



PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural

ISSN: 1695-7121

info@pasosonline.org

Universidad de La Laguna  
España

Tonini, Hernanda

Políticas públicas e turismo: enoturismo no Vale dos Vinhedos/RS

PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol. 6, núm. 2, abril, 2008, pp. 213-229

Universidad de La Laguna

El Sauzal (Tenerife), España

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88160206>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## Políticas públicas e turismo: enoturismo no Vale dos Vinhedos/RS

**Hernanda Tonini<sup>1</sup>**

(Brasil)

---

**Resumo:** Diferentes segmentos objetivam consolidar a atividade turística em um produto, comercializando lazer, cultura, passado e presente, buscando atender às motivações do turista. Neste sentido, o presente artigo objetiva analisar o papel do Estado e das políticas públicas relacionadas a uma tipologia turística em ascensão: o enoturismo, cujas viagens são motivadas a partir do interesse pelo vinho e pela região produtora como um todo. Através de metodologia qualitativa, foi realizada uma pesquisa descritivo-exploratória, caracterizando-se em um estudo de caso no Vale dos Vinhedos. O levantamento de dados compreendeu entrevistas com representantes da iniciativa privada local e Secretários de Turismo de Bento Gonçalves, Monte Belo do Sul e Garibaldi. Dentre os resultados, existiu a presença do poder público em pontos cruciais para a formação da rota, no entanto, a falta de uma política específica para o enoturismo tende a comprometer o desenvolvimento do Vale dos Vinhedos.

**Palavras-chave:** Turismo; Estado; Políticas públicas; Enoturismo; Vale dos Vinhedos

---

**Abstract:** 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 a touristic typology in growth: the wine tourism, trips motivated from the interest in the wine and the producer region. The qualitative field method was implemented through descriptive-exploratory research characterized by a case study in the Vale dos Vinhedos. 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 Government participate in important points to build the route, however the lack of a policy specifically targeted to the wine tourism tends to compromise its development in the Vale dos Vinhedos.

**Keywords:** Tourism; Government; Public Policy; Wine Tourism; Vale dos Vinhedos

---

---

<sup>1</sup> • Hernanda Tonini. Especialista em Gestão Empresarial (FGV) e Mestre em Turismo (UCS). E-mail: htonini@hotmail.com

## Introdução

Enquanto fenômeno do deslocamento consolidado na sociedade atual, o turismo vem adquirindo importância e criando novos desafios em termos econômicos, sociais, políticos e culturais, atingindo proporções nunca vistas nas viagens de outros tempos da humanidade, bem como significados diferentes. A atividade turística ganha novas formas, objetivando atingir um número cada vez maior de consumidores – os turistas – indivíduos que viajam por motivações diversas. Paralelo a este crescimento, faz-se necessário maior atenção por parte dos envolvidos no setor, pois existem consequências negativas que comprometem o ambiente onde o turismo ocorre. Neste sentido, o poder público possui papel fundamental ao elaborar políticas de incentivo e ao mesmo tempo de controle e planejamento da atividade. Com relação a isso, Beni (2006) destaca que no Brasil, o descaso político com o setor turístico tem sido grande, resultando em sérios problemas sócio-ambientais e culturais visíveis na atualidade.

O presente artigo objetiva discutir o papel das políticas públicas nacionais que influenciaram de alguma forma o turismo no país, focando uma tipologia mais especificadamente: o enoturismo. Formado por elementos paisagísticos e culturais de regiões produtoras de vinhos, as viagens motivadas por estes aspectos têm origem em países europeus, tradicionalmente vitivinícolas (Hall *et al*, 2004). Devido aos processos migratórios, em especial a partir do século XVI, o cultivo da uva difundiu-se pelos demais continentes. Nas últimas décadas, países do chamado Novo Mundo (aqueles onde a produção de vinhos não possui tradição secular) aderiram à divulgação do vinho e sua região associado 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, localizado entre os municípios Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul. O local tem sido 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 dos Vinhedos 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.

