bem como campanhas visando a incrementar o turismo interno.

Segundo Beni (2006), inúmeros esforços do setor público focaram o desenvolvimento do turismo no País como um todo, sem, no entanto, identificar a real vocação turística das localidades. O projeto de educação para o turismo desenvolvido através do PNMT possuía em sua essência idéias e um planejamento relacionado à profissionalização do setor e qualificação dos produtos turísticos brasileiros, traduzindo a importância que o turismo estava ganhando gradativamente para o poder público. Entretanto, o Estado brasileiro não deu atenção aos impactos da atividade turística. Conforme observado por Hall (2004), quanto maior a participação do turismo nas estratégias políticas, maiores tornam-se seus impactos.

Novamente restringindo-se aos benefícios da atividade turística, o Decreto nº 3.683, de 6 de dezembro de 2000, definiu o turismo como um dos setores prioritários para o desenvolvimento regional das áreas abrangidas pelas Agências de Desenvolvimento Regional. Mais tarde, o governo determinou empreendimentos prioritários nas regiões Norte e Nordeste, beneficiados com redução no imposto de renda, entre os quais infra-estrutura básica, agroindústria e turismo (Decreto nº 4.212 e Decreto nº 4.213, de 26 de abril de 2002) (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Em outubro de 2002, o Decreto nº 4.402 regulamentou as atribuições do Conselho Nacional de Turismo, órgão integrante do Ministério do Esporte e Turismo. Eram responsabilidades do Conselho assessorar o Ministério na avaliação e formulação da Política Nacional do Turismo, bem como auxiliar na elaboração de uma legislação turística e zelar pelo desenvolvimento da atividade nos aspectos social, ambiental e cultural (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Com a posse do Presidente Inácio Lula da Silva, em 2003, foram reorganizados os ministérios. Assim, a Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro, criou o Ministério do

Turismo – sob responsabilidade de Walfrido Mares Guia – cujas atribuições diziam respeito à política nacional de desenvolvimento do turismo, à promoção e divulgação do turismo nacional, ao estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas e ao planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A criação de um órgão federal exclusivo para lidar com os assuntos do setor repercutiu positivamente entre os diversos atores envolvidos na atividade turística. No entanto, Cruz e Sansolo (2003) afirmam que essa atitude sugere, de um lado, a crescente importância que o governo estaria dando ao setor; de outro, deixa transparecer que o turismo fica à margem de decisões nos demais ministérios, excluindo seu caráter multi e interdisciplinar, tendo como alternativa única a criação de um órgão específico para esta atividade.

Após a nova estruturação dos órgãos públicos de Turismo, as responsabilidades foram assim definidas (EMBRATUR, 2007):

- Secretaria de Políticas de Turismo: formulação, elaboração e avaliação da nova Política Nacional de Turismo (PNT), segundo as diretrizes do Conselho Nacional de Turismo;
- Secretaria de Programas de Desenvolvimento de Turismo: incentivar as iniciativas pública e privada de fomento e promoção aos Programas Regionais de Turismo, além de promover a produção e comercialização dos produtos associados ao Turismo;
- Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR: promoção e divulgação dos produtos, serviços e destinos turísticos, no exterior;
- Conselho Nacional de Turismo: órgão auxiliar ao Ministério de Turismo, cujas atribuições permanecem segundo o Decreto nº 4.402.

Naquele momento, o Ministério do Turismo tinha como metas criar e implantar uma estrutura organizacional apta a conduzir o turismo para alcançar as metas prioritárias: atingir até o ano de 2006 um total de 9 milhões de turistas estrangeiros por ano, gerando divisas em torno de US\$ 8 bilhões, e aumentar para 60 milhões os desembarques de vôos domésticos, gerando 1,2 milhão de novos empregos no setor turístico. Conforme aponta Dias (2003), o Ministério teria que atuar da seguinte maneira:

- criar e implantar uma estrutura organizacional capaz de atingir as metas estipuladas;
- lançar o Plano de Metas para 2003-2006;
- elaborar a PNT em parceria com demais organismos públicos, privado e comunidade;
- consolidar o Conselho Nacional de Turismo como espaço de discussão sobre os assuntos do setor;
- consolidar o Fórum de Secretários Estaduais de Turismo como instrumento para implantar a PNT;
- criar um sistema de acompanhamento e avaliação trimestral dos resultados da PNT;
- criar um Sistema Nacional de Pesquisa de Informações sobre a atividade turística;
- promover o turismo como fator de desenvolvimento econômico, geração de emprego e distribuição de renda;
- aprimorar os métodos para identificar o turismo na pauta de exportação e importação;
- colocar o turismo entre as macroestratégias do governo, promovendo sua integração com os demais ministérios;
- promover a descentralização da administração pública do turismo, estimulando roteiros que enfatizem as diferenças regionais;
- promover a qualificação dos recursos humanos do setor;
- intensificar as ações para estimular investimento privados na área do turismo, bem como aperfeiçoar as linhas de financiamento;
- desenvolver os produtos que agreguem valor ao turismo, como o artesanato;
- desenvolver e negociar ações, planos e projetos com órgãos internacionais.

Com a reformulação da máquina estatal responsável pelo setor do turismo, a EMBRATUR também teve suas ações revistas, ficando responsável por (DIAS, 2003):

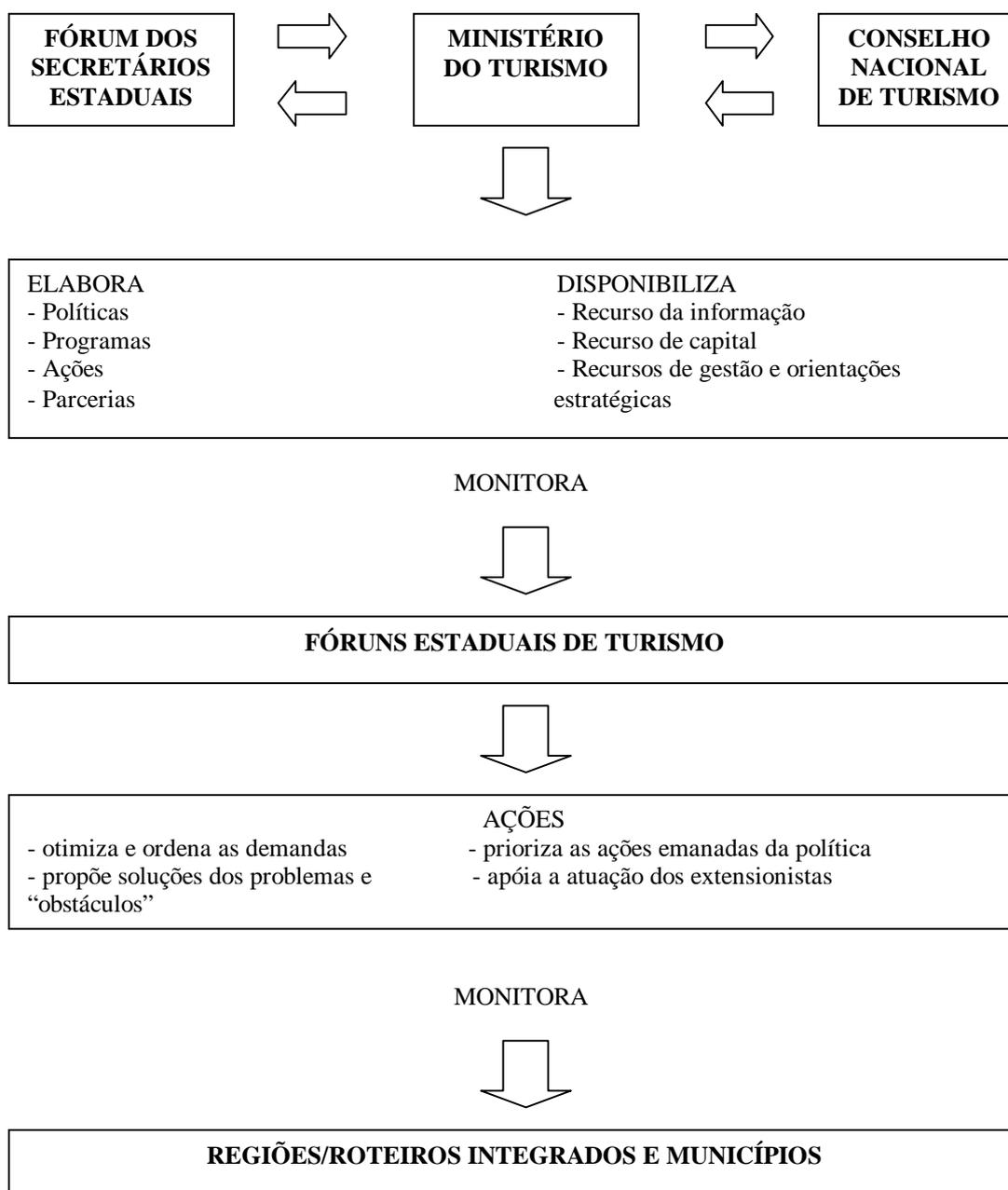
- revisar a estrutura organizacional e gerencial da EMBRATUR, visando ao cumprimento das metas e objetivos do novo Ministério;
- incrementar o fluxo internacional de turistas e a conseqüente participação do Brasil em termos mundiais;
- potencializar os atrativos turísticos, criando novos produtos comercializáveis, ampliando o turismo interno.

Em abril de 2003, o governo federal divulgou o PNT, com diretrizes, metas e programas para 2003-2006. A proposta do Plano era fazer com que o Ministério do Turismo integrasse os diversos segmentos do setor, enquanto que a EMBRATUR ficaria responsável pelo Marketing e promoção do produto turístico brasileiro. O PNT busca mais uma vez na sua redação a descentralização da gestão turística, dando maior autonomia à municipalidade, monitorada pelo governo estadual, seguindo diretrizes em âmbito federal. Além disso, o PNT enfatizava a necessidade de aumentar o turismo interno e, em vista disso, proporcionar o acesso ao turismo às diferentes classes sociais. Para nortear as diretrizes e objetivos do PNT, foram definidos sete macroprogramas: gestão de Relações Institucionais, fomento, infra-estrutura, estruturação e diversificação da oferta turística, promoção e apoio à comercialização, informações turísticas. Para custear o PNT, seriam utilizados recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do FGTS e de incentivos fiscais através de isenção de impostos (DIAS, 2003).

Na concepção de Cruz e Sansolo (2003), a mensagem encaminhada pelo Presidente Lula junto ao PNT reproduz a idéia de que o turismo é a salvação para os problemas sócio-econômicos do País. Ainda na visão destes autores, o território, espaço onde o turismo é consumido, foi abordado de modo secundário, como historicamente tem acontecido no Brasil, predominando o viés econômico.

O Sistema de Gestão do Turismo proposto para o período estava organizado como demonstra a figura reproduzida a seguir:

Figura 4: Sistema de Gestão do Turismo.



Fonte: Dias (2003).

O foco local foi representado através dos programas de municipalização, que estruturavam roteiros nas diferentes regiões do País. As diretrizes partiam do Ministério do Turismo com a Política Nacional, discutida junto ao Conselho Nacional de Turismo e nos Fóruns dos Secretários Estaduais, repassadas à instância dos Fóruns Estaduais para execução em base local. Segundo Tendler (1998), essa característica descentralizadora torna o governo mais vulnerável às pressões da comunidade, facilitando as reivindicações. No

entanto, Tendler (1998) considera que a descentralização exige maiores habilidades políticas em nível nacional. Quanto a isso, será que o poder público federal brasileiro possui estas habilidades para gerir a Política Nacional do Turismo?

Sob o comando do Ministro Walfrido dos Mares Guia, a estrutura do Ministério do Turismo possuía as seguintes ações (EMBRATUR, 2007):

- Programa de Regionalização do Turismo, um dos principais elementos de execução da Política Nacional de Turismo;
- Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, para viabilizar o acesso dos consumidores aos produtos gerados pelo Programa de Regionalização;
- Programas Regionais de Desenvolvimento (PRODETUR), com financiamentos do Banco Inter-americano de Desenvolvimento (BID) para PRODETUR NORDESTE II (US\$ 400 milhões entre 2003-2009), PRODETUR SUL (US\$ 250 milhões entre 2005-2009), PROECOTUR (US\$ 200 milhões entre 2007-2011) e PRODETUR JK (US\$ 250 milhões entre 2006-2010);
 - produção associada, buscando fortalecer a produção local;
 - qualificação e certificação, pretendendo aumentar a competitividade dos destinos turísticos;
- Programa Turismo Sustentável e Infância, através de campanhas educacionais sobre o turismo;
- Conselho Nacional de Turismo, objetivando assessorar o Ministério na formulação e aplicação da Política Nacional e seus planos e programas;
- Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, constituindo um canal de ligação entre governo federal e os destinos nacionais;
- elaboração do Manual de Referência para Fóruns e Conselhos Estaduais;
- promoção do turismo em parques nacionais;
- desenvolver relações entre o turismo e a indústria cinematográfica, fomentando o turismo a partir das obras audiovisuais apresentadas ao público.

Pretendendo a integração nas ações públicas de desenvolvimento, o Decreto nº 4.793, de 23 de julho de 2003, criou a Câmara de Políticas de Integração Nacional e

Desenvolvimento Regional, tendo participação de diferentes representantes, inclusive do Ministério do Turismo. Dentre as finalidades da Câmara, “coordenar e articular as políticas setoriais com impacto regional, com vistas a reduzir as desigualdades inter e intra-regionais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A partir do Decreto nº 4.898, de 26 de novembro de 2003, as competências da EMBRATUR relacionadas ao cadastramento, classificação dos empreendimentos turísticos e fiscalização dos mesmos foram transferidas para o Ministério do Turismo. Desta forma, a EMBRATUR fica restrita a exercer as funções de promoção e divulgação do destino “Brasil” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Um dos programas implantados pelo Ministério do Turismo de acordo com as diretrizes do PNT é o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, seguindo modelos propostos pela OMT. O programa busca descentralizar a coordenação e organização da atividade turística, mantendo ao mesmo tempo integração e sinergia nos diferentes níveis da administração pública. A finalidade é criar e desenvolver novos roteiros no País, para promoção no exterior. Os objetivos dizem respeito a:

Ampliar e qualificar o mercado de trabalho; dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estrutura os destinos turísticos; ampliar o consumo turístico no mercado nacional; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo turístico no mercado nacional e aumentar o tempo de permanência e gasto médio do turista (EMBRATUR, 2007).

O Programa está orientado para executar ações de ordenamento, normatização e regulação; informação e comunicação; articulação; envolvimento comunitário; capacitação; incentivo e financiamento; infra-estrutura; promoção e comercialização. Cada uma destas ações é bastante abrangente e teoricamente contemplam o turismo nas suas diferentes dimensões. No entanto, a especificação de cada uma delas é limitada principalmente à questão econômica da atividade, ou até mesmo, interesses políticos e individuais.

A idéia da gestão coordenada do Programa institui ações e órgãos em nível nacional, estadual, regional e local, com participação de representantes do *trade* turístico, da área acadêmica e de associações da comunidade. O Programa utiliza ferramentas como a mobilização, sistemas de informação e monitoramento para alcançar seus objetivos.

A pretensão central do Programa parece fortalecer o turismo enquanto “indústria sem chaminés”, pois existe um grande esforço relacionado à promoção turística de municípios interioranos, criando produtos com atrativos naturais, culturais e outros, em preferência à adesão de indústrias modernas e poluentes, que já estão instaladas nos grandes centros urbanos. Este caso se aplica ao objeto do presente estudo, o Vale dos Vinhedos.

A regulamentação das empresas turísticas, limitando as atividades exclusivamente aos empreendimentos cadastrados no Ministério do Turismo, foi redigida novamente através do Decreto nº 5.406, de 30 de março de 2005. Neste decreto foram também identificados os serviços turísticos que necessitam de cadastramento: os meios de hospedagem, as agências de turismo, as transportadoras turísticas, os prestadores de serviços de organização de congressos, convenções, eventos, feiras e exposições, parques temáticos e outros prestadores de serviços reconhecidos pelo Ministério do Turismo (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Nas eleições de 2006 Lula foi reeleito e no ano seguinte, em substituição ao Ministro do Turismo Walfrido Mares Guia, assumiu o cargo Marta Suplicy. No início de seu segundo mandato, foi lançado o PNT 2007-2010, cujo título é “Uma Viagem de Inclusão”. Na mensagem do presidente, foram destacados os números do turismo no Brasil, justificando o porquê de a atividade ser prioritária para o Estado e a necessidade de programas que incrementem o turismo interno, direcionados às diferentes classes sociais e faixas etárias (EMBRATUR, 2007).

O sentido profundo deste Plano Nacional do Turismo 2007/2010 é a inclusão social. Trata-se de erguer pontes entre o povo brasileiro e as esferas de governo federal, estadual e municipal, bem como da iniciativa privada e do terceiro setor, para construir um lazer que seja também uma visão compartilhada da nossa terra, da nossa gente, da nossa imensa vitalidade econômica, cultural e ambiental. Trata-se de um importante estímulo para o turismo interno, que vai retribuir em empregos, desenvolvimento e inclusão social. Não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso País e a nossa identidade (EMBRATUR, 2007).

O PNT apresenta a seguinte visão:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (EMBRATUR, 2007).

Com relação aos objetivos do PNT, os mesmos são repetitivos: estruturar os destinos e desenvolver a qualidade e competitividade do produto brasileiro, promover o turismo como fator de inclusão social, garantir uma gestão descentralizada, apoiar a melhoria da oferta turística, qualificar os recursos humanos, criar um sistema de avaliação e monitoramento dos impactos da atividade, estratégias de integração regional. A redação do PNT reproduz por diversas vezes a importância do turismo para a geração de bilhões de divisas e milhões de novos empregos.

Apesar do interesse e dos diferentes programas do poder público, direcionados à inclusão social através do turismo, a atividade é naturalmente excludente. Enquanto sua realização como turista depende diretamente de disponibilidade financeira, a participação no setor como profissional exige qualificação que na maioria das vezes não é acessível a uma população carente de recursos. Assim, programas de estímulo e desconto para viagens de pessoas da terceira idade, por exemplo, são divulgados no País que possui alto índice de idosos sem condições para cuidar da própria saúde, pois o governo federal não dispõe de um plano de previdência compatível, nem um sistema de saúde que supra as necessidades.

