

**IV SEMINÁRIO DE PESQUISA EM TURISMO DO MERCOSUL**  
**Turismo: Responsabilidade Social e Ambiental**  
**Caxias do Sul/ RS, 7 e 8 de julho de 2006**

**EXPANSÃO URBANA: SEUS REFLEXOS NA GESTÃO TURÍSTICA DE CANELA<sup>1</sup>**

**Norberto Hoffmann<sup>2</sup>**

---

**RESUMO:** O artigo busca refletir sobre a questão da expansão urbana e seus reflexos na gestão turística do município de Canela. Sua atenção está voltada para a necessidade de contextualizar as discussões das propostas legislativas, políticas, programas, projetos e procedimentos operacionais sobre o ambiente biogeofísico do município de Canela, e sobre seus possíveis impactos ambientais, identificando-os genericamente. Também chama a atenção para a necessidade do estabelecimento e, principalmente, do cumprimento das diretrizes e das políticas públicas (Plano Diretor), que venham ao encontro de interesses da comunidade, da qualidade do seu meio ambiente. Por Canela ter característica de “cidade turística”, há necessidade de garantir condições mínimas e imprescindíveis para a gestão e o desenvolvimento do turismo através de ações que envolvam responsabilidade social.

**PALAVRAS-CHAVE:** expansão urbana; gestão turística; gestão política; desenvolvimento turístico; e, planejamento turístico.

**ABSTRACT:** This article search reflect about the question of the urban expansion and the touristic management, in Canela city. Its attention is turned to the necessity of contextualize the discussions of the legislative and politic purposes, programs, projects and operational behaviors about the biogeophysical environment in Canela city, and about its probable environment impacts, identifying them generically. It also attract the attention to the necessity of establishing and, specially, keeping the aims and the public politics (Director Level), whose come to the meeting of interests of the community and the quality of its environment. As Canela city has the characteristic of a “touristic city”, there is the necessity of guarantee, at least, essential conditions to the management and development of the tourism through ethical and legal actions.

**KEYWORDS:** urban expansion; touristic management; touristic development; public practices; and, strategic planning.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT “Segurança e Riscos Turísticos como Responsabilidade Social e Coletiva” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 7 e 8 de julho de 2006.

---

<sup>2</sup> <sup>2</sup>Graduado em Jornalismo pela PUCRS - Porto Alegre; Especialista em Metodologia do Ensino Superior pela <sup>2</sup> UNICRUZ - Cruz Alta/RS; Mestre em Turismo pela UCS – Caxias do Sul/RS . Contato: e-mail: [anthygua@pdh.com.br](mailto:anthygua@pdh.com.br)

## **Introdução**

Na segunda metade da década de 1970 e início dos anos 80, a Serra Gaúcha passou a ser “descoberta” como local de descanso e lazer. Até então o Litoral Norte do Rio Grande do Sul se constituía no principal refúgio que os metropolitanos encontravam para fugir da vida agitada da capital. Igualmente, à época, poucas pessoas viajavam apenas por lazer. Nem mesmo a malha viária oferecia condições para intensificação da atividade turística, quer seja receptiva ou emissiva. Na esfera pública, igualmente, haviam dificuldades. Também eram poucos aqueles que se aventuravam em empreendimentos imobiliários, tais como, construir hotéis, pousadas, ou mesmo casas residenciais, quer seja no litoral ou na região serrana.

Nesse contexto é que foi dado início, nas últimas três décadas do século XX, a um novo e forte impulso no setor turístico, quando se descobre que a vocação de Canela é mostrar ao Estado, ao país e ao mundo que aqui ainda existem riquezas naturais intocadas, capazes de provocar êxtase no viajante. De trabalhar seus recursos naturais a exemplo do que vem sendo feito em outros países há várias décadas, especialmente os europeus, que buscam em seus legados históricos, em sua arquitetura, sua gastronomia, suas manifestações folclóricas, sua história e paisagens naturais o fomento para a atividade turística.

