

O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO E A EFICÁCIA DA GESTÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DE BENTO GONÇALVES (RS)

CLÁUDIA BRAZIL MARQUES, MSc

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Mestre em Turismo - UCSRS

Doutoranda em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul -UFRGS

E-mail: cbmarque@gmail.com

MARCELA MACHADO, Esp.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Mestranda em Estudos e Pesquisas no Agronegócio - UFRGS

E-mail: marcelamch02@gmail.com

CARLOS HONORATO SCHUCH SANTOS,

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Doutorado em Engenharia da Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

E-mail: chonorato@terra.com.br

RESUMO

O problema de estudo foi: como o município de Bento Gonçalves, RS, considerado indutor da atividade turística no âmbito nacional, trata as questões ambientais em seu plano de turismo municipal. E como objetivo foi: analisar o “PLANO MUNICIPAL DE TURISMO – 2015/2018” e os critérios estabelecidos para as questões ambientais em âmbito do município. A pesquisa foi qualitativa, exploratória de análise documental. Por fim, considerou que é de extrema importância articular políticas públicas e estratégias de planejamento sistêmico, integrado e que contemple conhecimentos multidisciplinares, para assim, obter um plano eficiente e efetivo. Concluiu que é necessário a convergência de esforços do setor privado, da comunidade local e do setor público para que as ações em prol de um desenvolvimento sustentável do turismo e no âmbito socioambiental possa estar em sincronia com os interesses dos stallholders.

PALAVRAS-CHAVE: Atividade turística, Sustentabilidade, Economia, Gestão pública.

TOURISM DEVELOPMENT AND MANAGEMENT EFFECTIVENESS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: THE CASE OF BENTO GONÇALVES (RS)

ABSTRACT

The study problem was: as the municipality of Bento Gonçalves, RS, considered an inducer of tourism activity in the national scope, contemplates the environmental issues, in the municipal tourism plan. The objective was to analyze the "MUNICIPAL TOURISM PLAN - 2015/2018" and the criteria established for environmental issues within the municipality. The research was qualitative, exploratory of documentary analysis. Finally, he considered that it is extremely important to articulate public policies and strategies of systemic planning, integrated and that includes multidisciplinary knowledge, in order to obtain an efficient and

effective plan. Concluded that it is necessary to the convergence of the efforts of the private sector, the local community and the public sector so that the actions for a sustainable tourism development and socioenvironmental might be in sync with the interests of the stallholders.

KEYWORDS: Tourist activity; Sustainability; Economy; Public management.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as potencialidades naturais, culturais e regionais favorecem o desenvolvimento da economia do turismo. O mercado brasileiro apresenta vantagens comparativas baseadas na diversidade de destinos turísticos e na oferta de preços competitivos, o que significa que o país detém as condições necessárias para gerar resultados na economia de forma continuada e para melhorar as condições sociais dos atores locais de forma sustentável (BRASIL, 2018).

De acordo com artigo 180 da Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988), o turismo passou a fazer parte da atividade econômica, e também recebeu uma incumbência através do artigo 6º CFB, 1988 que diz: ... “que todos os cidadãos, têm o direito ao lazer”. Diante disto, Carvalho (2014), enfatiza que o turismo não deve abrir mão de políticas públicas que contemplem a atividade com os instrumentos apropriados para sua promoção.

Entretanto, o que percebe é um alinhamento das políticas públicas em prol de objetivos comuns e se utilizam de ferramentas eficientes para o monitoramento e avaliação dos planos torna-se possível estabelecer uma agenda que contemple os interesses de todos os segmentos econômicos, ambientais, sociais e políticos do setor público e do privado.

De acordo com dados do Ministério do Turismo (BRASIL, 2014), Bento Gonçalves, RS, ocupa a posição 65º entre os municípios indutores da atividade turística no âmbito nacional. Diante disto, surgiu a necessidade de saber como o município indutor da atividade turística trata as questões ambientais e o seu alinhamento com o plano de turismo municipal. Logo, o objetivo do estudo foi: analisar o “PLANO MUNICIPAL DE TURISMO – 2015/2018” e as considerações para com as questões ambientais na cidade de Bento Gonçalves, RS.

Sendo que, a compreensão da trajetória do turismo local e as suas potencialidades alinhadas as novas tecnologias, com o auxílio de um referencial teórico e técnico, que possibilite um embasamento adequado e legal, para que possa conceder a sustentação, adequada na elaboração, de diretrizes e planos, seja no âmbito público e, ou, no privado, contribuindo na elaboração de projetos que envolvem a economia do turismo, bem como questões de preservação e cuidados com meio ambiente.

2 A ATIVIDADE ECONÔMICA DO TURISMO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de turismo pode ser estudado em diversas perspectivas, principalmente do ponto de vista social e econômico, dada a complexidade das relações entre os elementos que constituem a indústria do turismo (JAFARI, 1983). Neste caso, o turismo não é apenas uma atividade típica de produção capitalista industrial, mas, requer um planejamento integrado com as demais políticas ambientais, sociais e econômicas, que poderá conduzir o desenvolvimento local.

Contudo, o turismo já foi e continua sendo uma ferramenta utilizada por governos para atingir metas de reestruturação e crescimento econômico, geração de empregos e de desenvolvimento que contribui de forma positiva no equilíbrio econômico. Neste sentido, as políticas públicas consistem que “toda a atividade política que tem como objetivo específico assegurar, mediante a intervenção do Estado, o funcionamento harmonioso da sociedade, suplantando conflitos e garantindo a manutenção do sistema vigente” (AMARAL, 2004, p.183).