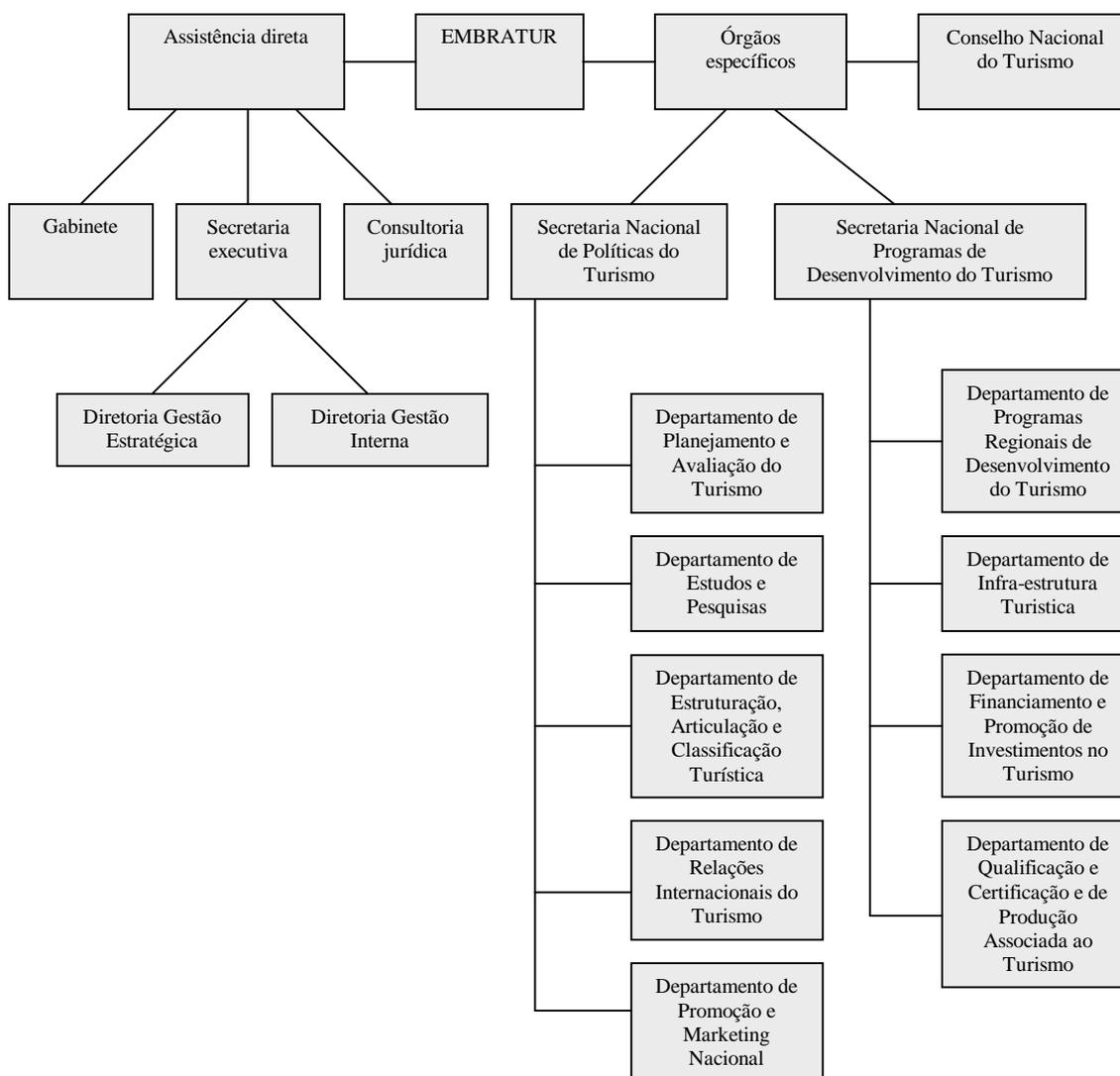
Em 22 de janeiro do ano corrente Lula anunciou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa com meta de crescimento do PIB de 5% ao ano e investimentos de mais de 500 bilhões de reais até 2010 para diferentes setores produtivos. O PAC trabalha com seis grupos de ações: infra-estrutura, estímulo ao crédito e ao financiamento, melhora do ambiente de investimentos, desoneração e administração tributária, medidas fiscais de longo prazo e consistência fiscal (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Os benefícios que o PAC deverá propiciar ao turismo serão repassados através de investimentos na infra-estrutura de transportes, de água e esgotos, de habitação social, no investimento privado. Está previsto um investimento de 5,63 bilhões de reais em infra-

estrutura turística, sendo 689 milhões de reais em promoção externa e 294 milhões de reais em promoção interna (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Dentre as competências do atual Ministério do Turismo, destaca-se a política nacional de desenvolvimento sustentável da atividade, a promoção e divulgação no País e no exterior, o estímulo às iniciativas públicas e privadas e o apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura necessária ao turismo. Atualmente, a estrutura pública específica para o Turismo possui a seguinte configuração, aprovada através do Decreto nº 6.163, de 20 de julho de 2007 (EMBRATUR, 2007):

Figura 5: Estrutura Organizacional do Ministério do Turismo



Fonte: elaborado pela autora a partir da EMBRATUR (2007).

Em 30 de agosto de 2007, a Ministra do Turismo anunciou que, a partir de uma avaliação técnica, foi constatado que Porto Alegre, Gramado e Bento Gonçalves são as cidades gaúchas capazes de impulsionar o desenvolvimento das regiões em que estão localizadas. Com isso, priorizou o recebimento de investimentos técnicos e financeiros (através do PAC) para estas cidades, que estão entre os 65 destinos indicados no País (CORREIO DO POVO, 2007).

Através das políticas públicas adotadas, o Ministério de Turismo enfrenta um desafio, pois pretende formar um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, na tentativa de conceber maior poder de decisão à municipalidade. A PNT apresenta as diretrizes do governo federal, de modo a orientar as ações necessárias para o desenvolvimento da atividade turística.

Cada órgão do Ministério do Turismo possui atribuições específicas, que no todo têm a responsabilidade de desenvolver a atividade turística no País, articulando os diferentes atores envolvidos no processo, sejam eles de outras esferas do poder público, da iniciativa privada, da demanda, ou da comunidade receptora. Segundo a OMT (1998), as principais funções dos Ministérios de Turismo ou agências de desenvolvimento do turismo dizem respeito às pesquisas, estatísticas e planejamento; ao Marketing; ao desenvolvimento dos recursos do turismo; à regulamentação da atividade; ao treinamento e educação dos envolvidos; à facilitação do funcionamento dos empreendimentos turísticos.

Diferentes programas e políticas públicas têm sido formulados, acreditando que o “desenvolvimento sustentável” do Turismo possa beneficiar um número cada vez maior de brasileiros, incorporando esta idéia ao discurso político dos governantes. No entanto, é possível verificar uma dicotomia dentro do próprio discurso estatal: interesse social x interesse econômico, no momento em que se avalia a política dos megaempreendimentos no Nordeste do Brasil, causando irreparáveis danos ambientais e sócio-culturais. Segundo Cruz:

O modelo de desenvolvimento que se tem levado a cabo no Brasil, ao qual se sujeita também o turismo, é concentrador de renda, excludente e perpetuador das desigualdades sócioespaciais, e o turismo, inserido nesse modelo, reproduz, tal como qualquer outra atividade econômica, contradições do sistema (CRUZ, 2000, p. 153).

Existe um aumento na preocupação do Estado com o turismo brasileiro nos últimos anos, o que reforça sua importância para o País. O que nos parece é que a importância econômica da atividade tem sido o fator responsável pela adesão do poder público às idéias de melhorar o planejamento e aproveitamento do turismo como um todo, utilizando meios legais para isso.

Sob a ótica de Cruz (2000), uma análise quanto às políticas nacionais de turismo no Brasil permite uma divisão em três fases distintas: a primeira, até 1966, chamada de pré-história jurídico-institucional, correspondente a diplomas legais restritos principalmente a aspectos de agências de viagens; a segunda, a partir do Decreto-Lei 55/66 até 1991, através da idéia de uma política nacional de turismo e a criação de organismos oficiais, cuja ênfase estava na ampliação e melhoria da infra-estrutura hoteleira; e a terceira, com a revogação do Decreto-Lei 55/66 e a reestruturação da EMBRATUR, até a atualidade. Ainda na sua visão, a legislação turística possui até hoje expressões de significado ambíguo, causando o inverso a que se propõem as ações políticas, desorganizando ainda mais o setor. “A política de turismo somente pode ser bem-sucedida se articulada com outras políticas setoriais e se entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações” (CRUZ, 2001, p. 62).

De acordo com Beni:

O governo ainda detém a responsabilidade pela aceitação completa do tipo de turismo desenvolvido, assim como a responsabilidade total, coletiva, de assegurar que os benefícios dele auferidos, inclusive os financeiros, não sejam obtidos em detrimento das necessidades sociais, culturais e ambientais (BENI, 2004, p. 124).

Embora nos últimos anos o turismo venha obtendo importância no cenário brasileiro, ainda hoje a atuação do poder público remete à histórica ineficiência do Estado em organizar a atividade considerando-se o complexo conjunto de relações que a mesma está inserida (CRUZ, 2000).

Com relação às políticas públicas e o planejamento do turismo brasileiro, Barretto assinala que:

O que foi planejado e realizado abordou o turismo apenas como um fenômeno econômico gerador de divisas. Porém, o turismo é mais do que uma mercadoria para equilibrar a balança de pagamentos. Uma política

nacional de turismo deve abranger o aspecto social e psicológico dessa atividade, a fim de que ela seja vista como uma atividade humana que deve, como o lazer, ser parte essencial da vida (BARRETTO, 2002, p. 94).

Segundo Sessa (1982), o Estado possui um papel fundamental na atividade turística e o estudo de uma política de turismo deveria ser de cunho regional para depois tornar-se nacional. Assim, as particularidades de cada localidade poderiam ser discutidas em um primeiro momento para que depois fossem organizadas diretrizes nacionais. Além disso, ainda na sua visão, tal política deveria ser dinâmica, adequando-se às diversas mudanças que ocorrem constantemente na sociedade.

Apesar das divergências, parece ser papel do Estado estar atento às mudanças que ocorrem nos diferentes níveis da sociedade, no intuito de promover que o desenvolvimento possa envolver um grande número de pessoas. Do contrário, abarcando um pequeno número de cidadãos, a falta de equilíbrio gera novos problemas sociais e talvez pensar que o desenvolvimento possa chegar a todos os indivíduos seja uma grande utopia.

A histórica política de turismo no Brasil, cujos moldes permanecem até hoje, alicerçada no estímulo fiscal e financeiro para empreendimentos privados como forma de gerar emprego e renda, reduzindo desníveis regionais, remete o Estado à função proposta por Engels (1991). Muito além disso, levar adiante tal política faz com que o próprio Estado articule interesses contrários aos princípios de igualdade, fortalecendo ainda mais os antagonismos presentes na sociedade brasileira atual. O lazer e o turismo possuem uma característica natural de inacessibilidade, seja física, mental ou material (financeira).

É necessário que haja uma política de turismo que não maximize lucros enquanto minimiza perdas e prejuízos; deve ser uma política séria e planejada, condizente com a realidade do País e sua população, e não apenas mais um discurso ilusório para eliminar os problemas brasileiros em quatro anos de mandato.

As diretrizes nacionais e a legislação para o turismo apresentadas nos últimos anos enfatizam a importância da base local; o programa de descentralização da ação do poder público no setor incide especificamente em cada produto turístico. Indiretamente, inúmeras ações refletem no turismo e seus segmentos, como é o caso do enoturismo, conforme será abordado nos capítulos seguintes.

3 PERCURSO METODOLÓGICO

Para concretização da pesquisa, diferentes instrumentos foram utilizados, como forma de obtenção dos dados necessários para viabilizar a análise. Ao procurar o melhor método de realização de um estudo, torna-se fundamental questionar-se constantemente sobre todas as respostas que se deseja obter.

Para fins metodológicos, a presente pesquisa teve na sua composição três etapas distintas: fase preliminar, fase complementar e fase analítica.

O primeiro momento, chamado de fase preliminar, foi constituído da elaboração do roteiro das entrevistas com representantes da iniciativa privada no Vale dos Vinhedos, bem como um dos diretores da APROVALE, para que na seqüência fossem realizadas as entrevistas. Nesta fase, o intuito era conhecer de que forma a iniciativa privada percebia a participação do poder público no enoturismo na localidade. O instrumento utilizado é disponibilizado no ANEXO M.

A fase complementar é caracterizada a partir da preparação do roteiro das entrevistas e posterior aplicação junto aos secretários de turismo dos municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul. O interesse era descobrir a visão destes com relação ao desenvolvimento do Vale dos Vinhedos enquanto rota enoturística e qual o envolvimento por parte das ações públicas. O instrumento utilizado é disponibilizado no ANEXO N.

Já, o último momento, a fase analítica, é composto da pesquisa documental visando a confrontar as informações coletas nas fases anteriores, identificando quais ações do poder público fizeram parte da construção da rota Vale dos Vinhedos.

3.1 TIPO DA PESQUISA

Na abordagem científica do fenômeno turístico, as hipóteses são muitas vezes formuladas a partir de um olhar subjetivo – mesmo que reprovado cientificamente – que obtém resultados que não devem ser generalizados, visto que determinado problema ocorre em um dado momento e situação específicos, com agentes envolvidos nas suas particularidades, submetidos à análise de um indivíduo interno ou externo à ocorrência. Esta mesma situação pode acontecer com algumas variantes, produzindo dados e conseqüências completamente diferentes das anteriores, sofrendo uma apreciação diversa daquela realizada no caso anterior.

O presente estudo, ao focar sua análise no âmbito das políticas públicas e sua relação com o enoturismo no Vale dos Vinhedos, baseou-se em um levantamento do tipo descritivo-exploratório, caracterizando-se em um estudo de caso, partindo da análise documental e da revisão bibliográfica para identificar as diferentes variáveis relacionadas ao problema de pesquisa. A necessidade de relacionar com o método exploratório surgiu através do interesse em caracterizar qualitativamente os elementos analisados (KÖCHE, 1997).

Dentre as duas grandes metodologias utilizadas nas indagações da atualidade (quantitativa e qualitativa), o estudo foi guiado pela metodologia qualitativa, baseando-se principalmente na análise de documentos. Segundo Goldberg (1999, p. 53), “os dados qualitativos consistem em descrições detalhadas de situações com o objetivo de compreender os indivíduos em seus próprios termos”. É exatamente neste momento que surgiu a análise crítica sobre informações não padronizáveis.

Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1999, p. 39).

Descartes (1996) também se fez presente na pesquisa, com respeito aos quatro preceitos por ele propostos: nunca aceitar nada como verdadeiro; dividir as dificuldades para melhor resolvê-las; ordenar os pensamentos a partir dos mais simples para os mais complexos; e, por fim, revisar de modo o mais completo possível para garantir que nada seja omitido. Afinal, analisar posicionamento político não é tarefa simples, pois requer o máximo de atenção aos discursos relacionando-os com a prática, além do desprendimento ideológico e partidário.

3.2 AMOSTRAGEM

O Vale dos Vinhedos é composto por pessoas físicas e jurídicas, envolvidas ou não com a atividade enoturística local. Optou-se por pesquisar os associados da APROVALE, por fazerem parte de uma associação cujos objetivos relacionam-se diretamente ao turismo e ao desenvolvimento econômico da localidade.

Em vista disso, de um universo de 56 associados produtores e não produtores de vinhos, definiu-se uma amostra constituída por empresas localizadas nos três municípios que compõem o Vale. Considerando-se que as ações do poder público diferem de acordo com a localização dos empreendimentos, o critério adotado para escolha dos entrevistados baseia-se no caráter geográfico. Neste sentido, foram escolhidos representantes localizados no início da rota, na região mediana e no final da rota enoturística (adotado como sendo Monte Belo do Sul). Além disso, no intuito de buscar o pensamento da coletividade foi realizada entrevista com o diretor executivo da APROVALE.

A segunda parte da amostra foi construída junto aos representantes do poder público de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, responsáveis pelo desenvolvimento do turismo na esfera municipal.

3.3 COLETA DE DADOS

Inicialmente, foi realizado uma série de entrevistas semi-estruturadas, junto a nove representantes da iniciativa privada no Vale dos Vinhedos, com o intuito de identificar de que maneira o poder público estaria atuando ou teria atuado na região. As entrevistas foram previamente agendadas por telefone, efetuadas nos dias 4 e 5 de janeiro de 2007, com um dos proprietários dos empreendimentos, obtendo autorização para serem gravadas através de aparelhos modelo MP3. Compondo o grupo 1, foram realizadas entrevistas nas seguintes empresas:

- Adega Cavalleri, Sr. Nilso Cavalleri;
- Adega Dom Cândido, Sr. Marcos Valduga;
- Angheben Adega de Vinhos Finos, Sr. Eduardo Angheben;
- Casa Valduga, Sr. João Valduga;
- Famiglia Tasca, Sr. Décio Tasca;
- Hotel Villa Michelin, Sr. Moisés Michelin;
- Pizzato Vinhos e Vinhas, Sra. Flávia Pizzato;
- Vallontano Vinhos Nobres, Sra. Ana Paula Valduga;
- Vinhos Don Laurindo, Sr. Ademir Brandelli.

Além dos empresários, e ainda fazendo parte do grupo 1, foi entrevistado o Diretor Executivo da APROVALE, Sr. Jaime Milan.

Em um segundo momento, procedeu-se às entrevistas com representantes do poder público e da APROVALE, objetivando o cruzamento das informações. Os entrevistados, constituindo o grupo 2, foram os seguintes:

- Secretário de Turismo de Bento Gonçalves, Sr. Ivo da Rolt;
- Secretária de Turismo de Garibaldi, Sra. Ivane Remus Fávero;
- Secretário de Cultura e Turismo de Monte Belo do Sul, Sr. Álvaro Manzoni.

Para concretização da pesquisa documental, foi utilizada a análise histórica. Foram coletados instrumentos legais (Plano Diretor e Lei Orgânica) dos municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, além da reunião de documentos da legislação federal e estadual e o Estatuto da APROVALE. Tais informações foram contextualizadas de modo cronológico, acompanhando a evolução da atividade turística no País e sua inter-relação na sociedade brasileira.

No intuito de apoiar o diagnóstico das informações obtidas sobre o Vale dos Vinhedos, é apresentada na seção de Anexos uma relação de imagens da região, realizadas com uma câmera fotográfica digital, identificando diferentes resultados originados através deste estudo. Não foi utilizado nenhum tipo de programa de computador que altere a realidade das imagens. De acordo com Bittencourt (1998, p. 199), as fotografias representam “o cenário no qual as atividades diárias, os atores sociais e o contexto sócio-cultural são articulados e vividos”. Deste modo, foi feito um recorte espacial – o Vale dos Vinhedos – e temporal – no decorrer do ano de 2007.

3.4 ANÁLISE DE DADOS

Os resultados obtidos na fase preliminar foram tabulados utilizando-se a técnica de Lefèvre e Lefèvre (2003), construindo o discurso do sujeito coletivo, em primeira pessoa, destacando as idéias centrais (ANEXO A). No momento em que os resultados das entrevistas tornaram-se repetitivos, foi determinado o encerramento das mesmas para ser realizada uma amostragem inicial.

Na fase complementar, os resultados foram compilados objetivando associá-los com os dados originados na primeira fase. Desta forma, muitas divergências de discurso foram identificadas.

Por fim, a análise documental foi ao encontro ou não dos resultados identificados durante as fases anteriores, tecendo a proposta da pesquisa em si.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E O ENOTURISMO NO VALE DOS VINHEDOS

Ao enaltecer o turismo como agente capaz de gerar divisas e solucionar os desequilíbrios regionais, a legislação e as diretrizes federais pré-estabelecem a ação e a legislação estadual e municipal com base nestes termos. Sob muitos aspectos, a possibilidade de ganhos econômicos para um grupo em determinada situação possui valor maior do que os possíveis impactos sócio-culturais ou ambientais resultantes para uma localidade. Neste sentido, o Estado parece retornar à condição proposta por Engels (1991), de regular a relação entre dominantes e dominados.

O crescente envolvimento do Estado brasileiro no turismo nos últimos anos não é suficiente para reverter uma situação (ou até mesmo uma ideologia) edificada durante décadas da falta de uma real política de turismo, envolvendo o planejamento da atividade. Infelizmente as ações precisam ser reparadoras e é comum faltar espaço para as ações preventivas e de planejamento em muitos destinos turísticos no País.

Conforme abordado no tópico 2.2.3, historicamente a ação pública na atividade turística no Brasil em nenhum momento contemplou sua abrangência. No decorrer dos anos, foi possível identificar que o turismo foi influenciado pelo Estado de forma indireta, a partir de ações visando outros setores, com exceção aos incentivos fiscais e financeiros destinados aos investidores da área turística.

Através do Programa de Regionalização do Turismo, muitos produtos foram criados, de acordo com uma identidade e atrativos pré-existentes em cada localidade, juntamente com sua comunidade, caracterizando uma iniciativa local. Na região da Serra Gaúcha, já consolidada nacionalmente como produtora de vinhos, em um processo intimamente ligado à cultura italiana ali presente, associou-se esta construção identitária e cultural ao turismo, surgindo entre outros o roteiro enoturístico Vale dos Vinhedos. Neste espaço turístico, conforme a pesquisa procura demonstrar, existiria a presença da iniciativa

privada, com envolvimento do poder público sob alguns aspectos. A seguir, um breve resgate sobre o surgimento do Vale dos Vinhedos até sua formação atual.