Alguns municípios gaúchos, tradicionalmente colonizados por imigrantes alemães e italianos, como é o caso de Canela – na região da Serra Gaúcha –, passaram, a partir de então, a investir em turismo – comércio e prestação de serviços. Embora o impacto do turismo sobre o meio ambiente natural e artificial – aquele construído pelo homem –, tenha sido há muito reconhecido, é facilmente observável que no município de Canela, bem como na maioria dos municípios que compõem a região da Serra Gaúcha, não foi dada a devida atenção às ações de planejamento e de gestão, baseadas na competência e na qualidade, o que se traduz hoje em sério risco para a atividade turística e ameaça ao meio ambiente como um todo. Essa radical mudança ocorrida no perfil geofísico de Canela, vem ao encontro de uma questão fundamental: a necessidade de um reordenamento urbano capaz de suportar o acelerado processo de expansão urbana que vem ocorrendo em Canela, bem como o desenvolvimento da atividade turística como um todo.

## **Processos de expansão urbana**

A questão social e suas relações com o meio ambiente suscita um posicionamento senão ideológico, mas também político, podendo ser sintetizado nas palavras de Loureiro (1998):

[...] a articulação entre ambientalismo e outros movimentos populares, a incorporação da problemática social no debate ambientalista, a rejeição ao ambientalismo exclusivamente pragmático e de visão utilitarista, a luta pela reorganização da política mundial e a conquista de espaços representativos na sociedade civil e nos aparelhos de Estado, [...] de forma que a mobilização venha a transformar-se efetivamente em movimento histórico, coerente e articulado [...]

é, nos dias atuais, um dos aspectos mais importantes a ser considerado.

Na questão da expansão urbana, há necessidade de uma maior discussão e teorização em Canela em relação aos conceitos que a encaminham à conscientização, como parte de amplo debate diante dos desafios políticos, culturais, sociais, econômicos e do meio ambiente aos quais estão submetidos. Portanto, não se trata de uma utopia pura e simples, mas de uma necessidade premente de introduzir-se no espaço da produção teórica, acadêmica e científica, buscando ampliar as perspectivas de intervenção e as possibilidades de mudança. E, em se tratando de mudanças, estas as encontramos no aspecto cultural no qual está assentada a sociedade canelense.

Uma das características que marcaram o final do século XX foi, sem dúvida, a relacionada com a questão da expansão urbana, intrinsecamente relacionada com outra não menos importante questão: a gestão turística. Ambas são decorrência do processo de industrialização, de tecnificação e, de globalização que envolve a civilização humana contemporânea.

Quando se fala de cidades, no Brasil o marco inicial da história de conflitos em torno de questões ambientais nos remete à luta empreendida pela população da capital gaúcha, Porto Alegre, no início dos anos 1970, contra a indústria de celulose Boregaard, que estava sendo implantada na região metropolitana, na vizinha cidade de Guaíba. Nas cidades, proliferam situações de conflitos na razão direta de dois fatos: a expansão das atividades econômicas – inclusive a especulação imobiliária –, e a maior capacidade organizativa das populações, que é causa e consequência da democratização do país. Basta ver o que nos diz Bursztyn (2001, p. 9):

A história dos conflitos sócio-ambientais no Brasil é rica em experiências e o passar dos tempos tem mostrado uma evolução nos mecanismos de

negociação que envolvem os diferentes atores sociais. A negociação é um processo político e, neste sentido, requer práticas amadurecidas. O modo de negociar evolui com a prática e permite uma interação entre as partes e, se bem empreendido, pode trazer fórmulas de enfrentamento mais legítimas para as situações de conflito. O desafio de desenvolver técnicas e processos que facilitem a negociação de conflitos tem motivado inúmeras iniciativas. Algumas inspiradas em jogos militares, servem para orientar o treinamento de pessoal na esfera empresarial. Outras, baseadas mais em dinâmica de interação construtiva e compreensiva entre atores, são desenvolvidas visando a realidades sociais.

Mantidas as devidas correlações sociais vigentes, Molotch (1999, p. 258), observa que o processo de construção das cidades:

[...] distribui esculturas, museus e edifícios de alto padrão atraindo aqueles que têm condições de escolher onde viver, trabalhar e gozar sua afluência. As zonas favorecidas incorporam, como lugares, o capital cultural que forja não somente o seu futuro privilegiado, para reduzir o futuro das áreas menos favorecidas.