## Procedimentos metodológicos

O presente estudo de cunho qualitativo, ao focar sua análise no âmbito das políticas públicas e sua relação com o enoturismo no Vale dos Vinhedos, compreendeu 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.

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, do 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, para realização de entrevistas semi-estruturadas. 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 nove representantes para compor o grupo 1, 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. Os resultados obtidos foram tabulados utilizando-se a técnica de Lefèvre e Lefèvre (2003), construindo o discurso do sujeito coletivo, em primeira pessoa, destacando as idéias centrais. No momento em que os resultados

das entrevistas tornaram-se repetitivos, foi determinado o encerramento das mesmas para ser realizada uma amostragem inicial.

A segunda parte da amostra foi construída de entrevistas semi-estruturadas, junto aos representantes do poder público de Bento Gonçalves, Garibaldi e Monte Belo do Sul, responsáveis pelo desenvolvimento do turismo na esfera municipal (secretários de turismo municipais), fazendo parte do grupo 2.

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.

### O enoturismo

Nas últimas décadas, o turismo de massa tem se feito acompanhar de outras propostas turísticas, mais segmentadas, entre elas as ofertas enoturísticas, caracterizadas pelos deslocamentos motivados pelo interesse em conhecer determinada região produtora de vinhos. A essência desta prática é o vinho, pois se o mesmo não existisse no contexto da atividade, este tipo de turismo poderia ser chamado de ecoturismo, turismo rural, ou ainda outras tipologias de consumo de lazer, visto que ocorre com maior frequência no ambiente rural (Charters; Ali-Knight, 2002). As referências quanto ao vinho, uma bebida nascida da fermentação da uva, remetem à Antiguidade, pois sementes de videira foram encontradas na Geórgia, datadas de 7000 a.C. Entretanto, sua inclusão em produtos turísticos específicos é mais recente, datando de 1920. Ainda assim, roteiros de vinhos oficializados e organizados tornaram-se mais comuns a partir da década de 1970, na Europa, e nos últimos anos em outros países, como é o caso do Brasil (Hall *et al.*, 2004).

Diversos autores (Corigliano, 2000, Charters; Ali-Knight, 2002, Hall *et al.*, 2004) propõem categorias para os enoturis-

tas, visto que nem todos os visitantes possuem a mesma motivação com relação ao vinho e sua região produtora. Embora os termos utilizados por cada um destes autores seja diferente, a idéia central é comparilhada, baseando-se nos visitantes que possuem grande conhecimento sobre vinhos e interesse pela localidade, até aqueles que visitam as rotas acompanhando outros grupos ou interessados apenas em beber qualquer tipo de vinho. 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).

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, além das transformações culturais que ocorrem. A complexidade de relacionamento não diz respeito apenas à variável econômica, mas também àquelas de natureza extra-econômica, derivadas principalmente da relação dinâmica entre o setor público e o privado. 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 rota de vinhos apresentada por Corigliano (2000), é de um sistema de oferta turística que possui, em um determinado percurso, vinícolas abertas ao público, vinhedos, museus, edifícios históri-

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

A Assembléia das Regiões Vitícolas Europeias (AREV) desenvolveu uma metodologia para criação de rotas de vinhos, acreditando na coordenação e organização dos diversos participantes envolvidos, dividida em cinco grupos (Hall *et al*, 2004):

- 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: responsável 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 ope-

radores de viagens, distribuidores, associações (culturais, recreativas, de esportes, da natureza e ambiental, gastronômicas e outras), escolas e demais estabelecimentos de ensino, 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.

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 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 do 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.

O turismo vem ganhando destaque no poder público, devido principalmente ao incremento de sua participação na economia. Em contrapartida, os governantes possuem responsabilidades e funções quanto ao desenvolvimento da atividade, conforme será abordado no tópico a seguir.

