

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM GEOGRAFIA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL
CAMPUS DE AQUIDAUANA – CPAQ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E O CONTEXTO
DE MATO GROSSO DO SUL ENTRE 2003-2006
*SEUS INTERESSES CORRELATOS***

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RICARDO LANZARINI

**AQUIDAUANA/MS, BRASIL
2006**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E O CONTEXTO
DE MATO GROSSO DO SUL ENTRE 2003-2006
*SEUS INTERESSES CORRELATOS***

por

RICARDO LANZARINI

*Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), no Campus de Aquidauana, como requisito para a obtenção do título de **Mestre em Geografia**.*

Orientação: Prof^a. Dr^a. Silvana de Abreu

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM GEOGRAFIA
CAMPUS DE AQUIDAUANA
2006**

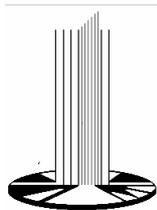
Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

G633p Gomes Silva, Ricardo Lanzarini.
Políticas públicas de turismo e o contexto de Mato Grosso do Sul entre 2003-2006 : seus interesses correlatos / Ricardo Lanzirini Gomes Silva. -- Campo Grande, MS, 2006.
149 : il. (algumas col.) ; 30 cm.

Orientador: Silvana de Abreu.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Câmpus de Aquidauana.

1. Turismo e Estado – Mato Grosso do Sul. I. Abreu, Silvana de. II. Título.

CDD (22) – 380.145918171



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM GEOGRAFIA
PRODUÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL
CAMPUS DE AQUIDAUANA – CPAQ**

A Dissertação de Mestrado intitulada “Políticas Públicas de Turismo e o Contexto de Mato Grosso do Sul entre 2003-2006 – seus interesses correlatos” elaborada por Ricardo Lanzarini Gomes Silva consiste na conclusão do curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Geografia da UFMS, para a obtenção do título de Mestre, aprovada com conceito “A”.

BANCA EXAMINADORA:

PROF. DR^a. SILVANA DE ABREU
(ORIENTADORA – UFGD)

PROF. DR. EDVALDO CÉSAR MORETTI
(MEMBRO TITULAR – UFGD)

PROF. DR. CARLOS MARTINS JR.
(MEMBRO TITULAR – UFMS)

PROF. DR. ANTÔNIO FIRMINO DE OLIVEIRA NETO
(MEMBRO SUPLENTE – UFMS)

Aquidauana/MS, 18 de Dezembro de 2006

*Ser homem é ser responsável.
É conhecer a humilhação diante de uma miséria que
não parecia depender de nós.
É orgulhar-se de uma vitória obtida pelos companheiros.
É sentir, ao colocar nossa pedra, que contribuimos para a
construção do mundo.*

Saint-Exupéry, 1984.

DEDICATÓRIA

À minha amada amiga e mãe Tereza Lanzarini Gomes, que lutou e acompanhou todos os meus esforços para concretizar esta fase tão importante de minha carreira acadêmica. Mulher exemplar e cuidadosa que zelou por minha saúde física e mental ao longo de minha vida e que me deu o mais precioso de todos os sentimentos: o amor eterno e incondicional de mãe!

Ao Marcos Beethoven, o maior e mais importante de todos os amigos que um dia esteve ao meu lado. Irmão, companheiro e filho, que ao longo de sua existência dedicou-se a me amar em troca de meu amor. Um inocente que viveu feliz e que me fez feliz! Que acompanhou todo o meu trabalho e que passou dias e noites ao meu lado me dando seu conforto e carinho. Sua presença e alegria estarão para sempre presentes em meu coração e seria impossível resgatar minha história acadêmica sem me lembrar deste ser que presenciou todas as vitórias e derrotas que tive e, que em seu último olhar, parecia estar feliz e agradecido por tudo. No dia 26 de outubro de 2006, aos 16 anos e 18 dias de vida, ele descansou e foi viver sua eternidade em paz ao lado de Deus! Saudades...

Obrigado por existirem na minha vida. Eu amo muito vocês dois!!!

AGRADECIMENTOS

Aos meus professores do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Geografia da UFMS, mestres que me repassaram seus conhecimentos e que me motivaram em minha nova jornada;

Aos meus amigos de profissão, Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira, Dr. Gilson Rodolfo Martins, Dr. Carlos Martins Júnior, Dr. Milton Mariani, Dr^a. Luciane Meneguim Ortega, Msc. Lucy Ribeiro Ayach e a Msc. Aurelinda Lopes, profissionais de grande importância em suas áreas, inspiradores e que sempre acreditaram em meu trabalho e potencial;

Aos professores Dr. Edvaldo César Moretti e Dr^a. Rita de Cássia Ariza da Cruz, que compuseram a Banca de Qualificação, repassando suas contribuições para que conseguisse chegar neste resultado final;

Aos professores Dr. Antônio Firmino de Oliveira Neto e Dr. Auri Claudionei Matos Frübel, que além de amigos e incentivadores, acompanharam o desenvolver deste trabalho e que sempre estiveram dispostos a me ajudar em momentos críticos;

À Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul e a todos que colaboraram direta e indiretamente com esta pesquisa;

Aos meus inestimáveis amigos Evertom Magalhães, Ananias Araújo, Rubens da Costa Júnior, Edson del Posso Perez, Clarissa Cortabitart, Alice Pax Quandt de Oliveira, Patrícia Martins, Paulo Tessari, Eliana Lamberti, Simone Corrêa, Marcelo Batista de Souza, Lilian Dourado, Cezar Martins, Sônia da Luz Pessoa, Lourenço Ezídio de Melo, e em especial, a Wellington Matias Salomoni Mansano, todos de grande importância na minha vida, por suas amizades, apoios e companheirismos. (Amo vocês todos!);

À minha orientadora Prof^a. Dr^a. Silvana de Abreu, que me acompanhou e repassou seus conhecimentos e ideologias, além de me inspirar como profissional por sua competência e dedicação;

E a CAPES, pelo apoio financeiro.

Muito obrigado a todos!

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Geografia
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E O CONTEXTO DE MATO GROSSO DO SUL ENTRE 2003-2006: *seus interesses correlatos*

Autor: GOMES SILVA, Ricardo Lanzarini
Orientação: Prof^a. Dr. Silvana de Abreu
Data e Local da Defesa: Aquidauana/MS, 18 de dezembro de 2006

O presente trabalho pretende discutir a organização política do turismo de Mato Grosso do Sul, a fim de vislumbrar um entendimento do contexto nacional refletido no estado, bem como a formulação do Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06) – PATUR/MS, que consiste em um plano de metas para a gestão do Governo Estadual de José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT – em consonância com o Plano Nacional de Turismo (2003-06) – PNT, com seus sete macros programas de desenvolvimento a serem aplicados pelos estados, do Governo Lula, demonstrando os resultados alcançados pelo Poder Público estadual, além de suas falhas e/ou deficiências.

Ao término de nossa pesquisa, identificamos que a formulação do plano estadual acontece dentro de um contexto de desorganização das políticas públicas de turismo em nível nacional e estadual, e também do planejamento governamental do Estado que acaba por instituir um plano de ações sem uma política pública específica, o que o torna ineficiente considerando-se seus resultados finais.

Palavras-chaves:

Políticas Públicas – Planejamento Governamental – Turismo

ABSTRACT

The present work intends to discuss about the politics organization of the tourism in Mato Grosso do Sul, in order to glimpse an agreement of the reflected national context into the state, as well as the formularization of the Action Plan for the Tourism in Mato Grosso do Sul (2003-06) - PATUR/MS, that consists on a plan of goals for the management related to the State Government ruled by Jose Orcirio Miranda dos Santos - Zeca of the PT – according to the National Plan of Tourism (2003-06) - PNT, with its seven macro developing programs to be applied to the States, of the Lula's Government, demonstrating the results achieved by the state Public Power, beyond its imperfections and/or deficiencies.

At the ending of our research, we identify that the formularization of the state plan happens in a context of disorganization of the tourism public politics in national and state levels, and also of the governmental planning for the State that institutes a plan of action without a specific public policy, what make it inefficient considering its final results.

Keywords:

Public Politics - Governmental Planning - Tourism

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – FUNDTUR/MS – Estrutura Organizacional.....	57
Figura 02 – Gráfico do Balanço Orçamentário da FUNDTUR/MS entre 2002-2006.....	70
Figura 03 – Gráfico de Geração de Empregos Diretos no Mato Grosso do Sul pelo Turismo.....	82
Figura 04 – Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai.....	89
Figura 05 – Gráfico de Participação da FUNDTUR/MS em Eventos entre 1999-2006.....	97
Figura 06 – Gráfico de Eventos Sediados no Centro de Convenções Arq. Rubens Gil de Camilo, em Campo Grande/MS.....	98
Figura 07 – Mapa Turístico – Roteiros Integrados de Mato Grosso do Sul.....	128

LISTA DE FOTOS

Foto 01 – Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, em Campo Grande/MS.....	99
Foto 02 – Visual Parcial de Campo Grande – Capital do Estado.....	114
Foto 03 – Roteiro “Bonito Aventuras”.....	118
Foto 04 – Roteiro “Bonito das Águas Cristalinas”.....	119
Foto 05 – Vista Parcial de Corumbá/MS e a Planície Pantaneira.....	123
Foto 06 – Roteiro “Pantanal do Abobral” e Estrada Parque Pantanal.....	125
Foto 07 – Pesca Esportiva no Rio Paraguai.....	126
Foto 08 – Roteiro “Histórico Cultural do Pantanal Sul”.....	126
Foto 09 – Rota Turística Bioceânica e de Ecoturismo do Pantanal ao Iguassu.....	129

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Os Três Principais Pólos Turísticos de Mato Grosso do Sul.....	55
Mapa 02 – Região da Serra da Bodoquena.....	86
Mapa 03 – Macro-Regiões Turísticas de Mato Grosso do Sul.....	103
Mapa 04 – Pólo Turístico 01 – Campo Grande.....	111
Mapa 05 – Pólo Turístico 02 – Serra da Bodoquena.....	115
Mapa 06 – Pólo Turístico 03 – Pantanal.....	121
Mapa 07 – Divisão dos Pantanaís.....	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Turismo Brasileiro (1995-1998) – Principais Indicadores.....	39
Quadro 02 – Recursos do Ministério do Turismo para o Turismo no Mato Grosso do Sul entre 2003-06.....	66
Quadro 03 – Demonstrativo Financeiro da FUNDTUR/MS.....	70
Quadro 04 – Cadastramento do <i>Trade</i> Turístico Sul-mato-grossense no MTur.....	73
Quadro 05 – Os Três Principais Pólos Turísticos e seus Respective Tipos de Turismo no Mato Grosso do Sul.....	105
Quadro 06 – Locais Destinados a Eventos em Campo Grande/MS.....	113

LISTA DE SIGLAS

ABAV/MS	Associação Brasileira de Agências de Viagem de Mato Grosso do Sul
APL	Arranjo Produtivo Local
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BITM	Brazilian Incentive Travel & Meeting
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTL	Bolsa de Turismo de Lisboa
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CGR	Campo Grande
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMMAD	Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
CODEMS	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FCO	Fundos Constitucionais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNRH	Ficha Nacional de Registro de Hóspede
FUNDTUR/MS	Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
GLBT	Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais
GPPDT	Gerência de Políticas e Programas de Desenvolvimento do Turismo
GSIE	Gestão de Sistema de Informação e Estatística
IBE	Instituto Brasileiro de Ecoturismo
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul

MRT	Marco-Região Turística
MS	Mato Grosso do Sul
MS-TUR	Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização Não-Governamental
PATUR/MS	Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável
PDTUR/MS	Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PNT	Plano Nacional de Turismo
PPA	Plano Plurianual
PRODETUR SUL-MS	Programa de Desenvolvimento Turístico Sustentável da Região Sul e do Mato Grosso do Sul
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda no Meio Urbano
PROINTUR	Programa Nacional de Infra-Estrutura Turística
PT	Partido dos Trabalhadores
SBC-MH	Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem
SEMACT	Secretaria de Meio Ambiente, Cultura e Turismo
SEPLANCT/MS	Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul
SEPRODES	Secretaria de Estado da Produção e do Desenvolvimento Sustentável
SEPROTUR/MS	Secretaria de Estado da Produção e do Turismo
SIGTUR	Sistema Integrado de Gestão do Turismo
TURISUL	Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul
UCE	Unidade de Coordenação Estadual

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	17
---	-----------

PARTE I

Turismo e Planejamento Governamental.....	22
1.1 O Turismo e o Poder Público Brasileiro.....	34
1.2 O Poder Público e o Turismo em Mato Grosso do Sul.....	52

PARTE II

O Plano Nacional de Turismo (2003-06) e o Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06) – seus interesses correlatos.....	60
2.1 O Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul – suas metas e realizações.....	68
2.1.1 Finanças.....	70
2.1.2 Normatização.....	71
2.1.3 Recursos Humanos.....	75
2.1.4 Infra-Estrutura.....	83
2.1.5 <i>Marketing</i>	92
2.1.6 Informações Turísticas.....	100

PARTE III

Os Pólos Turísticos de Mato Grosso do Sul no Contexto do Plano Nacional de Turismo (2003-06) – Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal.....	102
--	------------

3.1 Pólo Turístico 01 – Campo Grande.....	110
3.2 Pólo Turístico 02 – Serra da Bodoquena.....	114
3.3 Pólo Turístico 03 – Pantanal.....	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	140
ANEXOS	
Anexo I – Entrevista da FUNDTUR/MS.....	145
Anexo II – Entrevista em Corumbá/MS.....	147
Anexo III – Espacialização Turística de Mato Grosso do Sul.....	149

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

O desleixo ou menosprezo com os elementos estruturais de política pela análise política tradicional deve-se, em nosso entender, a sua tradição em atribuir, na análise de processos políticos, aos conteúdos da política uma importância maior do que às condições institucionais.

Klaus Frey, 2000

A pesquisa acadêmica tem em sua história anos de investigação sobre os mais diversos temas e sua importância recai, principalmente, nos avanços da humanidade nas relações sociais, nas formas de organização das sociedades e nos meios de produção para a sobrevivência do homem na Terra. A partir das análises e estudos específicos dos mais variados temas, a humanidade evoluiu para o que somos hoje – um produto de nossas próprias experiências. Neste sentido, estudar o turismo como uma atividade econômica e social constitui-se em um viés importante para a compreensão da sociedade em tempos recentes.

O turismo é uma atividade que tem sido pesquisada e discutida a partir das décadas de 80 e, mais precisamente, 90 e tem mobilizado muitos campos do conhecimento, visto seu caráter multidisciplinar e sua diversidade, englobando principalmente as ciências humanas.

O fato é que o turismo vem se constituindo, nas suas últimas décadas, como uma atividade econômica que agrega valor aos lugares, gera renda e promove a sua acumulação. Interfere, portanto, no modo de viver e pensar das pessoas, nos diferentes lugares onde se difunde e, conseqüentemente, no modo de vida das populações do globo. Neste contexto é que tem se inserido as ciências humanas e sociais, entre elas a Geografia, que vem mais sistematicamente se colocando no sentido de compreender o turismo como uma forma de reprodução do capital.

Trata-se, então, de pensar a atividade no contexto do conjunto de idéias dominantes que apontam o setor como a “salvação” para a economia dos diferentes locais, em diferentes escalas. O que tem justificado a proliferação dos órgãos de planejamento voltados para o turismo, como é o caso do Ministério do Turismo – MTur, criado em 2003, pelo Governo de Luís Inácio Lula da Silva, no Brasil, ou ainda, de Secretarias estaduais e municipais, aonde vem sendo formuladas políticas e/ou implementadas ações no sentido de estimular a atividade, defendida como não-impactante ao meio ambiente, fundamentalmente, e desse modo, “politicamente correta”, segundo seu discurso, contendo um caráter simbólico e político-ideológico de época.

Partindo desse pressuposto, as análises das formas de organização do turismo, enquanto condição de captação e de reprodução do capital e acúmulo de riquezas pela expansão da atividade e exploração da força de trabalho, merecem destaque nas academias por intermédio de estudos de suas políticas de implementação, desenvolvimento e consolidação nesses espaços.

A política pública é, desse modo, um importante foco a ser analisado pelos estudos referentes ao turismo e é dentro deste contexto que nosso trabalho se enquadra, com o objetivo de compreender o setor enquanto atividade econômica e o desenvolvimento econômico da sociedade moderna, contextualizando a implementação e organização do turismo no estado de Mato Grosso do Sul.

No cenário nacional, a organização do turismo foi, por muito tempo, marcada pelo despreparo nos órgãos burocráticos dos governos e pelo desinteresse a sua implementação, tanto que seus assuntos oficiais pertenceram à pauta de diversos órgãos do governo brasileiro, contudo, sem nenhum destaque até o período governado por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), no qual foi instituída a primeira Política Nacional de Turismo que não chegou a se efetivar, uma vez que nem mesmo se concretizou a formulação um plano estratégico de ação.

Além dessa Política Nacional de Turismo, os assuntos pertinentes ao setor fizeram parte de dois Ministérios – o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo (1995-1998) e o Ministério dos Esportes e do Turismo (1999-2002) – e à EMBRATUR – Instituto Brasileiro de Turismo – foi concedida maior autonomia para atuar no governo e no planejamento do setor no país.

A partir de 2003, no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, a atividade ganha maior importância em nível nacional, passando, inclusive, a ser considerada uma das dez metas de desenvolvimento, conforme o Plano Plurianual (PPA) de 2004-07, cujo objetivo é *priorizar projetos de integração regional e elevar o nível de desenvolvimento das regiões mais atrasadas através da logística de transporte, permitindo aumentar a integração entre as regiões e promover o turismo e o comércio.*

É, portanto, neste período, que a atividade adquire força e representação governamental por meio da criação do Ministério do Turismo – MTur –, ainda no primeiro semestre de 2003, e pelo lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2006) – PNT –, perfazendo o planejamento governamental nacional da atividade e organizando o setor para uma nova ordem de prioridades a serem seguidas pelas diferentes Unidades da Confederação.

O Poder Público, em todos os níveis, começa a interagir mais com a iniciativa privada e a atuar na lógica do capital para o fomento do turismo de forma ordenada e reguladora, por intermédio do planejamento governamental das ações públicas e da iniciativa privada, a fim de estruturar o setor e, de acordo com seu discurso, “amenizar” as desigualdades regionais do país utilizando-se dos investimentos e recursos do turismo, bem como, da sociabilidade que ele provoca entre as mais diversas comunidades, como trata o PNT (2003, p. 03):

O turismo quando bem planejado, dentro de um modelo adequado, onde as comunidades participam do processo, possibilita a inclusão dos mais variados agentes sociais. Os recursos gerados pelo turista

circulam a partir dos gastos praticados nos hotéis, nos restaurantes, nos bares, nas áreas de diversões e entretenimento. Todo comércio local é beneficiado. [...] Neste modelo, a grande maioria do setor é constituído de pequenas e médias empresas, fazendo com que o desenvolvimento da atividade possa naturalmente contribuir como fator de distribuição de renda.