Sendo assim, o Estado, deveria despertar o interesse e ser o grande orientador, pelo menos no que concerne às políticas públicas voltadas para a educação, cultura, saúde e o transporte, bem como a conservação do patrimônio cultural, ambiental. Portanto, o plano do turismo para os territórios, precisa ser abordado de forma transversal, pois ele necessita fortemente de todas as áreas de estudos e atuação, ao mesmo tempo. Para Cullingworth e Nadin (2006) o planejamento precisa ser um processo intencional em que se possa definir metas e se elaborar políticas para as implementar de acordo com as necessidades dos stakeholders envolvidos de forma direta e indiretamente.

Diante disto, chama-se atenção para a necessidade de fazer o uso de ferramentas que possibilite aos atores sociais envolvidos, a compreensão das decisões e do conteúdo das políticas públicas de sustentação ao turismo local e das questões ambientais. Em se tratando da política oficial, é possível extrair, por exemplo, a confluência de valores que regem a ordem governamental. Neste sentido, a elaboração de políticas públicas reflete, portanto, todo um ambiente político, caracterizando valores e ideologias, distribuição do poder, estruturas institucionais e processos de tomadas de decisão (SANTOS; et al, 2015).

Porém, o Brasil acostumou-se a ver o Estado ora como produtor de produtos ou o serviço turístico em si, ora totalmente distante e indiferente às necessidades do setor. Já as experiências europeias, como em Portugal, Espanha, Itália e Grécia entre outras, mostram que a participação do Estado pode perfeitamente ser de regulador e indutor de atividades setoriais. Dito de outra forma: não precisa escolher entre ser ou não ser produtor no setor, pois o importante é participar, levando em consideração as especificidades locais. Para Barretto et al. (2003, p. 33)

Cabe ao Estado construir a infraestrutura de acesso. Uma infraestrutura básica urbana que também atenda a população, local e prover de uma superestrutura jurídica (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar que os investimentos que o Estado realiza permitam o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir os equipamentos e prestar os serviços para que retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

Considerando-se um conceito muito usado em atividades industriais e difundido na sociedade na era fordista, pode-se dizer que as principais “matérias-primas” do turismo são o patrimônio natural e o cultural de uma localidade. Em função disto, torna-se impossível o desenvolvimento do turismo sem a participação direta ou indireta do poder público, podendo este abranger várias áreas, pois grande parte dos impactos negativos atribuídos ao turismo deve-se à falta de políticas para prevenir os problemas suscitados. O papel do poder público pode, então, abranger inúmeras atividades relativas ao turismo. Ignarra (2001, p. 126) acredita ser dever do Estado:

[...] planejamento do fomento da atividade turística; controle de qualidade do produto; promoção institucional das destinações; financiamento dos investimentos da iniciativa privada; capacitação de recursos humanos; controle do uso e da conscientização do patrimônio turístico; captação, tratamento e distribuição da informação turística; implantação e manutenção da infra-estrutura urbana básica; prestação de serviços de segurança pública; captação de investimentos privados para o setor; desenvolvimento de campanhas de conscientização turística; apoio ao desenvolvimento de atividades culturais locais, tais como o artesanato, o folclore, a gastronomia típica, etc.; implantação e manutenção de infra-estrutura turística voltada para a população de baixa renda; implantação e operação de sistemas estatísticos de acompanhamento mercadológico.

16

Neste sentido, as políticas públicas precisam contemplar programas, que atendam necessidades estruturais, como: saneamento, saúde, transporte, melhorias de estradas para acesso as rotas turísticas, distribuição de renda, lugares para lazer, infraestrutura de moradia e conservação de recursos naturais. Porém, as mudanças devem beneficiar tanto os turistas como a população visitada e possibilitando condições melhores de vida. Somente assim, pode-se pensar em um desenvolvimento continuado e harmônico com as questões socioambientais.

Para Beni (2001) a política pública para o turismo é a espinha dorsal do planejamento, do plano, e do fazer (projetos, programas), e a execução (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), da estratégia e do fomentar investimentos para o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região. Para Vilela e Costa (2017) isto ocorre quando os setores econômicos de um país estão passando por dificuldades, as políticas públicas são colocadas em pauta, uma vez que o turismo é considerado como uma alternativa rápida para impulsionar a economia.

A política pública para a economia do turismo é a forma na qual permite ao poder público intervir no setor. Essa é uma tarefa dispendiosa e os governos deveriam se conscientizar dos riscos e desafios envolvidos. Talvez a principal vantagem do envolvimento do Estado, seja evitar o crescimento desenfreado, motivado unicamente pelo lucro por parte de algumas empresas, pois pode comprometer o futuro do turismo e de suas reservas naturais no país como um todo (WAHAB, 1991).

Para Santos; et al (2015), a política integrada do turismo no âmbito federal, estadual e municipal deveria ser matéria de responsabilidade de todo o segmento do turismo, seja público ou privado. Assim, a política de turismo poderá ter a efetividade e legitimidade ampliada na medida em que, for encontrar uma base de maior representatividade dos interesses do segmento, garantindo o desenvolvimento sustentável e minimizando os efeitos negativos. Por ser um fenômeno complexo, dinâmico, pressupõe-se que a cooperação e integração entre o Estado e os agentes privados são essenciais para que ocorra um desenvolvimento amparado nas premissas do bem-estar e satisfação para o visitante e visitado.