### **Estado e turismo: uma relação complementar**

O Estado é uma formação secular diretamente relacionada à coletividade, melhor dizendo, ao equilíbrio dos conflitos entre 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, utilizado 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, como uma nova forma de demagogia, 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 turismo, 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-desenvolvimento. Deparam-se com situações críticas de estrutura devido ao *boom* de construções do setor, 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 (Wilkinson, 1997). Embora essas análises e esses alertas venham sendo realizados há algumas décadas, muitos governantes encaram a atividade turística de forma amadora e simplista, considerando-o ainda uma salvação, que exige 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: 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 seria 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 se fez mais presente após a Grande Depressão de 1930, quando o setor de serviços tornou-se mais visível. O 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 gover-

nantes 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 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 inclui 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: 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: 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 consequências 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 vem 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 – sinôni-

mo 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: 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 (Beni, 2006).

Paralelamente ao fato de que o turismo pode colaborar com o Estado, este precisa fomentá-lo. É fundamental que esta interdependência 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: 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: 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, muitas vezes é possível identificar que algumas ações do poder público refletem em resultados privados.

Lickorish e Jenkins (2000: 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 resignificação 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: 77).

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 (Dias, 2003: 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 consequências 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 informa-



ções;

- promover os destinos nacionais no exterior e em nível nacional/regional/local.

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, 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 (Cruz, 2000).

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, enquanto alternativa fácil para consumo do tempo livre dos cidadãos de países dominantes.

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 infraestrutura 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.

O envolvimento do Estado com o turismo é diferente nos países, pois cada um atribui determinada importância à atividade, podendo existir maior ou menor descentrali-

zação 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.

Em função desta inter-relação e interdependência entre o Estado e o turismo, identificou-se neste artigo como sendo uma relação complementar. O poder público complementa a atividade turística a partir de suas responsabilidades para desenvolvê-la e, em contra-partida, o turismo possibilita benefícios que o Estado incorpora em seus discursos. Cabe salientar que é, acima de tudo, uma relação dinâmica, pois envolve agentes evolutivos e não estáticos.

No Brasil existe um aumento na preocupação do Estado com o turismo brasileiro nos últimos anos, alicerçado na importância econômica que a atividade vêm desempenhando. 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 infraestrutura 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 histórica política de turismo no Brasil, cujos moldes permanecem até hoje, baseada no estímulo fiscal e financeiro para empreendimentos privados como forma de geração de 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, visto a carac-

terística natural do turismo ser excludente do ponto de vista físico e financeiro.

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 no país 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 a seguir na rota Vale dos Vinhedos.

### Políticas públicas no Vale dos Vinhedos

#### *Breve histórico*

As vinhas foram introduzidas no Brasil pelos portugueses desde seu descobrimento, em 1500. No entanto, a concretização da vitivinicultura veio a ocorrer após o processo migratório, ao final do século XIX, quando um grande contingente de europeus deslocou-se para o país, na tentativa de abandonar a miséria lá caracterizada e encontrar uma nova chance em outros locais. Com a fixação dos imigrantes italianos no Rio Grande do Sul, o cultivo da uva ganhou expressão e, da produção para consumo local, o vinho passou a ser comercializado para cidades maiores, como Porto Alegre e Montenegro (De Paris, 1999).

Com 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, Zemith, 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.

Durante o século XX, foram organizadas cooperativas entre os produtores da região da Serra Gaúcha, objetivando melhorar a comercialização de seus vinhos. No entanto, este propósito não foi realmente atingido no decorrer das décadas seguintes e, a partir de 1970, com o descontentamento com a margem de lucro sobre o vinho, os associados buscaram novas alternativas. Com isso, utilizaram as uvas para a produção de vinhos próprios, iniciando um processo de pequenas vinícolas. 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 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 Florestas, 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 Vinhedos<sup>1</sup>, 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 engarrafados na origem. O reconhecimento da indicação de procedência foi conquistado junto ao INPI apenas em 2002 (Tonietto, 2005).

Paralelamente, os proprietários das vinícolas perceberam no turismo mais uma forma de melhorar a comercialização de seus vinhos, investindo no desenvolvimento da atividade enoturística a partir da década de 1990, divulgando a rota Vale dos Vinhedos<sup>2</sup>, nome também utilizado com a conquista da Indicação de Procedência para os vinhos.

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.

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).