Portanto, trata-se de uma clara estratégia auto-destrutiva e, mesmo assim, a corrida rumo ao desastre continua, como é próprio da natureza de um sistema que hierarquiza e estratifica, porque o seu desenvolvimento não pode deixar de ser desigual – enfim, “[...] as cidades demandam longos ciclos históricos de polarização sistêmica, não geradas por pacotes de vantagens competitivas planejadas em agências de consultoria.” Arantes (2000, p. 29).

É possível imaginar a força avassaladora dessa máquina urbana de propaganda, ainda mais se dispõe de meios para burlar com a sempre invocada geração iminente de empregos. Aqui, novamente, o lugar da união simbiótica entre *rentiers*, planejadores urbanos e intermediários culturais na construção de “consensos” cívicos.<sup>1</sup> O planejamento estratégico das cidades brasileiras está baseado em um modelo que contém uma ação combinada de diferentes agências de fomento (Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento, Agência Habitat das Nações Unidas, Banco Mundial), além de consultores internacionais, inspirados em conceitos e técnicas que têm origem no planejamento empresarial, originalmente sistematizados na Harvard Business School.

Portanto, a nova questão urbana, especialmente a relacionada com a expansão e a competitividade, tem provocado, em cidades como Canela, que têm no turismo a sua principal atividade econômica, problemas fundamentalmente relacionados com o crescimento desordenado. Para evitar-se um colapso urbano e um impacto ambiental irreversíveis, se faz necessário uma reordenação na reprodução da força de trabalho, nos equipamentos de

consumo coletivo, nos movimentos sociais urbanos e na racionalização do uso do solo. Na verdade, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico, diz Arantes, “[...] é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto de cidade”.

A questão é: quando se fala de expansão urbana e gestão turística, o que significa planejamento estratégico para um município como Canela? Inicialmente, é necessário dizer que, em nível político-institucional, o novo modo de planejar significa construir uma oportunidade que transcenda um pouco o campo das filiações político-partidárias. Trata-se, aqui, conforme afirma Ascher (1994, p. 91), de “[...] garantir aos investidores a permanência de certas escolhas”, pois é através da minimização dos jogos de interesses, da “despolitização” planejada, que se dá garantias aos investidores privados. Também preocupados em assegurar a continuidade da gestão municipal, Castells & Borja (1996, p. 164) asseveram a importância da “[...] supressão dos impedimentos à reeleição e/ou prolongamento de mandatos de quatro anos para seis anos.”

Sobre planejamento estratégico, a própria Constituição Estadual (CE) de 1989, destaca em seu Capítulo IV o Artigo 176, reza que: “Os Municípios definirão o planejamento e a ordenação de usos, atividades e funções de interesse local.” Nesse sentido, destacamos alguns incisos: I – melhorar a qualidade de vida nas cidades; III – promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas; IV – prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano; V – promover a recuperação de bolsões de favelamento, sua integração e articulação com a malha urbana; VIII – impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas. Portanto, o Plano Diretor também deve contemplar, obrigatoriamente, tais incisos, como forma de perseguir seus objetivos de responsabilidade social.

### **A possível sustentabilidade turística**

Por se tratar de um conceito relativamente novo, surgido nos anos 1990, por “sustentável” entende-se, segundo Swarbrooke (2000, p.3): “[...] desenvolvimento que satisfaz nossas necessidades hoje, sem comprometer a capacidade das pessoas satisfazerem as suas no futuro.” Por decorrência, sustentabilidade turística entende-se sendo uma forma mais abrangente de inter-relações entre o meio ambiente e o fluxo de visitantes em um determinado local ou região. Mesmo que só tenha sido utilizado recentemente, o termo “sustentável” nasceu de planejamentos urbanos que remontam aos romanos.