Para Nogueira (1983) é fundamental que se considere a atuação do setor público e privado no processo decisório no planejamento de políticas públicas para o turismo, pois o

Estado é elemento responsável em fornecer condições de estruturação do turismo para que o setor privado consiga executar a atividade. O entendimento, em que as conexões entre o Estado e o setor privado precisam ser estabelecidas, resulta importantes implicações para o desenvolvimento do planejamento turístico público, especialmente a partir das abordagens comunitárias e sustentáveis que torna possível discutir os interesses locais relevantes para o progresso da atividade turística ao longo da história da própria região. Isto posto, tem-se que a política do turismo precisa levar em conta dois vetores orientadores que agem e também são a função da própria política pública estabelecida. São eles: a) o conjunto de diferentes atores (stakeholders); b) diferentes monumentos históricos da atividade turística (FIGURA 1)

17

Figura 1 Dupla orientação da política: sustentabilidade local (stakeholders) e sustentabilidade temporal



Fonte: Autores, 2018

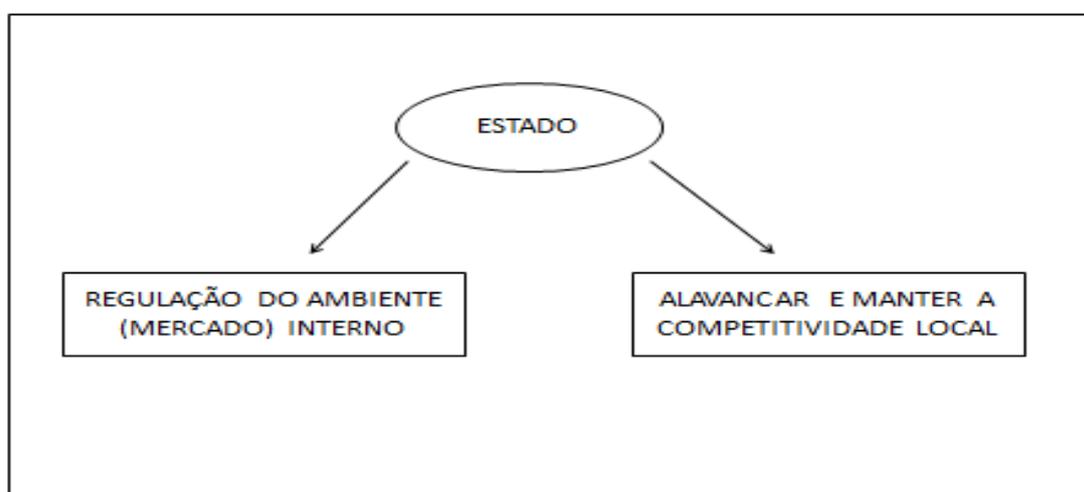
Esta duplicidade de orientação da atividade (FIGURA 1), faz com que o Estado seja responsável pelo bom funcionamento do setor, ou, visto por outro ângulo, seja responsável por corrigir as imperfeições do mercado setorial. Para Haughton e Hunter (1994) as imperfeições do mercado ou falhas na atuação e ou desempenho das atividades, podem diminuir as expectativas do consumidor e a competitividade local no contexto internacional.

Para que, isto possa ser resolvido, passa a ser necessário, medidas de intervenção do Estado, com políticas públicas que possibilite: (a) melhorar a competitividade econômica; (b) retificar direitos de propriedade; (c) possibilitar que tomadores de decisão do Estado considerem externalidades; (d) oferecer benefícios públicos amplamente disponíveis; (e) reduzir riscos e incertezas; (f) apoiar projetos com elevados custos de capital e envolver novas tecnologias; e (g) educar e oferecer informações. Neste caso, a intervenção do setor público oportuniza, como também melhora o funcionamento do mercado local, mas também, o setor

privado passa a buscar qualificação para um melhor desempenho na atuação de seus produtos e serviços oferecidos.

Segundo Tyler e Guerrier (2001), a mobilização de influências é inevitável, e, se bem administrada, poderia formar áreas de interesse comuns e moldar parcerias ou acordos colaborativos. Os autores consideram que uma administração focalista pode estimular desarmonia e hostilidades entre grupos na comunidade, mas, por outro lado, uma política com o estabelecimento de objetivos comuns romperia o ciclo de políticas viciosas e facilitaria a inclusão social (FIGURA 2).

Figura 2 O Foco das políticas públicas no setor do turismo



Fonte: Autores, 2018

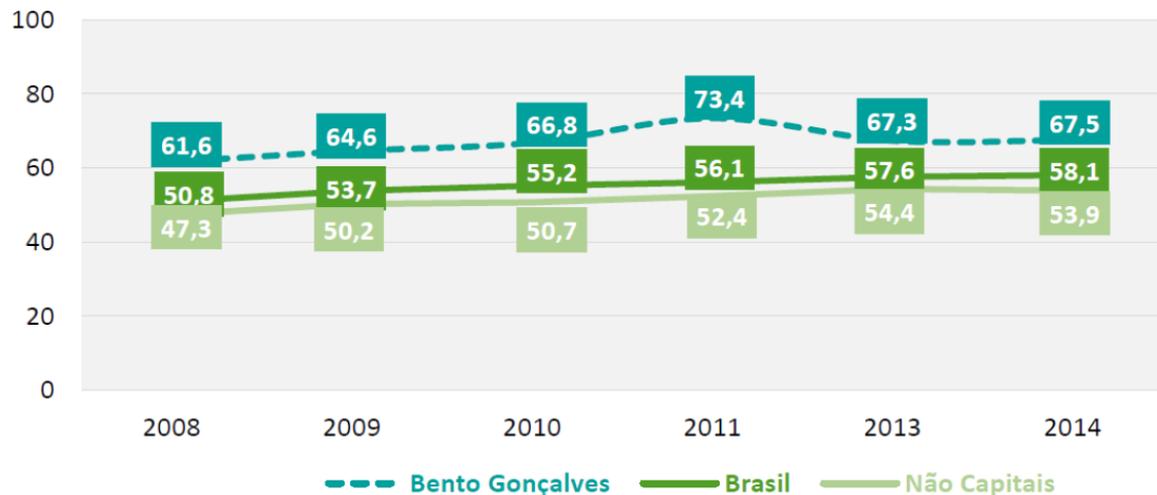
Com o que foi dito até aqui, tem-se que o papel do Estado como organismo social deve estar presente nas discussões das sociedades. Motivados pela influência do ideário neoliberal, muitos governos passaram a adotar uma postura empresarial em relação ao turismo, a fim de aumentar a contribuição financeira do setor à receita do Estado.

O Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (BRASIL, 2014), através da política nacional de turismo, estabeleceu a adoção de práticas sustentáveis no setor turístico; promovendo a integração da produção local à cadeia produtiva do turismo e o desenvolvimento do Turismo de Base Local. Como também, possibilitando a descentralização e aderindo a modelos de políticas participativas, como a deliberação para a criação de Conselhos Municipais de Turismo. Como também, há uma preocupação identificada no Plano Nacional de Turismo- 2018-2022, que o turismo possa ter condições de oferecer contribuições efetivas para alavancar a economia e gerar emprego, renda e inclusão social, colocando o Brasil entre as maiores potências de turismo do mundo (BRASIL, 2018).

Deste modo, a sensibilidade do programa nacional de turismo com o desenvolvimento sustentável sempre ficou evidente, como a busca pela valorização e o respeito às especificidades locais e o envolvimento de todos os setores ligados ao turismo, buscando gerir de forma participativa e com o envolvimento dos órgãos públicos, privados, entidades civis e comunidade. Só assim se pode construir políticas apoiadas na dupla sustentabilidade

(FIGURA 1). Tem-se, portanto, que o envolvimento do Estado com o setor deve acontecer em todas as esferas: federal, estadual e, principalmente, municipal.

Gráfico 1- Índices Políticas Públicas – Destino x Brasil: 2008-2014



Fonte: Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional MTUR, 2014.

Conforme mostra o (GRÁFICO 1), os índices para as políticas públicas direcionadas no período de 2008-2014, mostra-se superior em relação à média do Brasil e das cidades não capitais. Neste sentido, fica evidente a representatividade da cidade de Bento Gonçalves no desempenho da atividade do turismo.

Figura 3: Localização de Bento Gonçalves.



Fonte: Google Maps, 2018.

O município está na lista do Ministério do Turismo como um dos 65 polos indutores de turismo do Brasil (BRASIL, 2014), sendo considerada como uma cidade hospitaleira, além disso faz questão de compartilhar as suas riquezas naturais, culturais e enogastronômicas com os visitantes. Logo, percebe-se que Bento Gonçalves, deseja que atividade turística faça parte da sua economia e que a população local quer ser visitada e que suas riquezas e histórias sejam compartilhadas com quem chega.

20

2.1 Políticas públicas ambientais e o turismo

As questões ambientais passaram a ser discutidas formalmente a partir da Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, onde estabelece, em seu art. 10, que a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente ou do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (DULLEY, 2004).

Porém, outro ponto, é que se deve respeitar a legislação Nacional, a Lei Complementar 140/12 (IBAMA, 2017) que reservou ao IBAMA o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades realizados: a) conjuntamente em dois ou mais Estados; b) no Brasil e em país limítrofe; c) no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; d) em terras indígenas ou em unidades de conservação instituídas pela União, que não sejam Áreas de Proteção Ambiental (APAs). Além disso, cabe ao IBAMA (2017), o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de caráter militar e os que envolvam a manipulação de material radioativo ou que utilizem energia nuclear.

O mesmo ocorre na formulação de legislações municipais como encontramos na Lei Complementar nº 140/2011, em seu art. 9º, inciso XIV (DE SOUSA, 2012) que determinou que cabe aos municípios promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local ou que estejam localizados em unidades de conservação instituídas pelos municípios, que não sejam Áreas de Proteção Ambiental (APAs). A definição dos empreendimentos cujo impacto ambiental é considerado de âmbito local é atribuição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Alguns municípios promovem, ainda, licenciamentos extras em consequência de convênios de delegação de competência dos órgãos ambientais estaduais. No caso de Bento Gonçalves, que é habilitado para licenciamento ambiental junto a SEMA (Secretaria de Estado do Meio Ambiente), foram criadas as diretrizes da Estratégia de Qualificação Ambiental do Município, com objetivos da Estratégia de Qualificação Ambiental: a) qualificar o território municipal, através da valorização do Patrimônio Ambiental; b) promover suas potencialidades e garantir sua perpetuação; e c) superar os conflitos referentes à poluição e degradação do meio ambiente e saneamento.

Considera-se que, o patrimônio ambiental abrange as questões culturais e as reservas naturais do município (BENTO GONÇALVES, 2006). Conforme a Lei n. 4000, de 29 de setembro de 2006, o patrimônio cultural é considerado o conjunto de bens imóveis de valor

significativo - edificações isoladas ou não -, ambiências, parques urbanos e naturais, praças, sítios e paisagens, assim como manifestações culturais - tradições, práticas e referências, denominados de bens intangíveis -, que conferem identidade a estes espaços (BENTO GONÇALVES, 2006).

Sendo que, o patrimônio natural considera-se: as nascentes de água, a qualidade do ar, água potável, solo e subsolo, fauna, flora, assim como as amostras significativas dos ecossistemas originais indispensáveis à manutenção da biodiversidade ou à proteção das espécies ameaçadas de extinção, as manifestações fisionômicas que representam marcos referenciais da paisagem, que sejam de interesse proteger, preservar e conservar a fim de assegurar novas condições de equilíbrio urbano, essenciais à sadia qualidade de vida.

Por fim, a atividade turística passou a ser considerada como vetor de desenvolvimento e de impacto sobre diversos setores, não deveria depender de iniciativas isoladas nem de decisões sobre investimentos baseados única e exclusivamente na experiência dos agentes econômicos do turismo.