### **Resultados**

Em um primeiro momento da pesquisa, o resultado das entrevistas realizadas junto à iniciativa privada do setor vitivinícola da região, os empresários não identificaram ou reconheceram ações do poder público de relevância para o desenvolvimento da rota. Em uma visão geral a partir do resultado das entrevistas, o apoio por parte do poder público é percebido como 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. Segundo os entrevistados do grupo 1, os méritos do Vale dos Vinhedos seriam resultado de um esforço e uma vontade que nasceu da iniciativa privada, obtendo pouco ou nenhum auxílio do poder público, que aos poucos se isentou de suas funções. Algumas pesquisas recentes vão ao encontro desta hipótese (Fávero, 2004; Valduga, 2007).

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. A iniciativa foi do governo federal, repassando a fiscalização e o funcionamento das formações populacionais de imigrantes ao nível governamental do estado (Caprara; Luchese, 2005). Esta ação foi responsável pelo início da 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, o espaço rural foi ficando à margem do sistema capitalista, ou sendo aos poucos englobado pela sua lógica de produção 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. Em alguns casos, essa revitalização pode acontecer ou é colaborada pelo turismo, como pôde ser verificado no Vale.

A falta de uma política adequada para o ambiente rural brasileiro é criticada por alguns autores (Bauanain; Pires, 2003; Oliveira, 2001), e acaba por incidir diretamente na atividade turística realizada no espaço rural, o que é vivenciado no Vale dos Vinhedos. Na tentativa de garantir a sobrevivência de suas atividades e consequentemente 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 às cooperativas, com os próprios produtores começando 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 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

Segundo os resultados do grupo 1, os principais motivos para a criação da APROVALE 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. A inexistência de políticas integradas que objetivassem o desenvolvimento da localidade, mantendo seu aspecto rural e predominantemente agrícola, foi verificado nos diferentes níveis de governo através da pesquisa documental. A grande contribuição do poder público (e pode-se considerar

essencial para o desenvolvimento do Vale dos Vinhedos) foi a base institucional fornecida pela EMBRAPA para concretização da idéia do de indicação de procedência e proteção dos produtos da região.

A união entre vinhedos e turistas foi concretizada por uma associação do poder público. 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 infraestrutura 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 Serra Gaúcha reuniram-se para criar a Associação de Turismo da Serra Nordeste (ATUASERRA). 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)<sup>3</sup>. 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, Jaime Milan, a ATUASERRA não pode ser considerada um par-

ceiro 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. Com isso, a ATUASERRA deixa de ser um órgão de planejamento para tornar-se um órgão de comercialização.

Com o Programa de Regionalização do Turismo, implantado pelo Governo Federal desde 2003, determinando as diretrizes que deveriam ser seguidas pelas regiões e municípios turísticos, a base local tornou-se gestora das questões turísticas. Com isso, para analisar o enoturismo no Vale dos Vinhedos, é fundamental analisar os instrumentos e políticas utilizados pelo poder público municipal das cidades envolvidas no Vale. Apenas nos últimos anos que os governantes locais passaram a se dedicar a um pensamento político para desenvolver a região.

Bento Gonçalves estruturou um Plano Diretor que abrange a região do Vale, protegendo sua paisagem de parreirais (a linha do horizonte), na tentativa de fortalecer e perpetuar o enoturismo. Foi delimitada a Zona de Preservação à Paisagem do Vale dos Vinhedos (ZPPVV), que recebe restrições quanto ao seu uso, sendo permitida a produção vitivinícola na região, impedindo a construção de edificações que venham a seccionar a paisagem (IPURB, 2007). Mesmo assim, existem alguns empreendimentos no Vale que estão em desacordo com esta proteção, pois sua instalação antecedeu as definições do Plano Diretor.

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).

Os entrevistados de ambos os grupos 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.