Assim, na “Parte I” discutimos a lógica do modo de produção capitalista e seu arcabouço de recursos que mantém sua dominação imbricada no contexto das sociedades de consumo, reportando-nos a autores como Buarque (1993), Castoriadis (1987), Abreu (2001), Covre (1983), Ianni (1989), Rattner (1979), Singer (2001), Smith (1988), entre outros renomados autores das discussões sobre o planejamento governamental e o papel do Estado no desenvolvimento. Analisamos, ainda, no contexto nacional brasileiro, o Poder Público e sua atuação, com os estudos de Becker (1981) e as reflexões do Turismo com Azevedo (2002), Beni (2002), Cruz (2002), Hall (2001), Luchiarini (2001), Moretti (2005), entre outros, além de documentos oficiais e decretos legais do Governo brasileiro e da Organização Mundial do Turismo – OMT.

Apresentamos, ainda, neste item, o Plano Nacional de Turismo, com seus sete macro-programas de desenvolvimento a serem aplicados pelos estados, com uma análise da função do MTur e seu discurso, bem como uma breve análise da organização política do setor no Mato Grosso do Sul, a fim de vislumbrar um entendimento do contexto nacional refletido em no estado, bem como, a formulação do Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06) – PATUR/MS –, que consistiu em um Plano de Metas para a gestão do Governo de José Orcírio Miranda dos Santos – Zeca do PT – em consonância com o PNT (2003-06).

A partir desta análise, apresentamos, na “Parte II”, a ligação entre o PNT (2003-06) e o PATUR/MS (2003-06), além da discussão de sua lógica e a espacialização das ações concernentes ao turismo no espaço sul-mato-grossense, demonstrando os resultados alcançados pelo Poder Público estadual, bem como, suas falhas e/ou deficiências.

Para tanto, identificamos primeiramente a espacialização do turismo que atualmente concentra-se em três regiões pólos no estado: Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal, para onde foram destinados grande parte dos recursos e do planejamento estadual sob a orientação do MTur. Além da coleta de dados e da análise da base discursiva dos planos de desenvolvimento para o setor, foram identificados os programas e projetos destinados às pesquisas destas áreas e realizadas entrevistas com o órgão gestor do turismo estadual e, em alguns casos, municipais, sobre a atuação do Poder Público e a formulação e ação do PATUR/MS no cenário local.

Identificamos, neste contexto, a maior de todas as ações públicas orientadas pelo Governo Federal no território estadual, que é a solidificação de três destinos em cada estado, ação essa que obteve os maiores resultados em termos de organização e planejamento do setor. Com isso, dedicamos a essa análise a “Parte III” de nosso trabalho, sistematizando os diversos roteiros elaborados pelo Poder Público, em parceria com a iniciativa privada, para a diversificação do mercado turístico estadual e nacional.

Consideramos, assim, que ocorreram objetivos atingidos pelo PATUR/MS, mas que muitos não foram alcançados, remetendo-nos ao arcabouço teórico que de início trabalhamos a fim de compreender os caminhos e meios dos quais o Poder Público sul-mato-grossense se utilizou na organização, planejamento e priorização de certas ações públicas referentes ao turismo e, principalmente, buscamos compreender o contexto da atividade na sociedade moderna e na reprodução do capital.

PARTE I

TURISMO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O Estado tem no controle do Turismo uma de suas atribuições e para ele dirige sua atenção setorial, traduzida na política traçada para atender aos requisitos de seu crescimento, através de planejamento particularizado que se acaba mesclando, pelas próprias características, no processo global de planejamento nacional. Sua ação é exercida, em primeiro lugar, pela política e, numa etapa seguinte, seqüencial e concomitantemente, pelos programas constantes do planejamento.

Mário Carlos Beni, 2002.

O turismo é uma dos setores da economia capitalista que movimentava uma gama de bens e serviços, gera renda e promove a criação de postos de trabalho e o crescimento econômico, bem como divisas para países em todo o globo. Suas práticas encontram-se expressas em seus mais variados tipos e modalidades¹, visto seu caráter altamente mutável. As adaptações de época e incorporação de estilos de consumo, a incorporação de novas técnicas e valores de consumo é facilmente absorvida pela atividade que é, hoje, umas das alternativas para o acúmulo de capital pelo aproveitamento do “ócio social”² garantido pela Consolidação das Leis do Trabalho, no caso específico do Brasil, e pelas novas formas de viver da sociedade moderna.

Para a Organização Mundial do Turismo – OMT (2001, p. 03), *o turismo é o conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens a lugares distintos de seu contexto habitual (locais de destino), por um período inferior a um ano, com propósitos de ócio, negócio ou outros motivos.*

¹ Os tipos e modalidades de turismo referem-se às suas características, diferenciando suas atividades como sendo de massa, de elite, de natureza, urbano, ou rural, por exemplo.

² Entende-se o ócio social como aquele que está legalizado, no caso do Brasil, pela CLT como as férias remuneradas do trabalhador, e que é, segundo Urry (1996), um dos períodos em que o homem mais viaja.

Sendo uma atividade capitalista de forte representação em todo o mundo, desponta como prática econômica pela enorme dependência que as populações de alta renda, principalmente, têm em praticar o turismo como fonte de relaxamento, descanso e/ou para a obtenção de *status* social³, além de suas práticas em negócios e outras atividades financeiras⁴. Pode também ser considerada de caráter econômico para o receptivo⁵, que se estrutura e se desenvolve economicamente pela entrada de divisas provenientes dos turistas.

Neste sentido, o Poder Público tem papel importantíssimo como órgão planejador e gestor das atividades turísticas, regulando e orientando as iniciativas capitalistas a serem implementadas em dado espaço, uma vez que as políticas de crescimento econômico contribuem para operar a mesma lógica do modo de produção capitalista baseada no ideário de desenvolvimento, seja no contexto desenvolvimentista⁶ dos anos 50 aos anos 80, seja no contexto do desenvolvimento sustentável⁷ colocado a partir dos anos 90 no Brasil. Pensar, assim, em um turismo comum para a realização e satisfação de todos é, no contexto de nossa sociedade, contraditório, dada à realidade social principalmente de países pobres, em que a pirâmide social demonstra a forte concentração de renda e a existência de uma maioria absoluta da população que vive sob condições de pobreza e até mesmo abaixo da linha da pobreza, como é o caso de alguns países do Oriente Médio, Índia, Angola, Brasil, entre outros. Dessa forma, ao mesmo tempo em que se impõem transformações

³ Segundo Moretti (2000) viajar na modernidade tornou-se sinônimo de *status*.

⁴ O turismo é uma atividade típica das sociedades de classe média à alta, visto o alto custo do setor em todo o mundo.

⁵ De acordo com Beni (2002) receptivo consiste no lugar que recebe os turistas.

⁶ Para Bielschowsky (1996, p. 07), desenvolvimentismo é uma ideologia de transformação da sociedade brasileira definida por um projeto econômico cujos principais pontos são: industrialização integral para a superação da pobreza; um Estado planejador que defina a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores pelos quais a iniciativa privada não se interessa e/ou seja insuficiente.

⁷ Para a CMMAD – Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – desenvolvimento sustentável é *aquela que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades* (1991: 46). Salientamos, entretanto, que pensar o turismo sustentável é ilógico, pois esta é uma visão mítica da atividade. Se revisarmos o conceito de Produto Turístico, teremos que ele é o resultado de inúmeras atividades. Entre elas, estão incluídas diversas indústrias altamente poluidoras ou atividades de transporte que geram consumo de recursos não-renováveis. Além disso, temos diversos comportamentos da demanda turística que devastam a natureza.

espaciais e uma nova dinâmica econômico-social no local, consolidam-se também as contradições que são inerentes à própria sociedade capitalista, qual seja, a concentração, a desigualdade e o expansionismo, suplantando aspectos de diversidade cultural e/ou mantendo essa diversidade, caso haja interesse e possibilidade de acumulação e concentração de renda.

O turismo, como fonte alternativa ou principal de renda em uma localidade, portanto, vem com o planejamento governamental (re)organizar esses espaços para suas práticas. No dizer de Murphy (1985), em relação ao planejamento turístico:

O planejamento se preocupa com a antecipação e a regulamentação das mudanças em um sistema, a fim de promover de maneira ordenada o desenvolvimento e de aumentar os benefícios sociais, econômicos e ambientais do processo de desenvolvimento (apud HALL, 2001, p. 26).

Contrariando essa visão sistêmica da sociedade e do planejamento, Castoriadis (1987) discute a idéia de desenvolvimento como uma significação imaginária social, imposta no contexto dos interesses das grandes corporações do capital industrial, para atingir um determinado fim, que é a homogeneização dos usos e consumos, satisfazendo as necessidades humanas que acabam por valorizar aquilo que pode ser mensurado econômica e socialmente.

De acordo com Buarque (1993, p. 60), em relação ao ideário de desenvolvimento e do progresso sugerido como solução para as sociedades modernas, tem-se que:

O primeiro passo do desenvolvimento deve ser a definição, sem dependência, de um conceito de desenvolvimento baseado em um progresso que assuma a essencialidade do progresso econômico submetido a valores e objetos que vão além das metas econômicas. Para isso, devem ser superados os mitos criados pela primazia de uma visão economicista, prisioneira de premissas arcaicas.

A atividade turística contribui por realizar a concentração do capital e o desenvolvimento capitalista por todo o mundo. A relação de dependência que se cria, em contraposição ao desenvolvimento social que gera, contextualiza as reflexões acerca de suas vantagens e desvantagens. Nessa perspectiva, ao se tratar do desenvolvimento e propriamente do desenvolvimento do turismo em uma localidade, deve-se primeiramente tratar da idéia desse desenvolvimento, visto que *desenvolvimento, primeiramente, diz respeito ao desenvolvimento do modo capitalista de produção*. (Covre, 1983, p. 12).

O turismo, que ganha forma e força a partir do século XIX, com a regulamentação das viagens para obtenção de lucro, baseia-se, a partir dos anos 90, discursivamente, no ideário do desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentável, com vistas à amenização das disparidades sociais que são imanentes ao seu próprio modo de produção.

Dessa forma, ao se falar em desenvolvimento e, em especial, no desenvolvimento turístico de um espaço qualquer, é senso comum apontar o planejamento como instrumento de formulação de diagnósticos e prognósticos capazes de promover ações para atingir os objetivos propostos pela ótica capitalista comumente implementada. Seu desenvolvimento é explicado por modelos que constituem um processo de fluxo de capital, no qual, se tem, com o trabalho humano e o uso de tecnologias, a alta produção de mercadorias para o consumo, gerando mais renda a ser reinvestida para sustentar o sistema e propiciar lucro concentrado aos investidores.

A força de trabalho, neste contexto, se insere, no setor do turismo, por intermédio de seu emprego e da conseqüente capacidade criada para o consumo; característica essa própria e fundamental do capital, uma vez que a mais valia se realiza na chegada das mercadorias – neste caso, produtos turísticos – às mãos do consumidor – turista –, conforme os preceitos de Marx (1996). É, contudo, importante ressaltar que, no caso do turismo, a chegada

dessas mercadorias nas mãos dos consumidores consiste na apropriação do espaço turístico, visto que é o turista quem se desloca até ele⁸.

O capitalismo baseia-se, neste contexto, na formação de empresas que auferem ao espaço um fluxo de capital, movimentando a economia. A regulação desses espaços produzidos passa a ser uma regulação empresarial e estatal de aumento de riquezas. Singer (2001, p. 42) assinala, na lógica do planejamento empresarial e expansionista do capitalismo que *a empresa capitalista pertence aos investidores, aos que fornecem o dinheiro para adquirir os meios de produção e é por isso que sua única finalidade é dar lucro a eles, o maior lucro possível em relação ao capital investido.*

Incorpora-se ao desenvolvimento uma ótica de produção que cria sistemas dependentes – como a produção de tecnologias – e que possibilitam à força de trabalho produzir mais em menos tempo. Tal discurso alimenta um ideal de desenvolvimento que atinja a maximização das taxas de crescimento econômico com uma possível descentralização do poder, de modo que, todos os cidadãos possam usufruir livremente desses benefícios. Assim, há a consolidação de uma ideologia na qual a sociedade só pode atingir um estado ideal de desenvolvimento quando ciente de suas necessidades.

Nesta perspectiva, o planejamento governamental é um instrumento consolidador, de caráter normativo e administrativo – próprio dos governos –, a fim de proporcionar às comunidades locais, um modo de viver organizado e em conformidade com a realidade econômica local, dentro do discurso de ideal pregado pelo sistema capitalista, que traz em seu bojo a conscientização dessa necessidade de acúmulo de capital para o progresso e enraizando no senso comum a idéia desse desenvolvimento dito necessário à sociedade moderna.

Analisando o planejamento governamental implementado com bases no desenvolvimentismo, desde a segunda metade do século XX, Abreu (2001, p. 32) afirma que:

⁸ Ver Luchiari (1999) e Urry (1996).

A intervenção do Poder Público legitima-se nessa racionalização de ações pretensamente distributivas e imbuídas de justiça social para as classes, que extrapola os limites dos órgãos de planejamento e da academia, passando a fazer parte do dia-a-dia dos governantes e membros do governo, dos empresários e técnicos e, também, dos cidadãos comuns.

Ao longo dos anos, em busca do desenvolvimento econômico, as políticas governamentais, implícitas e explícitas, transformaram profundamente as sociedades, os espaços produzidos e o próprio papel do Estado. Neste sentido, ao Poder Público cabe regular a atividade turística apoiado no discurso de trazer um desenvolvimento econômico que amenize os impasses vigentes no espaço e controle as ações predatórias da produção destrutiva⁹ do homem, orientando principalmente o capital privado para a apropriação do espaço onde acontece o turismo, de modo que as iniciativas de apropriação não se dêem à revelia, como historicamente sempre aconteceu no Brasil.

Para Ianni (1989, p. 245):

Quando encaramos a atividade estatal no âmbito do sistema social global, (...), tornam-se explícitas as determinações estruturais que estão em suas bases. Descobrem-se as continuidades e os descompassos entre a estrutura da sociedade e a estrutura da atividade estatal, uma inserida na outra. E o Estado se revela como a estrutura mais acabada da sociedade. No fulcro de sua atuação, governando-a muitas vezes, encontra-se a contradição entre a apropriação privada do produto da força de trabalho e a progressiva socialização da produção.

Neste contexto, as políticas públicas, discursivamente, visam atender os interesses sociais, culturais e ambientais, para os quais se estimula e incentiva o desenvolvimento “sustentável” de atividades econômicas. Baseados nessa concepção, os governos, em todos os níveis, têm o papel de reorganizar e gerir

⁹ Rodrigues (1997, p. 83) acerca do turismo, afirma que: [...] esta atividade produz territórios, da mesma forma como todas as demais atividades do modo industrial de produzir mercadorias e na sua essência é insustentável, pois temos que levar em conta que toda a produção é ao mesmo tempo destruição, ou seja, trata-se da chamada produção destrutiva.

as transformações espaciais com vistas a um desenvolvimento: o do capital, que é de caráter desigual, expansionista e concentrado; o que é imanente ao seu modo de produção, considerando-se que uma de suas maiores contradições é justamente a produção social da riqueza e do espaço e sua apropriação privada.

O planejamento governamental no Brasil, a partir dos anos 50, teve papel importante na promoção do capital e na incorporação, cada vez maior, de espaços à lógica do mercado, definindo metas e investimentos a serem realizados, a fim de atingir o progresso nacional. Repousam neste conceito as metas de cunho econômico, com vistas a promover melhorias nas condições de vida das diferentes frações sociais e regionais e controlar tensões. Contudo, como a desigualdade e a concentração compõem a essência da sociedade, o social é posto em segundo plano, seguindo a lógica de que só se pode auferir desenvolvimento social às sociedades que produzem e consomem o capital.

Sobre o planejamento, Rattner (1979) questiona que:

O pressuposto teórico do planejamento, diferente do modelo analítico causal, é representado pela abordagem funcionalista sistêmica, que procura explicar os fenômenos sociais por sua 'função' ou contribuição à existência do conjunto (p. 157).

Visto sob um ângulo crítico, o planejamento sistêmico revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que um instrumento de desenvolvimento (p. 159).

De acordo com o autor, a funcionalidade do planejamento caracteriza-se como uma máquina de manipulação do sistema de mercado mundial, a fim de tornar natural e concebível a racionalidade do desenvolvimento capitalista. Então, o ideário do planejamento é hegemônico, ordenando as ações a fim de torná-las sistêmicas e concretas para gerar o desenvolvimento. É, portanto, ideológico, com uma função claramente reguladora do pensamento social.

O referido autor argumenta ainda que:

Planejar sem investigar e diagnosticar as causas do subdesenvolvimento e da marginalização de vastos contingentes da população é 'tapar o sol com a peneira' e tenderá inevitavelmente a agravar aqueles problemas sociais, cuja solução é invocada como legitimação da intervenção sistêmica e dirigida do poder público. (ibidem, p. 161).

O Poder Público, regulador das ações do planejamento e da organização dos espaços de uso¹⁰ do capital, tem desenvolvido, assim, discursos de planos e metas de progresso para o benefício de seu modo de produção, alegando tratar do desenvolvimento como sendo de caráter não só econômico, mas também, de cunho social. A partir disso, cabe-nos a reflexão acerca do papel do planejamento turístico: se é, do ponto de vista discursivo, uma das funções do turismo promover o desenvolvimento social do espaço onde se desenvolve, em que medida o planejamento das ações tem sido baseado nessa prioridade?

A racionalidade científica do progresso humano calça-se na eficiência econômica, a qual apresenta um discurso de desenvolvimento com o planejamento de ações políticas para a gestão e organização das sociedades, sob a orientação do Poder Público. O Estado, como forma de racionalizar as ações humanas, propõe o crescimento econômico acima de quaisquer premissas sociais, visto que seu papel é o de organizar as sociedades e planejar o progresso que, segundo Buarque (1993), significa crescimento econômico.

Esse ideário de progresso surge como o rompimento do modo de produção do capital sob o comando da agricultura para uma nova classe que cresce em substancial quantidade e vai tomar o poder em suas mãos e passar a decidir os novos rumos do capitalismo – a classe burguesa industrial –, no século VIII, assumindo a hegemonia com o capital monopolista no final do século XIX. No Brasil, esse processo consolidar-se-ia na segunda metade do

¹⁰ De acordo com Santos (1992) espaço de uso é um espaço de relações onde acontece determinada atividade, considerando suas formas, recursos, reproduções e trocas, bem como o contexto social no qual se inserem.

século XX, com forte presença do Estado, tanto no planejamento como na formação das bases estatais.

A conseqüente racionalidade do planejamento, baseado em questões econômicas, tem acarretado diversos danos ao bem estar das sociedades, pois, como argumenta Buarque (1993), o planejamento tem se dado pela organização das sociedades para a economia capitalista, sendo que para a concretização da idéia de desenvolvimento social, a economia precisaria ser planejada em benefício dessas sociedades, algo que não acontece por não ser de interesse do capital, pois, como cita Castoriadis (1987, p. 145), *de agora em diante, o que conta é o que pode ser contado*.