3 MÉTODO

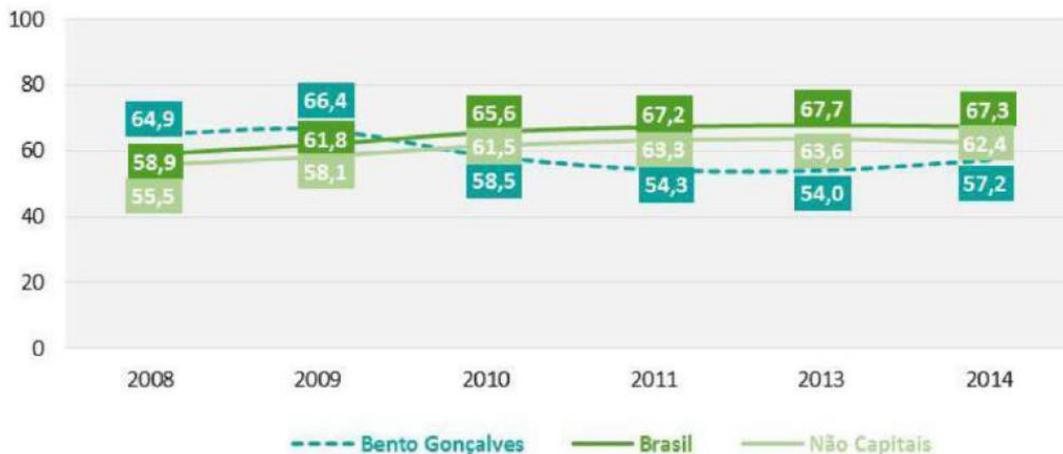
A pesquisa aqui foi qualitativa, que é uma metodologia de pesquisa não-estruturada e exploratória baseada em pequenas amostras que proporciona as percepções e compreensão do contexto do problema (MALHOTRA, 2006). A fonte dos dados foi documental, que conforme Ludke; André (1986) constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema com o uso da técnica análise de conteúdo.

O objeto de análise aqui foi o “PLANO MUNICIPAL DE TURISMO – 2015/2018” apresentado pelo governo municipal de Bento Gonçalves. Sendo este, analisado com a técnica análise de conteúdo, discutindo os dados mostrados em sua elaboração e identificando a execução de propostas no seu plano inicial pelo poder executivo municipal.

3.1 A atividade do turismo em Bento Gonçalves, RS

Para estabelecer uma sincronia entre os interesses locais e as políticas públicas e os segmentos sócio ambientais, o município procura estabelecer um diálogo com as questões ambientais e atividade econômica do turismo de uma forma harmônica e sustentável. A contemplação de projetos de políticas públicas direcionados para os aspectos ambientais no município, no entanto, observa no (GRÁFICO 2) não conseguiu acompanhar a tendência nacional.

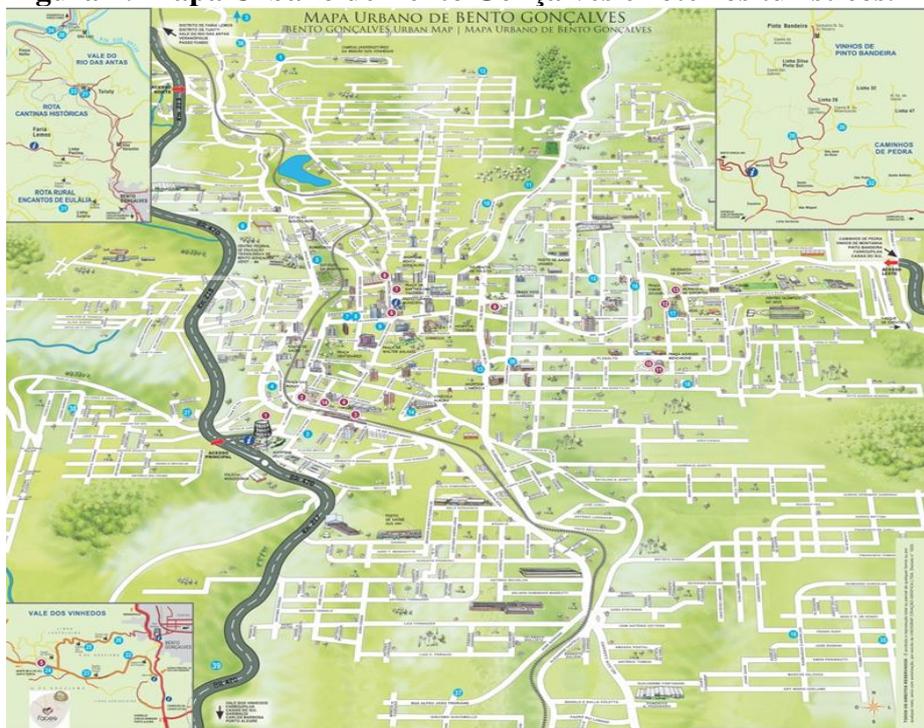
Gráfico 2- Índices Aspectos Ambientais – Destino x Brasil: 2008-2014



Fonte: BRASIL, 2014.

Conseqüentemente, o final do século XX configurou a urbanização acentuada, tornando-se praticamente universal e indicador de crescimento dos territórios, sendo um advento acompanhado de grandes centros industriais. Porém, o aparecimento ou revitalização das cidades, com atrativos singulares, também se fizeram cada vez mais frequentes, numa tentativa de minimizar os desgastes promovidos pela vida urbana.

Figura 4: Mapa Urbano de Bento Gonçalves e roteiros turísticos.



Fonte: Google Maps, 2018

Como pode-se observa na Figura 4, Bento Gonçalves apresenta um relevo bastante acidentado, caracterizado por escarpas e vales e uma rede hidrográfica, sendo cortada por vários arroios. O principal rio é o Rio das Antas. O clima é o subtropical de altitude, sendo os meses mais frios junho e julho, com temperaturas médias mínimas de 8°C e médias máximas de 17°C. Os meses mais quentes são janeiro e fevereiro, com temperaturas médias mínimas de 17°C e médias máximas de 26°C (IBGE, 2017). Estas características favorecem ao um atrativo natural pela região, fazendo com que o turista de outras regiões do Brasil venha em busca de uma paisagem europeia, o qual se identifica, como também a gastronomia os habitantes com seus costumes e hábitos.