Assim, é imperioso, aqui, destacar que, ao se estabelecer limites ecológicos e padrões mais igualitários, exige-se, também, a promoção de valores que encorajem padrões de consumo que estejam dentro dos limites do ecologicamente possível e aos quais todos possam aspirar com sensatez.

Quando se fala de redistribuição de atividades econômicas e de recursos, a satisfação de necessidades essenciais depende, em parte, de alcançar-se completo potencial de crescimento, e o desenvolvimento sustentável claramente exige crescimento econômico nos lugares onde tais necessidades não estão sendo satisfeitas. No caso específico do município de Canela, a gestão turística deve priorizar os impactos adversos (ambientais), sobre a qualidade do ar, da água e de outros elementos naturais (fauna, flora e geomorfologia do solo), de forma que estes possam vir a dar integridade ao ecossistema. Para tanto, é importante a participação da comunidade como um todo, especialmente sobre as decisões de desenvolvimento que afetam os ecossistemas locais.

Aqui entra outro importante fator, o da responsabilidade social, para que se viabilize os vários tipos de atividades que envolvem o turismo. Isso porque, as discussões levantadas em torno do tema expansão urbana e gestão turística têm, em comum, uma origem, um fazer, e, um futuro à espreita. As crescentes pressões públicas e políticas têm exigido de todos os setores da atividade econômica um comportamento mais responsável em relação a estas questões, conforme descreve Swarbrooke (2000, p. 10), e que pode ser acompanhada na figura 1.



## **Políticas e práticas públicas – a difícil tarefa legal**

Por políticas públicas entende-se todas as ações que emanam do Poder Executivo, cujos instrumentos políticos públicos devem ser considerados de acordo com a sua viabilidade administrativa e aceitação institucional – Leis e Decretos. Há, igualmente, ações emanadas do Poder Legislativo – Projetos de Lei – nem sempre compatíveis com os interesses políticos do Executivo e, vice-versa. Há, ainda, outro agravante: nem sempre os legisladores municipais estão aptos à função exercida, especialmente quanto à capacidade que o cargo requer, pois em sua maioria carecem de nível educacional e intelectual suficientes. Essa questão nos remete a outra, bem mais complexa, que é a prática pública, isto é, a efetiva implementação e observância de compromissos assumidos em campanhas eleitorais, bem como de uma Lei ou de um Decreto. Para Bramwell (2001, p. 376): “[...] na verdade há uma considerável distância entre a intenção política e o que o instrumento consegue na prática”.

Sempre que se aborda a questão do turismo ou de sua sustentabilidade, é preciso também analisar as questões que envolvem as políticas públicas, cujas ações são implementadas através de intervenções governamentais. Mais uma vez é Bramwell (2001, p. 375) que observa: “[...] as intervenções do governo são orientadas pela política e implementadas por instrumentos de política, que são mecanismos específicos ou ferramentas empregadas para colocar a política em prática”. Além disso, as autoridades públicas dispõem de uma infinidade de instrumentos que permitem que se viabilize as políticas necessárias ao desenvolvimento do turismo, desde que dêem ao seu cabedal teórico passagem para uma efetiva ação prática capaz de concretizar suas políticas.

O uso de instrumentos inapropriados pode fazer com que a política pública para o turismo sustentado venha a se constituir em fracasso. A opção por este ou aquele instrumento depende dos objetivos específicos que se quer alcançar e, como afirma Bramwell (2001, p. 378): “[...] a decisão dos objetivos buscados é uma influência dos processos sociais, econômicos e turísticos que são afetados pelas crenças, valores e ideologias existentes”. Basta ver que a utilização de mecanismos inapropriados é uma das razões por que, apesar da aceitação do turismo sustentado como uma alternativa desejável em comparação a modos mais predatórios de desenvolvimento, continua existindo uma distância entre responsabilidade social e implementação de ações políticas.