De acordo com Becker (1981), em um primeiro momento, entre as décadas de 50 e 70, o Brasil passa por um processo de modernização conservadora e controladora do território através de um discurso legitimador do Estado como prática de um nacionalismo necessário para o progresso. Abre-se a economia para o fluxo de capital internacional para o investimento no território e a inserção do Brasil na economia mundial.

A modernização conservadora criou um espaço tecnicamente homogeneizado – facilitando a interação de lugares e tempos –, mas também um espaço fragmentado porque a apropriação do território e a alocação de recursos foram fortemente seletivas, resultando em conflitos que se constituíram em embriões de novas territorialidades. (ibidem, p. 50).

Com isso, o Brasil atravessa os anos 80 em um período de crises marcadas pela dívida externa e inflação alta e pela crise de poder dos militares, face às pressões internacionais dos órgãos ligados aos direitos humanos e ambientais, bem como, da própria incapacidade de manutenção da política de crédito favorecida nos anos 60, principalmente.

Já nos anos 90, e que se estende até os dias atuais, as crises do Estado evoluíram para uma nova racionalidade na qual impera um liberalismo

econômico com a integração competitiva do território. Becker (1981, p. 52) caracteriza esse momento afirmando que:

Frente às múltiplas pressões e à tendência à economia flexível, acirra-se a competição espacial e flexibiliza-se também a gestão do território. Planejam-se hoje, sobretudo, as diferenças, envolvendo as comunidades locais em termos diretos e obrigações, em grau maior ou menor de responsabilidade. Dessa forma, procura-se atender às expectativas políticas e sociais, se poupam recursos escassos, se incorporam potencialidades, se assegura o cumprimento do plano estabelecido e se estimula a competição, procurando superar a contraproduktividade social.

Assim, os estados da Federação passam a competir entre si, frente ao Governo Nacional, na busca por mais vantagens. Com isso, o poder regulador do Estado se organiza para uma nova lógica – a da economia mundial. Contrapõe-se, então, o projeto geopolítico nacional com uma geopolítica dos estados, em que projetos fragmentados são negociados separadamente de acordo com os interesses de cada território e, conseqüentemente, a materialidade de interesses nacionais cai em desuso¹¹.

Historicamente, o desenvolvimentismo, dos anos 50 a 80, gerou uma lógica inversa a seu discurso por intensificar-se o papel do Estado regulador como uma forma de tomada de poder pela burguesia industrial. Com a abertura de mercado para o mundo, aumentam-se as relações de exploração e desigualdade social e o crescimento econômico se consolida como a essência da lógica capitalista no processo de “progresso” nacional.

No que tange ao setor do turismo, a política pública tem como parâmetro o desenvolvimento sustentável das ações responsáveis para atingir metas ditas sociais e de qualidade de vida. Entretanto, a fome, a miséria, a criminalidade, as drogas e a prostituição continuam presentes nessas localidades e as

¹¹ Passa a ter importância o local e a competitividade transcende o poder do Estado maior. A propriedade privada ganha poder e autonomia. O mercado internacional rege a nova ordem: a corrida pelo progresso individual.

frações de classes mais pobres, que não recebem benefícios econômicos diretos do setor, têm sido relegadas do progresso local.

Obviamente, não se pode pensar no turismo como a “salvação” do mundo. Sendo uma atividade capitalista, não está em sua lógica resolver os problemas de distribuição de renda e desemprego, nem tão pouco, acabar com as tensões sociais da sociedade moderna. É ingênuo, portanto, idealizar a atividade como promotora do desenvolvimento social, nem tão pouco caracterizá-la como predatória ou destruidora dos espaços de consumo. É apenas ambígua, pois ao mesmo tempo em que promove riquezas, empregos, melhoria de vida para comunidades receptoras, apoio aos que necessitam viajar por motivos de negócios e outros, também produz pobreza, exclusão social e fragmentação do espaço.

Cruz (2002, p. 09), em relação às políticas públicas de turismo esclarece que:

À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientam o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada. Na ausência da política pública, o turismo se dá à revelia, ou seja, ao sabor de iniciativas e interesses particulares.

Já a Organização Mundial do Turismo (2001, p. 157) afirma que:

A política turística deve ser vista como um elo a mais na corrente que conduz ao maior bem estar-estar dos cidadãos de um país, contemplando a atuação dos agentes privados que intervêm no mercado turístico, com a finalidade de evitar comportamentos que afastem seu funcionamento do objetivo principal. Para isso, o setor público controla a atividade turística, utilizando medidas impositivas – como os impostos – ou concedendo incentivos com a finalidade de favorecer determinadas iniciativas que não podem enfrentar o setor privado por si só.

As políticas públicas de turismo vêm, neste contexto, orientar a formação dessa nova realidade sócio-espacial, para que o Estado, de modo geral, e principalmente o capitalismo, mantenham, através de um discurso político-ideológico de desenvolvimento, sua organização, remetendo-nos a refletir sobre o que fazer e como fazer um novo presente, com aspirações de um futuro melhor. Essas políticas públicas tem se baseado no discurso da sustentabilidade¹² para atuar nos espaços habitados e no imaginário das comunidades receptoras como uma alavanca para o desenvolvimento sustentável local e regular a apropriação privada dos espaços de uso do turismo¹³.

No que concerne ao seu desenvolvimento, percebemos a importância da presença das políticas públicas centradas nesse contexto, de forma que o relacionamento evolutivo do turismo com o espaço aconteça de modo a atingir seus objetivos de progresso e desenvolvimento e, atuando em consonância com as relações ambientais locais, considerando-se seu caráter modificador da paisagem.

Os processos históricos nos quais se inserem a idéia de desenvolvimento criaram raízes no senso comum. Pensar no turismo como forma de mudar o mundo em que vivemos não é a solução. Para um turismo diferente seria preciso uma sociedade diferente e, principalmente, um modo de produção de riqueza diferente. Novas ideologias só podem assim se fixar a partir de novos processos e, a partir de idéia de construção de um “novo mundo” e até mesmo de um “novo lugar” que, no contexto de nossa sociedade, ainda não é possível ou está longe de acontecer.

¹² Segundo Rebelo Jr. (2002), *toda a lógica do chamado desenvolvimento sustentável está ligada à lógica do processo de reprodução do capital. No caso, mais precisamente, do grande capital e dos seus interesses correlatos.*

¹³ Espaço onde ocorrem as relações econômicas e sociais do turismo.

1.1 O Turismo e o Poder Público Brasileiro

No Brasil a trajetória de políticas específicas para a atividade turística sempre foi marcada por sérios problemas estruturais. Mesmo tendo o planejamento governamental uma ascensão desde a década de 30, quando surgem no país diversos planos econômicos de desenvolvimento, como o Plano Salte (1949-53); Plano de Metas (1956-60); Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social (1963-65); Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-76) e os Planos Nacionais de Desenvolvimento I (1972-74), II (1975-79) e III (1980-84), a atividade turística foi negligenciada, no que tange a economia nacional, principalmente no que se refere ao planejamento e sua estruturação política no território brasileiro.

O primeiro órgão oficial de turismo, denominado Divisão de Turismo, entrou em funcionamento no ano de 1939, e tinha, segundo o Decreto-lei 1.915, de 27 de dezembro, como principal função, *superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo*, que na verdade consistia em fiscalizar as ações das agências de viagem já que até então os Decretos e iniciativas referentes às atividades estavam concentrados na comercialização de passagens ao turismo interno e externo.

A partir disso, a atividade passa a ser discutida e integrada nos mais diferentes setores da administração pública nacional: Departamento Nacional de Informações, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, em 1946; Departamento Nacional de Imigração, posterior Instituto de Imigração e Colonização, do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1946-58; e a Combatur – Comissão Brasileira de Turismo –, órgão subordinado diretamente à Presidência da República, em 1958-62. E, paralelamente, entre 1961-62, à Divisão de Turismo e Certames, do Departamento Nacional do Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio, em 1961-66. Coube, inclusive, ao Ministério da Indústria e Comércio, os assuntos referentes ao turismo durante o período de 1966 a 1990, ano em que, pela reforma administrativa implementada no governo de Fernando Collor de Mello (1990-92), criou-se a Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República,

possuindo como membro integrante a Embratur que, desde o período de 1966, juntamente com o CNTur, teve papel fundamental na condução das políticas públicas de turismo no Brasil.

Posteriormente, a partir de 1992, os encargos do turismo ficam sob a incumbência do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, órgão responsável durante todo o primeiro período FHC (1994-98), sendo em seu segundo mandato pertencente ao Ministério dos Esportes e do Turismo (1999-2002), e que, em seguida, no atual governo Lula (2003-06), passa para o Ministério do Turismo, órgão gestor exclusivo para o planejamento e gestão da atividade no país como força política nacional e internacional, que em 2003 lança o Plano Nacional de Turismo (2003-06) para a orientação dos estados e do Governo Federal quanto às atividades turísticas de planejamento a serem implementadas.

Até o período FHC, entretanto, não se registra no país grandes avanços do planejamento governamental nacional para o setor. A primeira política pública de turismo visada desde o Decreto 448/92 institui-se somente a partir de 1996, no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-98), com a Política Nacional de Turismo. Cruz (2002, p. 62) salienta que:

A recente valorização do turismo no Brasil, traduzida na implementação da Política Nacional de Turismo para o período 1996-99, é resultado de fatores como a crescente importância econômica que a atividade vem adquirindo no mundo, traduzida na sua ascendente participação na composição do PIB mundial; a necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais, como forma de geração de divisas e empregos; e a difusão de certo senso comum no que se refere à 'potencialidades naturais turísticas' do território nacional, principalmente em se considerando o binômio sol-praia e ecossistemas como Amazônia e Pantanal.

Essa política teve como objetivos ordenar o setor público, com o apoio estatal e a utilização de recursos públicos para o desenvolvimento social, definindo parâmetros de planejamento e execução para os governos e

municípios, além de orientar o setor privado, de modo a (re)configurar os territórios turísticos nacionais para a inserção do país no mercado turístico mundial.

Suas estratégias concentraram-se em: fomento, defesa do consumidor, desenvolvimento de pensamento estratégico, qualidade em serviços, descentralização, conscientização, articulação, turismo interno¹⁴, promoção e inserção internacional¹⁵, conciliando diversos programas do governo para a atuação dessa política em seus mais variados âmbitos.

Desses programas podem-se destacar os Programas de Infra-Estrutura Básica e Turística, Programa de Geração de Oportunidades de Negócios, Programas de Desenvolvimento, os PRODETUR¹⁶ Nordeste, Amazônia Legal/Centro-Oeste e Sul-MS, além dos programas Hidrovia Tietê-Paraná e o Programa de Desenvolvimento Turístico do Vale do Ribeira, em Iguape/SP, como argumenta Cruz (2002). Várias obras executadas sob a égide do Programa Brasil em Ação¹⁷, direcionadas à duplicação e melhoria de nossas estradas, também tiveram reflexos importantes para o turismo, principalmente na região Sul e nas ligações desta região aos parceiros do Mercosul.

A primeira Política Nacional de Turismo sustentou-se em cinco macroestratégias, que contemplavam a implantação de infra-estrutura básica e turística, a capacitação de recursos humanos para o setor, a modernização da

¹⁴ Com o intuito de controlar a qualidade do produto turístico nacional, duas iniciativas relevantes foram tomadas pelo Governo. A primeira delas foi a implantação do Projeto de Cadastramento dos Prestadores de Serviços Turísticos. Paralelamente, foram realizadas palestras para divulgação e conscientização do setor hoteleiro sobre o Sistema Brasileiro de Classificação de Meios de Hospedagem (SBC-MH).

¹⁵ Outro intento do Governo foi o de estabelecer ações interministeriais e intersetoriais para remover os entraves burocráticos ao ingresso de turistas. Nesse sentido, foi fundamental a realização e aprovação, pela Comissão de Relações Exteriores do Congresso Nacional, de acordos bilaterais com a França e EUA para a flexibilização da concessão de vistos a turistas. No caso da França, foi abolida a exigência, e os EUA aumentaram o prazo de validade de 90 dias para 05 anos.

¹⁶ Programa para o Desenvolvimento do Turismo.

¹⁷ Lançado em agosto de 1996, o Brasil em Ação agrupa 42 empreendimentos: 16 na área social e 26 na área de infra-estrutura. Todos com o objetivo de reduzir custos na economia, propiciar o aumento da competitividade do setor produtivo e melhorar a qualidade de vida da população.

legislação, a descentralização da gestão do turismo e a promoção do turismo no Brasil e no exterior.

Essa política veio, assim, orientar as ações políticas que até então andavam dispersas, sem uma coesão em nível nacional. A principal consequência disso era o fato de que, até o momento, o Brasil não havia conseguido destaque no turismo mundial enquanto muitos países estavam aumentando consideravelmente seu PIB pela atividade turística, aspecto que contribuiu para a implementação de políticas públicas e a organização da atividade, que se consolida, enquanto discurso, com a regulamentação de sua Política Nacional, em 1996. No âmbito administrativo, com o intuito de reformular a estrutura da Embratur, promoveu-se a transferência definitiva de unidades administrativas do Rio de Janeiro para Brasília.

A Embratur criou também o Programa de Financiamento de Agências de Turismo, bem como, ampliou o prazo de reembolso das operações aprovadas com recursos do FUNGETUR¹⁸ – Fundo Geral de Turismo – de 10 para 13 anos, e o prazo de carência de três para quatro anos, atendendo a um antigo pleito do setor hoteleiro e tem como objetivo estimular novos investimentos.

Em entrevista ao Jornal *on-line* Roteiro Brasil, o ex-Ministro dos Esportes e do Turismo do governo de Fernando Henrique Cardoso, Caio Luiz de Carvalho (2006), expressa sua opinião em relação ao desenvolvimento do país pela atividade turística a partir da Política Nacional de Turismo:

Transformar o Brasil em efetivo destino turístico implicou um trabalho estratégico, com ponto de partida na criação da Câmara Setorial do Turismo, instância onde nasceu o documento Política Nacional de Turismo, apresentado à sociedade, em 1996, pelo presidente

¹⁸ De acordo com o Programa de Financiamento para o Turismo, do Macro Programa de Fomento do Turismo instituído no PNT (1996), o FUNGETUR é um mecanismo de crédito essencial ao fomento do turismo como negócio e estratégia para desenvolvimento social e econômico – geração de emprego e renda, inclusão social e melhoria da qualidade de vida, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, que tem por finalidade prover recursos para o financiamento de empreendimentos, obras e serviços considerados de interesse para o desenvolvimento do turismo nacional, em cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 19 do Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, referente à criação de fundo especial.

Fernando Henrique Cardoso. Macro-estratégias foram criadas e implementadas, resultando na modernização da legislação, na capacitação de mão-de-obra, na elaboração de um inédito projeto de marketing capaz de começar a promover o país em mercados prioritários e em substanciais investimentos em construção e modernização da infra-estrutura turística. [...] Na realidade, o turismo brasileiro viveu uma revolução silenciosa, que assegurou a profissionalização do setor e a conscientização da sociedade para o fato de que a atividade é um fundamental instrumento de desenvolvimento econômico-social, respondendo, em curto espaço de tempo, por exponencial geração de emprego e renda. Ao decolar, a indústria brasileira do turismo não apenas conquistou novos clientes no mercado externo. Também domesticamente o setor cresceu. [...] Encarar essa nova realidade significa a necessidade de os agentes do turismo brasileiro reorientarem suas táticas e estratégias comerciais e de comunicação social para substituir mercados em exaustão por outros de maior potencialidade, além de exercitar a criatividade na formatação de produtos turísticos diferenciados e customizados, capazes de seduzir turistas em busca de novos destinos alternativos. Não se descuidando, porém, de investir, ao mesmo tempo, na ampliação do mercado interno e na fidelização dos turistas brasileiros, segmento que, por sua vitalidade, evitou, no ano passado, que o setor sofresse um trauma ainda maior, ao responder por cerca de 70% da renda gerada pela atividade turística.

É nesse período de organização política do turismo que a atividade se consolida com força no território brasileiro. O apoio ao turismo pelo Governo Federal com estratégias de marketing internacional e a valorização das viagens domésticas aumenta consideravelmente o fluxo de turistas nas cidades brasileiras. O quadro abaixo resume os principais resultados das ações públicas para o turismo no país.

Quadro 01 – Turismo Brasileiro (1995-1998) – Principais Indicadores

ITENS	RESULTADOS
1 — Desembarque em vôos nacionais	1995 — 16.763.000 1996 — 19.532.000 1997 — 21.275.000
Aumento nos desembarques domésticos (1995-97)	27% em três anos
2 — Número de turistas estrangeiros	1995 — 1.991.000 1996 — 2.665.000 1997 — 2.989.000
3 — Taxa média anual de ocupação hoteleira (1)	1995 — 56,9% 1996 — 59,3% 1997 — 62,4% 1998 — 65,0%
4 — a) Número de projetos cadastrados na Bolsa de Negócios Turísticos da Embratur	1996 — 24 projetos 1997 — 39 projetos 1998 — 72 projetos
b) Projetos cadastrados conforme sua natureza	Parques temáticos — 17 Resort — 24 Hotéis — 31
c) Valor médio dos projetos cadastrados	R\$ 70 milhões
d) Valor global aproximado dos investimentos	R\$ 5 bilhões
5 — Receita Turística Cambial	1995 — US\$ 2.097.100 1996 — US\$ 2.469.146
6 — Projetos com participação do FUNGETUR	1994 a 1997: 68 projetos - R\$ 172,6 milhões
7 — Número de Empregos gerados pelo setor (2)	6.000.000

(1) *Horwath Consulting Sotecoanti Auditores Independentes S/C.*

(2) *World Travel and Tourism Council — WTTC.*

Fonte: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/99MENS5B.HTM - acesso em 05/07/06.

No decorrer do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a movimentação política governamental do turismo é estável e segue seus planos na política de 1996, revisado no ano de 2000 para novas metas e objetivos e chega a 2001 ocupando um papel de destaque na economia brasileira¹⁹.

Em 01 de janeiro de 1999 é criado, pelo Decreto 1.795, o Ministério do Esporte e do Turismo, que tem como objetivo auxiliar os projetos de turismo no âmbito dos investimentos do Governo Federal. Entre suas atuações, é regulamentado, pelo Ministério do Esporte e Turismo e Embratur, a

¹⁹ De acordo com a Organização Mundial do Turismo (2001), cada US\$ 7 mil deixados por um turista no país repercute na criação ou manutenção de um emprego. Enquanto na indústria automobilística são necessários R\$ 170 mil para gerar um emprego, no turismo apenas R\$ 40 mil possibilitam um emprego direto num hotel; R\$ 10 mil empregam uma pessoa num restaurante e R\$ 50 podem garantir matéria-prima e atividade a um artesão.