O município fica localizado na Encosta Superior do Nordeste do Rio Grande do Sul, a 124 quilômetros da capital Porto Alegre, a uma altitude de 618m do nível do mar. O IBGE (2017) estimou em 2017 uma população de 115.069 habitantes. A Revista Panorama Socioeconômico de Bento Gonçalves (CIC, 2013) divulgou que Bento Gonçalves é pioneira no Brasil no Enoturismo, sendo que a região conta com 85% da produção nacional de vinhos (IBRAVIN, 2017). Entre os destinos que motivam a prática do Enoturismo, cita-se: Rota do Vale dos Vinhedos, Rota Rural da Eulália, Rota dos Vinhos Pinto Bandeira, Rota das Cantinas Históricas, Rota do Vale do Rio das Antas, Rota dos Caminhos de Pedra. Sendo, que as Rotas turísticas buscam elaborar roteiros únicos, mas mantendo em comum a valorização da uva do vinho, da cultura italiana, as suas paisagens e suas riquezas naturais em particular, sendo assim, cada rota com sua identidade.

Sendo assim, as questões ambientais passa a ser considera um fator a ponderar no acervo do patrimônio natural da região que precisa ser preservado, neste caso, o município de Bento Gonçalves, RS, mostra alguns pontos fortes nos seguintes aspectos a considerar: a) presença de um órgão municipal com atribuição de coordenar ou incentivar ações referentes ao meio ambiente – Secretaria Municipal de Meio Ambiente; b) presença de um Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo e de um Código Ambiental Municipal; c) presença de Rede pública de distribuição de água, que atende a mais de 90% da população local; d) existência de estação de tratamento de água (ETA) no destino; e) existência de serviços de coleta seletiva de resíduos, realizada pelo poder público; f) correta destinação (coleta, transporte, classificação e tratamento) dos Resíduos dos Serviços de Saúde (RSS) no destino. Além disso as melhorias, indicadas no Plano de Turismo Municipal 2015-2018 (SEMTUR, 2017), e que devem ser implementadas, são: a) melhorias estruturais na Reserva Biológica Darwin João Geremia; e b) programa Trilhas que oferece visitas técnicas guiadas na Reserva Biológica.

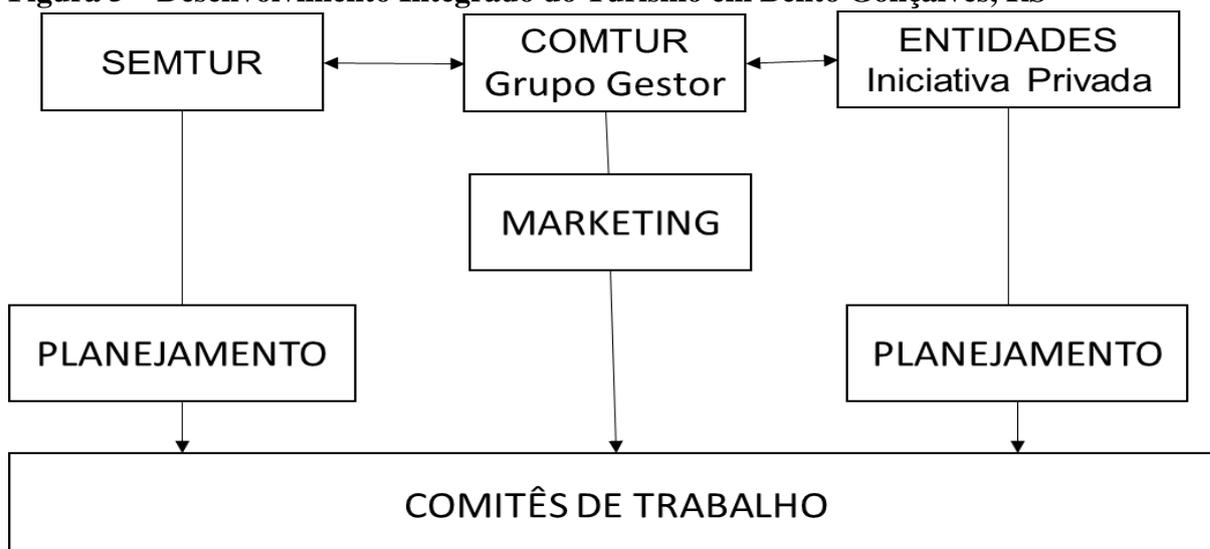
Por um outro lado, o plano de ações estratégicas de Bento Gonçalves, diz que cabe ao poder executivo promover e incentivar o turismo como fator estratégico de desenvolvimento econômico e social, visando ampliar gradativamente quantitativamente e os fluxos de visitantes para o Município, como também aumentar a taxa de permanência média de turistas na cidade. Paralelamente, cabe ao poder a gestão pública a tarefa na consolidação de suas festas locais como: a Festa Nacional do Vinho- FENAVINHO, a Feira de Móveis-MOVELSUL. Como também, promover o desenvolvimento e o incentivo ao enoturismo, o turismo aventura, a enogastronomia e tantas outras modalidades que for possível promover para a consolidação das rotas turísticas na área rural e urbana de Bento Gonçalves, RS.

Além disto, percebe-se que o município mostra importante elo de articulação para: a) estabelecer política de desenvolvimento integrado de turismo, com os demais municípios do

aglomerado nordeste da serra; b) aumentar a participação do município no movimento turístico, promovendo e estimulando a divulgação de eventos e projetos de interesse turísticos em âmbito nacional e internacionalmente; c) como também, percebe o cuidado necessário que precisa manter na proteção do patrimônio natural e histórico; d) motivador na produção de novos projetos e desenvolvimento de atividades promocionais, contemplando os atrativos do município; e) empenho na busca de recursos em programas dos governos Federal ou Estadual como forma de viabilizar projetos municipais; f) mantêm-se atento em otimizar e a aproveitar as oportunidades que o turismo oferece para potencializar a economia do município, mostrando-se como fonte de renda, emprego e de novos negócios; e g) mas manter a sensibilidade de perceber que a consolidação da atividade do turismo somente ocorre com o respeito na vocação de cada localidade.