4.1 VALE DOS VINHEDOS: BREVE HISTÓRICO

No final do século XIX, houve um intenso fenômeno migratório a partir da Europa para outros continentes. Segundo Caprara e Luchese (2005), este fluxo ocorreu devido às difíceis condições de vida da população dos Países de origem, face às transformações sociais, políticas e econômicas ocasionadas pela expansão do capitalismo.

Um dos Países que enfrentou tais dificuldades foi a Itália, que após cinquenta anos de luta conseguiu a unificação em 1870, pois desde a Idade Média o País estava dividido em diversos estados independentes. Com as transformações políticas (a unificação) e econômicas (a expansão do capitalismo), as tensões sociais e disputas pela terra devido ao excesso de população tornaram-se mais acirradas. A emigração foi uma das soluções encontradas pela Itália, sendo incentivada pelos governantes locais para resolver os problemas sociais (DE PARIS, 1999).

Paralelamente, o Brasil também passava por algumas crises, principalmente com relação à escassez de mão-de-obra ocasionada pela abolição da escravidão, em 1888, e a conseqüente perda do trabalho escravo na agricultura brasileira. Além disso, existia o interesse na colonização das terras devolutas do Rio Grande do Sul e no branqueamento da raça, resultado do medo dos estadistas do Império de que o mesmo viesse a tornar-se um “Império Negro”. Assim sendo, para os governantes brasileiros o aporte de imigrantes ao Brasil também foi uma manobra política (DE PARIS, 1999).

Durante o século XIX, muitos imigrantes foram destinados a instalar-se no Rio Grande do Sul, recebendo terras e um lote, comercializado a crédito. Naquela época, os agrimensores e engenheiros abriam a mata e identificavam os melhores locais para construção da igreja, cemitério, escola, diretoria e espaços públicos das colônias. As terras foram demarcadas baseadas na Lei de Terras de 1850 e o Regulamento Colonial de 1867.

Até a chegada definitiva dos imigrantes (na Encosta Superior do Nordeste os italianos eram a maioria), a região atualmente conhecida como Serra Gaúcha serviu de passagem aos tropeiros dos Campos de Cima da Serra (região de Vacaria), a caminho da Capital para comercializar seus produtos. O local era inicialmente conhecido como “Cruzinha” devido à morte de um dos tropeiros que ali passou, tornando-se as colônias Conde d’Eu e Dona Isabel, através do Ato de 24 de maio de 1870, com área de 32 léguas. A ocupação efetiva da região ocorreu apenas em 1875, devido às distâncias com o porto de Rio Grande e com a sede Porto Alegre (CAPRARA; LUCHESE, 2005).

Segundo Caprara e Luchese (2001), com o incremento de imigrantes na região nos anos seguintes e o desenvolvimento econômico, as colônias Dona Isabel e Conde d’Eu formaram o município de Bento Gonçalves, pelo Ato nº 474, de 11 de outubro de 1890. Assim sendo, estava organizado em cinco distritos: Vila, Zemith³³, Palmeiro, Conde d’Eu e Azevedo de Castro. Mais tarde, em 1894, o município agrupou-se em dois distritos: Distrito da vila, somando os três primeiros distritos, e Conde d’Eu, reunindo os outros dois.

Em 1897 foi recriado o 3º distrito, denominado de Montebello (antigo distrito Zemith). Três anos depois foi criado o município de Garibaldi (antigo distrito Conde d’Eu). Bento Gonçalves criou seu último distrito, pela Lei Municipal nº 1805, de 17 de agosto de 1990: o Vale dos Vinhedos. O 5º Distrito – Vale dos Vinhedos – é composto pelas linhas Leopoldina, Graciema e Zemith, com área equivalente a 21,8km. Em 1992 Montebello se emancipou, criando o município de Monte Belo do Sul (CAPRARA; LUCHESE, 2001).

Segundo De Paris (1999), o distrito recebeu a denominação Vale dos Vinhedos devido aos imensos parreirais existentes na localidade, bem como sua posição geográfica, seu solo e a altitude. Sua colonização aconteceu desde janeiro de 1877, com imigrantes oriundos do Tirol, então região da Itália.

Nos primeiros anos da colonização, a economia do local era bastante diversificada, cultivando trigo, feijão, milho, arroz e frutas para subsistência, pois o excedente era de difícil comercialização, devido à precariedade dos meios de transporte. Alguns imigrantes dedicaram-se ao comércio, ao artesanato ou à produção de manufaturados. Os negócios começaram a diversificar-se: criação de animais, moinhos, sapatarias, ferrarias, entre outros, e as estradas foram melhoradas para que pudesse existir

³³ Alguns autores mencionam o nome como linha Zamith.

maior intercâmbio de produtos com outras regiões. Além destes produtos, os imigrantes trouxeram na sua bagagem cultural o hábito do cultivo da videira para fabricação de vinho, bebida comum na vida dos italianos. Nos relatórios enviados ao governo sobre a situação das colônias nas primeiras décadas da colonização, era constante a menção sobre a produção de vinhos, que ultrapassou 1,5 milhão de litros nas linhas Leopoldina e Zemith, em 1884 (CAPRARA; LUCHESE, 2001).

Ao final do século XIX, a produção de vinho nas colônias era suficiente para suprir as necessidades próprias de consumo e iniciaram as primeiras comercializações para outras cidades maiores como Porto Alegre e Montenegro, transportado em carretões puxados por mulas ou até mesmo no lombo dos burros. Tendo início o novo século, muitas estradas foram construídas ou melhoradas e o transporte dos vinhos produzidos nas colônias passou a ser realizado através de carretas. Simultaneamente aconteceram as primeiras remessas da bebida para outros estados brasileiros, pela iniciativa do toscano Antonio Pierucini e do vicentino Abramo Eberle, ambos agricultores, “dotados de inteligência, coragem e espírito pioneiro fora do comum” (DE PARIS, 1999, p. 273). A conclusão da ligação ferroviária entre Montenegro e Caxias do Sul em 1910 também impulsionou a expansão da produção de vinhos, bem como a plantação de outras variedades de uva.

Nas últimas décadas, o vinho da região tornou-se referência nacional e internacional. Em busca de maior competitividade no mercado, as técnicas de cultivo e produção foram aprimoradas, aumentando a quantidade de vinho produzido, bem como sua qualidade. Segundo Falcade e Mandelli (1999, p. 25), “ficam impregnadas nas características físicas e químicas da uva e do vinho as condições geográficas do território onde foram produzidos, especialmente, aquelas devidas ao clima e ao solo”.

Neste sentido, as regiões vitivinícolas são espaços delimitados reconhecidos mundialmente ao associar a qualidade de seus vinhos ao clima e solo locais. O hábito de mencionar a origem do vinho remonta à antiguidade e ganhou força com o passar dos séculos, com a criação de diferentes regiões demarcadas para referir-se ao produto final, servindo como parâmetro de qualidade. Dentre alguns exemplos, cabe destacar a região de Champagne e Bordeaux, na França, Asti e Chianti, na Itália, Rioja e Jerez, na Espanha, Porto e Douro, em Portugal (CLARKE, 2002).

Segundo a Organização Internacional do Vinho (OIV):

Indicação Geográfica Reconhecida é o nome do País, da região ou do lugar utilizado na designação de um produto originário deste País, desta região, deste lugar ou da área definida para este fim sob este nome e reconhecido pelas autoridades competentes do respectivo País. No que se refere aos vinhos, o reconhecimento desse nome, está unido a uma qualidade e/ou característica do produto atribuídas ao meio geográfico, que compreende os fatores naturais ou os fatores humanos e está subordinado à colheita no País, na região, no lugar ou área definida (*apud* FALCADE; MANDELLI, 1999, p. 26).

A legislação brasileira estabelece através da Lei nº 9.279/96 como sendo indicação de procedência “o nome geográfico de País, cidade, região ou localidade de seu território que se tenha tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007). É regulamentada pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

Ao referir-se à denominação de origem, a legislação nacional enfatiza a relação existente com a natureza, definindo como:

O nome geográfico de País, cidade, região ou localidade de seu território, que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusivamente ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Até meados de 1980, os produtores de uvas do Vale dos Vinhedos negociavam a safra para grandes vinícolas ou cooperativas da região, permanecendo com uma pequena parte para produção de vinho para consumo familiar. Quando a comercialização de vinhos entrou em queda e o preço da uva desvalorizou, os viticultores formaram pequenas cantinas para fazer o próprio vinho e comercializá-lo diretamente ao consumidor, possibilitando um aumento na lucratividade. Desta forma, para melhorar as vendas era necessário produzir um vinho com maior qualidade, associado às mais diversas tecnologias existentes no mercado vitivinícola, além de obter reconhecimento para seus produtos (APROVALE, 2006).

Segundo Tonietto (2005), a partir da década de 1980 a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho

(CNPUV)³⁴, de Bento Gonçalves, iniciou uma pesquisa para avaliar o potencial da região vitivinícola da Serra Gaúcha quanto ao fato de produzir um vinho de qualidade superior associado ao *terroir*³⁵. Mais tarde, em 1993, a Embrapa publicou um trabalho, que interessou alguns produtores de vinhos da região (TONIETTO, 1993).

Na busca por maior competitividade, seis produtores do Vale dos Vinhedos se uniram e criaram em 1995 a APROVALE, uma das exigências legais para obter a Indicação de Procedência dos seus vinhos (APROVALE, 2006). Segundo os entrevistados do grupo 1, os principais motivos para a criação da associação, dizem respeito à necessidade de união para competir no mercado de vinhos, visto que as vinícolas eram de pequeno porte, bem como o fortalecimento da região. Segundo seu Estatuto atual, é uma instituição cultural, social e de pesquisa, sem fins lucrativos, cujos objetivos concentram-se nas ações em prol do desenvolvimento sócio-econômico e turístico da região. Podem participar da associação produtores e pessoas físicas e jurídicas com afinidade aos objetivos da APROVALE, através de contribuição mensal (APROVALE, 2004).

Nos anos seguintes foram realizados diferentes estudos através da EMBRAPA Uva e Vinho, da Universidade de Caxias do Sul e de pesquisadores da EMBRAPA Clima Temperado e EMBRAPA Florestas³⁶, objetivando identificar as características de solo e clima, bem como critérios para sua delimitação. A solicitação para reconhecimento geográfico do espaço limitado a uma área de 8.122,95ha, chamada de Vale dos Vinhedos³⁷, foi realizada em 1998. Em 2001 foi criado o Conselho Regulador a partir da normativa de produção, responsável pela gestão, manutenção e preservação da indicação geográfica. Com isso, foi desenvolvido o Selo de Controle Vale dos Vinhedos, exclusivamente para os vinhos e espumantes elaborados a partir das uvas cultivadas no Vale dos Vinhedos e

³⁴ A EMBRAPA Uva e Vinho iniciou suas atividades em 1942 como Estação de Enologia de Bento Gonçalves. Em 1972 foi criada a EMBRAPA, com sede em Brasília e em 1985 a Estação amplia seu funcionamento, sendo denominada Centro Nacional de Pesquisa de Uva e Vinho, sob autarquia federal (EMBRAPA, 2007).

³⁵ O termo francês *terroir* está associado ao conjunto de solo, clima e exposição à luz que determinado espaço possui, tornando-o único e interferindo nas características do vinho produzido a partir de uvas ali cultivadas (CLARKE, 2002).

³⁶ O projeto recebeu apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (TONIETTO, 2005).

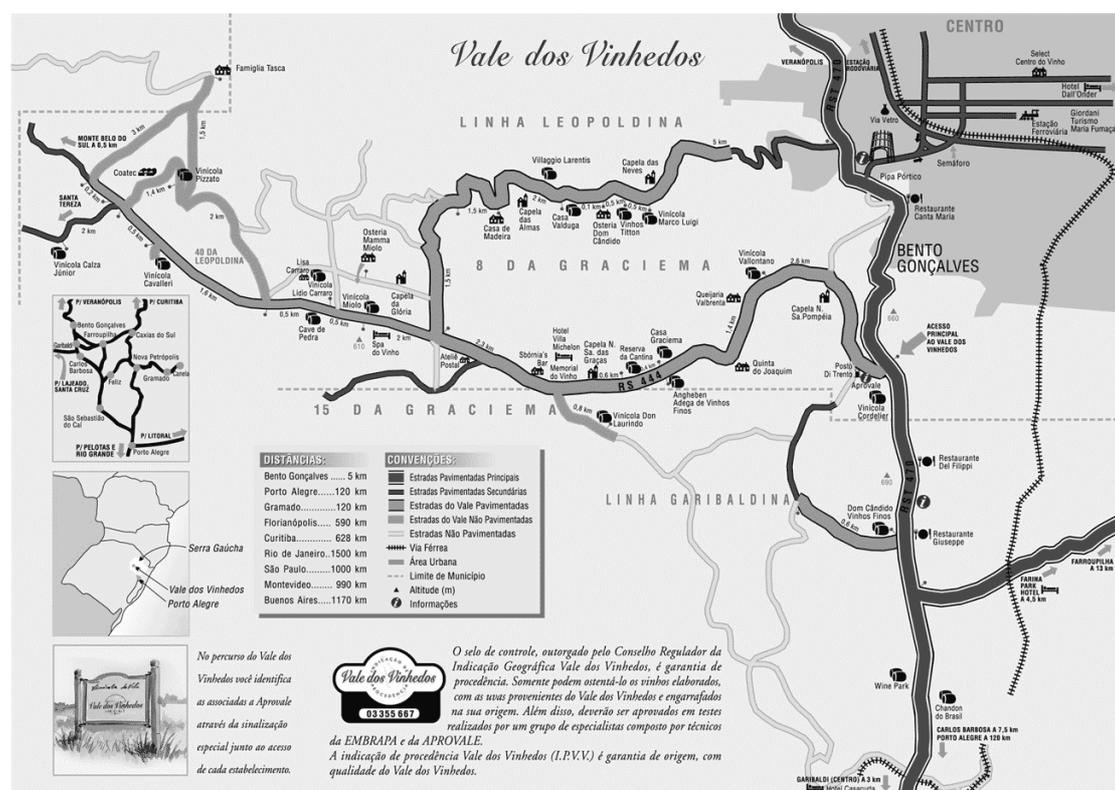
³⁷ A região geográfica Vale dos Vinhedos abrange o distrito Vale dos Vinhedos (pertencente à Bento Gonçalves), além de espaços nos municípios de Monte Belo do Sul e Garibaldi, conforme a Figura 6, cujo deságüe se dá no Arroio Pedrinho (APROVALE, 2006). No decorrer da presente pesquisa, ao utilizar Vale dos Vinhedos considera-se a região com Indicação de Procedência e não apenas o distrito de Bento Gonçalves.

engarrafados na origem. O reconhecimento da indicação de procedência foi conquistado junto ao INPI apenas em 2002 (TONIETTO, 2005).

Em 2006 a União Européia reconheceu a Indicação Geográfica Vale dos Vinhedos, facilitando a comercialização dos vinhos nos Países que a integram. Atualmente (2007), a APROVALE possui 32 vinícolas associadas e 24 associados não produtores de vinhos, que estão trabalhando em busca da Denominação de Origem para a região (APROVALE, 2006). A preservação da Indicação Geográfica e demais ações a ela relacionadas ficam a cargo da APROVALE.

A região que compreende o Vale dos Vinhedos enquanto indicação geográfica está inserida em 3 municípios gaúchos, conforme identificada no mapa seguinte: Bento Gonçalves, sua maior extensão, no centro e à direita, Garibaldi, na parte inferior, e Monte Belo do Sul, sua menor extensão, no canto esquerdo.

Figura 6: Mapa do Vale dos Vinhedos.



Fonte: APROVALE (2007).

No último levantamento realizado, a região possuía 10,01% de área urbana (uso urbano em meio rural, solo exposto e sistema viário), 43,03% de mata, 20,82% de área agricultada e 26,14% do território com plantio de vinhedos (FALCADE; MANDELLI, 1999).

Atualmente, o Vale dos Vinhedos firmou-se enquanto roteiro enoturístico no País. Nos últimos cinco anos o número de turistas quase triplicou, chegando a 105.737 visitantes em 2006, com a perspectiva de superar este dado no ano de 2007 (APROVALE, 2006).

No decorrer de seu desenvolvimento, a região do Vale dos Vinhedos foi influenciada por algumas ações do poder público, além da iniciativa privada local. A seguir, a apreciação sobre a ação pública no Vale dos Vinhedos e suas conseqüências, bem como uma apreciação quanto à participação da comunidade e da iniciativa privada na atividade enoturística.

4.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO VALE DOS VINHEDOS

Em um primeiro momento, ao realizarmos as entrevistas junto à iniciativa privada do setor vitivinícola, localizada no Vale dos Vinhedos, não foram identificadas ações do poder público de grande importância para a rota. A partir da técnica do discurso do sujeito coletivo (LEFÈVRE; LEFÈVRE, 2003), após determinar as expressões-chave e as idéias centrais de cada um dos entrevistados, foi organizado um discurso disponibilizado no ANEXO A.

Segundo os entrevistados do grupo 1, o apoio por parte do poder público é quase inexistente, seja mediante incentivos à indústria vinícola e à agricultura, ou ainda através do estímulo e fiscalização da atividade turística local e sua infra-estrutura. Na sua visão, os méritos do Vale dos Vinhedos são resultado de um esforço e uma vontade que nasceu da iniciativa privada, obtendo pouco ou nenhum auxílio do poder público, que se isentou de suas funções. Um dos entrevistados afirmou que “o poder público não ajudou, quem fez o

Vale fomos nós mesmos” (entrevistado nº 07). Em outra entrevista, o respondente desabafou:

Me parece que quando se fala em Vale, o Vale já está pronto. O Vale não precisa do poder público, pois tem muitas empresas ricas, quando na verdade, a minoria é de empresas grandes, que tem um retorno financeiro de muitos anos. Mas realmente tem este consenso, de que o Vale por si só se vira (entrevistado nº 08).

A ação do Estado na região pesquisada aconteceu em um primeiro momento durante as últimas décadas do século XIX, através do estímulo à vinda de imigrantes para ocupação das terras e desenvolvimento das localidades, conforme identificado a partir do histórico do Vale dos Vinhedos. A iniciativa foi do governo federal, repassando a fiscalização e o funcionamento das formações populacionais de imigrantes ao nível governamental do estado. Esta ação foi responsável pela primeira organização espacial deste território, deixando suas marcas no decorrer dos anos e gerações seguintes.

Como um processo dinâmico, com as transformações que a sociedade brasileira vivia ocasionadas pela industrialização, foi ficando clara a separação dos trabalhos agrícolas e não-agrícolas, como uma forma de organização do espaço, criando a divisão entre urbano e rural (ROSSINI, 1986). Aos poucos o espaço rural foi ficando à margem do sistema capitalista, sendo englobado pela lógica de produção, consumo e urbanização. No âmbito rural, a agricultura de marcas familiares e minifúndio viu cada vez mais o Estado afastar-se de suas obrigações enquanto gestor do bem coletivo, desamparando agricultores e suas famílias, que se viram obrigados a buscar novas alternativas de sobrevivência (OLIVEIRA, 2001).

Embora as legislações em nível federal, estadual e municipal pretendam evitar o êxodo rural, um dos responsáveis pela pobreza e marginalização dos centros urbanos nacionais, não existe no País uma política agrária que torne viável a atividade do pequeno produtor frente à industrialização. O Estado brasileiro não garante na prática uma política que possibilite a revitalização do espaço rural e sua comunidade, desencadeando inúmeros problemas para o Brasil, produtor principalmente de bens primários.

Segundo Bauainain e Pires (2003), a questão agrária possui diversas dimensões, entre elas, a concentração da propriedade da terra, minifúndios e terras improdutivas; a

situação da agricultura familiar; a expulsão da mão-de-obra; o mercado de terras restrito e com problemas jurídicos; as famílias sem terra; os conflitos sociais e agrários. Tal situação se manteve ao longo das décadas, pois as ações públicas surgem em resposta às pressões sociais e não funcionam como forma de desenvolver a área rural frente à crescente urbanização, possibilitando um espaço avesso à industrialização.