Deliberação Normativa nº 419, de 15 de março de 2001, que cria o Programa Nacional de Infra-estrutura Turística – PROINTUR. Considerando a necessidade de se estabelecer critérios e procedimentos para apoio a projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico, a serem beneficiados com recursos do Orçamento Geral da União, cabe a Embratur:

[...] propiciar o aproveitamento e a melhoria das condições atuais dos atrativos históricos, culturais e naturais, mediante a implementação de projetos de empreendimentos, obras e serviços de finalidade ou interesse turístico (Decreto 1.795/99, Art. 1º).

Percebemos que a Embratur ganha importância política a cada ano que se estrutura o turismo no país. Suas deliberações se fazem presentes nos mais diversos âmbitos e a gênese de seus atos instituem o turismo em território nacional. Tanto que, em 04 de outubro de 2001, pela Deliberação Normativa nº 425, fixa valores de preços a serem cobrados pela Embratur, bem como os Órgãos Delegados, em contrapartida aos serviços de credenciamento, cadastro, classificação, habilitação à obtenção de estímulos financeiros e demais serviços turísticos.

A idéia de desenvolvimento do turismo nacional baseado nos atrativos naturais tem, ainda, grande força política. Em 31 de julho de 2002, os órgãos competentes deliberam a Normativa nº 430, que cria o Comitê Gestor do Programa Pólos de Ecoturismo no Brasil, fomentado pelas Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, de 1994. Em seu Artigo 1º, esclarece os parâmetros do Comitê dizendo que o mesmo foi criado

[...] com o objetivo de gerir e apoiar o desenvolvimento dos Pólos de Ecoturismo, selecionados pela Embratur/IEB²⁰, por meio de uma política baseada no turismo sustentável, promovendo a identificação e a formatação de produtos e serviços ecoturísticos e definindo estratégias próprias (Normativa 430/02, Art. 1º).

²⁰

IBE – Instituto Brasileiro de Ecoturismo.

Suas atribuições eram de orientar e definir políticas para os pólos já existentes e propiciar a formação de novos pólos no país, ampliando a oferta nacional e definindo novas formas de gestão, com o apoio dos serviços públicos federal, estadual e municipal, para a ampliação da infra-estrutura básica e turística, principalmente ao que se refere às especificidades dos centros que desenvolvem esse tipo de atividade.

As novas políticas de turismo, agora voltadas para as áreas naturais, enfatizavam regiões específicas do país, como por exemplo, a região da Amazônia, nos estados do Amazonas e Mato Grosso, a região do Pantanal, em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a de Bonito²¹, em Mato Grosso do Sul, e as áreas litorâneas, que desde muito tempo vêm desenvolvendo políticas de fomento da atividade no binômio sol-praia, principalmente na região do Nordeste brasileiro, em Unidades de Conservação espalhadas por todo o território nacional e no Rio de Janeiro, considerado, ainda nos dias atuais, o cartão postal do Brasil.

Mudanças profundas na estrutura política do turismo brasileiro ocorrem a partir do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-06), considerando-se que um de seus primeiros atos foi a criação do Ministério do Turismo – MTur, em 01 de janeiro de 2003 (Medida Provisória nº 103), passando para um órgão ministerial específico todos os assuntos referentes ao desenvolvimento da atividade e transformando o antigo Ministério dos Esportes e do Turismo em Ministério dos Esportes. A atuação legal do Ministério do Turismo é regulamentada pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, em cujo Artigo 30º, inciso décimo, consta sua criação, sendo estruturado em quatro órgãos finalísticos: Secretaria de Políticas de Turismo; Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur; e Conselho Nacional de Turismo, além de órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro.

²¹ A região de Bonito/MS, localizada no Parque Nacional da Serra da Bodoquena, é hoje um dos maiores pólos de ecoturismo do Brasil, com grande fluxo de turistas estrangeiros, principalmente europeus, segundo dados estatísticos da Secretaria Municipal de Turismo de Bonito/MS (2004).

Dos órgãos finalísticos compete à Secretaria de Políticas de Turismo basicamente a formulação, elaboração, avaliação e monitoramento da Política Nacional do Turismo; à Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, estimular as iniciativas públicas e privadas de incentivo, de fomento, de promoção de investimentos, em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, apoiando e promovendo a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços; ao Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur – cabe promover, divulgar e apoiar a comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior; e ao Conselho Nacional do Turismo, propor diretrizes e oferecer subsídios técnicos para a formulação e acompanhamento da Política Nacional de Turismo, sendo formado por representantes de outros Ministérios e Instituições Públicas que se relacionam com a atividade e as entidades de caráter nacional representativas dos segmentos turísticos.

Para o alcance dos níveis nos quais realmente acontece o turismo – os estados e, mais precisamente, os municípios –, o planejamento ministerial conta com a participação de um órgão setorial do turismo denominado Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo, que mesmo de caráter informal e consultivo, auxilia na identificação de problemas e possíveis soluções para as demandas dos estados e municípios brasileiros que, antes da formulação do Plano Nacional já estavam em atividade para a definição de metas e identificação de problemas. *A presença e participação maciça de dirigentes estaduais de turismo, de entidades não-governamentais e representantes do setor privado referendou a proposta inicial do Plano (PNT, 2003, p. 16).*

O discurso pregado no Brasil, pelo então Ministério do Turismo, passa a ser o de desenvolver o setor como uma atividade econômica sustentável para a geração de empregos e divisas, promovendo a inclusão social, com um modelo de gestão descentralizado²². A partir disso, diversos programas são criados

²² Segundo Azevedo (2002, p. 191), *a transferência de encargos que a descentralização implica poder incidir ou sobre organismos especializados (preexistentes ou especificamente criados sob a forma de pessoa jurídica), caracterizando a descentralização orgânica ou*

para a descentralização do poder e da inclusão social. É o velho discurso presente mais uma vez em uma nova política.

Contrariando a lógica desse discurso, Cruz & Sansolo (2005) remetem-nos a pensar no modo de produção global na qual a atividade se contextualiza, arguindo a respeito das funções pelas quais o turismo, enquanto modo de reprodução de riquezas, está apto a atingir o progresso nacional, não sozinho, mas em uma conjuntura de planejamentos governamentais específicos.

O turismo é capaz, de fato, de trazer grandes benefícios para o Brasil, como foi e tem sido com outras nações, mas somente baseado em um processo lento e planejado. Não se pode esperar que o turismo, como setor da vida social, traga a solução de todos os problemas de emprego do país ou a tão sonhada justiça social. Ao contrário, o que se pode perceber em diversas partes do Brasil e do mundo é que o turismo segue a mesma lógica de produção industrial capitalista e, portanto também produz pobreza, exclusão social e espacial, degradação ambiental entre outros problemas. O que se deve enfatizar é o modelo de desenvolvimento que se quer e o tipo de turismo que, conseqüentemente, se deseja desenvolver e isto envolve todos os setores da administração pública e, sobretudo, suas políticas globais como política econômica e políticas sociais. (Cruz & Sansolo, 2005, p. 05).

O Plano Nacional de Turismo é definido, desse modo, como o *instrumento de planejamento do Ministério do Turismo que tem como finalidade explicitar o pensamento do governo e do setor produtivo e orientar as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor do Turismo* (PNT, 2003, p. 15), com o objetivo de desenvolver o produto “Brasil” de acordo com suas diversidades regionais, naturais e culturais e, estimulando seu consumo no mercado nacional e internacional; discurso esse que expressa claramente a importância econômica dada ao planejamento do setor, contrapondo-se, desde o princípio, ao seu próprio ideal de desenvolvimento social e regional,

funcional, ou sobre instâncias subnacionais delimitadas (distritos municipais, comunas, províncias, estados, departamentos, regiões), correspondendo à descentralização espacial ou territorial também dita administrativa, ou ainda sobre a colaboração de particulares, a quem o Estado transfere parte de suas atribuições específicas, mediante atos de autorização, concessão ou permissão.

considerando-se, inclusive, que cada parte do território nacional possui realidades sócio-espaciais diferentes, principalmente econômicas.

A apresentação de um órgão unicamente responsável pela atividade é, entretanto, questionada por Cruz & Sansolo (2005), considerando-se que, a criação de um Ministério isolado não é indicador de desenvolvimento político, considerando-se que o setor é muito amplo e deve ser trabalhado em suas mais diversas vertentes: econômica, social, cultural, natural e paisagística, de infra-estrutura e de organização territorial, remetendo-nos, inclusive, ao exemplo da bem sucedida administração pública alemã, que tem as questões de turismo ligadas a uma Divisão Política de Turismo subordinada ao Ministério da Economia e do Trabalho.

Pode-se dizer que a criação de um Ministério do Turismo é, portanto, paradoxal: de um lado sugere que o setor está sendo elevado a um alto patamar de importância na administração pública; de outro, faz pensar que pelo fato de o turismo ser um tema inexistente ou periférico nos ministérios que têm ingerência direta sobre seu desempenho, a administração pública federal vê como única alternativa para tentar reverter este quadro criar um Ministério só para ele (ibidem, p. 03).

Mesmo trazendo o PNT uma política de co-relação ministerial pelo Macro Programa 01, no qual é dada ao Ministério a função de *estabelecer as diversas interfaces com os distintos Ministérios e órgãos governamentais dos quais o turismo depende, direta e indiretamente* (PNT, 2003, p. 33), a crítica decorrente da centralização dos assuntos do turismo parte do fato de que este é deixado de lado pelos outros Ministérios nas questões da inserção do setor nos mais diversos planos de desenvolvimento nacional, onde o turismo não contempla outras políticas e que acarreta certa desvinculação com o projeto de desenvolvimento nacional.

Cabe-nos ressaltar, que a criação do Ministério do Turismo – MTur, não é um problema. Apenas não podemos considerá-lo a solução do problema de um país que até então, não vislumbrava no setor uma idéia de

desenvolvimento nacional; e, por suas relações multifacetadas, de caráter econômico, social, cultural e ambiental, não devemos desvinculá-lo ou mesmo destituí-lo das outras políticas públicas ministeriais por ter uma política e um ministério só para ele. Além disso, os resultados de suas ações dependem da atuação dos estados e municípios e da iniciativa privada. Busca-se, portanto, a existência de pleno acordo entre as partes interessadas para que a política pública nacional se concretize.

Na verdade, o turismo enquanto fonte de crescimento econômico para um determinado local necessita não apenas da elaboração de políticas públicas, mas na lógica de uma construção ideológica – todo lugar pode ser turístico, basta apenas ser reproduzido socialmente e aceito culturalmente por sua comunidade –, contemplar os diversos setores do planejamento governamental. Obviamente, não se constrói uma ideologia para a solidificação da atividade apenas por um órgão de governo, e sim, ao longo da história, em um processo lento de aceitação sociocultural e econômica, que implica na construção de espaços de uso turístico e na organização social de novos agentes de mercado.

Neste contexto, o discurso de desenvolvimento pregado pelo novo ministério tem suas bases, principalmente, na ampliação da infra-estrutura turística nacional, com o fomento da gestão descentralizada para o crescimento econômico e redução das desigualdades sociais, baseando-se nos princípios universais da ética e do Código Mundial de Ética no Turismo.

A importância do Turismo no processo de desenvolvimento de um país não depende somente da existência dos recursos naturais e culturais transformados em Produtos Turísticos. Devemos incorporar um conjunto de fatores estruturantes que elevem o nível de atratividade e competitividade dos nossos Produtos de maneira a garantir o crescimento dos fluxos turísticos. [...]. Com o Turismo poderemos desconcentrar o crescimento econômico, reduzir desigualdades e criar novas oportunidades para a construção de um Brasil melhor, guiados por princípios universais da ética. (PNT, 2003, p. 19-20).

Reflexões acerca da redução dessas desigualdades precisam aqui ser postas em evidência, visto o caráter mitificador do discurso. Que desigualdades são postas neste tema? Seria possível pensar e se apoiar na atividade turística como fonte de redução das desigualdades econômicas e sociais existentes nas diferentes regiões do Brasil para a formação de um país socialmente mais justo?

Se considerarmos que o turismo é uma atividade predominantemente capitalista e que está inserida em seu modo de produção como fonte geradora de riquezas, falar de desenvolvimento econômico é plenamente concebível, pois muitos são os casos de regiões e até mesmo de países que passam a ter no setor turístico uma de suas principais fontes de riqueza, como a França e os Estados Unidos da América. Entretanto, considerar a atividade a “salvação” do Brasil pela redução de suas desigualdades não parece ser de sua lógica, pois se bem analisadas, as atividades capitalistas, de modo geral, não têm em sua essência esse contexto social, que é, portanto, discursivo.

O Plano Nacional de Turismo de 2003-06 traz na mensagem do então Presidente da República, um discurso de reconhecimento da importância social e econômica do setor para o desenvolvimento do país, principalmente pela geração de postos de trabalho – uma de suas principais metas de governo –, da qual o turismo é capaz de gerar, além de dar equilíbrio à balança comercial pela entrada de turistas estrangeiros e de investimentos internacionais em equipamentos para o setor. Reconhece, com isso, o turismo como uma prioridade para a atual gestão, a fim de propiciar o desenvolvimento econômico e a redução das desigualdades sociais, em um processo de integração de seus mais diversos setores pela implementação desse plano. Vejamos o que nos diz o Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PNT, 2003, p. 04):

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta à

capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo.

Partindo desse pressuposto, a fala de Walfrido dos Mares Guia, Ministro do Turismo nesta gestão, salienta que a atividade turística, pelo PNT (2003-07), tem como principais objetivos para o desenvolvimento econômico nacional, bem como, para a redução de suas desigualdades, afirmando que:

O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas (PNT, 2003, p. 21).

Nesta lógica, o PNT vem como um plano de fomento a um turismo organizado que, ainda segundo Walfrido dos Mares Guia (*ibidem*, p. 08), tem no território nacional, o setor turístico com as seguintes funções:

- I. Deve se transformar em fonte geradora de novos empregos e ocupações, proporcionando uma melhor distribuição de renda e melhorando a qualidade de vida das comunidades;
- II. Ao contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, pode interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população;
- III. Transforma-se em um agente da valorização e conservação do patrimônio ambiental (cultural e natural), fortalecendo o princípio da sustentabilidade;
- IV. É um instrumento de organização e valorização da sociedade, articulando seus interesses econômicos, técnicos, científicos e sociais, com o lazer, a realização de eventos, feiras e outras atividades afins;

- V. Pode, por meio de programas de qualificação profissional, elevar a qualidade da oferta turística nacional, fator essencial para inserir o país competitivamente no mercado internacional;
- VI. Atua como mecanismo instigador de processos criativos, resultando na geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro, fortalecendo a auto-estima nacional e a de nossas comunidades;
- VII. A partir das novas políticas sociais, configura-se como uma das mais eficazes expressões do uso do tempo liberado do trabalhador, contribuindo para a sua saúde física e mental;
- VIII. Ao ser fortalecido internamente pelo exercício contínuo e sistêmico de consumo pela sociedade brasileira, cria as condições desejáveis para a estruturação de uma oferta turística qualificada capaz de atender melhor o mercado internacional;
- IX. Para alcançar as metas desejáveis no balanço de pagamentos, exige a normatização e legislação adequadas com vistas à facilitação e o aumento da entrada de turistas estrangeiros;
- X. Por sua dinâmica, necessita de uma constante troca de informações entre os destinos turísticos, a oferta, e os mercados consumidores, o que requer investimentos constantes em *marketing*.

O Plano Nacional de Turismo do Governo Lula tem suas ações estruturadas em sete macro-programas, cada um com subprogramas de ação que viabilizam, em tese, suas propostas e metas.

Em seu Macro-Programa 01, referente à “Gestão e Relações Institucionais”, dita que “*cabe ao Ministério do Turismo estabelecer as diversas interfaces com os distintos Ministérios e órgãos governamentais dos quais o turismo depende, direta e indiretamente*” (PNT, 2003, p. 33), objetiva a descentralização do processo de decisão do turismo no Brasil pela união dos governos federal, estadual e municipal; integrando os setores público e privado; monitorando os resultados do PNT e participando dos fóruns internacionais de interesse do setor.

O Macro-Programa 02 trabalha o “Fomento”, com o Programa de Atração de Investimentos e o de Financiamento para o Turismo, objetivando ampliar e melhorar a infra-estrutura turística nacional; aquecer o mercado; gerar divisas com a captação de investidores; incentivar as pequenas e médias empresas com financiamento e gerar novos postos de trabalho no ramo.

Para o crescimento do setor é necessário rever e ampliar a disponibilidade de linhas de crédito e financiamentos adequados à realidade de cada segmento, atendendo principalmente a pequena e média empresa que não tem tido facilidade de acesso ao crédito. [...] O incentivo para construção de equipamentos turísticos dar-se-á, não só por meio da oferta de novas linhas de crédito, mas também pela identificação e cadastramento de projetos atrativos nos roteiros e destinos turísticos, para divulgação a potenciais investidores no Brasil e no exterior (ibidem, p. 35).

O Macro-Programa 03 – “Infra-Estrutura” é constituído de dois programas: o Programa de Desenvolvimento Regional e o Programa de Acessibilidade Aérea, Terrestre, Marítima e Fluvial, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida nas cidades turísticas; criar condições para a implementação de novos equipamentos; facilitar o acesso a turistas e equilibrar o desenvolvimento das regiões do Brasil, vem com o discurso de que *as cidades, onde efetivamente o turismo acontece, necessitam de água, energia, transporte público, segurança, coleta e destino do lixo, tratamento de esgoto, comunicação, vias públicas e facilidade nos acessos*, conforme o PNT (2003, p. 36).

De acordo com o Macro-Programa 04 – “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”, *a oferta do produto turístico brasileiro tem se caracterizado pela pouca diversidade. Muito do que se tem hoje colocado para comercialização é dentro de um número restrito de segmentos e em algumas regiões brasileiras (ibidem, p. 37)*. A partir disso, desenvolvem-se o Programa de Roteiros Integrados e o Programa de Segmentação, com o intuito de aumentar a diversidade e a quantidade de produtos turísticos no país; diminuir as desigualdades regionais; aumentar o fluxo de turismo nacional e

internacional e, para os estrangeiros, aumentar seu tempo de permanência no Brasil pela ampliação da oferta.

Tendo como fundamental a participação dos governos estaduais e de parceiros estratégicos do setor privado, realizaremos um consistente planejamento e executaremos as ações necessárias para estruturar e qualificar os Roteiros Turísticos Integrados que serão constituídos pelos municípios organizados em consórcios (ibidem, p. 37).

Já o Macro-Programa 05 – “Qualidade do Produto turístico” trata dos Programas de Normatização da Atividade Turística e o de Qualificação Profissional, promovendo a qualidade dos produtos; apoiando a certificação de qualidade a empreendimentos e serviços turísticos; descentralizando e fortalecendo o sistema nacional de fiscalização e promovendo a capacitação e qualificação dos agentes do turismo, visto que:

O estado tem papel importante a cumprir na regulamentação do setor, normatizando e fiscalizando segmentos e a atividade turística e orientando a formação profissional. É necessário aperfeiçoar os mecanismos para o aprimoramento dos serviços como também aplicar métodos para qualificar e difundir os níveis atingidos por meios de processos de certificação.