O interesse presente na legislação municipal em combater o êxodo rural ou em or-

denar o território não é suficiente para evitar a especulação do solo verificada no Vale. O uso do solo muitas vezes deixa de cumprir a função social proposta pelo poder público nas suas diferentes esferas, e passa a fazer parte de uma função econômica devido a sua valorização em espécie, paralela à desvalorização do produto da área rural. Alguns proprietários comercializaram suas terras, onde antes eram cultivados parreirais, e outros terrenos estão à venda. 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. 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. Infelizmente este pensamento é influenciado pelos interesses privados, não sendo verificado durante as entrevistas uma preocupação com relação ao aspecto social que envolve esta ocupação inadequada.

O poder público tem que controlar as invasões, os loteamentos populares que estão se criando. E os moradores não poderiam vender para qualquer um. Isso prejudica o meio ambiente. Mas quando já está construído fica mais difícil. 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. Mas 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 mais valendo a pena vender o terreno para um loteamento do que para plantar parreira e se agente perder o parreiral perde também o caráter turístico (entrevistado nº 2).

No âmbito das políticas federais, estaduais e municipais, é dever do Estado ordenar o território e possibilitar a todos os cidadãos uma habitação digna, com saneamento adequado, além de outras necessidades do ser humano. No entanto, as reivindicações por parte dos proprietários das viní-

colas se relacionam quase que exclusivamente ao interesse em melhorar os acessos para o Vale dos Vinhedos, que em todas suas direções está cercado por moradias irregulares, o que prejudicaria a vinda de turistas.

Enquanto Bento Gonçalves busca a proteção da região turística, o município de Garibaldi não atua de forma similar no local. Com relação ao ambiente rural, o Plano Diretor 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. Com isso, foi verificada a instalação de um condomínio residencial e indústrias de segmentos diversos no Vale, expondo os objetivos antagônicos da municipalidade e das empresas privadas com relação à região.

Na visão da secretária de Turismo de Garibaldi, Ivane Fávero, o Vale dos Vinhedos é muito importante para o turismo na região, pois é um dos principais atrativos, mas a comunidade de Garibaldi não tem consciência de que faz parte do Vale, devido a sua imagem pública atrelada ao município vizinho, Bento Gonçalves. Ao considerar a forte influência privada na 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 local. Ainda sob sua ótica, 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 o uso do espaço em que está inserido o Vale. Para um representante do grupo 1:

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 ouve um choque de interesses, porque algumas vinícolas tentaram comprar pra tentar manter o parreiral, mas o que valeu foi o dinheiro (entrevistado nº 09).

Monte Belo do Sul, um pequeno município predominantemente agrícola, possui duas vinícolas pertencentes ao Vale dos Vinhedos e também elaborou seu Plano Diretor, cujas finalidades abrangem o fomento à cultura e ao turismo, buscando integrar-se aos municípios vizinhos. No entanto, no que tange ao Vale dos Vinhedos, o poder público aprovou a construção de uma indústria na região, descaracterizando o ambiente rural e causando descontentamento por parte dos demais entrevistados.

Em entrevista com o Secretário de Cultura e Turismo, Álvaro Manzoni, 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”.

A legislação de Monte Belo do Sul não possui ações específicas para a região pesquisada. Segundo o Secretário, as discussões em nível regional acontecem com maior frequência através da ATUASERRA, considerando-a como uma importante instituição para o contexto turístico regional. Ainda na sua visão, 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, possibilitando o desenvolvimento da atividade como um todo.

### Considerações finais

O Estado é responsável por planejar o melhor uso dos bens pertencentes ao seu território, desenvolvendo as atividades con-

cernentes a suas características, na tentativa de minimizar os problemas. No Brasil, o poder público 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 questiona-se da necessidade deste aporte para a população brasileira, no entanto, a teoria nem sempre foi colocada em prática.

No Rio Grande do Sul, o poder público focou a instalação de indústrias de diferentes segmentos, 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.

Embora uma das diretrizes do Ministério do Turismo esteja relacionada à qualificação e sensibilização para o turismo, percebemos 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 das pessoas em geral, 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 foi verificado.

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 identificadas durante as entrevistas no Vale, são plenas de interesses individuais ou do grupo ligado ao turismo. Não pretendemos neste artigo discutir tais interesses, apenas ressaltar que o Estado deveria governar o espaço para todos os cidadãos, lidando constantemente com situações de sobrevivência mínima versus a pressão capitalista.