A falta de uma política adequada para o ambiente rural brasileiro é criticada por diversos autores (BAUANAIN; PIRES, 2003; ROSSINI, 1986; OLIVEIRA, 2001). Isto ocasiona algumas conseqüências também na atividade turística realizada no espaço rural, o que é vivenciado no Vale dos Vinhedos. Na tentativa de garantir sua produção e conseqüentemente a sobrevivência de suas famílias, os agricultores do local tiveram a necessidade de agregar novos valores a sua terra. Com isso, criaram vinícolas e passaram a administrar o próprio negócio, migrando da atividade especificamente com a terra, para as responsabilidades enquanto empresários.

A produção de uvas na década de 1980, portanto, já não era mais destinada exclusivamente para as cooperativas, pois os produtores começaram a fabricar vinhos e, com a boa aceitação do mercado local, criando empresas próprias, fazendo eles mesmos a comercialização. Em um primeiro momento, o envolvimento do poder público na região limitou-se a pequenos financiamentos para aquisição de equipamentos e maquinário mínimo, além de apoio institucional através da EMBRAPA.

Junto à EMBRAPA Uva e Vinho, os agricultores tiveram a oportunidade de esclarecer dúvidas sobre a vitivinícola, além de adquirir mudas provenientes de novas pesquisas. Foi a partir de estudos deste órgão federal que produtores do Vale dos Vinhedos descobriram que poderiam proteger seus produtos legalmente, através de selos de denominação de origem e indicação de procedência (TONIETTO, 2005). O Decreto nº 99.066, de 1990, pode ter facilitado este processo ao determinar que a Serra Gaúcha é uma das zonas de produção de uvas e vinhos no País (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

A inexistência de políticas integradas que objetivassem o desenvolvimento da localidade, mantendo seu aspecto rural e predominantemente agrícola, foi verificada nos diferentes níveis de governo através da pesquisa documental. A grande contribuição do poder público (e podemos considerar essencial para o desenvolvimento do Vale dos Vinhedos) foi a base institucional fornecida pela EMBRAPA para concretização da idéia de um selo de indicação de procedência, conforme abordado no tópico anterior.

Aos poucos, os agricultores-empresários aprimoraram seu conhecimento e habilidade na produção de vinhos e na função gerencial, agregando tecnologia às mais diversas etapas do cultivo da uva e da fabricação vinícola. Isto era realizado na sua maioria através de financiamentos concedidos à agricultura familiar.

Segundo Fávero (2006), a atividade turística na região da Serra Gaúcha pode ser identificada a partir da metade do século XX, quando turistas visitavam estas cidades no período do verão, em busca de temperaturas mais amenas. Nas décadas seguintes, o poder público municipal, seguindo a ideologia federal, passou a valorizar o processo de industrialização e a infra-estrutura turística procurava atender os homens de negócios.

Antecipando as diretrizes concretas de uma política nacional de turismo descentralizadora, em 1985 onze secretarias de turismo dos municípios da região da Serra Gaúcha se reúnem para criar a Associação de Turismo da Serra Nordeste (ATUASERRA). As cidades que formaram a ATUASERRA foram: Caxias do Sul, Antonio Prado, Flores da Cunha, Garibaldi, Farroupilha, Bento Gonçalves, Veranópolis, Serafina Corrêa, Nova Prata, Guaporé e São Marcos. O objetivo da entidade era o de resgatar e fortalecer o turismo da região, que ficou à margem do processo de desenvolvimento das localidades, em substituição à industrialização (PAULUS, 2003).

Em contrapartida, a cidade de Gramado voltava seus esforços para o turismo, recebendo visitantes de diferentes estados brasileiros que, já na década de 1990 eram de aproximadamente um milhão por ano, que aproveitavam para conhecer outros atrativos dos arredores, inclusive a chamada Região Uva e Vinho. Para Fávero (2006, p. 75), “o vinho e a uva, produtos autênticos da cultura regional, passaram a ser utilizados sistematicamente como atrativo turístico. O passeio aos parreirais do Vale dos Vinhedos foi organizado e disponibilizado aos turistas”. Estas ações foram realizadas através da ATUASERRA e da iniciativa privada local.

Isso motivou alguns empresários de Bento Gonçalves a criarem novas opções de lazer aos turistas que passaram a frequentar a região de forma crescente. Dentre os novos atrativos, foram organizados passeios a parreirais no Vale dos Vinhedos, a Ferrovia do Vinho (passeio de Maria Fumaça) e o roteiro Caminhos de Pedra (FÁVERO, 2006).

Atualmente, a ATUASERRA possui 30 associados, inclusive a participação da iniciativa privada através dos Centros de Indústria e Comércio, Sindilojas, Comércio de

Dirigentes Lojistas e Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares da Região. Entre os municípios que aderiram à associação, estão as secretarias de Carlos Barbosa, Casca, Cotiporã, Fagundes Varela, Marau, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Nova Roma do Sul, Protásio Alves, Santa Teresa, Veranópolis, Vila Flores e Vila Maria. Aos poucos o envolvimento da iniciativa privada foi crescendo, formando uma estrutura mais independente e quase todos os projetos para o turismo eram desenvolvidos através dos próprios empresários. Até 1997, a atuação da ATUASERRA limitava-se à promoção do turismo na região. Nos anos seguintes, considerando-se o grande envolvimento da iniciativa privada e suas reivindicações quanto à falta de participação do poder público na atividade, a associação assumiu um papel de liderança no processo de desenvolvimento regional, atuando em diferentes frentes: institucional, promocional, financeiro. Na questão de profissionalização do setor, outros parceiros fizeram-se presentes, como a EMBRAPA e instituições de ensino, tais como a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e a Universidade de Caxias do Sul, entre outros (SERRA GAÚCHA, 2007).

Apesar do conceito de uma associação regional forte, segundo o diretor executivo da APROVALE, Sr. Jaime Milan, a ATUASERRA não pode ser considerada um parceiro efetivo do Vale dos Vinhedos, pois seus esforços estão voltados para o planejamento de outros atrativos turísticos da região. O envolvimento é, basicamente, através da divulgação em eventos onde a ATUASERRA participa.

Na concepção de Fávero (2006), o que fica evidente no desenvolvimento do turismo na Serra Gaúcha é a participação decisiva da iniciativa privada. O envolvimento do poder público na atividade pareceu limitar-se a um apoio mínimo, conforme realmente necessário. A infra-estrutura turística e os atrativos foram desenvolvidos pelos empresários locais, em algumas vezes de forma desordenada, visto que era insuficiente a política organizacional relacionada ao ordenamento espacial, somado ao processo de crescimento da atividade turística.

Este aspecto foi identificado no Vale dos Vinhedos através do resgate junto às vinícolas da região, bem como em uma pesquisa nas legislações municipal, estadual e federal. A função do Estado de ordenar o bem público e sua utilização, de modo a assegurar benefícios para a coletividade – neste caso com relação aos mais diversos aspectos presentes no turismo – não foi exercida em sua amplitude.

Convém salientar que o poder público teve um papel fundamental na consolidação do Vale dos Vinhedos, através do suporte institucional e da ATUASERRA. Não temos dúvida de que a participação da comunidade local, através da iniciativa privada, foi aos poucos substituindo os deveres do Estado e tornou-se o agente protagonista. No entanto, estudos sobre desenvolvimento local apontam que, para que este obtenha êxito, o envolvimento ativo da população é condição *sine qua non* (PUTNAM, 2002), o que é uma das possibilidades para a concretização do Vale.

A atuação do governo do Rio Grande do Sul relativa ao turismo também não deu grande importância à atividade. Considerando-se a ação legislativa e fiscalizadora que cabe à instância federal através do Ministério de Turismo e da EMBRATUR, aliada à política de descentralização do desenvolvimento do turismo, que recai ao nível municipal ou regional, o governo estadual pouco se envolve com o setor, com raras exceções.

A Constituição Estadual não legisla sobre o turismo diretamente. Faz referência a aspectos gerais do território e o que a ele pertence, atingindo indiretamente a atividade turística. É o caso da proteção dos bens culturais, dos sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, científico e ecológico (artigo 221^o). A preservação e a fiscalização do meio ambiente também é mencionada (artigo 251^o), bem como o estímulo ao trabalho no campo e uma política agrícola (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 2007).

Quanto ao desenvolvimento estadual e regional, a Constituição Estadual estabelece no artigo 166^o que tem como objetivos promover a melhoria da qualidade de vida da população, a distribuição equitativa da riqueza com redução das desigualdades sociais e regionais, a proteção da natureza e a organização territorial, a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum, a integração e a descentralização das ações públicas setoriais em nível regional (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 2007).

Em termos de incentivos financeiros, o governo estadual, através da Secretaria do Estado de Turismo, Desporto e Lazer disponibiliza financiamentos para diferentes tipos de empreendimentos de infra-estrutura turística, através do BNDES, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER, 2007). No entanto, tais incentivos não provêm das receitas do estado, pois são repassados pelo governo federal.

Outro projeto para o turismo que envolve o poder público na esfera estadual é o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul (PRODETUR SUL), que abrange os estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso do Sul. Além das secretarias estaduais, fazem parte do programa a Secretaria de Planejamento e Gestão, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), a Secretaria do Meio Ambiente, a Fundação Zoobotânica, a Secretaria da Cultura, a Secretaria dos Transportes, entre outras. Os objetivos do PRODETUR SUL estão relacionados à geração de emprego e renda a partir do incremento do turismo regional. Os investimentos do programa estão voltados para infraestrutura básica, estímulo à iniciativa privada e melhoria da capacidade municipal para gerir o turismo (SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER, 2007).

Os primeiros investimentos do PRODETUR SUL foram destinados para aplicação na região que compreende as serras do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, contemplando dezessete municípios, entre os quais, Bento Gonçalves e Garibaldi. A escolha deste local está relacionada principalmente a três fatores: o fluxo turístico real ou potencial, a existência de roteiros turísticos integrados e a diversidade de produtos e atrativos turísticos. As obras previstas estão relacionadas ao sistema de transportes, com a pavimentação de algumas rodovias e construção de um aeroporto regional na Serra Gaúcha, além do esgotamento sanitário em alguns municípios (SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER, 2007).

O instrumento de estímulo e aprimoramento da atividade turística na região é o Plano de Desenvolvimento Turístico da Serra (PDITS), entendendo que o turismo pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável em termos econômicos, sociais, institucionais e ambientais. O objetivo geral do plano é:

Promover a realização de ações conjuntas entre a comunidade regional, iniciativa privada, parcerias institucionais estratégicas e Governo do Estado, com vistas à formulação de propostas e implementação de programas necessários ao desenvolvimento sustentável do setor turístico gaúcho (SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER, 2007).

As ações propostas pelo Plano são as seguintes: captar novos segmentos da demanda; expandir a visitação turística nos destinos; captar eventos para a baixa temporada; qualificar fornecedores e prestadores; promover o fortalecimento institucional e legal das

municipalidades; definir linhas de crédito para o setor; conservar e fortalecer a identidade cultural e regional; fortalecer a consciência regional; adequar e ampliar a infra-estrutura pública para garantir vida adequada às populações turísticas; buscar cooperação com instituições nacionais e internacionais (SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER, 2007).

O PRODETUR SUL, através do PDITS, apresenta uma política para incrementar o turismo na região identificada que abrange diferentes aspectos da atividade. No entanto, tal amplitude dificulta a compreensão quanto à real execução das ações, pois o Plano não traz indicações práticas e objetivas de como colocar em funcionamento o planejamento proposto. A alternância dos eleitos ao governo estadual e o atraso na execução das obras e ações impede que a proposta seja levada adiante com seriedade pelos demais envolvidos.

Em termos de apoio à indústria vinícola, o governo estadual criou em 1997 o Fundo de Desenvolvimento da Vitivinicultura (FUNDOVITIS), através do Decreto nº 10.989, vinculado à Secretaria da Agricultura e Abastecimento. O objetivo do Fundo é “custear e financiar as ações, projetos e programas da Política de Desenvolvimento da Vitivinicultura Estadual” (artigo 1º do decreto nº 37.865). Os recursos do FUNDOVITIS são provenientes de dotações orçamentárias do Estado, de contratos com instituições públicas e privadas, multas que tenham sido aplicadas, doações de pessoa física e jurídica, taxas cobradas pelos serviços de inspeção, fiscalização, controle e promoção do vinho, além de outras receitas destinadas pelo governo. Durante as entrevistas realizadas, os proprietários reclamaram que o governo estadual não estaria repassando adequadamente os recursos do FUNDOVITIS (IBRAVIN, 2007).

Outra iniciativa que pode ser considerada isolada, mas que possibilitou novos atrativos e uma programação artístico-cultural no Vale dos Vinhedos foi a criação do Dia Estadual do Vinho. Foi um projeto do Deputado Estadual Iradir Pietroski, aprovado pela Assembléia Legislativa e sancionado pelo Governador Germano Rigoto em 11 de dezembro de 2003 (IBRAVIN, 2007).

Diretamente, o governo estadual não incentiva e não legisla a atividade enoturística como um segmento específico, como é percebido nas rotas da Europa. A incapacidade de associações regionais planejarem e legislarem sobre o turismo local, característica própria do poder legislativo brasileiro, dificulta a existência de ações que

trabalhem os diferentes elementos presentes no Vale dos Vinhedos, objetivando seu desenvolvimento.

Ao analisar a legislação brasileira direcionada ao turismo, foi corriqueiro encontrarmos a função de que o poder público deve incentivar a atividade. No entanto, este incentivo pode acontecer de diferentes formas e raramente é explicitado, dificultando seu entendimento e possibilitando interpretações errôneas que colocam em risco determinado destino turístico. Além disso, o interesse em incentivar o turismo limita-se a um resultado econômico que pode não ser compatível com as conseqüências sociais, culturais ou ambientais, como é o caso de visitas às ilhas e refúgios ecológicos, por exemplo.

É em nível municipal que as particularidades de cada destino turístico tendem a ser mais diretamente tratadas. A legislação federal e estadual estabelece diretrizes e macro-programas, que devem ser delineados pelos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento da atividade turística, sejam as prefeituras ou as associações públicas, mistas ou privadas. A administração municipal possui dois importantes instrumentos legais para gerir os mais diversos aspectos presentes em uma cidade: a Lei Orgânica, que é a legislação municipal, e o Plano Diretor, instituído através do Estatuto das Cidades (Lei nº 15.257, de 10 de julho de 2001), pelo qual o governo federal estabelece diretrizes gerais para uma política que visa à organização do meio urbano, objetivando um ordenamento das cidades de forma a evitar danos à sociedade atual e futura (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Sob a ótica de Souza (2006), a simples aprovação de instrumentos jurídicos e urbanísticos para ordenar as cidades não é suficiente para superar os impactos sócio-ambientais a que as cidades estão submetidas, sem que haja uma revisão nos métodos e processos que norteiam as políticas públicas e a articulação da comunidade.

A elaboração do Plano Diretor é obrigatória para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2007).

Com esta legislação, o processo de descentralização política possui uma continuidade, concentrando-se em base local a ordenação e fiscalização de diferentes aspectos no desenvolvimento das cidades como um todo, acompanhando diretrizes estipuladas pelo governo federal. Assim, a influência das políticas públicas no Vale foi mais facilmente constatada nas municipalidades onde o mesmo está localizado. No entanto, cabe ressaltarmos que em nenhum nível da administração pública do Brasil foram encontradas ações direcionadas exclusivamente à atividade enoturística no Vale dos Vinhedos, conforme verificado em alguns Países europeus.

A seguir, a avaliação dos instrumentos legais dos municípios de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, e a forma como as políticas públicas afetam positiva ou negativamente a região pesquisada.

4.2.1 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Bento Gonçalves

Conforme visto na Figura 6, o Vale dos Vinhedos possui sua maior extensão pertencente ao município de Bento Gonçalves, com 15 vinícolas associadas à APROVALE. A cidade teve sua emancipação política em 11 de outubro de 1890 e, após o desmembramento de alguns distritos, possui atualmente uma área total de 382 km² (PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES, 2007).

O último censo (2007) realizado no município revelou uma população de 100.643 habitantes, configurando-se entre as 10 maiores economias do Rio Grande do Sul, com destaque para a indústria moveleira e vitivinícola, e de forma crescente nos últimos anos, o turismo. Os números econômicos apurados em agosto de 2007 apontam a existência de 1.234 indústrias, 3.404 estabelecimentos comerciais, 3.985 empresas prestadoras de serviços e 1.777 profissionais autônomos e liberais. Em termos de infra-estrutura de hospedagem, a cidade possui 29 meios de hospedagem (entre hotéis e pousadas) que totalizam 2.201 leitos (PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES, 2007).

O foco da administração pública esteve sempre voltado para o desenvolvimento industrial (com ênfase para o setor moveleiro) e as dificuldades relacionadas à agricultura provinham de instâncias superiores, ou seja, a falta de uma política agrária federal e estadual adequada. Quanto ao turismo, as discussões seguiram as diretrizes nacionais estabelecidas pela EMBRATUR e mais recentemente o Ministério do Turismo.

A Lei Orgânica de Bento Gonçalves contempla o turismo em alguns aspectos, como é o caso da proteção ao patrimônio histórico-cultural e ao meio ambiente (artigo 6º). Mas até mesmo em base local as políticas públicas são amplas, tanto quanto a legislação federal e estadual (CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES, 1990).

No que diz respeito à atividade turística é feito menção quanto ao incentivo do turismo, da mesma forma que à indústria e ao comércio da cidade (artigo 7º, XII). A ação direta no turismo é apresentada no artigo 150º:

O Município promoverá a prática do turismo através de um Plano Municipal de Turismo, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, apoiando e realizando os investimentos na produção, criação e qualificação dos empreendimentos, equipamentos e instalações de serviços turísticos, através de incentivos (CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES, 2007).

Embora a Lei Orgânica tenha sido aprovada em 1990, até então não foi elaborado o Plano Municipal de Turismo, conforme proposto. No artigo seguinte (artigo 151º), é responsabilidade do poder público municipal definir uma política de desenvolvimento do turismo, definindo áreas prioritárias e favorecendo a criação de uma infra-estrutura turística com recursos próprios ou participação da iniciativa privada (CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES, 1990).

O Plano Diretor em vigência no município foi aprovado a partir da Lei Complementar nº 103, de 26 de outubro de 2006, com algumas alterações realizadas em 2007. Os objetivos, apresentados no artigo 1º são os seguintes:

I – A promoção do desenvolvimento econômico e social do Município de Bento Gonçalves;

- II – Organização físico-territorial da área urbana e rural em termos de uso e ocupação do solo tendo em vista a perfeita adequação entre as funções urbanas e rurais bem como a adequada ocupação em cada zoneamento;
- III – Ordenação e hierarquização do sistema viário urbano e rural;
- IV – Conservação do patrimônio ambiental, histórico e cultural;
- V – Organizar o desenvolvimento sustentável, equilibrando aspectos físicos, ambientais, econômicos e sociais;
- VI – Articular ações públicas e privadas de transformação e agenciamento do território;
- VII – Garantir o bem-estar do conjunto de seus munícipes;
- VIII – Estabelecer as exigências a serem atendidas pelas propriedades urbanas e rurais, situadas no território do Município, com vista ao cumprimento de sua função social;
- IX – consolidação do Município de Bento Gonçalves, como pólo vitivinícola, moveleiro e turístico, como fundamentos da economia (IPURB, 2007).

Os objetivos do Plano não focam apenas o ordenamento e funcionamento da área urbana. Ao considerar as potencialidades econômicas do município, relacionado-as ao setor vitivinícola e turístico, seria incompreensível não legislar sobre o espaço rural, uma vez que ambos desenvolvem-se neste ambiente, no caso de Bento Gonçalves. Os aspectos gerais para o desenvolvimento sócio-econômico destacam em diversos momentos a atividade turística e sua importância para o município, tanto em área urbana quanto rural.