O grande número de empregos que gera o turismo e a alta rotatividade nos postos de trabalho, requerem um enorme esforço para a qualificação dos recursos humanos (ibidem, p. 39).

No Macro-Programa 06 – “Promoção e Apoio à Comercialização”, com o intuito de aumentar o fluxo de turistas estrangeiros; aquecer o mercado interno e promover a diversidade cultural e regional brasileira para a minimização de suas desigualdades; e fortalecer o segmento de negócios pelo Turismo de Eventos, através dos Programas de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro, de Reposicionamento da Imagem do Brasil e o de Apoio à Comercialização, argumenta-se que:

Com profissionalismo, as ações terão planejamento, continuidade e, sobretudo, se traduzirão em formas criativas e inovadoras de comunicação e distribuição nos principais países emissores do mercado internacional e doméstico. Os mecanismos de apoio à comercialização dos produtos turísticos irão fortalecer os mercados já existentes e, a médio e longo prazos, incorporar novos mercados. Internamente, o turismo deverá possibilitar as viagens às diversas camadas sócio-econômicas, informando e incentivando o conhecimento da diversidade dos produtos nacionais (ibidem, p. 43).

Em seu Macro-Programa 07 – “Informações Turísticas”, através dos Programas de Bases de Dados, de Pesquisa de Demanda, de Avaliação de Impacto do Turismo, e de Avaliação de Oportunidade de Investimento, objetiva conhecer a oferta turística nacional; avaliar o impacto do setor na economia; dar suporte as ações de promoção, *marketing* e apoio à comercialização do país; auxiliar a tomada de decisão de dirigentes públicos e privados; conhecer a demanda do “produto Brasil”; e orientar potenciais investidores no ramo do turismo, pois *é necessário um programa contínuo, que não só pesquise a oferta, mas também a demanda. Um sistema que avalie o impacto da atividade na economia, criando condições para o fortalecimento do setor junto à sociedade*, de acordo com o PNT (2003, p. 44).

A criação de um ministério tem um papel organizador do arcabouço de ações despendidas para a atividade, vindo com a proposta de racionalizar os gastos com o turismo de modo mais hegemônico no território nacional para a solidificação de uma estrutura turística integrada nas diversas regiões do país que já desenvolvem a atividade e, direcionando assim, os investimentos no setor para a maximização do quadro turístico nacional. Neste sentido, como sempre ocorre no planejamento de governos, o capital está à frente, criando demandas e cobrando ações do Poder Público no sentido de otimizar as condições para o acúmulo do capital.

1.2 O Poder Público e o Turismo em Mato Grosso do Sul

Setorialmente, com a separação do estado de Mato Grosso e a criação de Mato Grosso do Sul, em 1979, o turismo foi imediatamente vinculado a Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul, representado pela TURISUL – Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul (Decreto nº 132, 28/05/79) e chamado posteriormente de MS-TUR, em 1980 (Decreto nº 418, 02/01/80), calçando desde o início da atividade, no estado, uma importância econômica. Ao longo dos anos, o setor compôs diversas esferas do Poder Público sul-mato-grossense, como a Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo, em 1990; a CODEMS – Companhia de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul, em 1992, que pelo Decreto nº 7.059, de 12/02/93, dispõe sobre o Sistema de Informações Turísticas do estado e institui sua Autorização Ambiental de Pesca (Decreto 7.511, 23/11/93); a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1996; que em 1999 é dissociada e passa os assuntos do turismo para a então formada SEPRODES – Secretaria de Estado da Produção e do Desenvolvimento Sustentável, na forma de Superintendência de Turismo (Decreto nº 9.333, 12/01/99), cujo principal feito em termos de ações públicas foi instituir o Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul – PDTUR/MS (Decreto nº 442, 15/04/99).

A partir do ano de 2000, o planejamento do turismo estadual se agrega a outra unidade de governo e passa a ter mais força em termos de planejamento governamental, pois é vinculado também a então criada SEMACT – Secretaria de Meio Ambiente, Cultura e Turismo, que institui a Unidade Coordenadora Estadual do Programa Pantanal (Decreto nº 10.437, 25/07/01).

Em 14 de novembro de 2001, é instituída a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul – FUNDTUR/MS:

Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, integrada à administração indireta, dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com

patrimônio próprio, sede e foro na capital do estado, prazo de duração indeterminado, com a finalidade de fomentar, incentivar e promover serviços e atividades voltados para a identificação, seleção e divulgação de oportunidade de investimentos em turismo, a exploração econômica dos recursos turísticos do estado e a indução ao desenvolvimento e implantação de serviços de infra-estrutura de interesse turístico (Decreto 10.552, Art. 1º, Lei 2.307/01).

Em âmbito legal, a FUNDTUR/MS passa a se responsabilizar pelas ações públicas de fomento do turismo estadual e a ser vinculada a Secretaria de Produção do Estado que, atualmente compõe a SEPROTUR/MS – Secretaria de Estado da Produção e do Turismo de Mato Grosso do Sul –, como órgão elaborador do planejamento turístico estadual. Assim, a importância econômica concebida ao turismo dessa Unidade Federativa passa pelas mesmas fases de estruturação do turismo nacional no jogo de encargos políticos das ações, sendo transferidas a diversos órgãos, mas estando hoje, intimamente atrelado à cadeia produtiva do estado, por sua Secretaria.

Em julho de 2003, é sancionada a Lei que institui o Fundo para o Desenvolvimento do Turismo de Mato Grosso do Sul, com a finalidade de apoiar as ações da Fundação de Turismo e em setembro do mesmo ano, pelo Decreto nº 11.374 são criadas as Delegacias Especializadas de Repressão aos Crimes Ambientais e de Proteção ao Turista na estrutura básica da Diretoria-Geral da Polícia Civil do estado.

De modo geral, os encargos do turismo, referentes ao planejamento e a administração de recursos, em nível estadual, ficam exclusivamente sobre a responsabilidade da FUNDTUR/MS, que segundo seu novo estatuto, lançado em 03 de novembro de 2004, pelo Decreto 11.717, tem por finalidades:

- I - fomentar, incentivar e promover o desenvolvimento do turismo no Estado;
- II - identificar, selecionar e divulgar oportunidades de investimentos turísticos no território estadual;
- III - viabilizar a atividade econômica dos recursos turísticos do Estado e divulgar suas atrações;

IV - induzir o desenvolvimento e a implantação de serviços de infra-estrutura em áreas de interesse turístico;

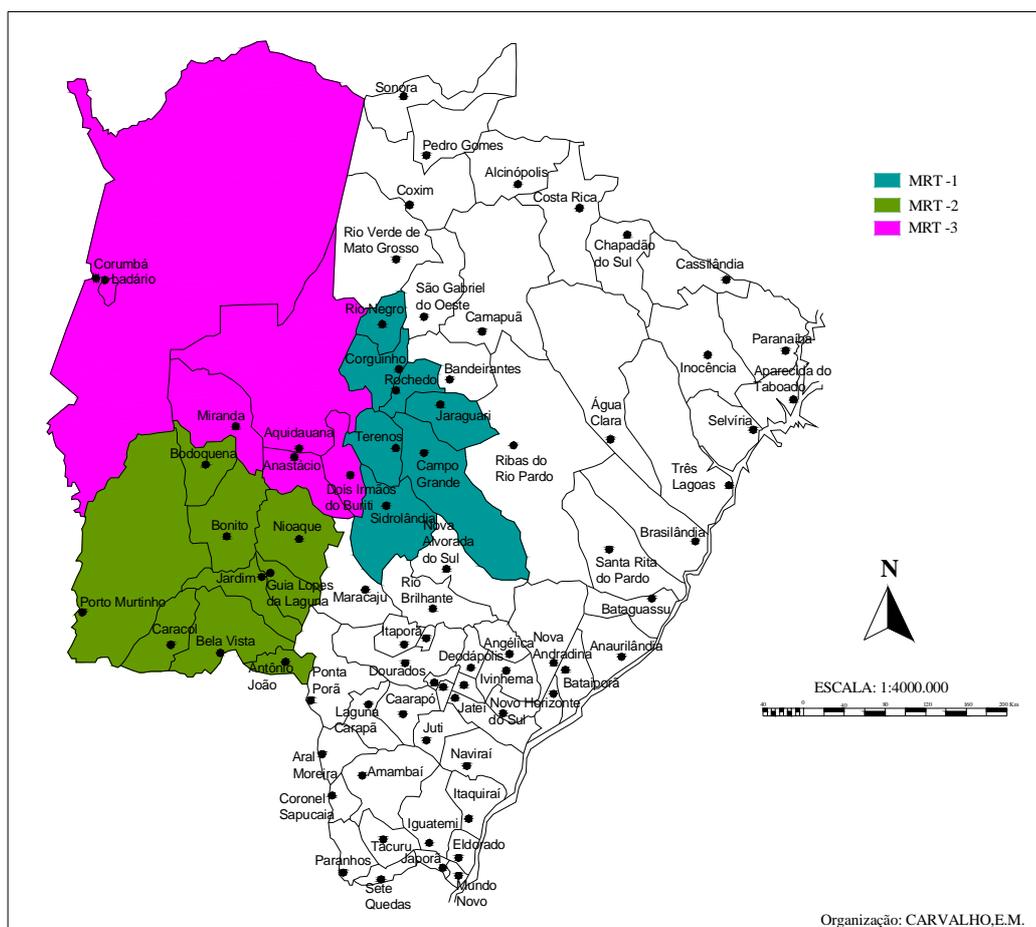
V - dar orientação técnica aos empreendimentos turísticos no Estado.

Além da FUNDTUR/MS, que oficialmente representa a SEPROTUR/MS, o planejamento do turismo em Mato Grosso do Sul tem, neste governo, contato com o Fórum Estadual de Turismo, como prevê o Plano Nacional de Turismo 2003-06, como órgão consultivo para o direcionamento das políticas públicas pela integração da cadeia produtiva do setor.

Por parte de seu planejamento governamental, em conformidade com o PNT 2003-06, é lançado em 2003, o Plano de Ação para o Turismo 2003-06 – PATUR/MS –, que agrega todas as iniciativas a serem orientadas e executadas pela Fundação em âmbito estadual, e priorizando a implementação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil –, com a consolidação dos roteiros já existentes e a formulação de novos destinos; o estabelecimento de metas para aumento de fluxo de turistas no triênio; e a definição de outras ações e projetos visando o desenvolvimento do turismo regional. Além disso, a junção desses planos é correlata também aos interesses políticos vigentes, visto que o Mato Grosso do Sul tem como Governador um partidário da mesma coligação “PT – Partido dos Trabalhadores” do Presidente da República – Luís Inácio Lula da Silva.

O período que compreende a nova fase do turismo nacional marca profundamente a atividade, no estado, que, na mesma lógica do Plano Nacional, traça suas metas para alavancar o setor economicamente no país, pela intervenção direta do planejamento governamental, principalmente na área da capital, Campo Grande (MRT-1), e nos espaços de práticas de turismo de natureza, como a Serra da Bodoquena (MRT-2), que inclui o município de Bonito, consagrado mundialmente como destino de ecoturismo e a região do Pantanal (MRT-3), marcada principalmente pela atividade de turismo de pesca, no município de Corumbá. O Mapa 01 ilustra a localização desses três pólos no estado:

Mapa 01 – Os Três Principais Pólos Turísticos de Mato Grosso do Sul

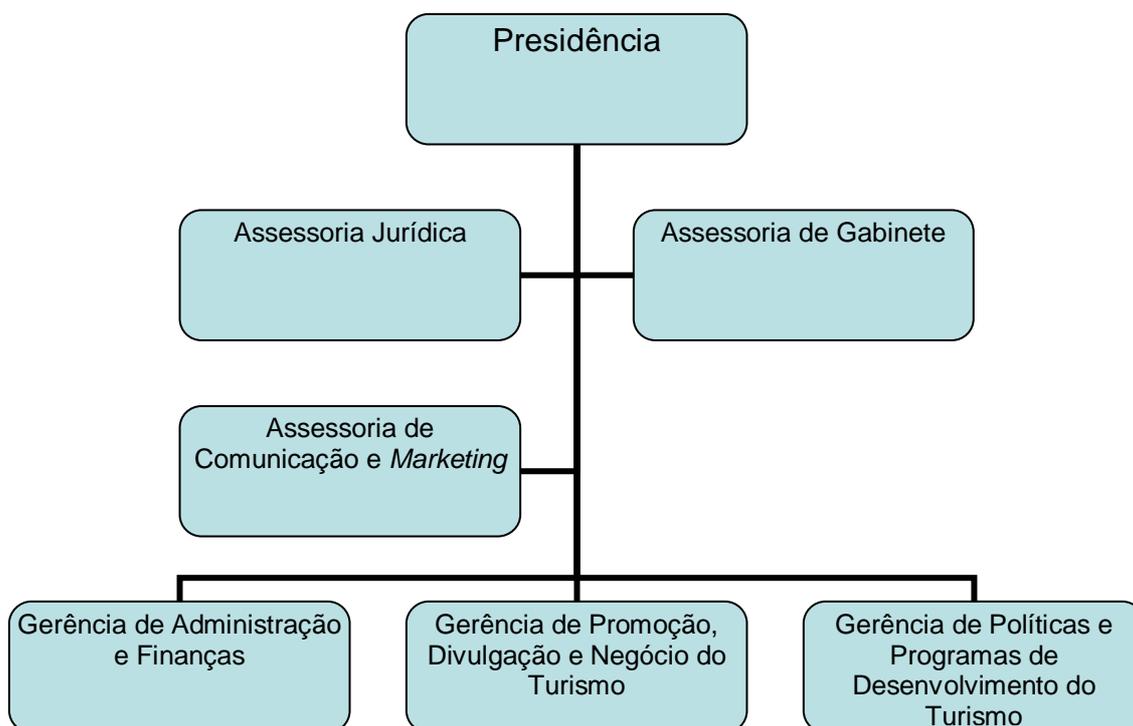


Como vemos, parte significativa do território estadual ficou a margem dos investimentos a serem despendidos pelo Governo Federal para fomentar o turismo estadual, com desdobramentos à política nacional. O fato é que a racionalização do território volta-se para as áreas onde o capital privado já está investido. É, portanto, parcial, possíveis benesses das ações e infra-estrutura a serem implementadas, considerando-se apenas sua distribuição geográfica.

O planejamento governamental do turismo no Mato Grosso do Sul passa a ter importância enquanto política de desenvolvimento para as regiões envolvidas pela formulação e execução de ações concernentes ao Ministério do Turismo, aludindo à nova fase do planejamento público do turismo, em nível nacional.

O Mato Grosso do Sul teve ao longo desses quatro anos, significativas mudanças na formulação de suas políticas públicas de turismo com a instituição de seu Plano de Ação para o Turismo, em 2003, e a composição de duas equipes de trabalho neste período, uma sob a direção de Carlos Adalberto Pereira Porto, até o fim de 2004 e outra sob a direção de Nilde Clara de Souza Benites Brun, substituída por Fernando Jorge Pereira Nantes no segundo semestre de 2006.

A estrutura organizacional da FUNDTUR/MS segue um modelo constituído de uma Presidência com três assessorias e três gerências, sendo elas: Assessoria de Gabinete, Jurídica e de Comunicação e *Marketing*; e as Gerências de Administração e Finanças, responsável pelos recursos humanos, finanças e orçamentos, suprimento e patrimônio, compras e serviços gerais, transportes, contabilidade, protocolos e documentos; de Promoção, Divulgação e Negócio do Turismo, responsável pelos eventos turísticos e técnicos, Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, receptivos e informações turísticas e relação com o mercado e de Políticas e Programas de Desenvolvimento do Turismo, incumbida do Programa Roteiros do Brasil, do sistema de informações e estatísticas, do turismo social, da qualificação dos serviços e do núcleo de projetos turísticos.

Figura 01 – FUNDTUR/MS – Estrutura Organizacional

Para a formulação do Plano Nacional de Turismo de 2003-06, o Governo Lula, por intermédio do MTur, realizou um diagnóstico nacional a fim de identificar as falhas no setor do turismo que devidamente necessitam de apoio e de planos de ação para a formatação do “produto Brasil”. De modo geral, a realidade encontrada é a de que as políticas propostas até então pelos antigos governos não vinham sendo suficientes para a formação e expansão plena do setor, evidenciando-se o descaso público do planejamento governamental pela ausência de uma cultura do turismo no setor público, pois este nunca lhe deu a devida importância. Segundo seu diagnóstico (PNT, 2003), ocorria no país até o presente ano, tanto no setor público quanto privado:

- I. Ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor;
- II. Insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro;
- III. Qualificação profissional deficiente dos recursos humanos, tanto no âmbito gerencial quanto nas habilidades específicas operacionais;

- IV. Inexistência de um processo de estruturação da cadeia produtiva, impactando a qualidade e a competitividade do produto turístico brasileiro;
- V. Regulamentação inadequada da atividade e baixo controle de qualidade na prestação de serviços com foco na defesa do consumidor;
- VI. Superposição dos dispositivos legais nas várias esferas públicas, requerendo uma revisão de toda legislação pertinente;
- VII. Oferta de crédito insuficiente e inadequada para o setor turístico;
- VIII. Deficiência crônica na gestão e operacionalização de toda infra-estrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística;
- IX. Baixa qualidade e pouca diversidade de produtos turísticos ofertados nos mercados nacional e internacional; e
- X. Insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro.

A partir desses resultados, a formulação das propostas de desenvolvimento do turismo em território nacional é reunida dentro do Plano Nacional de Turismo de 2003-06, seguindo a orientação de melhoria dos problemas apontados para a superação dessa fase de estagnação da atividade enquanto planejamento governamental. Com isso, o PNT traz a consolidação de suas propostas como um plano de sistema de gestão descentralizada, com uma visão de futuro, definição de objetivos a serem perseguidos, metas a serem cumpridas e a elaboração de eixos estruturantes para o setor; pela orientação do MTur.

Em entrevista, o Sr. Fernando Jorge Pereira Nantes²³ (2006), o atual Diretor-Presidente da FUNDTUR/MS ressalta que o MTur é de suma importância para o crescimento do setor no estado em virtude da organização das ações públicas despendidas para a efetivação da economia do turismo no mercado nacional e internacional, argumentando ainda que considera a política adotada pelo Governo Lula como:

Um Marco referencial na história do Turismo do país. Muitos avanços foram obtidos após a criação do Ministério de Turismo. Todo o país

²³ Entrevista concedida em 26 de setembro de 2006, em Campo Grande/MS. (Anexo I).

passou a executar a mesma política de regionalização, promoção e comercialização e o turismo começou a ser visto e entendido como atividade econômica, que gera renda, traz desenvolvimento e pode promover a inclusão social.

Analisaremos a seguir a implementação da política pública do MTur, no Mato Grosso do Sul, pela orientação da Fundação de Turismo do estado e em conformidade com a política estadual de turismo do Governo de José Orcírio Miranda dos Santos (Zeca do PT), no período de 2003 a 2006, identificando as metas propostas pelo Plano de Ação para o Turismo em Mato Grosso do Sul, suas ações, resultados e falhas.