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 os parreirais, 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 da pesquisa em descobrir as políticas públicas direcionadas ao enoturismo foi logo surpreendido pela sua inexistência. No entanto, indiretamente, tanto o poder público quanto os vitivinicultores presentes no Vale dos Vinhedos atuam no enoturismo nesta rota, seja de forma positiva ou negativa.

A análise dos documentos legais, associada às informações obtidas durante as entrevistas, permitem identificar 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.

Para melhor identificar as ações do poder público no Vale, foi organizado o quadro 1.

O grande problema do Vale dos Vinhedos não parece ser a falta de participação do poder público, pois este atua de modo a colaborar com a região, embora não da forma como os autores estudados sugerem ser o papel dos governantes com relação ao turismo. A dificuldade reside na falta de diálogo entre os diferentes envolvidos, seja do poder público,

**Quadro 1: Ações do Poder Público na Rota Enoturística Vale dos Vinhedos. Fonte: a autora.**

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.
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”.



da iniciativa privada, dos pequenos agricultores, da comunidade local, visto que os mesmos possuem muitas vezes interesses antagônicos. Apesar da atuação da ATUA-SERRA 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 na 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.

## Referências

- Anne Joyce Angher (coord.)  
2002 "Constituição da República Federativa do Brasil". São Paulo: Rideel.
- APROVALE  
2004. "Estatuto da Associação dos Produtores de Vinhos Finos do Vale dos Vinhedos". Bento Gonçalves.
2006. Material fornecido pela Assessoria de Imprensa. Bento Gonçalves.
- Barretto, Margarita  
1995 "Manual de iniciação ao estudo do turismo". 11. ed. Campinas: Papirus.
- 2003 "Turismo, políticas públicas e relações internacionais". Campinas: Papirus.
- Beni, Mário Carlos  
2004 "Análise estrutural do turismo". 10. ed. atualizada. São Paulo: SENAC.
- 2006 "Política e planejamento de turismo no Brasil". São Paulo: Aleph.
- Buainain, Antônio Márcio e Pires, Daniela  
2003 "Reflexões sobre reforma agrária e questão social no Brasil". I Seminário Internacional Justiça Agrária e Cidadania, São Paulo.
- Câmara Municipal de Vereadores de Garibaldi  
Disponível em  
<http://www.camaragaribaldi.rs.gov.br>.  
Acesso em 15 de outubro de 2007.
- Câmara Municipal de Monte Belo do Sul  
2007 "Plano Diretor de Monte Belo do Sul". Monte Belo do Sul.
- Caprara, Bernardete Schiavo e Luchese, Terciane Ângela  
2005 "Da colônia Dona Isabel ao Município de Bento Gonçalves – 1875 a 1930". Bento Gonçalves: VISOGRAF.
- Caprara, Bernardete Schiavo e Luchese, Terciane Ângela  
2001 "Bento Gonçalves: história e memória – distrito do Vale dos Vinhedos". Bento Gonçalves: Tipograf.
- Castells, Manuel  
2000 "A economia informacional: economia, sociedade e cultura". A sociedade em rede. Vol.1. São Paulo: Paz e Terra.
- Charters, Steve e Ali-Knight, Jane  
2002 "Who is the wine tourist?" Tourism management. Vol. 23. London: Elsevier.
- Corigliano, Magda Antonioli  
2000 "Strade del vino ed enoturismo: distretti turistici e vie di comunicazione". Milano, Itália: Franco Angeli.
- Cruz, Rita de Cássia  
2000 "Política de turismo e território". São Paulo: Contexto.
- De Kadt, Emanuel  
1979 "Tourism: passport to development? Perspectives on the social and cultural effects of tourism in developing countries. London: Oxford University Press.
- De Paris, Assunta (coord.)  
1999 "Memórias: Bento Gonçalves – 109 anos". Bento Gonçalves: Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves, Arquivo Histórico Municipal.
- Dias, Reinaldo  
2003 "Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil". São Paulo: Atlas.
- Engels, Friederich.  
1991 "A origem da família, da propriedade privada e do Estado". São Paulo: Global.
- Falcade, Ivanira e Mandelli, Francisco (orgs.)  
1999 "Vale dos Vinhedos: caracterização geográfica da região". Caxias do Sul: EDUCS.
- Favero, Ivane  
2006 "Políticas de turismo: planejamento na Região Uva e Vinho". Caxias do Sul: EDUCS.
- 2004 "Planejamento turístico de Garibaldi". Dissertação de Mestrado – UCS, Caxias do Sul.
- Hall, C. Michael  
2001 "Planejamento turístico: políticas, processos e planejamentos. São Paulo: Contexto.
- Hall, C. Michael; Sharples, Liz; Cambourne, Brock; Macionis, Niki (Orgs.)  
2004 "Wine tourism around the world: development, management and markets". Oxford: Elsevier Butterworth-Heinemann.

- Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPURB)  
 2006 "Plano Diretor de Bento Gonçalves". Bento Gonçalves.
- Johnson, Hugh.  
 1999 "A história do vinho". Tradução Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras.
- Keynes, John Maynard  
 1992 "Teoria geral do emprego, do juro e da moeda". São Paulo: Atlas.
- Lefèvre, Fernando e Lefèvre, Ana Maria Cavalcanti  
 2003 "O discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (Desdobramentos)". Rev. e ampl. Caxias do Sul: EDUCS.
- Lickorish, Lionard J. e Jenkins, Carson L.  
 2000 "Introdução ao turismo". Rio de Janeiro: Campus.
- McIntosh, Robert Woodrow; Goeldner, Charles; Ritchie, Brent  
 2002 "Turismo: princípios, práticas e filosofias". 8. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Molina, Sergio e Rodriguez, Sergio  
 1991 "Planificación integral del turismo: un enfoque para latinoamérica". 2.ed. México: Trillas.
- Oliveira, Ariovaldo Umbelino de  
 2001 "A longa marcha do campesinato brasileiro: movimento sociais, conflitos e reforma agrária". Estudos Avançados, vol. 15, nº 43. São Paulo, setembro/dezembro.
- OMT  
 Disponível em <http://world-tourism.org>. Acesso em 12 de setembro de 2007.
- Paulus, Beatriz.  
 2003 "Histórico da Atuaserra". Bento Gonçalves.
- Ministério do Turismo  
 2004 "Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas". Secretaria de Políticas de Turismo: Brasília.
- Secretaria Estadual de Turismo, Desporto e Lazer  
 Disponível em <http://www.turismo.rs.gov.br>. Acesso em 07 de outubro de 2007.
- Serra Gaúcha  
 Disponível em <http://www.serragaucha.com>. Acesso em 14 de outubro de 2007.
- Tonietto, Jorge  
 2005 "Experiências de desenvolvimento de indicações geográficas: vinhos da Indicação de Procedência Vale dos Vinhedos". In: Lages, Vinícius, Lagares, Lea e Braga, Christiano Lima (orgs). Valorização do produto com diferencial de qualidade e identidade: indicações geográficas e certificações para competitividade nos negócios. Brasília: Sebrae.
- Wilkinson, Paul F.  
 1997 "Tourism policy & planning: case studies from the Commonwealth Caribbean". United States: Cognizant Communication Corporation.
- Valduga, Vander.  
 2007 "O processo de desenvolvimento do enoturismo no Vale dos Vinhedos". Dissertação de Mestrado – UCS, Caxias do Sul.

## NOTAS

<sup>1</sup> 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 7, 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.

<sup>2</sup> 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, cujo deságüe se dá no Arroio Pedrinho (APROVALE, 2006). No decorrer da pesquisa, ao utilizar Vale dos Vinhedos considera-se a região com Indicação de Procedência e não apenas o distrito de Bento Gonçalves.

<sup>3</sup> 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.

*Recibido:* 11 de febrero de 2008

*Reenviado:* 4 de marzo de 2008

*Aceptado:* 21 de abril de 2008

*Sometido a evaluación por pares anónimos*