Para isto, faz-se necessário uma gestão participativa e de diálogo com a sociedade, para que o planejamento possa mostrar as reais oportunidades, ameaças e as suas potencialidades e fraquezas, como mostra a figura abaixo o organograma do sistema de desenvolvimento do turismo em Bento Gonçalves.

Figura 5 – Desenvolvimento Integrado do Turismo em Bento Gonçalves, RS



Fonte: SEMTUR, 2017

O Plano Municipal do turismo de Bento Gonçalves, (FIGURA 3), mostra uma estrutura baseada em um organograma de atividades interdependentes, e as relações entre as diferentes entidades que estão envolvidas com o desenvolvimento indutor do turismo local. Porém, é somente a partir das ações resultantes das relações das entidades públicas, é que se direciona as propostas aos comitês de trabalho que são representados pelas empresas e famílias que executam as atividades.

Neste modelo, de trabalho do plano de Municipal de Turismo em Bento Gonçalves, observa-se mais uma Agenda *Top Dow*, as propostas veem de cima para baixo, isto, requer cuidados, porque para uma política pública, para garantir a sua eficiência e efetividade precisa ser discutida e contar com participação das partes as quais se direciona os seus planos e projetos.

Para exemplificar a importância da interação do setor público, privado e instituições na gestão integrada em prol do desenvolvimento sustentável do turismo e a conservação do meio ambiente e patrimônio local, temos o protocolo estabelecido entre a Associação Caminhos de Pedra, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado – IPHAE, o Instituto do Patrimônio Urbano de Bento Gonçalves – IPURB, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM, o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA, a Companhia Rio-grandense de Saneamento – CORSAN, o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, as Secretarias Municipais de Turismo e Cultura, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA (2017).

Outro exemplo que pode ser usado para se avaliar a necessidade de integração foi o encaminhamento realizado pelo Núcleo de Licenciamento Ambiental do IBAMA no Rio Grande do Sul feito à América Latina Logística (ALL). O Termo de Referência (TR) aborda sobre a reativação do trecho ferroviário entre a localidade de Pedra Lisa e a Estação de Jaboticaba, no município de Bento Gonçalves, RS. O termo de referência contempla a necessidade de estudo para a viabilidade de retomada para o funcionamento do trajeto ferroviário e na obtenção da licença ambiental, para a reativação da linha ferroviária com finalidade exclusivamente turística.

As melhorias podem e devem continuar e, nesse sentido, pois, acredita-se que a gestão pública deva continuar os projetos de investimentos e de estudos para o desenvolvimento e a sustentabilidade da atividade turística em Bento Gonçalves. Como, o Relatório de Controle Ambiental (RCA) e um Plano de Controle Ambiental (PCA), com itens que abordam, por exemplo, a necessidade de supressão de vegetação para reativação da ferrovia, o mapeamento da população na área de influência e a avaliação das áreas com instabilidade geológica. De acordo com a técnica do Núcleo de Licenciamento Ambiental do IBAMA/RS, Carmen Zotz Herkenhoff, “é importante que o Termo de Referência (TR) seja criteriosamente atendido pelo empreendedor, evitando a necessidade de solicitação por parte do IBAMA de complementação de estudos, e assim tornando mais ágil o processo de análise dos mesmos e, consequentemente, o licenciamento ambiental do empreendimento” (DULLEY, 2004).

Por fim, percebe-se que ainda muitas das ações programadas no Plano de Turismo 2015-2018 (BRASIL, 2018), que ainda não foram executadas e o Plano neste ano encontra-se na fase de sua expiração, como exemplo atividades que envolvem os aspectos ambientais e de desenvolvimento econômico do turismo local. Como pode-se citar que ainda nada foi feito quanto a retomada da ferrovia Jaboticaba, revitalização de barragens, como entre outros o projeto Bento Turismo Sustentável.

Porém, a partir da elaboração do Plano de Turismo 2015-2018 (BRASIL, 2018), as questões políticas públicas e partidárias, mostraram-se controversas ao que até então tenha sido planejado ou previsto em termos de planos e projetos de desenvolvimento econômico. O que passou a observar, nos roteiros turísticos do município são as iniciativas de investimentos do setor privado e de iniciativas públicas-privadas para a manter a sustentabilidade do turismo. Acredita-se que a revisão ou na formulação de um novo plano deverá ocorrer a partir de 2019, mas para isto, requer que os comitês façam um balanço das atividades do Plano 2015-2018, para avaliar, efetuar correções e ajustes para um “aprender fazendo turismo”, que requer parcerias, integração e a seriedade na execução de metas para a sustentabilidade econômica e ambiental para o território.

4 CONSIDERAÇÕES

Por fim, as questões de políticas públicas nas dimensões da atividade econômica do turismo e da gestão ambiental, requer uma agenda que seja capaz de estabelecer um alinhamento dos interesses dos stakeholders e no melhor uso dos recursos vivos disponíveis de acordo com suas particularidades e capacidade de carga, para assim, convergir os efeitos desta sinergia para um círculo virtuoso.

O Plano Municipal de Turismo – 2015/2018, de acordo com o Gestor Executivo do Município, “...insere-se como instrumento do planejamento e da gestão do turismo local e busca, a partir da concepção metodológica, o desenvolvimento sustentável e integrado”. Neste sentido, pode-se criar o Fundo Municipal de Turismo- SEMTUR/COMTUR, para desenvolver e implementar o projeto “BENTO DESTINO SUSTENTÁVEL”. Mas, que até o momento (2018) ainda foi discutido com os segmentos envolvidos.