PARTE II

O PLANO NACIONAL DE TURISMO (2003-06) E O PLANO DE AÇÃO PARA TURISMO EM MATO GROSSO DO SUL (2003-06) – SEUS INTERESSES CORRELATOS

Toda política é imbuída de intencionalidade e de ideologia. Uma política setorial revela uma forma de o poder público ver, pensar e se posicionar no mundo. Não se trata, portanto, de uma atividade, embora toda atividade tenha algum conteúdo político. E, se toda tem um conteúdo político, não é a política que decorre de uma ou de outra iniciativa, mas sim o contrário. Todas as iniciativas públicas e privadas que concorrem para o desenvolvimento de certa atividade já nascem com um conteúdo político.

Rita de Cássia Ariza da Cruz, 2002.

No Governo Lula (2003-06), o Brasil vive, pela primeira vez em sua história, a priorização do turismo enquanto atividade econômica para o desenvolvimento nacional. Decorre desta importância a criação do MTur, em 2003, e a formulação do planejamento estatal da atividade através do PNT (2003-06), que para sua efetivação, agrega diversos setores da economia brasileira, como os transportes, telecomunicações, infra-estrutura, entre outros, dos quais também depende o turismo enquanto mecanismo gerador de “progresso”.

A política pública tem papel fundamental na ordenação deste desenvolvimento, visto que, o Poder Público é fomentador do crescimento econômico e regulador das atividades econômicas, sejam em nível local, regional, nacional ou internacional. Fomentador porque é ele quem articula as relações comerciais entre o espaço dessas relações com os interesses do capital privado; e regulador dos investimentos para o desenvolvimento de determinado setor ou espaço de relações das quais se desenvolvem áreas de interesse particular, como é o caso, no turismo, do direcionamento dos

investimentos públicos e privados às áreas litorâneas e, conseqüentemente, marginalizando os espaços mais afastados da costa brasileira.

O PNT (2003-06), pela atuação do MTur, tem desde o início a proposta de regionalizar e agregar os espaços de relações comuns do turismo – aqueles que recebem o mesmo tipo de turista e que possuem as mesmas características geofísicas, ambientais e culturais – com o propósito de amenizar os problemas e as desigualdades socioeconômicas das regiões brasileiras.

As metas propostas pelo Plano Nacional são as de gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações no setor do turismo pela oferta de crédito aos empreendedores do turismo e ações de captação de investimentos, no Brasil e no exterior, para novos empreendimentos turísticos; aumentar para nove milhões, o número de turistas estrangeiros, por meio da divulgação mundial de um país mais moderno, de credibilidade e com produtos de qualidade que propiciam além do turismo de lazer, oportunidades de negócios, eventos e incentivos e ligado a isso, gerar oito bilhões de reais em divisas, visto que a intenção do Brasil é aumentar o tempo de permanência do turista estrangeiro no receptivo, aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos, pelo melhoramento da infra-estrutura dos transportes, o fortalecimento do turismo de negócios e a oferta de novos produtos que incentivam o consumo interno e ampliar a oferta turística brasileira pelo desenvolvimento de no mínimo três produtos de qualidade em cada estado da Federação e Distrito Federal, pelo envolvimento dos governos estaduais, dos parceiros estratégicos, do setor privado, dos municípios e das comunidades locais.

Para tanto, o Ministério do Turismo cria para o Plano Nacional, seus sete Macro-Programas de desenvolvimento, sendo que por intermédio de programas menores e setoriais, procura solucionar os problemas e/ou obstáculos que impedem o crescimento do turismo no país. Segundo o PNT (2003, p. 31), *desejamos desenvolver o turismo com base no princípio da sustentabilidade, trabalhando de forma participativa, descentralizada e*

sistêmica, estimulando a integração e a conseqüente organização e ampliação da oferta.

Em conformidade a esse Plano Nacional, o Governo do estado de Mato Grosso do Sul, a SEPROTUR/MS e a FUNDTUR/MS, lançam no ano de 2003 o Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06) – PATUR/MS, sob a orientação do Ministério do Turismo, dado o incentivo recebido pelo setor na destinação de R\$ 1,8 bilhões de reais através de linhas de crédito – financiados pelo PROGER Turismo – Programa de Geração de Emprego e Renda no Meio Urbano (Investimento e Recebíveis), Fundos Constitucionais (FCO), Caixa Econômica Federal e BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social –, para empreendimentos turísticos em todo o território nacional.

O Governo Popular do estado de Mato Grosso do Sul, através da Secretaria de Produção e do Turismo, representada pela Fundação de Turismo, observando estas sinalizações positivas do Governo Federal e levando em conta toda a sua potencialidade turística do nosso estado e sua infra-estrutura, vem através deste Plano de Ação para o Turismo, buscar o fortalecimento da sua atividade turística, com a promoção do estado dentro do roteiro turístico nacional e internacional (PATUR/MS, 2003, p. 05).

O planejamento público do setor para o estado pontua, segundo a orientação do MTur, a formulação de novos destinos turísticos e o fortalecimento dos pólos em fase de consolidação – Campo Grande, Pantanal e Serra da Bodoquena –, pela parceria de agentes públicos e privados e difundindo o Mato Grosso do Sul na oferta turística nacional e internacional.

O PATUR/MS é um conjunto de metas e orientações para a regulação e formatação da atividade turística estadual em consonância ao desenvolvimento nacional do setor. Para tanto, são estabelecidas metas a serem executadas pelo Poder Público para a automatização do Plano Nacional de Turismo no espaço sul-mato-grossense, vislumbrando os aspectos locais e suas

contradições, para a maximização do planejamento estatal no desenvolvimento da atividade e da diversificação da economia sul-mato-grossense.

Das ações difundidas pela FUNDTUR/MS no período de 2003-06, a de maior destaque é o Programa de Regionalização – Roteiros Integrados –, que desenvolveu no estado diversos roteiros divididos nos três pólos turísticos estaduais já consolidados – Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal. Com base em um discurso de poder descentralizado, possui coordenação em nível nacional do Ministério do Turismo, assessorado pelo Núcleo Estratégico de Turismo; em nível estadual, pela Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul e pelo Fórum Estadual de Turismo e, em nível local, pelos municípios, com apoio dos segmentos sociais, econômicos e políticos locais que constituem um comitê, conselho ou fórum de turismo municipal. Além disso, foram priorizadas as campanhas de *marketing* e divulgação do estado em nível nacional e internacional, a fim de promover os produtos e pólos turísticos sul-mato-grossenses e fomentar o turismo como atividade econômica na região.

Ao priorizar determinadas ações, algumas das metas traçadas para esse quadriênio não foram atingidas, como a realização do Plano Diretor Estadual de Turismo e a atualização do Banco de Dados do PDTUR/MS¹ (2003), que segundo Nantes (2006), ocorreu de forma inexpressiva, apenas na formulação dos novos roteiros. Obviamente, a execução de um plano qualquer é sempre mais palpável por quem o elabora, o que não foi o caso do Mato Grosso do Sul, cuja atual equipe necessitou se readequar à realidade turística estadual e seus recursos para a concretização de ao menos parte do Plano.

Em entrevista realizada em Corumbá/MS, com o Diretor-Presidente da Fundação de Turismo do ano de 2003, que instituiu o PATUR/MS, e que atualmente é Secretário Municipal de Turismo de Corumbá, Carlos Adalberto Pereira Porto (2006), *um dos maiores problemas enfrentados no planejamento em nível governamental é a descontinuidade dos trabalhos e dos planos, onde,*

¹ PDTUR/MS (2003) – O Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável do Estado de Mato Grosso do Sul foi concebido com o objetivo de pensar o desenvolvimento da atividade turística no estado como um todo. Embora o planejamento seja em nível municipal, o Plano visa relacionar as escalas local e regional.

segundo ele, o Plano de Ação para o Turismo surgiu como um mecanismo de gestão para a inicialização do desenvolvimento do turismo no estado com a orientação do Poder Público, o que até então era inexistente. Conclui ainda que *os mecanismos de ação elaborados no PATUR/MS eram de vital importância para a formulação de uma política pública estadual condizente com a estruturação econômica e cultural de Mato Grosso do Sul.*

Percebemos ainda que, na prática, os representantes do próprio Poder Público têm dificuldade em entender a lógica e a importância da política pública enquanto documento base de qualquer ação e planejamento governamental, pois consideramos que a política pública contém todos os requisitos, metas e diretrizes para se atingir um determinado índice de desenvolvimento no qual o plano executa. A execução do plano é, portanto, a prática da política pública. Contudo, não podemos deixar de ressaltar a dificuldade encontrada nos órgãos representativos do governo quanto ao discernimento destes conceitos.

A descontinuidade do planejamento e execução das ações públicas citadas por Porto (2006) são resultados dessa falta de preparo dos agentes públicos, não só na continuidade dos planos, mas principalmente na elaboração dos mesmos, visto que o planejamento configura-se como uma atividade de constante renovação e adequação. No turismo, que é uma atividade mutável e dinâmica, o reordenamento do planejamento é tido como natural.

Barreto (2002, p. 12) afirma que:

O planejamento é uma atividade, não é algo estático, é um dever, um acontecer de muitos fatores concomitantes, que têm de ser coordenados para se alcançar um objetivo que está em outro tempo. Sendo um processo dinâmico, é lícita a permanente revisão, a correlação de rumos, pois exige um repensar constante, mesmo após a concretização de objetivos.

É comum a readequação e reestruturação dos planos. Contudo, são justamente essas mudanças que interferem drasticamente nos resultados

finais, que podem não ser satisfatórios em virtude de desvios de objetivos e metas. Por isso mesmo, a política pública enquanto documento consultivo é tão importante na formulação dos planos, pois é ela quem orienta todo o contexto de delimitação de objetivos. A partir dela, qualquer mudança no planejamento, por maior que seja não foge da lógica do desenvolvimento inicial.

No processo evolutivo do planejamento estadual encontramos essa desconexão de idéias e objetivos ao longo desse quadriênio, onde algumas metas consideradas prioritárias, como a formulação do Plano Diretor Estadual de Turismo, foram abandonadas pela falta de regulação do próprio planejamento e que pode ainda voltar a acontecer, visto que planos são instituídos e destituídos a todos os momentos e não podem ser considerados bases de desenvolvimento, em si.

De acordo com o Diretor-Presidente da FUNDTUR/MS, Sr. Nantes (2006), *a política adotada pela Fundação é a orientação do Plano Nacional de Turismo, onde executamos apenas o que rege o próprio Ministério do Turismo.* Contudo, identificamos que o Poder Público de Mato Grosso do Sul tem tido como política pública de turismo o Plano Nacional de Turismo (2003-06), o que não consideramos propício à estruturação do turismo no estado, visto que, um plano não pode ser adotado enquanto política, como discutido anteriormente; nem tão pouco um plano nacional pode ser alicerce da economia de um único estado, visto que não foi feito com esse intuito. O PNT é apenas um conjunto de orientações e programas a serem seguidos pelos órgãos estaduais e municipais e não uma política de desenvolvimento.

É *mister* ressaltar, que de um modo ou de outro o PNT teve ao longo do Governo Lula uma presença marcante no planejamento governamental do turismo de Mato Grosso do Sul, desde o PATUR/MS, até outras ações mais locais de fomento do setor.

A atuação do Ministério do Turismo no estado é marcada pelo apoio aos trabalhos da Fundação de Turismo, com a capacitação tanto dos técnicos quanto dos empresários do setor, através de Jornadas Técnicas, seminários

empresariais, workshops, entre outras ações, como o aporte de recursos na estruturação e preparação de roteiros; infra-estrutura turística e material publicitário para promoção e divulgação de Mato Grosso do Sul e a disponibilização de recursos para realização de feiras e eventos nacionais e internacionais, não só ao estado, mas a alguns municípios específicos. O quadro abaixo demonstra os investimentos destinados ao estado nesses quatro anos pelo MTur:

Quadro 02 – Recursos do Ministério do Turismo para o Mato Grosso do Sul entre 2003-2006

Projeto	Destino	Recurso (R\$)	Fase
Festival de Inverno de Bonito	Bonito	100.000,00	Executado
Construção do CAT - Centro de Atendimento ao Turista	Bonito	132.000,00	Em execução
Gerenciamento de Resíduos Sólidos	Bonito	406.725,50	Em execução
Estudo Viabilidade ampliação do Centro de Convenções Arq. Rubens Gil de Camilo	C. Grande	195.800,00	Em execução
CAT - Centro de Atendimento ao Turista-saída Três Lagoas	C. Grande	122.000,00	Em execução
14ª Festa do Homem Pantaneiro e BITM- Pantanal -	Miranda	200.000,00	Executado
Feiras Nacionais 2005 / 2006	MS	252.385,38	Executado
Feiras Nacionais 2006 / 2007	MS	279.580,15	A executar
Feiras Internacionais – Marketing 2005 / 2006	MS	168.629,48	Executado
Feiras Internacionais – Eventos 2005 / 2006	MS	169.587,80	Executado
Feiras Internacionais – Marketing 2006 / 2007	MS	153.071,43	A executar
Feiras Internacionais – Eventos	MS	109.336,73	A executar
Sinalização Turística Regiões Prioritárias C.Grande/Bonito	MS	300.000,00	Executado
Restauração das Estações do Trem do Pantanal	MS	450.000,00	Em execução
Participação do MS em Feiras Internacionais – BTL	MS	132.000,00	Em execução
PRODETUR - Plano Estudo Des. Institucional	MS	427.480,00	Em Execução
Programa Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil	MS	225.254,40	Executado
Estruturação/Preparação dos Roteiros Turísticos	MS	111.332,50	Executado
Pesquisa-Turismo e a Qualidade nos Serviços	MS	94.700,00	Executado
Programa de Regionalização do Turismo – Travessia Pantaneira – Etapa I	MS	110.000,00	Executado
Sinalização Turística BR 262 – Campo Grande/Corumbá	MS	510.598,00	Em execução
Restruuturação Distrito Porto Esperança	MS	1.000.000,00	Em execução
	Total	5.650.481,37	

NOTA: Outros recursos provenientes do Ministério do Turismo para o Desenvolvimento do Turismo em MS contemplam ações de infra-estrutura da Região Serra da Bodoquena através do Programa Prodetur-Sul. Coordenação: UCE / SEPROTUR.

Fonte: FUNDTUR/GPPDT/GSIE - CGR 18/07/2006.

Os recursos aqui esboçados foram previstos no PATUR/MS na ordem de 9.5 milhões a serem capitados do *Governo Federal, através do Ministério do Turismo e da Embratur, para investimentos na realização de campanhas de marketing e no desenvolvimento de novos destinos* (PATUR/MS, 2003, p. 09). Não foi, contudo, plenamente atingida, totalizando investimentos na ordem de menos de seis milhões de reais.

As mudanças mais profundas decorrentes da Atuação do MTur no estado vêm da idéia de regionalizar as ações e o planejamento do setor, seguindo a orientação do PNT, de 2003, para que a FUNDTUR/MS possa promover o Mato Grosso do Sul como destino nacional e internacional e desenvolver o Sistema de Indicadores Turísticos para subsidiar uma política de incentivos do setor no estado, que recai na lógica do Estado capitalista que tem como política econômica a concentração *em torno de objetivos determinados, envolvendo interferência deliberada, direta e indireta, sobre os processos de poupança e investimentos* (Ianni, 1989, p. 160).

Identificamos claramente um conjunto ideológico na atuação do MTur em todo o país e em suas orientações para a expansão do turismo pelos investimentos em capital privado, na mesma lógica discutida por Becker (1981) a respeito do liberalismo econômico e da integração competitiva dos estados, tratada na “Parte I” deste trabalho, que gera a regionalização e a descentralização do Poder Público frente ao processo decisório e político de desenvolvimento socioeconômico e que, no caso do turismo, acarreta a competição dos espaços turísticos na captação de investimentos e fluxos de turistas. Além disso, ocorre a privatização dos espaços públicos para se tornarem atrativos, restringindo o acesso da população local e mesmo, de determinados tipos de turistas, em prol do capital privado.

Em relação às ações do Poder Público pelo Programa de Regionalização do Turismo, a integração competitiva dos espaços é ainda mais acirrada, visto que a política adotada é de intensificar as diferenças com a criação de no mínimo três pólos turísticos distintos para cada estado, aumenta a competição do mercado interno local e regional e expande-se a fragmentação

do território que no caso de Mato Grosso do Sul não é mais “Mato Grosso do Sul” e sim “Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal”.

2.1 O Plano de Ação Para o Turismo de Mato Grosso do Sul, suas metas e realizações

O Plano de Ação para o turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06) – PATUR/MS – nasce a partir da orientação do Plano Nacional de Turismo (2003-06) com o intuito de sistematizar as ações públicas concernentes à atividade turística no estado, bem como, para regulamentar o setor como parte importante da economia local pelo levantamento de dados quantitativos e qualitativos dos produtos turísticos estaduais, por intermédio da atualização dos dados já levantados no PDTUR/MS.

A formulação deste Plano acontece dentro de um contexto de dissociação dos serviços turísticos do estado, de modo que se institui um conjunto de ações, mas não efetivamente, uma política pública específica, com determinações de metas não mensuráveis quanto a suas realizações, o que pode indicar que houve pouca ou nenhuma ação realizada, já que não encontramos informações.

De acordo com Carlos Porto, Diretor-Presidente da FUNDTUR/MS durante o ano de 2003 e membro elaborador do PATUR/MS, este plano foi proposto como um ponto de partida para a elaboração de uma política pública. Vejamos sua fala²:

O Plano de Ação para o Turismo realmente não é nem pode ser considerada uma política pública. O Mato Grosso do Sul nunca em sua história havia tido alguma ação planejada para o turismo. O que fizemos foi dar o primeiro passo para a formulação de uma política específica para o estado. O Plano de Ação foi pensado a partir de um retrato que fizemos do estado juntamente com os dados do PDTUR/MS e as metas traçadas seria nosso ideal possível de

² Entrevista concedida em 28/09/06, em Corumbá/MS. (Anexo II).

desenvolvimento. [...] Fizemos um plano de gestão para a formulação da política pública estadual de turismo.

Cruz e Sansolo (2005, p. 04) discutem essa variante de política pública e plano no que se refere ao Governo Lula pela formulação do PNT (2003-06) argüindo que *se partimos da premissa de que a política pública de turismo é tudo aquilo que um governo decide fazer ou não, relativamente ao setor, temos de considerar o plano como um produto da política pública*. Discutem, ainda, o lançamento de um Plano Nacional sem uma política pública específica. Correlato ao atual Governo Federal, o Governo de Mato Grosso do Sul determina ações na mesma lógica de ausência de política pública específica para o turismo.

De modo geral, identificamos a relação do PATUR/MS, no período de 2003-06, correlato ao PNT (2003-06) e apresentaremos a partir daqui seus principais resultados de acordo com a distribuição de seus setores e atribuições estaduais na FUNDTUR/MS e em relação aos seus principais pólos turísticos.