Outro elemento que requer atenção do poder público é o patrimônio histórico e cultural. Este é um dos princípios constantes no Plano Diretor, pois é visto como uma forma de preservação da identidade local, que é utilizada como atrativo turístico, segundo o artigo 8º (IPURB, 2007).

O Plano estabelece ainda as diretrizes físicas, sociais e econômicas que devem nortear as ações do município. Dentre elas, cabe destacar a ocupação adequada da zona urbana e rural, respeitando as potencialidades naturais, culturais, ambientais, econômicas e sociais; priorizar o interesse coletivo acima do interesse privado e particular (artigo 10º); propiciar ocupação e moradia a todas as classes sociais, buscando mais igualdade (artigo 11º). O artigo 12º refere-se às diretrizes econômicas e ressalta no inciso II:

- II – incentivar o turismo, como elemento econômico e de auto-sustentabilidade das zonas urbana e rural do município, através de empreendimentos públicos e da iniciativa privada, partindo da preservação e consolidação dos espaços turísticos existentes, tendo como fundamento a

vitivinícola e ao mesmo tempo criando novos espaços de acordo com a vocação natural, física, econômica e social (IPURB, 2007).

Para legislar sobre alguma coisa, é necessário defini-la. Desta forma, o Plano Diretor de Bento Gonçalves estabelece que zona rural é aquela que não abrange zona urbana, com uso predominantemente agrícola, turístico, agro-industrial e de conservação (artigo 17º). Através da divisão de zoneamentos, a lei identifica as diversas áreas do município e o tipo de uso que pode ser realizado nas mesmas.

Um dos espaços delimitados é a Zona de Preservação à Paisagem do Vale dos Vinhedos – ZPPVV, que recebe restrições quanto ao seu uso. Assim, é permitida a produção vitivinícola na região, sendo que os vinhedos e a linha do horizonte recebem proteção, impedindo a construção de edificações que venham a seccioná-la, considerando-se o território de abrangência do município (IPURB, 2007). A legislação específica sobre a região é disponibilizada no ANEXO C.

Existem alguns empreendimentos no Vale que estão em desacordo com esta proteção, pois sua instalação antecedeu as definições do Plano Diretor, como é o caso do Spa do Vinho, uma construção vertical (ANEXO D). Na visão de um dos entrevistados:

Somos cobrados pelas construções, como fomos cobrados pelo Spa do Vinho. Não deveriam permitir construções verticais, só na horizontal. Os hotéis são benéficos, mas tem que cuidar para não descaracterizar (entrevistado nº 04).

Durante as entrevistas, os representantes da iniciativa privada e do poder público afirmaram que foi formada uma Comissão para representar a região, pois novos projetos foram encaminhados à Câmara de Vereadores do município. No entanto, tais projetos não receberam aprovação por não serem atividades que viessem a agregar valor ao entorno vitivinícola e turístico.

A avaliação de impactos presente no Plano compreende quatro instâncias: impactos na paisagem, impacto no ambiente, impacto na estrutura funcional, e impacto no desenvolvimento econômico e turístico (artigo 246º). Neste último caso, a avaliação é realizada segundo o artigo 251º, através da “criação e consolidação de cadeias produtivas, uso econômico da terra, agregação de valor e diversificação” (IPURB, 2007). Não foi

encontrado nenhum documento que apresentasse uma proposta para avaliação de impactos do recebimento de turistas no Vale dos Vinhedos, o que poderia auxiliar o planejamento local.

Em entrevista realizada com o Secretário de Turismo, Sr. Ivo Da Rolt, o mesmo acreditava no potencial turístico do município, que foi fortemente influenciado pela divulgação do Vale dos Vinhedos. Por outro lado, o Secretário defendeu a necessidade de o poder público municipal auxiliar a formatação e divulgação de novos produtos e atrativos locais, considerando que o Vale já possui autonomia e independência e não possui necessidade do auxílio público.

Ao proferir um discurso em uma das festas do município realizadas no mês da colheita da uva, o atual Prefeito de Bento Gonçalves, Alcindo Gabrielli, afirmou que “não é o município que faz o turismo; são os empreendedores”³⁸. Tal afirmação acaba por enfatizar um deslocamento do poder público de uma função ativa para uma atitude passiva.

Cabe esclarecer que existem as políticas públicas e as práticas públicas, visto que muitas políticas não são colocadas em funcionamento. Apesar de existir uma preocupação com o Vale dos Vinhedos por parte do poder público municipal, muitas das ações propostas pela legislação não ocorrem na prática. O interesse em combater o êxodo rural ou em ordenar a ocupação espacial, por exemplo, não é suficiente para evitar a especulação do solo verificada no Vale. O uso do solo muitas vezes deixa de cumprir sua função social e passa a fazer parte de uma função econômica devido a sua valorização em espécie, paralela à desvalorização do produto do campo. Alguns proprietários comercializaram suas terras onde antes eram cultivadas parreiras e outros terrenos estão à venda (ANEXO E). A cultura local, parte do produto enoturístico, passa a ter novo formato com a vinda de pessoas de outras localidades e com outros interesses na região.

Outra situação encontrada está relacionada à ocupação do solo com habitações irregulares (ANEXO F). Está reclamação foi constante durante as entrevistas com o grupo 1. Na sua concepção, o poder público deveria organizar esta ocupação de modo a evitar um choque com a paisagem enoturística e conseqüentemente o desagrado por parte dos turistas.

No âmbito das políticas federais, estaduais e municipais, é dever do Estado ordenar a ocupação e possibilitar a todos os cidadãos uma habitação digna, com saneamento

³⁸ Discurso proferido pelo Prefeito na abertura da “*Festa de la prima ua*”, na localidade do Vale Aurora, interior de Bento Gonçalves, no dia 13 de janeiro de 2007.

adequado. No entanto, as reivindicações por parte dos proprietários das vinícolas relacionam-se diretamente ao interesse em melhorar os acessos para o Vale dos Vinhedos, que em todas suas direções está cercado por moradias inadequadas, o que prejudicaria a vinda de turistas. Este espaço é dualizado por Grostein (2001, p. 4) de “cidade formal”, a que possui atenção do poder público, enquanto que o processo de transformação do espaço através da expansão urbana desorganizada é chamada de “cidade informal”, pois cresce na ilegalidade e na precariedade, devido à falta de investimentos e políticas públicas.

Analisar o Vale dos Vinhedos como o resultado de ações integradas de desenvolvimento local, quando sua lógica faz parte de um sistema de exclusão é o mesmo que colocar uma máscara que impossibilita ver a realidade como um todo. O Estado deve priorizar o bem-estar da população em geral e o fato de organizar a ocupação naquele local não deveria ser encarado como uma forma de adequar o produto turístico devido à pressão da iniciativa privada. Esta ação seria, antes de mais nada, a oportunidade de integrar estes moradores à realidade local. Afinal, segundo Knafou (1996, p. 73), “não é só o espaço que se planeja, mas toda a sociedade”.

4.2.2 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Garibaldi

O município de Garibaldi teve sua emancipação política ao desmembrar-se de Bento Gonçalves, em 31 de outubro 1900, com uma área atual de 167,69 km². O censo de 2006 encontrou uma população de 29.709 habitantes, cuja base da economia está no setor alimentício. Os números econômicos apurados no ano de 2006 apontam 289 indústrias, 675 estabelecimentos comerciais, 1.006 empresas prestadoras de serviços e 1.012 profissionais autônomos e liberais (CÂMARA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE GARIBALDI, 2006).

Da região do Vale dos Vinhedos pertencente a Garibaldi, cinco vinícolas fazem parte do município. Em termos econômicos, o setor não gera um número de empregos significativo, no entanto participa com aproximadamente 23% da geração de impostos. Deste

total, quase 18% são provenientes de três vinícolas associadas à APROVALE, figurando entre as 25 maiores empresas geradoras de impostos, independente do segmento. Em termos de turismo, a cidade recebeu em 2006, 130 mil turistas que visitaram cinco rotas turísticas divulgadas pelo município, com pouca participação econômica devido à reduzida infraestrutura de hospedagem – aproximando-se dos 5% – pois o tempo de permanência do turista é de um dia (CÂMARA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE GARIBALDI, 2006).

Garibaldi elaborou em 1975 o Código de Posturas do Município (Lei nº 1.332), uma relação de atitudes frente a situações diversas, com algumas alterações realizadas nos anos seguintes. O objetivo do código é nortear as ações dos cidadãos do município, conforme a moral, costumes e a cultural local, de modo a existir o respeito mútuo, possibilitando a convivência comum (PREFEITURA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 2007).

Em 1990 foi promulgada a Lei Orgânica do município, legislando sobre a atuação do governo municipal em seus diferentes poderes de modo a desenvolver a cidade. Diretamente relacionado ao turismo, o artigo 138º estabelece que:

O Município instituirá política de turismo e definirá as diretrizes, a observar nas ações públicas e privadas, com vistas a promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico (CÂMARA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 1990).

Consta ainda nesta Lei, no artigo seguinte, que o município de Garibaldi deverá promover a prática do turismo mediante “investimento, na produção, criação e qualificação dos empreendimentos com calendário de eventos, para a área rural e urbana” (artigo 139º). Além disso, cabe ao poder público municipal regulamentar o uso e ocupação dos bens naturais e culturais de interesse turístico (CÂMARA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 1990).

Indiretamente, a Lei Orgânica abarca os diferentes elementos que compõem a atividade turística, como é o caso da proteção ao patrimônio cultural (artigo 129º) e a preservação ao meio ambiente (artigo 154º) (CÂMARA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 1990).

Em 2006, o município definiu o Plano Diretor através da Lei nº 3.562, que tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (artigo 2º), cujas diretrizes dizem respeito a:

- garantia a uma cidade sustentável;
- gestão democrática;
- cooperação entre governo, iniciativa privada e demais setores da sociedade;
- planejamento do desenvolvimento da cidade e sua distribuição espacial;
- oferta de equipamentos urbanos e comunitários de interesse da população;
- ordenação e controle do uso do solo;
- recuperação dos investimentos do poder público quando da valorização de imóveis urbanos;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- regularização de áreas ocupadas pela população de baixa renda;
- simplificação da legislação de parcelamento e uso do solo;
- isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relacionados à urbanização (PREFEITURA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 2007).

Este Plano Diretor define a divisão da área urbana e rural (ANEXO G), instituindo zonas de uso específico. O artigo 11º determina que o espaço rural é destinado a abrigar as atividades produtivas primárias e referidos serviços de apoio, além das agroindústrias, indústrias, residências, serviços rodoviários e demais equipamentos que atendam à necessidade da comunidade rural. Ao delimitar a zona industrial (Z8), a insere em lotes rurais (PREFEITURA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 2007).

Essa legislação interpreta a zona rural como uma simples extensão da área urbana, permitindo seu uso para outras atividades que acabam por ocupar o espaço até então utilizado para atividades agrícolas.

Quanto ao Vale dos Vinhedos, não existe nenhuma determinação específica para proteção e ordenamento do território. Enquanto o Plano Diretor de Bento Gonçalves restringe o uso do solo na região, o município de Garibaldi não tem a mesma visão, trabalhando em discordância em um destino turístico que necessita da integração do poder público. Isto foi verificado, na construção de um condomínio residencial em uma área até então considerada rural, de acordo com suas características e o mapa da cidade (ANEXO H). O pedido foi realizado junto à Câmara de Vereadores que aprovou o projeto do condomínio, sem participação da Secretaria de Turismo, que, segundo sua representante, a Secretária de Turismo Ivane Fávero, foi informada posteriormente sobre a ação. Para um dos entrevistados:

Garibaldi tem interesse de desenvolver loteamentos e o reconhecimento da rota turística do Vale dos Vinhedos ficou de lado, até porque eles têm outras rotas. Então, talvez o Vale não interesse, até porque a parte que está em Garibaldi é pequena. No Alto das Videiras tinha parreiral e houve um choque de interesses, porque algumas vinícolas tentaram comprar pra tentar manter o parreiral, mas o que valeu foi o dinheiro (entrevistado n° 09).

Outra situação encontrada na região do Vale dos Vinhedos foi a instalação de indústrias em espaço rural, com a aprovação do poder público e algumas vezes a ampliação da zona urbana para possibilitar a instalação das mesmas (ANEXO I). Em entrevista com a Secretária de Turismo, esta expansão da zona urbana trouxe novos problemas, pois a instalação de aviários, uma das bases econômicas de Garibaldi, não é permitida em área urbana.

O que fica evidente na legislação e no planejamento do turismo do município, é a preocupação que a administração pública possui com relação ao patrimônio histórico, pois determina uma zona específica de preservação (Z1, nas ruas centrais da cidade), ficando proibido, até mesmo, mudanças na pavimentação do local. As zonas 10 (Zona Especial de Ermida), 11 (Zona Especial da Ferrovia) e 12 (Zona Especial do Esqui), restringem as edificações, pois são consideradas zonas de interesse turístico (PREFEITURA MUNICIPAL DE GARIBALDI, 2007).

Segundo a Secretária de Turismo, o poder público municipal atua em três linhas, buscando ações em conjunto com associações e *trade* turístico: o planejamento, através do

fomento e participação em rotas turísticas; a promoção, com diferentes ações para atrair turistas em parceria com ATUASERRA, SETUR, Ministério do Turismo e Ministério do Desenvolvimento Agrário; e eventos, através de apoio e intermédio com o Ministério da Cultura.

Na sua visão, o Vale dos Vinhedos é muito importante para o turismo na região sendo um dos principais atrativos, mas a comunidade de Garibaldi não tem consciência de que faz parte do Vale, pois este está muito atrelado a Bento Gonçalves. Ao considerar a forte influência privada da rota, não existe um trabalho integrado entre as administrações municipais, o que dificulta o pensamento convergente para o desenvolvimento do enoturismo. O poder público de Garibaldi é mais atuante em outras rotas da cidade e participa da rota Vale dos Vinhedos quando é solicitado, não se caracterizando um parceiro envolvido na realidade e nas dificuldades do Vale. Ainda sob a ótica da Secretária, nem mesmo no poder público existe um consenso sobre a preservação da paisagem e das áreas de produção vitivinícola, o que prejudica as decisões quanto ao uso do espaço em que está inserido o Vale.

Tanto a análise da legislação municipal quanto o resultado das entrevistas remetem ao fato de que os interesses de um determinado município divergem dos demais, quando a necessidade está no entendimento e na busca do desenvolvimento regional. Ações públicas isoladas no Vale dos Vinhedos produzem conseqüências que atingem não apenas o produto turístico, mas toda uma cadeia sócio-cultural que se articula para adequar-se em uma nova concepção de vida, caracterizada pela urbanização e pela industrialização.

4.2.3 Ação Municipal no Vale dos Vinhedos: Monte Belo do Sul

Similar ao município de Garibaldi, Monte Belo do Sul teve sua emancipação política ao desmembrar-se de Bento Gonçalves em 20 de março de 1992, e possui uma área total de 70 km², incluindo neste número a área do Vale dos Vinhedos, cuja menor parte está inserida em Monte Belo do Sul (Figura 6), com a presença de apenas uma vinícola. Da área

total do município, 21,6% equivale à zona urbana e 78,4% compõe a zona rural (ANEXO J). Com relação à população, no ano de 2006 era de 2.879 habitantes, sendo caracterizados 864 habitantes na zona urbana e o restante na zona rural, visto que a maior área encontra-se em espaço rural (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

Economicamente, o município é predominantemente agrícola. Esta atividade representou no ano de 2006 74,57% da arrecadação, enquanto a indústria equivaleu a 11,26%, o comércio 7,33% e o setor de serviços 6,81%. Segundo o Secretário de Cultura e Turismo, Sr. Álvaro Manzoni, o índice de serviços foi maior no último ano devido à instalação de uma indústria de móveis. Do contrário, atinge em torno de 3%. Deste percentual, a atividade turística não chega a 2%, pois a infra-estrutura turística fica restrita ao artesanato, poucas vinícolas, um hotel, um restaurante, o mini-zoológico, a tanoaria. A cidade recebe aproximadamente 10 mil turistas por ano, oriundos na sua maioria da própria região ou de outras no Rio Grande do Sul, cujo foco é o Vale dos Vinhedos (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

A Lei Orgânica do Município, instituída em 06 de dezembro de 1994, visa ao melhor aproveitamento da localidade e seus diferentes aspectos em prol da coletividade. No artigo 11º, apresenta-se como uma das competências do município “incentivar o comércio, a indústria, a agricultura, o turismo e outras atividades que visem ao desenvolvimento econômico” (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

O processo de planejamento da cidade iniciaria de fato após a elaboração do plano diretor, dispondo sobre o sistema viário urbano e rural, o zoneamento urbano, as áreas de expansão, as edificações, os serviços públicos, as áreas de recreação e lazer e de desenvolvimento industrial (artigo 78º) (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

É um tanto complexo legislar com pensamento urbano sobre um espaço cujas características são predominantemente rurais, a começar pelo reduzido número populacional e sua base econômica voltada para a agricultura, sem traços marcantes de industrialização, conforme apresentado anteriormente.

Os aspectos históricos e culturais presentes na localidade também remetem a um ambiente rural. Com isso, o incentivo à preservação dos bens histórico-culturais está calcado na possibilidade de utilizá-lo como forma de divulgação do município, presente no

artigo 128º da Lei Orgânica. Quanto à proteção ambiental, esta Lei considera áreas de proteção permanente as nascentes dos rios e as paisagens notáveis (artigo 138º) (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

Ao referir-se especificamente à atividade turística, o artigo 131º estabelece que:

Através de um Plano Municipal o Município promoverá a prática do esporte e do turismo propondo investimentos e a instalação de equipamentos de esporte e serviços turísticos, bem como um calendário de eventos e atrações, buscando infra-estrutura turística, com recursos próprios ou com a participação da iniciativa privada (CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

De acordo com o Secretário de Cultura e Turismo, quando da execução e aprovação da Lei Orgânica o município não possuía um departamento responsável pelo turismo, sendo este associado ao desporto e ao lazer, o que era comum inclusive em nível federal, até a institucionalização do Ministério do Turismo. Apenas em 2006 foi criada a Secretaria de Cultura e Turismo, mais atuante no sentido de desenvolver a atividade turística e a proteção do patrimônio histórico-cultural. Apesar disso, o Plano Municipal de Turismo ainda não foi elaborado, permanecendo a realização de ações isoladas.

Segundo o Estatuto das Cidades, Monte Belo do Sul não teria a obrigatoriedade de elaborar um Plano Diretor, visto o número de habitantes. No entanto, a Câmara de Vereadores aprovou o projeto, como forma de melhor gerir os conflitos da comunidade, bem como o desenvolvimento do município. A Lei nº 745, de 05 de outubro de 2006, é o instrumento legal que dispõe sobre o Plano Diretor e a ordenação territorial (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

Dentre as finalidades do Plano, cabe ressaltar o fomento à cultura, ao turismo e ao lazer, além do interesse que o desenvolvimento local seja compatível com o dos municípios vizinhos, integrando-se à Serra Gaúcha (artigo 2º) (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007). Esse interesse é compreensível pelo fato de que a vinda de turistas está diretamente ligada ao Vale dos Vinhedos. Apesar da intenção, os entrevistados do grupo 1 e 2 criticaram a instalação de uma grande indústria de móveis na cidade (ANEXO K), prejudicando a paisagem dos vinhedos protegida pelo Plano Diretor de Bento Gonçalves, o que dificulta um diálogo em âmbito regional. Em entrevista

com o Secretário de Cultura e Turismo, o mesmo ressaltou que a negociação para instalação desta indústria aconteceu na administração anterior e, de fato, não foi discutida no âmbito do Vale. “Na realidade, não sei muito a respeito da vinda da indústria porque toda a negociação para sua instalação foi feita com o prefeito anterior, então desconheço quais foram as facilidades disponibilizadas”.