Portanto, percebe-se a necessidade de organização, estruturação das linhas de trabalho e maior participação da comunidade na discussão das proposições, para que possa obter um maior comprometimento e validação da Agenda das Políticas Públicas ambientais, econômicas e sociais propostas pelo Estado. Como também, faz necessário uma legislação ambiental específica em conformidade com as políticas públicas nacionais com participação das partes interessadas SEMTUR, Meio Ambiente e COMTUR 2015, com a finalidade de implantar e desenvolver o programa de sustentabilidade nas questões para estabelecer critérios de avaliação dos empreendimentos no uso dos recursos naturais.

Neste caso, o Plano Municipal de Turismo 2015-2018 (BRASIL, 2017) elenca algumas iniciativas: a) a criação do Selo para práticas sustentáveis; b) implementar a legislação sobre acessibilidade; c) apoiar as ações de sensibilização realizada pela SMAMM sobre turismo e meio ambiente; d) promover maior engajamento do setor privado na preservação ambiental; e) realização de eventos com o objetivo de conscientização ambiental nos empreendimentos do trade; f) implantar compostagem de lixo orgânico; g) priorizou a separação e a reciclagem; h) solucionar problemas com a destinação do lixo do município; i) criar e estruturar a governança da Reserva Biológica Darwin Geremia; e j) elaborar estudo para melhor aproveitamento de atividades turísticas na reserva.

Entretanto, as ações propostas no Plano (BRASIL, 2018), ainda estão a desejar ou apenas estão elencadas, não foram ainda efetivadas. Diante disto percebe, a necessidade da interlocução e o alinhamento de interesses do Estado com os da comunidade no desenho e na indução de Políticas Públicas. E conseqüentemente, faz-se necessário a convergência de esforços do setor privado, da comunidade local e do próprio Estado no sentido de criar uma “práxis” de desenvolvimento sustentável regional apoiada no turismo, pois a região aparece como uma referência do Ministério do Turismo como um município indutor da atividade turística.

Concluiu, que é de extrema importância, articular políticas públicas e estratégias de planejamento sistêmico integrado, contemplando conhecimentos multidisciplinares e interdisciplinares, para que assim, possa obter um plano eficiente, efetivo e participativo.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S. C. F. Políticas públicas. In: GOMES, Christianne Luce (org.). **Dicionário crítico do lazer. Belo Horizonte: Autêntica**, 2004. p.181-185.

BARRETTO, M; BURGOS, R; FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Papyrus Editora, 2003.

27

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo**. São Paulo: Ed. SENAC S. Paulo, 2001.

Bento Gonçalves. **Lei nº 4.000, de 29 set. 2006**. Dispõe sobre a Política Municipal do Meio Ambiente e dá outras providências, 2006b. Disponível: www.camarabento.rs.gov.br. Acesso: 25 de março de 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo** – diretrizes, Metas e Programas, 2003-2007. Brasília, abril de 2007.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Índice de Competitividade do Turismo Nacional** - 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional – Relatório Brasil 2014 / Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador) Brasília. Ed: SEBRAE, 2014.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2018-2022**. Mais emprego e renda para o Brasil. Brasília - DF. 2018. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/2015-03-09-13-54-27.html>. Acesso maio 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da república federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CIC. Bento Gonçalves: panorama socioeconômico 2013. Bento Gonçalves: Centro da Indústria, Comércio e Serviços de Bento Gonçalves, 2013

CARVALHO, C. S.B. **O Patrimônio Rural como Vector de Desenvolvimento Turístico Local**. 2014.

CASTROGIOVANNI, A. C. **Turismo e Ordenação no espaço urbano**. In: CASTROGIOVANNI, Antônio Carlos (Org.). Turismo Urbano. São Paulo: Contexto, 2000.

CULLINGWORTH, J. B.; NADIN, V. **Town and Country Planning in the UK**. Routledge, 2006.

DULLEY, R. D. Noção de natureza, ambiente, meio ambiente, recursos ambientais e recursos naturais. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26, 2004.

HAUGHTON, G; HUNTER, C. Sustainable cities, regional policy and development series 7. **Regional Studies Association. London and Bristol, Pennsylvania**, 1994.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. Disponível: <http://www.ibama.gov.br/>. Acesso em 05 de dezembro de 2017.

28

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 20 de novembro de 2017.

IGNARRA, L. R. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

JAFARI, Jafar. Anatomy of the travel industry. **Cornell Hotel and Restaurant Administration Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 71-81, 1983.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, EPU, 1986.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing, uma orientação aplicada**. Porto Alegre. Bookman, 2006.

NOGUEIRA, M. G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 21, n. 2, p. 37-54, 1987.

SANTOS, C.H.S; MARQUES, C.B.; ALMEIDA, F.M, de; SOUZA, C.H.M. Conexões entre modelagem de avaliação de desempenho e o processo decisório nas organizações. Gonçalves, Maria Célia da Silva; Zaganelli, Margareth Vetis (Orgs.) **O debate contemporâneo em gestão pública: desafios e perspectivas** / Maria Célia da Silva Gonçalves e Margareth Vetis. Paracatu, MG. Ed. FINOM, 2015.

SEMTUR- Secretaria Municipal do Turismo. Prefeitura Municipal de Bento Gonçalves- **Plano Municipal de Turismo 2015-2018**. Disponível: <http://www.bentogoncalves.rs.gov.br> Acesso em 26 de novembro de 2017.

TYLER, D; GUERRIER, Y. Turismo urbano: a política e o processo de mudança. _____. **Gestão de turismo municipal. São Paulo: Futura**, p. 309, 2001.

VILELA, G; COSTA, H. A. Políticas Públicas no Turismo sob a ótica da Complexidade: reflexões sobre interações entre aspectos públicos e privados. **Revista Cenário**, v. 5, n. 9, p. 83-95, 2017.

WAHAB, S-E A. Introdução à administração do turismo. **São Paulo: Pioneira**, 1991.