## **Plano Diretor – nova gênese de gerenciamento**

Como parte da Lei Complementar nº 07, de 28 de dezembro de 2004, Canela é contemplada com seu Plano Diretor Municipal, englobando o território do município como um todo. É nesse documento que estão definidas as políticas públicas, estabelecendo “[...] normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Art. 2º, Item I). Quanto à qualidade de vida e meio ambiente, o Art. 3º preconiza, entre outros itens: “I – Responder necessidades e expectativas da população; II – Reforçar a imagem do Município como uma área de grande riqueza ambiental e paisagem característica; III – Preservar, recuperar e proteger o meio ambiente e a paisagem; V – Criar condições de flexibilidade no plano de forma a propiciar a diversidade sem comprometer a qualidade de vida da população local e o meio ambiente, e que possa se adequar às transformações que se oferecem; e, VII – Reconhecer a cidade informal, através de uma política de interesse social.”

O documento, quando se refere ao incentivo do turismo e da cultura (Art. 4º - Item I)), informa que busca: “a) Organizar e adequar os espaços de forma a desenvolver e revitalizar as ações e eventos já existentes, tornando-as mais atrativas; b) Possibilitar novas iniciativas que contribuam para reforçar as características locais.” Além disso, prevê a busca de potenciais turísticos como novos elementos a serem incorporados ao Plano de Desenvolvimento Municipal (PDM), bem como busca estabelecer parâmetros e programas para preservação do Patrimônio Histórico e Cultural do Município.

Passado um ano desde sua promulgação, ainda não é possível perceber ações efetivas quanto às práticas públicas. A cidade encontra-se, de certa forma, “paralisada”.

### **Considerações finais**

O que se pode perceber é que o município de Canela careceu ao longo dos anos de um Plano Diretor capaz de regular as situações de desrespeito às leis de ocupação e uso do solo, seja pela especulação imobiliária ou conivência da administração pública, interferindo no processo de desenvolvimento sustentável do turismo, provocando rupturas entre o desenvolvimento econômico – edificações urbanas –, e gestão turística – utilização dos recursos naturais não renováveis.

A constatação, anterior à data da promulgação da lei que cria o Plano Diretor procede, uma vez que, passados pouco mais de 20 anos, depara-se com sua paisagem, sua flora e sua fauna, seus recursos hídricos, sua constituição geológica –, seu clima, adulterados, violados,

cujos reflexos já se fazem sentir na qualidade de vida da população, quer seja esta nativa ou itinerante.

Com o Plano Diretor, Canela busca através de políticas públicas, educacionais e culturais transformadoras, viabilizar práticas públicas capazes de oferecer ao turista aquilo que ele realmente quer, ao que veio buscar: o desfrute de uma infra-estrutura viária, hoteleira, gastronômica, comercial, serviços ou de belezas naturais, cuja complexidade forneça a energia capaz de satisfazê-lo plenamente sem, no entanto, agredir o meio ambiente nas proporções em que hoje se encontra.

A falta de critérios durante o acelerado processo de urbanização ocorrido nas últimas duas décadas do século passado, fez com que ocorresse um desequilíbrio ecológico, agora normatizado pelo Plano Diretor. Algumas espécies de essências nativas, como é o caso da floresta de araucária, perderam espaço para um novo tipo de floresta, esta alienígena – como é o caso do *Pinus elliotii* sp. e *Pinus taeda* sp. que a indústria moveleira fez surgir – em detrimento da qualidade da paisagem nativa do município e da região serrana, de vida dos próprios locais e turistas, fatos que pareciam ser secundários aos olhos das autoridades responsáveis e de todos os segmentos da cadeia produtiva que envolve a região.

Sua configuração geológica, considerada por especialistas como bastante frágil, constituída predominantemente por formações rochosas de basalto, igualmente sofreu e continua sofrendo as conseqüências da uma intensa atividade extrativista que pode comprometer o futuro, utilizado principalmente em edificações residenciais e pavimentação de logradouros públicos.

A realidade que se apresenta no momento é a constatação, em nome do turismo, de que no município de Canela, assim como nos demais que compõem a região da Serra Gaúcha, há uma forte tendência à exclusão, cada vez maior, das classes menos favorecidas. Nos últimos 20 anos, o boom imobiliário despertou a atenção de profissionais – corretores e investidores – que, ávidos por lucros, se lançaram desordenadamente em busca dos melhores espaços, estes agora regulados pela lei que criou o Plano Diretor.