Como diretrizes para o desenvolvimento econômico, o Plano Diretor estabelece a promoção de programas do setor turístico, cultural e de lazer, através do uso racional dos bens naturais e culturais, incentivando a criação de novos loteamentos com este fim (artigo 4º) (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007). A vinda de empreendimentos turísticos, devido à quase inexistência de infra-estrutura turística, é também incentivada através da Lei nº 262, de 30 de março de 1999, desde que não incida encargos financeiros para o município. Esta Lei considera projetos de natureza turístico-cultural aquele que:

I – Destacar aspectos da paisagem natural e urbana e da cultura características do território e formação étnica da população do Município;

II – promover a atividade no território do município, com base nos fatores referidos no inciso anterior;

III – incrementar a atividade econômica de caráter turístico no território do Município;

IV – integrar em programas turísticos a visitação de estabelecimentos industriais, comerciais e culturais estabelecidos no território municipal e pontos de atração reveladores da paisagem, economia e cultura, características de sua topografia e memória (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

Através do Plano, cabe ainda à administração municipal elaborar uma política de estímulo à instalação de indústrias (artigo 8º), que deverão ser implantadas preferencialmente no perímetro urbano (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007). Com esta ação, o interesse do poder público talvez esteja mais focado na captação das receitas geradas pela industrialização do que na própria geração de empregos, pois ainda não existe uma população marginal que viva na cidade. Segundo o Secretário, existe um consenso no poder público municipal de que a vinda de indústrias é benéfica para o orçamento, no entanto, não pode descaracterizar e prejudicar o turismo local. O

incremento no orçamento conseqüentemente melhoraria a verba para a Secretaria, que é atualmente em torno de 0,8%.

Durante a entrevista, o Sr. Álvaro informou que recentemente foi aprovada a instalação de uma indústria de sucos, e para tal foi expandida a delimitação da zona urbana, acreditando-se que esta indústria agrega valor à localidade, bem como ao produto em si (a uva), pois 90% da colheita é comercializado externamente.

É dever do município formular uma política voltada para o setor terciário, levando em conta os serviços ligados diretamente à atividade turística, o comércio de artesanatos e doces locais, programas de incentivo ao setor hoteleiro e a realização de feiras e exposições (artigo 14º). Compete à Secretaria de Cultura e Turismo promover, implementar e incentivar atividades culturais (artigo 31º) (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007). Além disso, o poder municipal deve criar programas de divulgação e apoio ao turismo local, conforme ANEXO L.

Atualmente, a administração municipal possui em andamento o projeto intitulado “Construindo Monte Belo Mais Belo”, objetivando o embelezamento e valorização do espaço urbano, criando uma paisagem turística. Entre as ações do projeto:

- construção do pórtico na entrada da cidade e melhorar o entorno;
- revitalização da praça central;
- construção das calçadas com basalto irregular;
- arborização com plantio de plátanos e incentivo ao plantio de gerânios nas janelas;
- criação e funcionamento do Conselho do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (COMPHAC), através da Lei nº 370, de 02 de maio de 2001;
- melhoramento do tráfego da entrada e saída da cidade;
- concurso para escolher o melhor jardim;
- construção de trilha de caminhadas para meditação (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

A legislação de Monte Belo do Sul não possui ações específicas para a região que compreende o Vale dos Vinhedos e, segundo o Secretário, as discussões em nível

regional acontecem com maior frequência através da ATUASERRA, na sua concepção, um importante órgão para o contexto turístico regional. Ainda na visão do Secretário, é necessário ter em mente a diferente realidade dos municípios, citando como exemplo a impossibilidade de construir prédios com mais de três andares na sua cidade, o que não faz parte das diretrizes das demais. Ao mesmo tempo, as cidades que possuem identidade cultural similar devem estruturar planos em conjunto, enfatizando o trabalho da Micro-região da ATUASERRA, que compreende os municípios Monte Belo do Sul, Santa Tereza, Garibaldi, Carlos Barbosa, Bento Gonçalves e Farroupilha. Para o Secretário, o poder público deveria destinar uma verba obrigatória para aplicação em cultura e turismo, como existe para a saúde e educação.

Com relação ao uso do solo, a área do município é dividida em quatro macrozonas: a urbana, a rural, a de expansão urbana e a de urbanização específica (artigo 63º). O Plano prevê ainda criação do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, objetivando melhorar o setor agropecuário (artigo 105º), inclusive através do estímulo à vitivinicultura (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007). No sentido de preservar o espaço rural, o artigo 107º determina que:

Qualquer pretensão de alteração do solo rural para fins urbanos deverá ser precedida de memorial justificativo e explicativo de que o empreendimento agrega ao Município valores culturais, turísticos e econômicos, respeita o meio ambiente e não prejudica a produção rural, além das demais exigências eventualmente existentes em lei específica (PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL, 2007).

Parece faltar neste artigo a definição de alguns aspectos, caracterizando a principal dificuldade na legislação para o turismo em âmbito federal e estadual: a ambigüidade. O que significa um empreendimento que agrega valor cultural? E turístico? Talvez o econômico seja o mais simples de se detectar e acaba tornando-se a base das escolhas públicas. Nos resta saber se o uso do solo de forma mais adequada é aquele que realmente compreende a função social, tão exaustivamente defendida na legislação brasileira, ou aquele que agrega “valor” aos municípios, contemplando sumariamente a função econômica do solo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao focar o estudo do enoturismo no Vale dos Vinhedos, é possível pesquisar diferentes segmentos de análise. A presente pesquisa norteou-se pelo envolvimento do poder público com a atividade turística, cujo objetivo geral caracterizou-se em compreender o papel do Estado e sua inter-relação com o turismo e as políticas públicas para o enoturismo no Vale dos Vinhedos, paralelo à participação da iniciativa privada local.

Cabe ao Estado planejar o melhor uso dos bens pertencentes ao seu território, desenvolvendo as atividades concernentes a suas características, buscando a minimização de problemas. No que tange ao turismo, o poder público possui a responsabilidade de incentivar, fiscalizar e planejar o desenvolvimento do setor, visando à reprodução de benefícios econômicos, sociais e ambientais, além da minimização dos impactos.

Apesar da legislação brasileira direcionada ao turismo pretender na sua redação reduzir os desníveis regionais e os problemas sócio-econômicos do País, o Estado nacional acaba por regular a relação entre dominantes e dominados. Através da atividade turística e as pressões do setor, esta relação fica mais evidente, aumentando a distância entre eles. Estes resultados vão ao encontro do objetivo a).

Contemplando o objetivo b) da pesquisa, identificamos que o Estado brasileiro sempre participou de forma pontual e restrita na atividade turística do País. Apenas nos últimos anos o governo buscou planejar o turismo ampliando sua visão, mas ainda de forma limitada aos discursos eleitorais diretamente ligados à geração de empregos e renda. Não duvidamos da necessidade deste aporte para a população brasileira, no entanto, a teoria raramente foi colocada em prática.

No Rio Grande do Sul, o poder público vem atuando no turismo como um espectador. Com as alterações em âmbito federal referentes ao setor, o governo estadual tornou-se um mensageiro das diretrizes nacionais para execução com base local,

colaborando no Vale dos Vinhedos com a pavimentação do acesso principal e com ações isoladas de divulgação.

Com relação ao objetivo c), identificamos que tanto a legislação federal, quanto a estadual e a municipal, buscam a proteção do patrimônio histórico-cultural, como forma de garantir a identidade dos destinos turísticos. Em termos de bens materiais, esta proteção está diretamente vinculada ao IPHAN, que aprova projetos e orçamentos. Mas com relação à cultura, um elemento dinâmico, como é possível protegê-la? Incentivar as diferentes manifestações culturais de cada região do País não nos parece suficiente.

Embora uma das diretrizes do Ministério do Turismo esteja relacionada à qualificação e sensibilização para o turismo, percebe-se entre a iniciativa privada existente no Vale, um limitado conhecimento sobre a atividade turística, restringindo-se aos benefícios econômicos. Para alguns entrevistados, bastaria que o poder público mantivesse um bom acesso e sinalização na rota, ou retirasse as habitações irregulares existentes, quando na realidade a vinda de turistas impacta na qualidade de vida de muitas pessoas, desde o sistema viário, fornecimento de água e luz, rede de esgotos e recolhimento de lixo, sistema de saúde, entre outros.

Um dos motivos para que o Estado seja diretamente responsável pelo desenvolvimento do turismo diz respeito à ampla rede de elementos e conseqüências existentes na atividade. O poder público possui uma estrutura ainda que teórica, capaz de abarcar as diversas situações desencadeadas pelo turismo, visto que deve exercer suas funções de modo a legislar sobre interesses divergentes e conflitantes da sociedade. A compreensão quanto ao turismo e sua abrangência, deveria ser fornecida pelo poder público aos envolvidos no Vale dos Vinhedos, o que não acontece.

Em nível municipal, o poder público atua em alguns momentos nas questões de ordenamento do espaço, na maioria das vezes através de ações remediadoras. Entretanto, as reivindicações quanto ao uso do espaço e da paisagem verificadas durante as entrevistas no Vale, são plenas de interesses individuais ou do grupo ligado ao turismo. Não se pretende neste momento discordar de tais interesses, apenas ressaltar que o Estado deveria governar o espaço para todos os cidadãos, lidando constantemente com situações de sobrevivência digna versus a pressão capitalista. Engels saberia de que lado o Estado se colocaria... a nós cabe levantar os dados e analisá-los.

Outro problema encontrado no Vale é o escasso envolvimento do poder público nas questões rurais. Com exceção de alguns programas de incentivo para o setor vitivinícola, a região não possui ações pontuais que desenvolvam este que é a essência do enoturismo. Através do Plano Diretor de Bento Gonçalves e a participação da comunidade do Vale na sua elaboração, foram definidos alguns aspectos fundamentais como limitar as atividades na região e preservar as características da paisagem. No entanto, não é suficiente determinar a necessidade de preservar as parreiras, quando o valor da terra está associado a outros interesses, ocasionando a especulação imobiliária e conseqüente repasse da terra para novos proprietários. De certa forma, isto fragmenta a identidade cultural da localidade.

O interesse inicial em descobrir as políticas públicas direcionadas ao enoturismo foi logo surpreendido pela sua inexistência. No entanto, indiretamente, tanto o poder público quanto os vitivinicultores do Vale dos Vinhedos atuam no enoturismo nesta rota.

A análise dos documentos legais, associada às informações obtidas durante as entrevistas, nos permitiram identificar através da pesquisa a existência de três fases do envolvimento do poder público na construção da rota enoturística Vale dos Vinhedos:

- 1ª fase (de 1870 até meados do início do século XX): é caracterizada pelo incentivo por parte do governo federal e estadual à vinda de imigrantes, que povoaram a região e fixaram suas características culturais, muitas delas presentes até a atualidade, como é o caso da vitivinicultura, e utilizadas como ferramenta de atração de turistas.
- 2ª fase (do início do século XX até por volta de 1995): constituída pela falta de legislação e envolvimento público para diferentes situações presentes no Vale dos Vinhedos, acarretando transformações no modo de produção e comercialização de vinhos, bem como a estruturação da iniciativa privada em prol de sobrevivência no mundo globalizado.
- 3ª fase (da década de 1995 até hoje): com as novas necessidades da sociedade em geral e da região, o poder público dos municípios que participam do Vale passa a permitir e incentivar novas atividades na rota através da instalação de indústrias, meios de hospedagem, condomínios residenciais, alterando também sua estrutura urbana e rural. Ao mesmo tempo, das pressões da comunidade e do

crescimento do turismo local, emergem políticas públicas que atuam de forma a legislar a região como um todo, voltando-se para o enoturismo.

Tais considerações acerca do envolvimento do poder público na rota Vale dos Vinhedos atingem o objetivo d) da presente pesquisa. Para melhor identificar as ações do poder público no Vale, foi organizado o seguinte quadro:

Quadro 5: Ações do Poder Público na Rota Enoturística Vale dos Vinhedos

AÇÃO DO ESTADO	DISCRIMINAÇÃO DA AÇÃO DO ESTADO
AE 1	Estímulo à vinda de imigrantes no final do século XIX para ocupação das terras.
AE 2	Pesquisas realizadas pela EMBRAPA Uva e Vinho.
AE 3	Base institucional para obtenção do selo de indicação de procedência Vale dos Vinhedos.
AE 4	Criação da ATUASERRA para desenvolver o turismo na região da Serra Gaúcha.
AE 5	Profissionalização do setor vitivinícola e turístico através da EMBRAPA Uva e Vinho e instituições de ensino.
AE 6	Proteção de bens que, indiretamente, possuem valor turístico pela Constituição Estadual.
AE 7	Fornecimento de incentivos financeiros para empreendimentos turísticos através da Secretaria do Estado de Turismo, Desporto e Lazer.
AE 8	PRODETUR SUL através do Governo Estadual.
AE 9	Criação do FUNDOVITIS, vinculado à Secretaria Estadual da Agricultura e Abastecimento.
AE 10	Criação do Dia Estadual do Vinho.
AE 11	Promoção do turismo em Bento Gonçalves através da elaboração do Plano Municipal de Turismo.
AE 12	Delimitação da ZPPVV pelo poder público de Bento Gonçalves.

AÇÃO DO ESTADO	DISCRIMINAÇÃO DA AÇÃO DO ESTADO
AE 13	Promoção do turismo em Garibaldi através de investimento, produção, criação e qualificação de empreendimentos, para área rural e urbana, além da regulamentação de uso e ocupação dos bens de interesse turístico.
AE 14	Instalação de indústrias diversas no Vale dos Vinhedos.
AE 15	Atuação do poder público de Garibaldi no turismo através do planejamento, promoção e eventos.
AE 16	Incentivo ao turismo em Garibaldi, visando ao desenvolvimento econômico.
AE 17	Criação da Secretaria de Cultura e Turismo de Monte Belo do Sul, objetivando desenvolver a atividade turística e proteger o patrimônio artístico-cultural.
AE 18	Formulação pelo poder público de Monte Belo do Sul de uma política voltada para os serviços ligados diretamente ao turismo, ao comércio de artesanatos e doces locais, programas de incentivo ao setor hoteleiro e realização de feiras e exposições.
AE 19	Projeto “Construindo Monte Belo Mais Belo”.

Fonte: a autora.

A grande dificuldade do Vale dos Vinhedos reside na falta de diálogo entre os diferentes envolvidos, seja do poder público, da iniciativa privada, dos pequenos agricultores, da comunidade local, até mesmo porque possuem interesses antagônicos. Apesar da atuação da ATUASERRA em foco regional, e da APROVALE em base local, os órgãos governamentais não trabalham a gestão da rota de modo regional, o que fica evidenciado nas situações colhidas durante a pesquisa e apresentadas em fotografias.

Na realidade, o que saltou aos olhos não foi a falta de diálogo entre poder público e vitivinicultura; tampouco a quase inexistência de diálogo entre as três administrações municipais que compreendem o Vale. O que se revela como a maior dificuldade com relação ao desenvolvimento da região enquanto rota enoturística é a ausência de discussões sobre o turismo e seu significado entre as próprias secretarias que compõem cada prefeitura.

No decorrer da pesquisa, identificamos a diversidade de interesses através da confrontação das entrevistas realizadas, o que limitou o uso das mesmas, na tentativa de evitar análises equivocadas. Outra limitação encontrada diz respeito a verificação quanto ao efetivo funcionamento e prática das políticas públicas que incidem na atividade turística brasileira, seja de forma direta ou indireta.

A relação existente entre o poder público local e o turismo depende diretamente dos cidadãos e sua participação junto às decisões de ordem coletiva. Assim sendo, o presente estudo possui uma visão específica quanto à ação governamental a partir de um recorte espacial e histórico, o que impede a generalização dos resultados e a limitação quanto a pesquisas futuras que abrangem o tema. Tais estudos podem vir a ressaltar a importância do Estado nas questões econômicas e sociais que abarcam o desenvolvimento do turismo.

Ao finalizar a presente pesquisa, novos questionamentos sugerem caminhos para outros estudos, no intuito de compreender o desenvolvimento do enoturismo nas suas diferentes interfaces. Da mesma forma como ocorre com o turismo no espaço urbano, muitos indivíduos não participam da atividade turística no ambiente rural, o que denota que os benefícios não atingirão todas as pessoas da comunidade. Em contra-partida, as conseqüências negativas serão sentidas pelos cidadãos em geral. Uma análise neste sentido contribuiria fortemente para o planejamento e as políticas públicas direcionadas ao enoturismo, proporcionando continuidade a este estudo.

REFERÊNCIAS

ACERENZA, M.A. **Administración del turismo**. México: Trillas, 1984.

ALFAGEME, Gonzalo Barrientos. Viñedo y Territorio. In: ARÉVALDO, Javier Marcos (Ed.). **Las culturas del vino: del cultivo y la producción a la sociabilidad en el beber**. Sevilla, Espanha: Signatura Ediciones, 2005.

ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (org.). **Turismo: como aprender, como ensinar**, 2. 2. ed. São Paulo: Editora SENAC, São Paulo: 2001.

APROVALE. Material fornecido pela Assessoria de Imprensa. Bento Gonçalves, 2006.

_____. **Estatuto da Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos**. Bento Gonçalves, 2004.

_____. Disponível em <http://valedosvinhedos.com.br>. Acesso em 02 de outubro de 2007.

AREV. Disponível em <http://www.arev.org>. Acesso em 12 de agosto de 2007.

Balanco econômico – dados 2005. CÂMARA DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE GARIBALDI. 7. ed. Garibaldi: Garigraf, 2006.

BARRETTO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. 11. ed. Campinas: Papirus, 1995.

_____. **Planejamento e organização em turismo**. 7. ed. Campinas: Papirus, 2002.

_____. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papirus, 2003.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da; YÁZIGI, Eduardo. **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 10. ed. atualizada. São Paulo: SENAC São Paulo, 2004.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BITTENCOURT, Luciana Aguiar. Algumas considerações sobre o uso da imagem fotográfica na pesquisa antropológica. In: FELDMAN BIANCO, Bela. MOREIRA LEITE, Miriam. **Desafios da imagem: fotografia, iconografia e vídeo nas ciências sociais**. Campinas: Papirus, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade:** para uma teoria geral da política. 9 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Teoria geral da política:** a filosofia política e as lições dos clássicos. Organizado por Michelangelo Bovero. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BÖRÖCZ, József. **Leisure migration:** a sociological study on tourism. Great Britain: Pergamon, 1996.

BOVERO, Michelangelo. **Contra o governo dos piores:** uma gramática da democracia. Tradução de Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BUAINAIN, Antônio Márcio. PIRES, Daniela. **Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil.** I Seminário Internacional Justiça Agrária e Cidadania, São Paulo: 2003.

CALDEIRA, Jorge. **Viagem pela história do Brasil.** 2. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE GARIBALDI. Disponível em <http://www.camaragaribaldi.rs.gov.br>. Acesso em 15 de outubro de 2007.

CAMARGO, Haroldo L. Fundamentos multidisciplinares do turismo: história. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). **Turismo:** como aprender, como ensinar. Vol. 1. 3. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2001.

CAPRARA, Bernardete Schiavo. LUCHESE, Terciane Ângela. **Bento Gonçalves:** história e memória – Distrito do Vale dos Vinhedos. Prefeitura de Bento Gonçalves: Tipograf, 2001.

_____. **Da Colônia Dona Isabel ao Município de Bento Gonçalves – 1875 a 1930.** Bento Gonçalves: VISOGRAF, 2005.

CASTELLS, Manuel. **A economia informacional:** economia, sociedade e cultura. A Sociedade em Rede. Vol.1, 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHARTERS, Steve; ALI-KNIGHT, Jane. **Who is the wine tourist?** Tourism management. Vol. 23. London: Elsevier, 2002.