2.1.1 Finanças

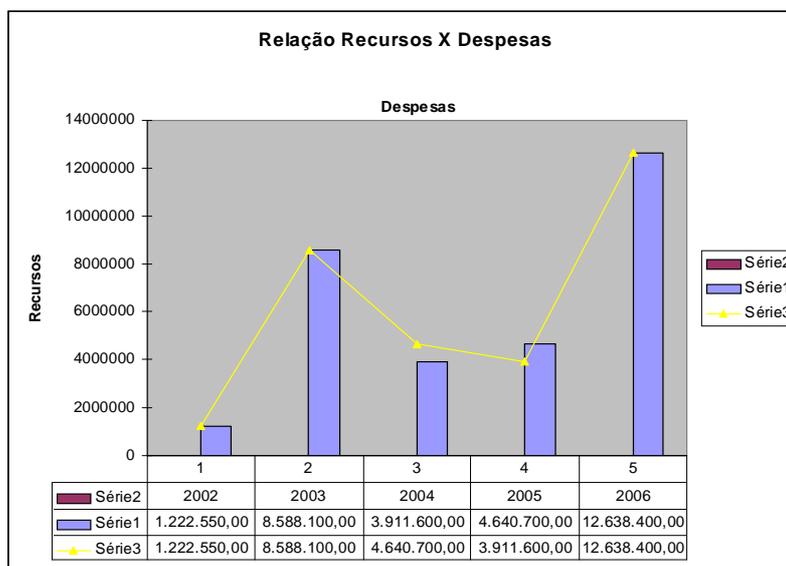
A Gerência de Administração e Finanças da FUNDTUR/MS possui, enquanto órgão estadual, uma receita formada de recursos provenientes do Tesouro Nacional, de arrecadações próprias e convênios com outros órgãos participantes do turismo no Estado; e despesas de pessoal e encargos públicos, correntes, investimentos e inversões financeiras que, nos anos de 2004 e 2005, obteve um orçamento bastante desnivelado em relação aos encargos e investimentos e, em contrapartida, de alto valor para o primeiro semestre de 2006, atingindo sua maior receita orçamentária desde sua criação, como demonstra o quadro e o gráfico orçamentário abaixo.

Quadro 03 – Demonstrativo Financeiro da FUNDTUR/MS

Recursos	2002	2003	2004	2005	2006
Recursos do Tesouro	418.950,00	1.096.200,00	2.411.600,00	1.889.300,00	1.931.600,00
Arrecadação Própria	654.600,00	2.082.100,00	650.000,00	2.103.300,00	660.700,00
Outras Fontes/Convênios	149.000,00	5.409.800,00	850.000,00	648.100,00	10.046.100,00
Total	1.222.550,00	8.588.100,00	3.911.600,00	4.640.700,00	12.638.400,00
Despesas					
Pessoal/Encargos	145.322,54	374.100,00	719.600,00	824.300,00	1.126.800,00
Despesas Correntes	923.427,46	3.997.700,00	3.599.800,00	2.819.900,00	9.673.441,74
Investimentos	153.700,00	4.216.000,00	319.500,00	265.900,00	1.837.158,26
Inversões Financeiras	100,00	300,00	1.800,00	1.500,00	1.000,00
Total	1.222.550,00	8.588.100,00	4.640.700,00	3.911.600,00	12.638.400,00

Fonte: FUNDTUR/GPPDT/GSIE-CGR 18/07/2006.

Figura 02 – Gráfico do Balanço Orçamentário da FUNDTUR/MS entre 2002-2006



Fonte: Elaboração Própria

É possível verificar, de acordo com o gráfico, uma instabilidade no ano de 2004, com uma grande diminuição dos recursos e um gasto maior, compensado no ano de 2005. Em contrapartida, o primeiro semestre de 2006 demonstra a maior arrecadação da instituição e através de convênios, trabalhando em uma linha orçamentária estável. É notório ressaltar que, a partir

do Governo Lula, a FUNDTUR/MS passa a ter uma receita bem maior que no período anterior, como demonstra o Gráfico 01 no ano de 2002, enfatizando a valorização dada ao setor pelo Governo Federal vigente.

Percebemos, por esses dados demonstrativos, o claro aumento de investimentos destinados ao turismo no estado, pelos recursos do Tesouro Nacional que são intermediados pelo MTur, como prevê o PATUR/MS.

2.1.2 Normatização

Uma das principais metas do PATUR/MS consiste na normatização das atividades concernentes ao turismo por meio do cadastramento, classificação e fiscalização das empresas turísticas estaduais, a normatização da configuração territorial do estado através de um Plano Diretor de Turismo, bem como, a contribuição para o delineamento das diretrizes técnicas para a atuação dos diversos agentes e parceiros envolvidos no setor.

Pelo PNT (2003-06), essa normatização da atividade repousa sobre o discurso do Macro-Programa 05 – “Qualidade do Produto Turístico”, no Programa de Normatização da Atividade Turística. Esse Programa *busca desempenhar um papel de indutor da qualificação dos serviços prestados e a estimular os mecanismos de fiscalização para evitar a prática de abusos, tanto nas relações internas do setor quanto na venda ao consumidor* (PNT, 2003, p. 40).

Dentre seus objetivos, constam promover a qualidade do produto turístico pela cooperação de entidades representativas do setor, descentralizando e fortalecendo o sistema de fiscalização dos serviços turísticos e facilitando o cumprimento das normas e regulamentos para a garantia da defesa do consumidor turista.

O estado tem papel importante a cumprir na regulamentação do setor, normatizando e fiscalizando segmentos e a atividade turística

e orientando a formação profissional. É necessário aperfeiçoar os mecanismos para o aprimoramento dos serviços como também aplicar métodos para qualificar e difundir os níveis atingidos por meios de processos de certificação (ibidem, p. 39).

A partir desse discurso, uma das ações de normatização geridas pelo PATUR/MS seria o estabelecimento de uma política de licenciamento turístico junto a FUNDTUR/MS pela elaboração, promoção e implantação de um programa de condicionantes positivas e negativas à implantação de projetos turísticos no estado através de parecer técnico.

Desse processo, repousa ainda a contratação de consultoria técnica para a elaboração do Plano Diretor do Turismo de Mato Grosso do Sul, a criação de um selo de identificação e qualificação dos ambientes e dos serviços turísticos, a celebração de contratos, convênios e acordos com instituições parceiras, elaboração e implementação de um protocolo de intenções junto às prefeituras municipais para o fomento do turismo local e criação dos COMTURs – Conselho Municipal de Turismo –, e formulação de consórcios e acordo junto aos países vizinhos para o desenvolvimento do turismo estadual, considerando-se sua localização de fronteira.

Identificamos neste item uma série de problemas. Em verdade, a normatização do turismo não foi priorizada pela FUNDTUR/MS, mesmo estando enquadrada no PNT. A normatização do setor não ocorreu. Os COMTURs, embora não sendo responsabilidade da Fundação e sim dos municípios, também não foram priorizados enquanto órgãos consultores do turismo local e a elaboração do Plano Diretor do Turismo de Mato Grosso do Sul não se efetivou.

A formulação de consórcios com países vizinhos se deu a partir de algumas Rotas Internacionais criadas para o direcionamento dos fluxos turísticos e que serão apresentadas posteriormente neste trabalho.

No que se refere ao cadastramento dos agentes formadores do setor, a Gerência de Políticas e Programas de Desenvolvimento do Turismo cadastrou, até junho de 2006, os seguintes componentes, como ilustra o Quadro 04:

Quadro 04 – Cadastramento do *Trade* Turístico Sul-mato-grossense no Ministério do Turismo

Componente	2003	2004	2005	2006
Quantidade de Agências de Viagens	176	305	337	359
Quantidade de Empresas Organizadoras de Eventos	015	29	036	37
Quantidade de Meios de Hospedagem	133	278	289	301
Quantidade de Transportadoras Turísticas	090	136	145	159
Quantidade de Guias de Turismo	242	267	273	284
Cursos de Guia	-	-	-	003
Parque Temático	-	-	-	001

Fonte: FUNDTUR/GPPDT/GSIE-CGR 18/07/2006.

Ao longo dos anos o aprimoramento do turismo no Mato Grosso do Sul trouxe o aumento da infra-estrutura necessária para a realização da atividade. A catalogação das empresas prestadoras de serviços turísticos, bem como de iniciativas privadas para o melhoramento do setor, traz um alto grau de importância para o estado, visto que seus cadastros no MTur possibilitam a viabilidade de mais recursos para investimentos, além de fomentar o direcionamento do capital privado em investimentos para o turismo.

E, em relação aos serviços turísticos, realizar o cadastramento de todos os guias de turismo do estado, meios de hospedagem – com a orientação do uso obrigatório da FRNH³ –, as agências de viagem e turismo e operadoras de turismo, empresas organizadoras de eventos e transportadoras turísticas em território estadual. É a sistematização dos recursos turísticos estaduais para a formação de um produto integrado pela catalogação de seus produtos e infra-estruturas, na idéia do Plano Estadual, na execução de seis metas de ações públicas concernentes às necessidades e deficiências do setor do turismo no Mato Grosso do Sul.

³ FRNH – Ficha de Registro Nacional de Hóspede.

O uso das FNRHs é de vital importância para a mensuração da movimentação de turistas e, no caso de Mato Grosso do Sul, identificamos a ausência de dados estatísticos concretos para a catalogação dos fluxos turísticos, como estabelece o PATUR/MS (2003) sobre o aumento desses fluxos. Com bases nas diretrizes do PNT, o PATUR/MS estabelece metas para o aumento de 12% (doze por cento) no fluxo turístico interno, de origem estadual e aumentar para 230.000 turistas/ano a demanda receptiva de turistas nacionais e internacionais que visitam o Mato Grosso do Sul.

Nesta vertente, tem-se o impasse de que são raros os meios de hospedagem que emitem corretamente os dados de permanência e fluxo de turistas, impossibilitando uma análise coerente por parte das estatísticas oficiais. De um total de 726 meios de hospedagem cadastrados na FUNDTUR/MS e espalhados pelos 78 municípios do estado, no ano de 2005 apenas 45 empreendimentos emitiram suas FNRHs, e no primeiro semestre de 2006, esse número vai para 42 empresas. Considerando-se o número de empreendimentos hoteleiros existentes no Mato Grosso do Sul, constatamos que a mensuração dos fluxos turísticos por intermédio da FNRH é inexpressiva.

Com a impossibilidade de uma mensuração próxima da realidade do fluxo turístico estadual, devem-se levar em consideração três fatos: em primeiro lugar, a meta de realização de campanhas de conscientização e posterior obrigatoriedade do uso da FNRH não aconteceram, como previa o PATUR/MS; em segunda instância, identifica-se um método arcaico de contagem de turistas pela quantificação manual dos dados, por um processo demorado e que gera, por consequência, dados desatualizados, o que seria facilmente solucionado por um sistema informatizado através de uma FNRH digital, como os sistemas de reservas já comumente utilizados pelos meios de hospedagem, que geram dados mais precisos e mais rápidos e a custos baixos; e em terceiro lugar, e o mais grave dos impasses que aqui recaem, é o descomprometimento por parte da iniciativa privada para com o Poder Público, pois deste são cobrados resultados que beneficiam os empresários privados do setor turístico, entretanto, tais empresários nem mesmo submetem-se ao

mínimo, que seria garantir dados estatísticos mais precisos, até mesmo para subsidiar as políticas públicas. Além disso, para captar investimentos o setor deveria demonstrar suas reações, crescimento e fundamentalmente, a sua capacidade de gerar postos de trabalho e renda. Aspectos que tem fundamentado o discurso dos setores privados e públicos para justificar o direcionamento de estudos e recursos financeiros para essa atividade econômica.

2.1.3 Recursos Humanos

Recai ainda a esse mesmo Macro-Programa 05, uma segunda meta traçada pela FUNDTUR/MS, intitulada “Infra-Estrutura Turística e Recursos Humanos”. No que tange aos recursos humanos, o PNT 2003-06 estruturou o “Programa Qualificação Profissional”, pois *o grande número de empregos que gera o turismo e a alta rotatividade nos postos de trabalho requerem um enorme esforço para a qualificação dos recursos humanos (ibidem, p. 39)*, a fim de propiciar uma melhoria na qualidade dos serviços prestados diretamente aos turistas, melhorando com isso, todo o “produto turístico” nacional pela maximização e otimização da força de trabalho. Castelli (2003, p. 39), cita que *a qualidade pessoal resulta, pois, do somatório das aptidões inatas de cada indivíduo e de todos os elementos a ele agregados através da educação e do treinamento.*

A importância dessa qualificação repousa principalmente na falta de especialidade do produto turístico que compõe o quadro nacional. Em questão aos trabalhadores assalariados permanentes e/ou temporários do turismo, bem como os empregados indiretos pela economia turística⁴, o que ocorre é que, além da falta de qualificação para o mercado, os salários são baixos e insuficientes para a manutenção dos trabalhadores. Segundo Smith (1988, p. 86): *a classe trabalhadora no capitalismo é privada não somente dos bens que produz, mas de todos os objetos e instrumentos necessários para a produção.*

⁴ Aquela que constitui o turismo: empregados e empresários do *trade* turístico.

Pelo baixo índice de qualificação, a exploração laboral aumenta na mesma proporção em que o mercado capitalista aumenta suas fontes de sustentação e auferindo ao próprio problema da falta de profissionalismo do setor a razão da exploração, sem questionar que a massa trabalhadora brasileira, por exemplo, não tem acesso ou recursos à qualificação.

Assim, o discurso político é ideológico, aludindo ao desenvolvimento social pela qualificação dos recursos humanos. Entretanto, um dos entraves é que muitos dos postos de trabalho do setor são informais, e/ou autônomos, como ambulantes, taxistas, artistas, entre outros, que se empenham para o entretenimento do turista, dificultando a ação de planos para a melhoria dos recursos humanos.

Desse modo, a formação de um serviço turístico altamente qualificado pela integração das forças de trabalho é, no mínimo, pretensiosa. Contudo, não se pode, da parte dos empresários do ramo e das instituições de interesse, deixar de reconhecer a importância dessa iniciativa, do ponto de vista do planejamento público, para a amenização de muitas das falhas encontradas no serviço nacional pela falta de qualificação. Idealizar um turismo amplamente qualificado no contexto da sociedade capitalista de produção, mas fundamentalmente, no Brasil, impõe condições sócio-econômicas e pré-requisitos que estão muito distantes da realidade da imensa maioria dos trabalhadores, moradores de diferentes municípios brasileiros apontados como “turísticos” que são incorporados à atividade em função da possibilidade de renda, mas que em geral, têm pouca ou nenhuma condição de efetivamente planejar, se estruturar e consolidar a atividade e a sua própria sobrevivência no contexto dessa atividade. O que mais se observa é a improvisação.

No Mato Grosso do Sul, oficinas de turismo advindas de programas como a GEOR – Gestão Estratégica Orientada para Resultados –, lançada em 2004, e em parceria com instituições de ensino superior, prefeituras municipais e o Instituto Sebrae, tem promovido qualificação a partir da iniciativa pública municipal, orientando ainda para os chamados Arranjos Produtivos Locais

(APL)⁵ de Turismo e Artesanato do Pantanal Sul, para a formação de profissionais do ramo e o conseqüente aumento da oferta turística estadual, obtendo entre os anos de 2003-06 diversos resultados quanto ao planejamento do turismo e a formação de núcleos artesanais em todo o estado, alguns inclusive que já exportam para países ricos seus produtos e que desperta o interesse do turista. É o caso da Alemanha que compra a cerâmica indígena terena do município de Miranda, e o município de Jardim, que por intermédio das APLs de Turismo e Artesanato, exporta para o mercado chinês e japonês artesanatos feitos em osso e madeira. Trata-se de ações certamente voltadas para a consolidação da atividade no Brasil e no estado, que se identifica o Mato Grosso do Sul e o país no exterior, mas que não tem a mesma representação no interior do estado, não aparecendo como atividade efetivamente expressiva.

A existência de infra-estrutura adequada e de mão-de-obra qualificada no turismo tem se demonstrado como peças-chave para o desenvolvimento pleno deste setor, sendo consideradas como diferenciais, influenciando diretamente no processo de escolha dos turistas, de seus destinos de férias ou lazer. Desta forma, estes aspectos básicos da atividade tem se tornado grandes desafios a serem solucionados pelo setor do turismo, respondendo positivamente a esta perspectiva de aumento da demanda turística (PATUR/MS, 2003, p. 07).

Uma outra vertente do Poder Público estadual é quanto à participação das comunidades locais no processo de desenvolvimento do turismo, pois, *tem-se observado que algumas comunidades não conseguem se integrar a este processo de desenvolvimento, mantendo-se excluídas dele (ibidem, p. 08).* O discurso repousa sobre um modelo participativo de desenvolvimento no qual através de mecanismos de sensibilização, conscientização, organização, formação e participação no processo decisório local que trata do turismo, as comunidades seriam integradas ao seu desenvolvimento.

⁵ Constitui um tipo particular de *cluster*, formado por pequenas e médias empresas, agrupadas em torno de uma profissão ou de um negócio, onde se enfatiza o papel desempenhado pelos relacionamentos – formais e informais – entre empresas e demais instituições envolvidas. As firmas compartilham uma cultura comum e interagem, como um grupo, com o ambiente sociocultural local. É uma parceria do Instituto Sebrae, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e Agência PROMOS, da Câmara de Comércio, Indústria e Artesanato de Milão.

Serão organizadas oficinas municipais, envolvendo representantes dos diversos segmentos da comunidade local, no sentido de sensibilizar e conscientizar a população sobre a importância da atividade turística no crescimento da oferta de postos de trabalhos, geração de renda, valorização da cultura local, com a conseqüente melhoria da qualidade de vida, seja do seu município, ou do estado como um todo (PATUR/MS, 2003, p. 12).

Obviamente, pensar no bem-estar das comunidades deve ser papel primordial no planejamento governamental e inserí-las no processo de desenvolvimento é a melhor forma de se ter um maior benefício social da atividade em dado local, considerando-se que quem deve ganhar com o turismo é, além dos investidores, os trabalhadores que não necessariamente são do local, mas que podem ser direcionados localmente em troca das mudanças socioeconômicas decorrentes de seu desenvolvimento em dado espaço. Um exemplo claro seria o aumento do custo de vida pela elevação dos preços de mercado e de imóveis. Nessa condição, o que se observa é a concentração da riqueza gerada e o aumento da pobreza. O que ratifica nossa insistência em que a atividade turística, no contexto da sociedade capitalista, rege-se pela mesma lógica, não podendo ser “pensada” como solução para estimular a distribuição de renda.

No que tange aos recursos humanos do turismo sul-mato-grossense, o amadorismo característico do serviço turístico nacional e a falta de capacitação profissional é sintomático. Foi realizado, no ano de 2005, o Programa de Capacitação intitulado “Gestão Empresarial relacionado ao Turismo”, ministrados nos três pólos turísticos do estado – Campo Grande, Serra da Bodoquena (Jardim, Bonito, e Bodoquena) e Pantanal (Porto Murtinho, Corumbá, Miranda e Aquidauana) –, objetivando propiciar capacitação técnica do profissional para aperfeiçoar o setor e contribuindo na organização e desenvolvimento regional na área de hospitalidade. Para Powers & Barrows (2004, p. 24):

[...] hospitalidade não apenas inclui hotéis e restaurantes, mas também se refere a outros tipos de instituições que oferecem hospedagem, alimento ou ambos às pessoas que estão fora de seus lares. Podemos também expandir essa definição, como muitas pessoas fazem, ao incluir as instituições que fornecem outros tipos de serviço aos indivíduos que se encontram fora de casa.