O fluxo deste movimento desencadeou um processo de marginalização da população autóctone, que acabou por ser empurrada cada vez mais para as regiões de entorno ao núcleo urbano, situando-a em sítios que passaram a ser ocupados sem qualquer preocupação com infra-estrutura ou com um planejamento urbano que se adecue ao principal foco em questão, que é o desenvolvimento do turismo de forma sustentada naquelas áreas. Uma constatação de fundamental importância, tanto social como econômica, uma vez que a marginalização das

populações autóctones, sejam estas de que espécie for, não combina com projetos que objetivam ao desenvolvimento turístico.

A ocupação do espaço urbano do município de Canela tem sido descaracterizada e insistentemente relegada a um plano secundário, em detrimento não só da qualidade de vida do turista, mas, e principalmente, da própria população local, que se vê impossibilitada de uma maior participação e usufruto dos benefícios que a atividade turística pode oferecer como um todo.

A preocupação com a qualidade de vida, com a qualidade do meio ambiente, tem despertado a atenção de cientistas e pesquisadores, e tem sido o principal indicador para que se possa sinalizar às autoridades constituídas alguns caminhos simples, práticos, todavia decisivos, a serem trilhados, buscando salvaguardar dentro do atual quadro existente, o que ainda resta em termos de belezas naturais no município de Canela. A paixão pela natureza possibilita a utopia de uma visão que também deve ser levada em conta pelas autoridades, pois permite uma análise mais ampla sobre as graves implicações que a descriteriosa intervenção humana pode causar no meio ambiente.

Nesse momento de especial transição, onde as promessas de campanha dos homens públicos não vêm condizendo com a prática das políticas públicas, é intenção discutir tais relações, ou seja, entre aquilo que é dito e aquilo que é executado na prática. Portanto, o presente artigo atenta para uma razão científica, que se insere numa vertente multi e interdisciplinar onde, entre outros aspectos, busca-se avaliar o processo da expansão urbana no município de Canela e suas relações com o meio ambiente.

As dificuldades elencadas ao longo do texto, e que ameaçam o futuro da atividade turística, inviabilizando-a a longo prazo, servem de subsídio para uma reflexão posterior, cuja fundamentação científica seja capaz de complementar e aproximar grupos hegemônicos formadores de opinião, possibilitando, com isso, uma discussão em um fórum permanente da comunidade canelense que proporcione uma visão crítica da realidade. Por fim, estabelecer uma vinculação entre conhecimento e planejamento, fazendo com que o complexo turístico implantado no município tenha, no futuro, salvaguardada a qualidade necessária ao seu desenvolvimento urbano harmônico, com interferências planejadas e controladas.

## Referências bibliográficas

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único** – desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis, Vozes, 2000.

ASCHER, F. Projeto público e realizações privadas: o planejamento das cidades refloresce. **Cadernos IPPUR**, ano VIII, nº 1, abril 1994.

BRAMWELL, B. Selecionando instrumentos de política para o turismo sustentado. In: THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo Global**. São Paulo: SENAC, 2001.

BURSZTYN, M. (org.) **A difícil sustentabilidade** – política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CANELA, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor**, 2004.

CASTELLS, M. & BORJA, J. **Local e Global**. 1996.

LOUREIRO, C. F. B. Ambientalismo e Globalização. In: MATA, S. F. da (coord.) Educação ambiental: o resgate do político no cotidiano. **Relatório de Pesquisa CNPq/SR-2-UFRJ**, 1997a.

MATA, S. F. Da (coord.) **Educação Ambiental**: o resgate do político no cotidiano. Relatório de Pesquisa CNPq/SR-2-UFRJ, 1997a.

MOLOTCH, H, The Urban Growth Machine, Critical Perspectives Two Decades Later. New York State Yniversity of New York Press, 1999, In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único** – desmanchando consensos. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

SWARBROOKE, J. **Turismo sustentável** – conceitos e impacto ambiental. São Paulo: Aleph, vol. 1, 2000.

THEOBALD, W. F. (org.) **Turismo Global**. São Paulo: SENAC, 2001.