CÍCERO. **Dos deveres.** Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

CLARKE, OZ. **Oz Clarke`s Wine Atlas:** wines and wine regions of the world`s great vineyard areas. 2. ed. London: Little Brown, 2002.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Coordenadora Anne Joyce Angher. 8 ed. Atualizada até 31/12/2001. São Paulo: Rideel, 2002.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Atualizada até 16/02/2007. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 de outubro de 2007.

CORIGLIANO, Magda Antonioli. **Strade del vino ed enoturismo**: distretti turistici e vie di comunicazione. Milano, Itália: Franco Angeli, 2000.

CORIOLANO, Luzia Neide M. T. **Do local ao global**: o turismo litorâneo cearense. Campinas: Papirus, 1998.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. São Paulo: Contexto, 2000.

CRUZ, Rita de Cássia. SANSOLO, Davis Gruber. **Plano nacional de turismo**: uma análise crítica. Caderno Virtual de Turismo. Vol.3, n. 4. Rio de Janeiro, 2003.

DE KADT, Emanuel. **Tourism**: passport to development? Perspectives on the social and cultural effects of tourism in developing countries. London: Oxford University Press, 1979.

DE PARIS, Assunta (coord.). **Memórias**: Bento Gonçalves – 109 anos. Bento Gonçalves: Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves, Arquivo Histórico Municipal, 1999.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução de J. Guinsburg e Bento Prado Junior. São Paulo: Nova Cultura, 1996.

Development Queensland State Department. Disponível em <http://www.sdi.qld.gov.au>. Acesso em 13 de agosto de 2007.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRAPA. Disponível em <http://www.cnpuv.embrapa.br>. Acesso em 16 de setembro de 2007.

EMBRATUR. Disponível em <http://www.embratur.gov.br>. Acesso em 17 de outubro de 2007.

ENGELS, Friederich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução: José Silveira Paes. São Paulo: Global, 1991.

ESTEVE, Gustavo. Desenvolvimento. In: SACHS, Wolfgang. **Dicionário do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FALCADE, Ivanira; MANDELLI, Francisco. (Orgs.) **Vale dos Vinhedos**: caracterização geográfica da região. Caxias do Sul: EDUCS, 1999.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **O Estado capitalista contemporâneo**: para a crítica das visões regulacionistas. 2. ed. SP: Cortez, 2001 (Coleção Questões da Nossa Época, v.73).

FÁVERO, Ivane. **Políticas de turismo:** planejamento na Região Uva e Vinho. Caxias do Sul: EDUCS, 2006.

FERRAZ, Joandre Antonio. **Regime jurídico do turismo.** São Paulo: Papyrus, 1992.

FISCHER, Tania. Poderes locais, desenvolvimentos e gestão – introdução a uma agenda. In: FISCHER, Tania (org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais:** marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa de Qualidade, 2002.

FRANCO, Ariovaldo. **De Caçador a Gourmet:** uma história da gastronomia. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2001.

GALBRAITH, John Kenneth. **A era da incerteza.** São Paulo: Pioneira, 1998.

_____. **A sociedade justa:** uma perspectiva humana. Trad. Ivo Korytowski. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GETZ, D. Wine tourism: global overview and perspective on its development. In: DOWLING, R. CARLSEN, J. **Wine tourism:** perfect partners. Proceedings of the First Australian Wine Tourism Conference. Australia: Bureau of Tourism Research, 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMENSORO, Maria Lúcia. **Pequeno dicionário de gastronomia.** Rio de Janeiro: Objetiva, 1999.

GOSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana:** a persistência de processos “insustentáveis”. São Paulo em Perspectiva. Vol.15. n.1. São Paulo, Jan/Mar, 2001.

Governo dá força ao turismo gaúcho: Porto Alegre, Gramado e Bento são escolhidas para receber investimentos técnicos e financeiros. In: JORNAL CORREIO DO POVO – Caderno Economia, Correio do Povo, 2 de setembro de 2007.

GUIA de Viñas, Bodegas y Viños de America del Sur. Buenos Aires: Austral Spectator, 2004.

GUIA de Viños de Chile 2001. Santiago: Paula Comunicaciones S.A., 2001.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico:** políticas, processos e planejamentos. São Paulo: Contexto, 2001.

HALL, C. Michael *et al.* (Org.). **Wine tourism around the world:** development, management and markets. Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann, 2004.

HALL, C. Michael. MACIONIS, Niki. Wine tourism in Australia and New Zealand. In: BUTLER, R. HALL, C. Michael. JENKINS, J. **Tourism and recreation in rural áreas**. New York: John Wiley & Sons, 1998.

HOBBS, Thomas. **De cive**: elementos filosóficos a respeito do cidadão. Trad. Ingebor Soler. Petrópolis: Vozes, 1993.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

IBRAVIN. Disponível em <http://www.ibravin.org.br>. Acesso em 01 de novembro de 2007.

INCRA. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 29 de outubro de 2007.

Instituto de Turismo de Portugal. Disponível em <http://www.iturismo.pt>. Acesso em 14 de junho de 2007.

JANEIRO, Joaquim António. **Guia técnico de hotelaria**. 3. ed. Portugal: CETOP, 1997.

JOHNSON, Gary. **Surveying wine tourism in New Zealand**. Dissertation. University of Otago, 1998.

JOHNSON, Hugh. **A história do vinho**. Tradução Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

KEYNES, John Maynard. **Teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Atlas, 1992.

KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina**: o debate aliado. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

KNAFOU, Rémik. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, Adyr A.B. (Org.). **Turismo e geografia – reflexões teóricas e enfoques regionais**. São Paulo: Hucitec, 1996.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos da metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 14. ed. Rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997.

KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de Marketing**. Tradução de Arlete Simille Marques e Sabrina Cairo. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2003.

LEFÈVRE, Fernando; LEFÈVRE, Ana Maria Cavalcanti. **O discurso do sujeito coletivo**: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (Desdobramentos). Rev. e ampl. Caxias do Sul: EDUCS, 2003.

Lei Orgânica. CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES. 1990.

LICKORISH, Lionard J.; JENKINS, Carson L. **Introdução ao turismo**. Tradução de Fabíola Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano**. Tradução de Anoar Aiex e E. Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os Pensadores).

LOPEZ, Luiz Roberto. **História do Brasil contemporâneo**. 9. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2000.

MAQUIAVEL, Nicolao. **O príncipe**. Tradução de Nália Silka. Curitiba: Juruá, 2001.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Uma teoria científica da cultura**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MARX, Karl. **O capital**. 5 ed. São Paulo: Zahar, 1978.

MCINTOSH, Robert Woodrow. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. 8. ed. Porto Alegre: Bookman, 2002.

MOLINA, Sergio; RODRIGUEZ, Sergio. **Planificación integral del turismo: un enfoque para Latinoamérica**. 2. ed. México: Trillas, 1991.

MORGAN, Lewis. **La sociedad primitiva**. México, Ediciones Pavlov, 1977.

MTV. Disponível em <http://www.movimentoturismovino.it>. Acesso em 09 de julho de 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A longa marcha do campesinato brasileiro: movimento sociais, conflitos e reforma agrária**. Estudos Avançados, vol. 15, n^o 43. São Paulo, setembro/dezembro, 2001.

OMT. **Introducción al turismo**. Madrid: EGRAF, 1998.

_____. Disponível em <http://www.world-tourism.org>. Acesso em 19 de setembro de 2007.

PACHECO, Aristides de Oliveira. **Iniciação à enologia**. São Paulo: SENAC, 1995.

PACHECO, Aristides de Oliveira; SILVA, Siwla Helena. Iniciação à enologia. In: ANSARAH, Marília Gomes dos Reis (Org.). **Turismo: como aprender, como ensinar**. Vol. 2. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2001.

PAULUS, Beatriz. **Histórico da Atuaserra**. Bento Gonçalves, 2003.

PHILIPS, Rod. **Uma breve história do vinho**. Tradução de Gabriela Máximo. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Plano Diretor de Bento Gonçalves. IPURB. 2006.

Plano Diretor de Monte Belo do Sul. CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL. 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES. Disponível em <http://www.bentogoncalves.rs.gov.br>. Acesso em 17 de outubro de 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GARIBALDI. Disponível em <http://www.garibaldi.rs.gov.br>. Acesso em 22 de outubro de 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTE BELO DO SUL. Material fornecido pela Secretaria de Cultura e Turismo. 2007.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 30 de setembro de 2007.

Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas. Ministério do Turismo – Secretaria de Políticas de Turismo: Brasília, 2004.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

REJOWSKI, Mirian (Org.). **Turismo no percurso do tempo.** São Paulo: Aleph, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry *et al.* **Pesquisa social:** métodos e técnicas. São Paulo: Atlas, 1999.

ROSSINI, Rosa Ester. A produção do novo espaço rural: pressupostos gerais para a compreensão dos conflitos sociais no campo. In: SOUZA, Maria Adélia A. De; SANTOS, Milton (Orgs). **A construção do espaço.** São Paulo: Nobel, 1986.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2002.

SANTOS, Sérgio de Paula. **O vinho, a vinha e a vida.** Porto Alegre: L&PM, 1995.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultural, 1961.

SECRETARIA ESTADUAL DE TURISMO, DESPORTO E LAZER. Disponível em <http://www.turismo.rs.gov.br>. Acesso em 07 de outubro de 2007.

SENADO FEDERAL. Disponível em <http://www6.senadofederal.gov.br>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento.** Tradução de Lourdes Fellini Sartor. Porto Alegre: Union Tur, 1982.

SEVCENKO, Nicolau. **História da vida privada no Brasil.** São Paulo: Editora Scharcz, 1998.

SORMAN, Guy. **A solução liberal**. Tradução de Célia Neves Dourado. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

SOUZA, Luiz Alberto. **Estatuto das Cidades**: limites e desafios ao ordenamento territorial brasileiro. Planejamento urbano no Brasil e na Europa: um diálogo ainda possível? Florianópolis: UFSC, 2006. CD.

SPLENDOR, Firmino. **Vinho – degustação e serviço, saúde, enoturismo – licores**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2003.

TENDLER, Judith. **Bom governo nos trópicos**; uma visão crítica. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TONIETTO, Jorge. Experiências de desenvolvimento de indicações geográficas: vinhos da Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos. In: LAGES, Vinícius. LAGARES, Lea; BRAGA, Christiano Lima. (Orgs.). **Valorização do produto com diferencial de qualidade e identidade**: indicações geográficas e certificações para competitividade nos negócios. Brasília: Sebrae, 2005.

_____. **O conceito de denominação de origem**: uma opção para o desenvolvimento do setor vitivinícola brasileiro. Bento Gonçalves: EMBRAPA, 1993.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Viagem na memória**: guia histórico das viagens e do turismo no Brasil. São Paulo: SENAC, 2000.

UVIBRA. Disponível em <http://www.uvibra.com.br>. Acesso em 07 de outubro de 2007.

VALDUGA, Vander. **O processo de desenvolvimento do enoturismo no Vale dos Vinhedos**. Dissertação (Mestrado). UCS, Caxias do Sul, 2007.

VIERA, Elenara Viera de; CÂNDIDO, Índio. **Gestão de hotéis**: técnicas, operações e serviços. Caxias do Sul: EDUCS, 2003.

VIVERET, Patrick. **Reconsiderar a riqueza**. Tradução de Vera Ribeiro. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2006.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

WFA. Disponível em <http://www.wfa.org.au>. Acesso em 16 de julho de 2007.

WILKINSON, Paul F. **Tourism Policy & Planning**: case studies from the Commonwealth Caribbean. United States: Cognizant Communication Corporation, 1997.

ZINGARELLI, Nicola. **Vocabolario della lingua italiana**. Itália: Zanichelli, 2002.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=126096>. Acesso em 25 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=126100>. Acesso em 25 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=124481>. Acesso em 25 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=127317>. Acesso em 24 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=128762>. Acesso em 22 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=224330>. Acesso em 25 de setembro de 2007.

<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=133753>. Acesso em 22 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9215.htm. Acesso em 18 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9854.htm. Acesso em 13 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del55.htm. Acesso em 29 de agosto de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del60224.htm. Acesso em 18 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1191.htm. Acesso em 03 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1439.htm. Acesso em 03 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2294.htm. Acesso em 03 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448.htm. Acesso em 18 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2928.htm. Acesso em 29 de agosto de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3683.htm. Acesso em 28 de agosto de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4212.htm. Acesso em 04 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4213.htm. Acesso em 04 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4402.htm. Acesso em 13 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4793.htm. Acesso em 13 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4898.htm. Acesso em 13 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5406.htm. Acesso em 17 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D6163.htm. Acesso em 17 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L6938.htm>. Acesso em 04 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/1970-1979/L6505.htm>. Acesso em 03 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8031.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8181.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L8623.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L9279.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/L15257.htm>. Acesso em 14 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mp/103.htm. Acesso em 18 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lc/125.htm. Acesso em 18 de setembro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil/MPV/Antigas_2003/103.htm. Acesso em 28 de agosto de 2007.

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/LCP/Lcp125.htm>. Acesso em 18 de setembro de 2007.

<http://www.riograndevirtual.com.br/ilhadosmarinheiros/menu.htm>. Acesso em 14 de maio de 2007.

<http://www.serragaucha.com>. Acesso em 14 de outubro de 2007.

http://www.uvibra.com.br/legislacao_lei10989.htm. Acesso em 07 de outubro de 2007.

ANEXO A

DISCURSO DO SUJEITO COLETIVO

DISCURSO DO SUJEITO COLETIVO

No início do Vale dos Vinhedos, a prefeitura ajudou com a terraplanagem, o calçamento, escolas, o correio, telefonia. Mas hoje existe um consenso que o Vale dos Vinhedos está pronto e que a Secretaria de Turismo tem que ajudar outros locais. É difícil... o poder público não ajudou, quem fez fomos nós mesmos. Pelo contrário, o poder público se aproveita da região e cita como exemplo, por ser reconhecida por seus produtos de qualidade, seu empreendedorismo, como região turística, porque a imagem do Vale é boa. Não querem dar importância ao Vale, ou não percebem a importância.

Na parte de sinalização o poder público nem auxiliou, foi com recursos próprios, através da APROVALE e parceria com a VISA, dos cartões. O DAER³⁹ permitiu que colocássemos as placas de sinalização, mas tem que cuidar com a poluição visual.

A questão do asfalto, a pavimentação da principal é do Governo do Estado, faz uns oito anos que existe, mas não é de boa qualidade, o fluxo é grande e não tem acostamentos. Na parte do município, foi feita parceria financeira com a prefeitura, mas nós pagamos a maior parte do asfalto. Já onde falta pavimentação, faz muitos anos que tem o projeto... parece que o prefeito ia assinar esta semana. O poder público teria que fazer a limpeza das estradas, conservar, cortar o mato, deixar tudo florido, porque a paisagem é importante, tem os acessos para ajeitar também. Mas a comunidade teria que ajudar a cuidar e não existe o envolvimento da comunidade... nem sei se eles não vêem o turismo como um incômodo.

Não lembro de ações do poder público específicas para o turismo da região. O diálogo não acontece a partir das vinícolas em separado, mas através da APROVALE. Estamos tentando agendar com o poder público de Garibaldi, pois tem um zumzumzum de que vão construir mais loteamentos. Os empresários teriam que participar mais com o poder público, auxiliando o planejamento. Tem a sub-prefeitura do Vale dos Vinhedos, mas

³⁹ Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem.

é limitada, é pouco atuante. Uma coisa é o distrito Vale dos Vinhedos, que pertence a Bento e outra é a região do Vale dos Vinhedos que é uma bacia.

Tivemos problemas com a Câmara de Vereadores, pois eles queriam aprovar uns loteamentos populares. O vale é uma área rural e nós entendemos que deveria ser caracterizada como rural. A construção do loteamento, não tem nada a ver numa região turística. Nem nos consultaram. É área urbana por extensão, pois na realidade pertence à área rural.

O Plano Diretor de Bento está funcionando, já impediu alguns empreendimentos, mas abrange só Bento. Monte Belo e Garibaldi não tem, por isso obedecer a legislação de Bento. Teria que se elaborar o Plano Diretor entre todas as prefeituras, os secretários de turismo, da agricultura, do meio ambiente. Tem que ser uma política coerente. Um plano para curto, médio e longo prazo, porque senão vira urbano e surge outra região e aí se esquece o Vale dos Vinhedos. Somos cobrados pelas construções; fomos cobrados pelo SPA do vinho, não deveriam permitir construir na vertical, só na horizontal. Os hotéis são benéficos, mas tem que cuidar para não descaracterizar. Como aquela fábrica em Monte Belo que destoa. Desmataram hectares, podiam ter feito em outro local, não precisava ser dentro do Vale.

Com relação à infra-estrutura básica, a rede de esgotos das famílias não é bem feita; tem quem larga direto no arroio. As empresas têm uma legislação a seguir. Isso dá o problema do borrachudo, que até tentou se fazer uma conscientização, junto com a Secretaria do Meio Ambiente e parece que melhorou um pouco. Na questão de iluminação, tivemos que usar recursos próprios pra puxar, pois falta iluminação pública. Ah, a segurança... o Vale está muito visado e estão acontecendo muitos roubos, seqüestros. Teria que ter um posto policial. Nós estamos nos preparando para cercar a área... mas é muito mais receptivo chegar na área aberta.

Uma das grandes questões são as invasões. O poder público tem que controlar as invasões, os loteamentos populares que estão se criando, e os moradores não poderiam vender para qualquer um. Não é dentro do Vale, mas está entrando no vale. Quem vem pra cá, o que enxerga? Uma grande favela. É a mesma coisa no outro acesso, tem que atravessar uma favela. Ah, uma coisa que tem que ser feita logo é tornar a paisagem de parreiral como patrimônio do Vale, porque por uma série de questões históricas hoje está valendo mais a pena vender o terreno para um loteamento do que para plantar parreira e

se a gente perder o parreiral perde também o caráter turístico. Se você quer comprar uma terra pra plantar parreira, está muito caro.

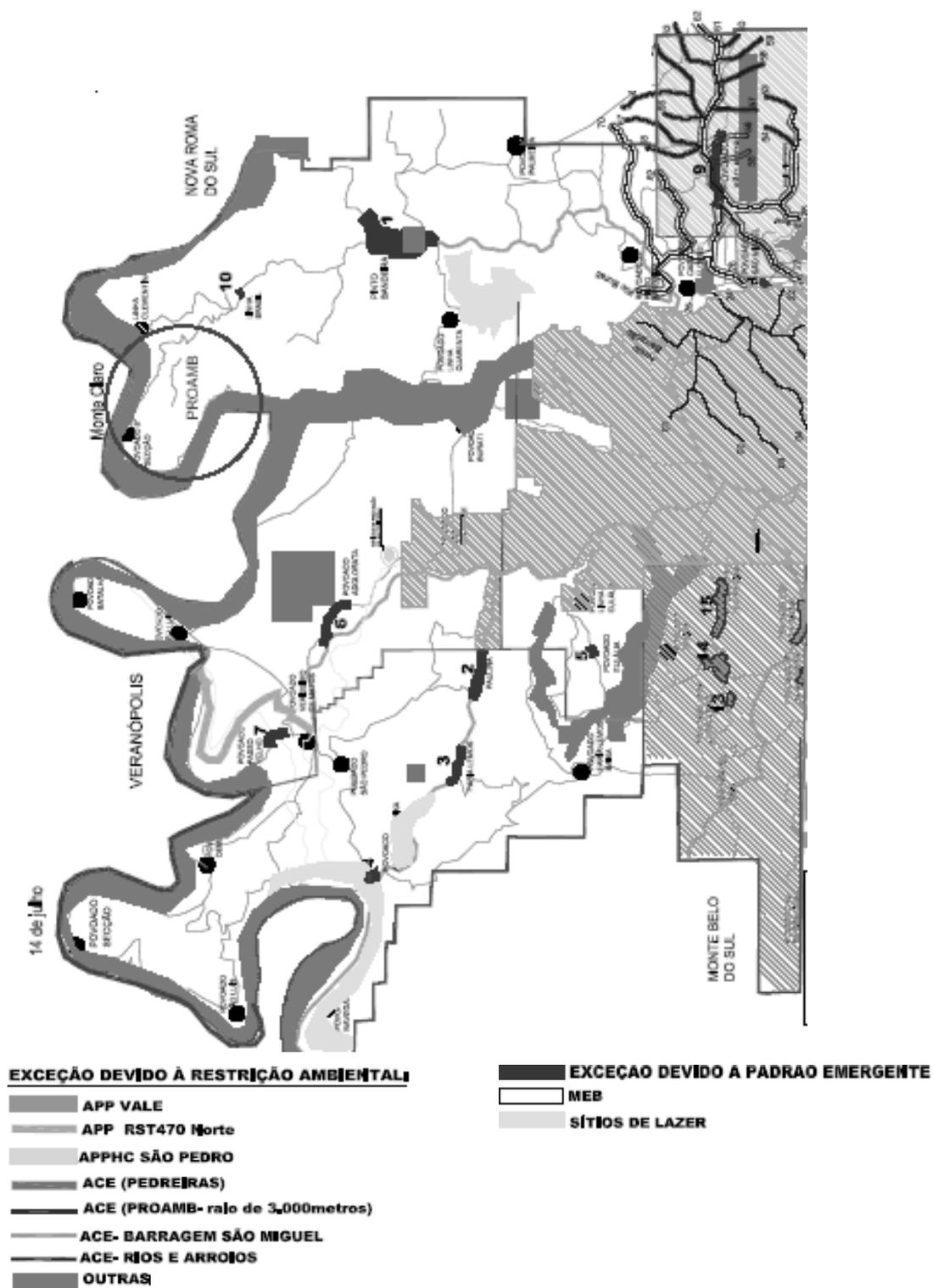
O Ministério do Turismo tem trabalhado aqui, com o projeto Economia da Experiência, mas poucos participaram. Talvez seja muito teórico. Falta um trabalho de envolvimento com a comunidade; eles querem aproveitar a parte boa do turismo, mas não fazem sua parte, porque se o poder público não consegue atender, cada um teria que fazer sua parte.

O poder público não auxilia na divulgação do enoturismo, quem divulga são as vinícolas. Teriam que divulgar o Vale dos Vinhedos no País e no exterior, porque o Vale está sendo reconhecido.

Outra coisa que dificulta são as taxas, os impostos, sobre o vinho, que são muito altos e dificultam a comercialização do nosso produto. Para exportação existe muita burocracia também e no entanto tem muito vinho de fora que está sendo vendido a um preço muito baixo aqui. O poder público deveria proteger nosso produto!

ANEXO B
MAPA DA ZPPVV

MAPA DA ZPPVV



Fonte: IPURB (2006).

ANEXO C
LEGISLAÇÃO PARA ZPPVV

LEGISLAÇÃO PARA ZPPVV

SEÇÃO XVII

ZONA DE PRESERVAÇÃO A PAISAGEM DO VALE DOS VINHEDOS

URBANA- ZPPVV

Art. 69 - A ZPPVV (urbana) tem como características as áreas hoje destinadas à viticultura.

Art. 70 - Estas zonas serão protegidas e preservadas, incentivando a vitivinicultura.

Art. 71 - Só poderão ser substituídos por novas áreas de cultivo na mesma propriedade, devendo ser incentivado o desenvolvimento de novas áreas de cultivo.

Art. 72 - São permitidos os usos do solo temporário e simultâneo à cultura da uva.

Art. 73 - Os vinhedos e a linha do horizonte estão protegidos de forma que nenhuma edificação poderá seccioná-la, observada de qualquer ponto da via pública da qual a propriedade tem acesso.

Art. 74 - A ZPPVV (urbana) fica delimitada, conforme mapa Anexo 3.

Art. 75 - São usos permitidos:

I - na primeira Banda de 200,00m de largura contados a partir da Rodovia do Vinho, sentido transversal, serão permitidos: residencial unifamiliar, atividades de comércio e serviços vinculados à residência e comércio e serviços voltados ao turismo de maneira especial àqueles voltados à vocação do Vale dos Vinhedos. O lote mínimo será de 1.000,00m²;

II - após os 200,00m além dos usos permitidos na primeira banda será permitido também parcelamento de solo sob forma de sítios de recreio com cota ideal de 2.500,00m² e condomínios fechados, com cota ideal de 800,00m² por residência unifamiliar tendo esses 55% (cinquenta e cinco por cento) de área de uso comum.

Art. 76 - São índices construtivos permitidos na ZPPVV (URBANA)

I – IA (Índice de aproveitamento): 0.4;

II – TO (Taxa de ocupação) : 50%.

Parágrafo único - Os núcleos consolidados, em situação irregular, até a promulgação desta lei serão estudados caso a caso para obter a sua aprovação dentro das novas características prescritas acima.

DA ESTRUTURAÇÃO ESPECÍFICA DO ESPAÇO RURAL

CAPÍTULO I

DO ZONEAMENTO RURAL

SEÇÃO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 161 - As zonas de uso de que trata o presente capítulo estão graficamente representadas na planta de zoneamento rural, conforme anexo 9, passando a fazer parte integrante da presente lei.

Art. 162 - Modelo Espacial Básico – MEB é o conjunto de regulamentos de ocupação e uso do solo na área rural com predominância agrícola, turística, agroindustrial e de conservação.

Parágrafo único - O funcionamento MEB está especificado no Título IV, Capítulo II, Seção II desta Lei.

Art. 163 - Para efeito da aplicação desta lei são criadas as seguintes zonas de uso do solo rural:

I - Distrito do Vale dos Vinhedos: Área de Proteção a Paisagem Vale dos Vinhedos (APP VALE);

II - Distrito de São Pedro – Área de Proteção Paisagística Ambiental ao patrimônio Histórico e Cultural (APPAHC);

III - Distrito de Tuiuty;

IV – Distrito de Faria Lemos;

V - Distrito de Pinto Bandeira.

SEÇÃO II

DO DISTRITO DO VALE DOS VINHEDOS

Art. 164 - Distrito do Vale dos Vinhedos – (APP VALE) tem como vocação natural consolidada, a vitivinicultura, cuja cultura, ocupação do solo e paisagem fica protegida na forma desta lei.

Art. 165 - Ficam estabelecidas como normas de proteção do Vale dos Vinhedos:

I – Delimitação – A totalidade da área do Distrito do Vale dos Vinhedos, conforme mapa do zoneamento;

II – Elementos protegidos – Os vinhedos e a linha do horizonte;

III – Condições de proteção – As áreas hoje destinadas à viticultura ficam protegidas de forma permanente e somente poderão ser utilizadas para outros fins que excluam a viticultura se substituídos por novas áreas de cultivo dessa cultura na mesma propriedade, bem como será incentivado o desenvolvimento de novas áreas de cultivo.

Art 166 - Serão permitidos usos do solo temporários e simultâneos à cultura principal que é a viticultura.

Art. 167 - A linha do horizonte está protegida de forma que nenhuma edificação poderá secciona-la, observada desde qualquer ponto da via pública da qual a propriedade tem acesso.

Parágrafo único - No Vale dos Vinhedos ficam instituídos os aglomerados considerados “Exceções Devidas a Padrão Emergente – EPE”, cujas delimitações, padrões de ocupação, parcelamento e uso estão especificados no Título IV, Capítulo II, Seção XII, desta lei. Mesmo nestes casos os parâmetros de proteção da paisagem prevalecem. São eles:

I – Aglomerado Funcional 8 da Graciema;

II – Aglomerado Multifuncional 15 da Graciema;

III – Aglomerado Multifuncional 40 da Leopoldina;

IV – Aglomerado Funcional da Suvalan;

V – Aglomerado Funcional 6 da Leopoldina.

Fonte: IPURB, 2006.

ANEXO D

CONSTRUÇÃO SPA DO VINHO

CONSTRUÇÃO SPA DO VINHO



Fonte: acervo da autora.

ANEXO E

TERRENOS RURAIS À VENDA NO VALE DOS VINHEDOS

TERRENOS RURAIS À VENDA NO VALE DOS VINHEDOS



Fonte: acervo da autora.

ANEXO F

HABITAÇÕES IRREGULARES NO VALE DOS VINHEDOS

HABITAÇÕES IRREGULARES NO VALE DOS VINHEDOS

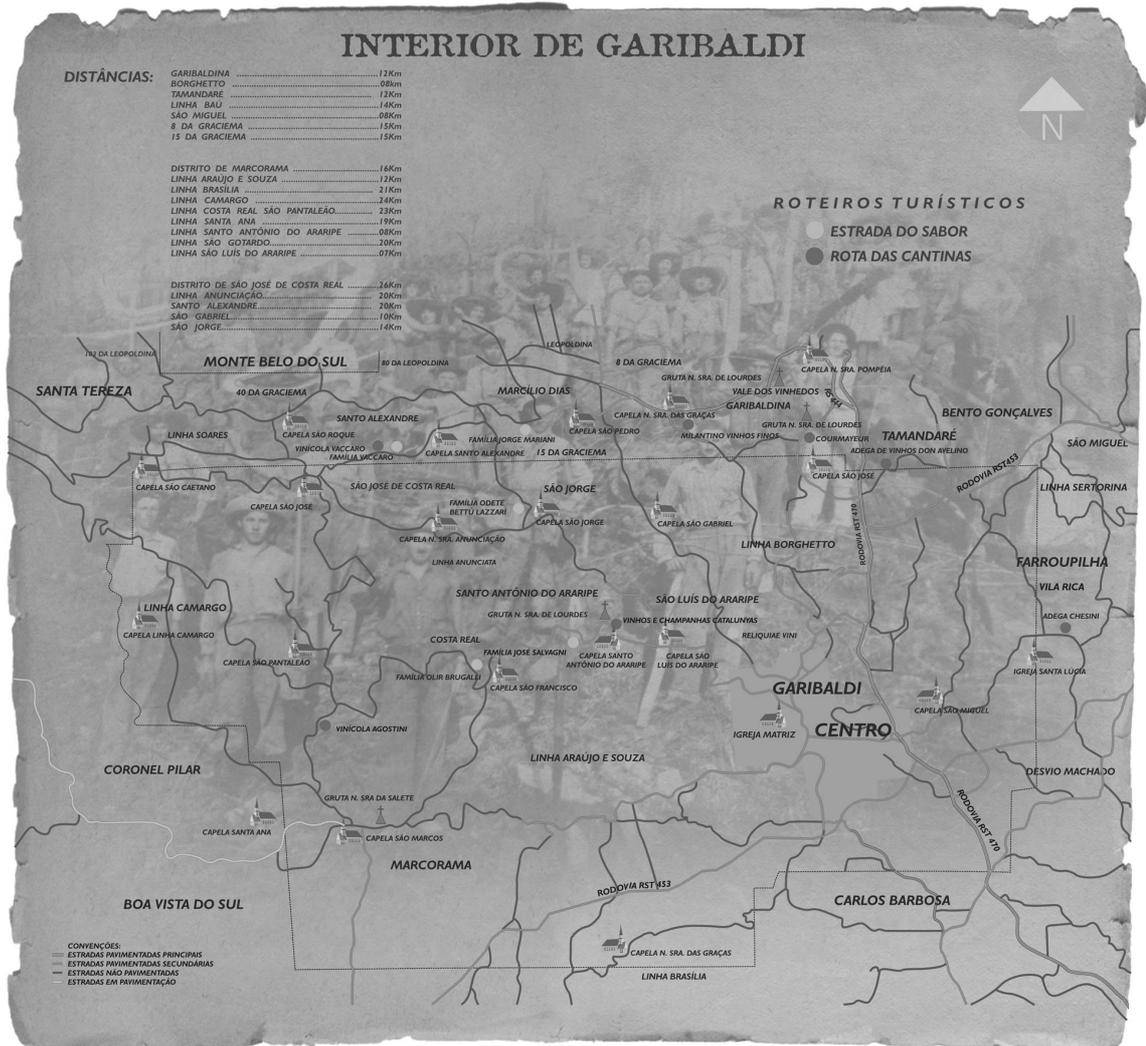


Fonte: acervo da autora.

ANEXO G

MAPA DA CIDADE DE GARIBALDI

MAPA DA CIDADE DE GARIBALDI



Fonte: Prefeitura Municipal de Garibaldi, 2007.

ANEXO H

CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS

CONDOMÍNIO RESIDENCIAL NO VALE DOS VINHEDOS



Fonte: acervo da autora.

ANEXO I

INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIAS EM GARIBALDI

INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIAS EM GARIBALDI

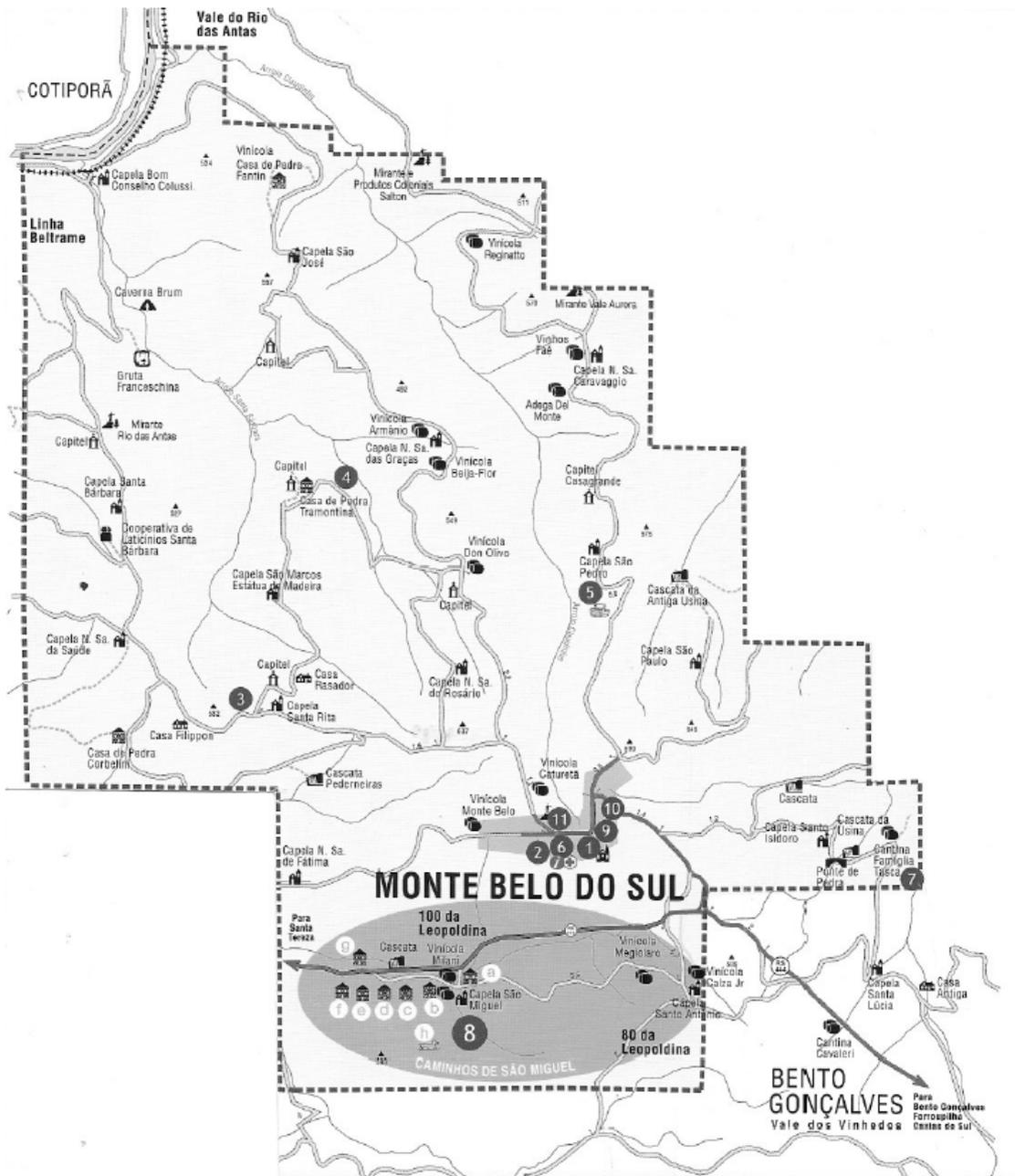


Fonte: acervo da autora.

ANEXO J

MAPA DA CIDADE DE MONTE BELO DO SUL

MAPA DA CIDADE DE MONTE BELO DO SUL



Fonte: Prefeitura de Monte Belo do Sul, 2007.

ANEXO K

INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIA EM MONTE BELO DO SUL

INSTALAÇÃO DE INDÚSTRIA EM MONTE BELO DO SUL



Fonte: acervo da autora.

ANEXO L

**AÇÕES DA SECRETARIA DE CULTURA E TURISMO DE MONTE
BELO DO SUL**

AÇÕES DA SECRETARIA DE CULTURA E TURISMO DE MONTE BELO DO SUL

- I.catálogos impressos contendo informações publicitárias, dados do Município, bem como roteiro para visitação;
- II.convênio com a iniciativa privada, apoiando empreendimentos turísticos, como hotéis, parques, spas, e outros;
- III.trabalhos de programação visual da paisagem urbana e rural para orientação do turista;
- IV.apoio à realização de congressos, simpósios e seminários;
- V.implantação dos equipamentos urbanos de apoio ao turista;
- VI.incentivo à construção de locais de hospedagem e de programas de recuperação de imóveis de interesse cultural;
- VII.promover parcerias com proprietários rurais, visando ao desenvolvimento do turismo rural;
- VIII.ampliação, organização e divulgação dos roteiros e eventos culturais, históricos e ecológicos;
- IX.ampliação dos roteiros turísticos;
- X.incentivo à criação do Fundo de Turismo (FUNTUR);
- XI.implantação de locais para desenvolvimento de agro-negócios;
- XII.incentivo ao desenvolvimento do artesanato como atividade ligada ao turismo;
- XIII.treinamento para funcionários do comércio e prestação de serviços para melhor atender os clientes e turistas através da realização de programas de parcerias com o SEBRAE, SENAC, SENAI e outras entidades congêneres, bem como com a iniciativa privada.

Fonte: Prefeitura Municipal de Monte Belo do Sul, 2007.

ANEXO M

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM O PODER PÚBLICO

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM O PODER PÚBLICO

1. Números de turistas na cidade e demais dados estatísticos.
2. Qual a representatividade da atividade turística para o município, em termos percentuais, segundo os setores? Valor estimado de gastos diários?
3. Qual a verba do município destinada para o turismo? Percentual quanto às demais secretarias.
4. O Vale dos Vinhedos contribuiu para o turismo no município? Existe alguma forma de mensurar?
5. Quantas empresas no VV? Por setores, qual sua contribuição sócio-econômica para o município?
6. Qual o papel do poder público com relação ao enoturismo? Suas responsabilidades?
7. Como o poder público municipal se comporta com relação ao VV? É dada importância? De que forma? Como local turístico ou como zona industrial?
8. O plano diretor/lei orgânica contempla ações direcionadas ao enoturismo no VV?
9. Qual o diálogo existente entre o poder público e os vitivinicultores do VV?
10. São realizadas atividades promocionais (de Marketing) focando o VV?

ANEXO N

**ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM A INICIATIVA PRIVADA NO
VALE DOS VINHEDOS**

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM A INICIATIVA PRIVADA NO VALE DOS VINHEDOS

1. Nome da empresa.
2. Há quantos anos no Vale dos Vinhedos?
3. Quantos funcionários possui?
4. Quantos litros produz?
5. Qual a infra-estrutura para receber visitantes?
6. Qual o diálogo existente entre poder público e o setor vitivinícola (ou a empresa específica)?
7. As interferências do poder público se dão em nível regional (municipal), estadual, federal?
8. O poder público participa no desenvolvimento do enoturismo e de que forma?
9. Quais ações foram realizadas e quais as conseqüências percebidas?
10. Quais ações devem ser realizadas pelo poder público para melhor desenvolver o enoturismo local, ou seja, o que está faltando?