A amplitude desta capacitação é vasta do ponto de vista mercadológico, ao se considerar que todo o *trade* turístico de cada cidade deve participar deste processo. Havendo treinamentos para os segmentos de hotelaria, gastronomia, atrativos, receptivos, informações e artesanato, com foco em comercialização, o público efetivo totalizou 1.280 participantes em todo o estado⁶, o que podemos considerar um avanço por parte da iniciativa pública em propiciar orientação e qualificação aos agentes locais para a inserção da economia do turismo na economia local e estadual. Entretanto, o PATUR/MS previa a capacitação de 14 mil pessoas. Constatamos neste item que a iniciativa pública foi condizente ao processo de formação e evolução do turismo como estabelece o PNT, contudo, de forma ínfima ao que se refere à suas metas.

Pela participação das comunidades e a inclusão das mesmas no processo decisório do turismo, o PNT 2003-06 prevê a atuação de fóruns estaduais. O Fórum Estadual de Turismo de Mato Grosso do Sul é o primeiro no Brasil a ser coordenado pela iniciativa privada, através da Associação Brasileira de Agentes de Viagem – ABAV/MS, considerando-se que nos outros estados esse fórum sempre esteve a cargo do Poder Público estadual. Neste fórum, são debatidos os projetos de turismo para o estado e está sendo realizado seu planejamento estratégico para que o Fórum passe a ter uma atuação mais rica e efetiva nas questões afetas ao turismo de Mato Grosso do Sul.

Além do Fórum Estadual, o estado conta ainda com o Fórum de Dirigentes e Secretários de Turismo de Mato Grosso do Sul, configurando o espaço de debate entre o órgão estadual e os órgãos municipais de turismo,

⁶ Envolvendo os três pólos turísticos: Campo Grande, Pantanal (Porto Murtinho, Corumbá, Miranda e Aquidauana) e Serra da Bodoquena (Bonito, Jardim e Bodoquena).

onde se têm discutido os problemas de cada região e suas principais ocorrências nas questões do turismo, que posteriormente são encaminhadas ao Fórum Estadual por seus representantes, além dos encaminhamentos diretos à FUNDTUR/MS, onde, de acordo com a entrevista de Nantes (2006), *neste fórum são debatidos os projetos turísticos de Mato Grosso do Sul e está sendo realizado o planejamento estratégico do mesmo para que o Fórum passe a ter uma atuação mais rica e efetiva nas questões afetas ao turismo sul-mato-grossense.*

O retrato que se tem da iniciativa pública nesses fóruns é a cobrança da atuação da iniciativa privada no processo decisório do setor, visto que, é justamente ela quem mais ganha com o turismo, aludindo à idéia de que o Estado tem o papel de orientar e organizar de forma integrada as ações para o desenvolvimento mais adequado do espaço usado pelo setor e não de fazer acontecer esse processo. A iniciativa privada deve assumir suas responsabilidades e fazer do turismo em seus municípios um meio de sustentação econômica.

Cabe ressaltar, como dito anteriormente, que não se pode, de modo algum, pensar e idealizar o turismo como um desenvolvimento ideal nos parâmetros de um discurso sustentável que não gere pobreza ou exclusão social, pois, se considerarmos todo o globo, mais da metade da população mundial não pode praticar turismo em relação a seu baixo poder aquisitivo. Dessa forma, a atividade, mesmo que crescente em quase todos os lugares do mundo, não pode comportar essa demanda de postos de trabalho.

No Mato Grosso do Sul, a realidade socioeconômica não é diferente. Além disso, deve-se considerar que estamos tratando de um estado de cultura agropecuária, cuja concentração de capital está nas mãos do agronegócio. Ao se definir a solidificação do turismo como uma construção cultural que recaia nesse modelo participativo de gestão, um dos impasses mais nítidos está no fato de que culturalmente o turismo é uma atividade muito recente no estado, datando dos anos 80, pontualmente na região de Bonito e do Pantanal, articuladas às atividades ecológicas e da pesca, respectivamente. Como a

construção cultural de aceitação do setor pelas comunidades sul-mato-grossenses como forma de crescimento deve-se dar em um processo histórico, e não como uma imposição de mercado, em curto prazo, seus resultados são difíceis de mensurar e pensá-los no período de apenas um único governo – quatro anos. Contudo, neste trabalho analisamos as políticas, ou pelo menos a tentativa de formulação delas no interior do Governo estadual.

Identificamos, neste contexto, a ênfase dada à participação da iniciativa privada no processo decisório do turismo de Mato Grosso do Sul na visão do Poder Público estadual com a formação de opiniões que são advindas do próprio mercado e para o seu benefício. A lógica da descentralização pregada nessas ações políticas transpassa a ideologia do Estado regulador, como trata Ianni (1987) e Covre (1983) e alude à função de orientador e regulador de ações privadas de forma organizada pela sistemática do modo de produção capitalista.

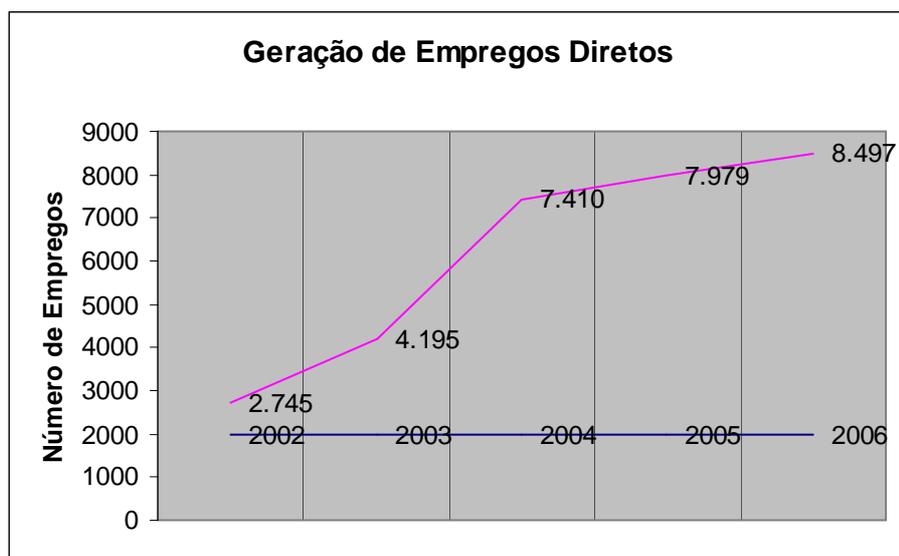
Já a geração de renda e inclusão social tratada por Fernando Nantes é concebida pelos indicadores básicos da FUNDTUR/MS quanto à geração de empregos diretos no estado pela atividade turística que a cada ano aumenta. Considerando-se que a População Economicamente Ativa – PEA – é de 1.135.399 de pessoas e a geração de emprego pelo setor terciário é de 585.820 colocações no mercado⁷, a atividade turística contribui com 22.261 empregos no ano de 2003, sem levar em conta os empregos indiretos do setor.

O gráfico a seguir, se refere à geração de empregos diretos no turismo, de 2002 até o primeiro semestre de 2006.

⁷

Dados do Seplanct/MS de 2003.

Figura 03 – Gráfico de Geração de Empregos Diretos no Mato Grosso do Sul pelo Turismo



Fonte: Dados da FUNDTUR/GPPDT/GSIE - CGR 18/07/2006 (Elaboração Própria).

É possível perceber a evolução do setor quanto à geração de empregos que movimenta toda a economia estadual e que cresce, a cada ano, alcançando grandes resultados entre 2003 e 2004, período em que o Plano Estadual de Turismo já estava sendo implementado, sendo que em relação à meta de geração de novos postos de trabalhos diretos, podemos comprovar seu atingimento, pois até julho de 2006 já haviam sido criados 4.302 novos empregos, mensurando-se, até o fim desse mesmo ano, a meta é de 4.600 novos postos. Em relação aos empregos indiretos, entretanto, não há indicadores disponíveis, pois a informalidade desses serviços não mede quantitativamente a força de trabalho do turismo, que pode ser percebida apenas pelo impacto causado na economia local, tratada por Carvalho (2000) como uma forma de desenvolvimento econômico e melhoria de vida para as comunidades que trabalham com o turismo como fonte de geração e distribuição de renda.

2.1.4 Infra-Estrutura

A infra-estrutura turística tem como seu correspondente nacional o Macro-Programa 03 – “Infra-Estrutura”, que desenvolve um Programa de Desenvolvimento Regional baseado na expansão do parque hoteleiro nacional e dos equipamentos de lazer e entretenimento, bem como, da infra-estrutura básica urbana que fornece ao turismo o complemento de seus serviços, visto seu caráter dependente, melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida desses espaços pelo fomento à atividade turística.

A partir dos recursos captados para o turismo em melhoria de infra-estrutura, a população local pode usufruir de benefícios antes longínquos de sua realidade, pois, o setor desperta o interesse do Poder Público pelo melhoramento das condições básicas de vida, em um jogo de interesses correlatos à dependência da qual a iniciativa privada se envolve para o direcionamento de investimentos. Com isso, a atividade traz a captação de investimentos que geram uma melhoria de vida, mesmo que com a finalidade maior de atender ao turista.

Como em geral os turistas necessitam dos mesmos equipamentos e serviços que outros consumidores, o fortalecimento de uma infra-estrutura turística, obviamente, não pode dissociar-se do contexto mais amplo da provisão e do financiamento de equipamentos e serviços para a economia total. Na maioria dos países, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento, seu estabelecimento pode ser de competência do setor público, seja por questão legal, seja por tratar-se de ‘bens públicos’, que por sua própria natureza não devem ser objeto de comércio porque se destinam ao benefício do público em geral; a iniciativa privada que venha a se interessar pelo custo de serviços ou absorvê-lo isoladamente não deve ficar excluída. Pelo contrário, ela deve somar-se ao Poder Público no regime de parceria (Beni, 2002, p. 138-139).

Um exemplo claro no estado é a cidade de Bonito, que teve sua rodovia de acesso principal reformada, com o melhoramento dos transportes, a implementação de um aeroporto internacional, expansão do parque hoteleiro –

que gerou inúmeros empregos para os moradores –, expansão do serviço de alimentação, melhoria no planejamento de uso de seus recursos naturais, entre outros. Inegavelmente, e de forma acelerada o turismo trouxe para o município de Bonito/MS um crescimento sócio-econômico em níveis que outra atividade econômica provavelmente não pudesse alcançar no mesmo período de tempo.

Carvalho (2000) considera o desenvolvimento do turismo uma ferramenta de suma importância e eficiência para a melhoria da qualidade de vida de comunidades receptoras e emissoras, afirmando que:

É consenso que o turismo aquece a economia local, visto que 60% dos gastos são convertidos em salários, impostos e taxas. Tal fato demonstra que a atividade multiplica as divisas captadas pela ampliação do mercado agrícola, industrial, comercial e de serviços. Sempre que o turismo fomenta a infra-estrutura, estimulando o crescimento dos serviços complementares, os reflexos são imediatamente sentidos pela localidade, por meio da sensível melhora da qualidade de vida dos habitantes (p. 207).

Para o Mato Grosso do Sul, esses programas de infra-estruturas são vinculados ao PRODETUR SUL-MS e ao Programa Pantanal, que setorialmente cuidam da infra-estrutura e dos equipamentos turísticos do estado, de acordo com as especificidades e interesses ambientais da região da Serra da Bodoquena e do Pantanal, respectivamente (Mapa 02).

O PRODETUR SUL-MS – Programa de Desenvolvimento Integrado do Turismo da Região Sul e do Mato Grosso do Sul – *tem como propósito o desenvolvimento sustentável da atividade turística, gerando e economizando reservas internacionais, melhorando a qualidade dos serviços prestados ao turista e criando novos empregos* (PRODETUR SUL-MS, 2004, p. 01), sendo um programa de desenvolvimento de gestão compartilhada com recursos advindos do Ministério do Turismo junto ao BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento que, neste caso, contempla a consolidação, ampliação e melhoria da infra-estrutura turística da região da Serra da Bodoquena, onde se encontram os municípios de Bonito, Jardim e Bodoquena.

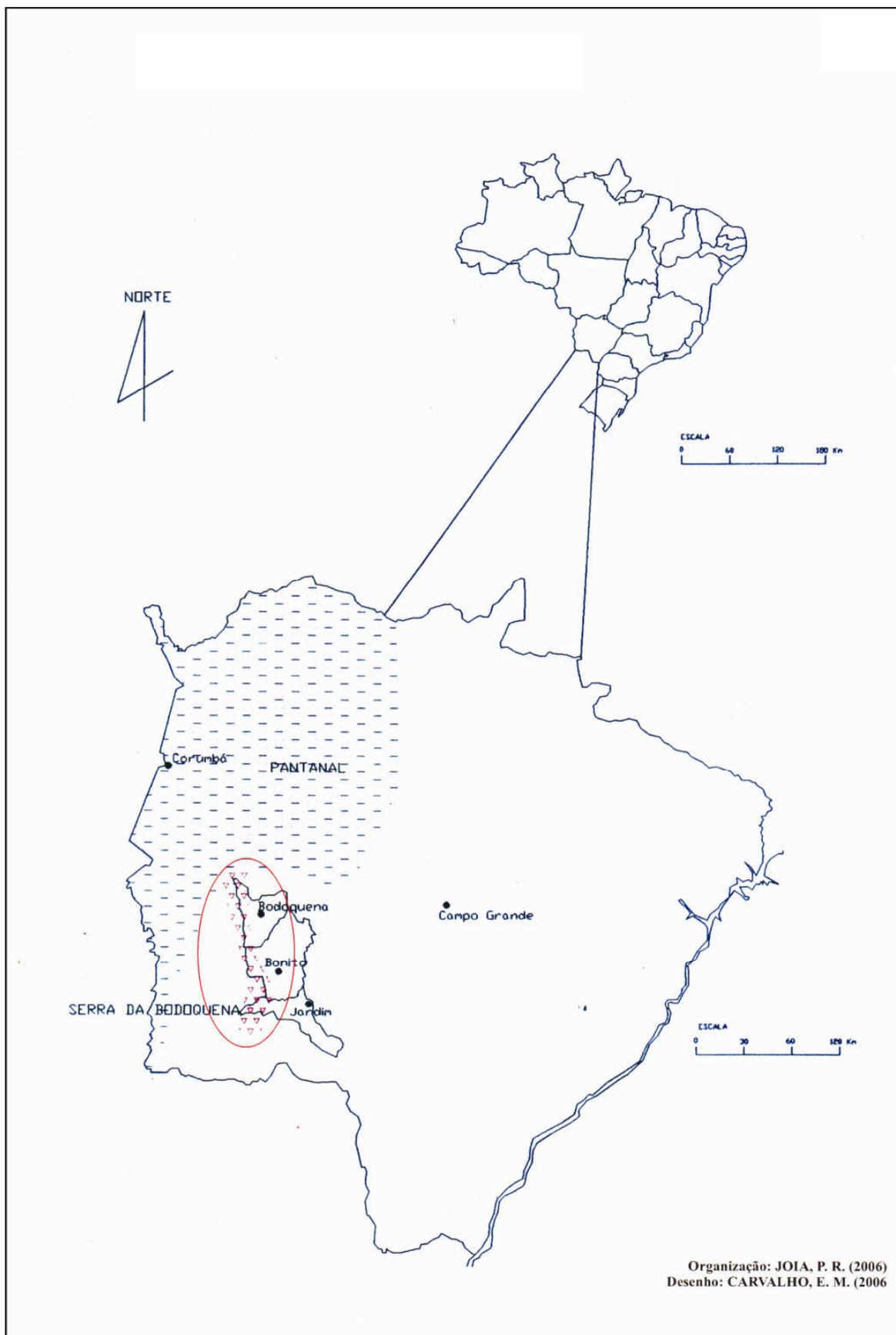
Vislumbra a promoção do desenvolvimento da atividade turística com a proteção ao meio ambiente e à melhoria da qualidade de vida da população local, sendo liderado pela Secretaria de Estado de Produção e Turismo (SEPROTUR), por equipe encarregada da elaboração do Programa que constitui a Unidade de Coordenação Estadual (UCE), envolvendo-se nos trabalhos de elaboração do PDITS – Plano de Desenvolvimento Integrado de Turismo Sustentável – e dos documentos do Programa representantes da Agência de Empreendimentos e da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, além de representantes dos três municípios que integram a área prioritária de desenvolvimento turístico.

De acordo com o PRODETUR SUL-MS (2004, p. 31):

Na Serra da Bodoquena, a qualidade das cidades e dos atrativos naturais tem sido ameaçada pelo crescimento do turismo, principalmente no Município de Bonito, no qual o setor mais se desenvolveu. Por outro lado, o turismo tem motivado iniciativas de proteção dos recursos naturais e controle ambiental das atividades de visitação e prestação de serviços, e servido para despertar a consciência de que a atividade turística depende, essencialmente, da conservação da natureza.

No Mato Grosso do Sul, o foco de programa prende-se ao aumento do fluxo de turistas em ambientes frágeis pela melhor oferta de infra-estrutura de atendimento ao turista, considerando-se tanto os ambientes naturais já em uso pelo turismo quanto os que ainda não entraram na cadeia produtiva do setor, utilizando-se para isso do estudo da capacidade de carga dos empreendimentos e em acordo com o atual número de turistas que já costumam receber. Desse modo, as ações de gestão ambiental do Programa enfatizam as medidas de acompanhamento e monitoração do aumento de turista e dos resultados das atividades humanas sobre o ecossistema da região, e priorizando o financiamento dos estudos programados e da extensão

Mapa 02 – Localização da Serra da Bodoquena



do sistema de *vouchers*⁸ obrigatórios para os municípios de Bodoquena e Jardim.

Das responsabilidades, ao Ministério do Turismo compete à coordenação nacional e supervisão geral da implementação do sistema de gestão ambiental do Programa; promover e apoiar às atividades de fortalecimento institucional e capacitação para a gestão ambiental das entidades estaduais e municipais e acompanhamento dos eventos de participação pública e acompanhar e avaliar os impactos sócio-ambientais positivos e negativos das ações e projetos e de impacto estratégico.

Aos municípios coube elaborar e implementar os planos diretores municipais; implementar ações de fortalecimento institucional e capacitação para a gestão ambiental e para a gestão do turismo e execução de estudos sócio-ambientais de interesse local; e em suas esferas de competência e quando houver delegação expressa do governo estadual, conceder licença ambiental e fiscalizar os projetos de impacto ambiental de alcance local.

Percebemos, contudo, uma falta de preparo na região da Serra da Bodoquena, em especial no município de Bonito, quanto ao Programa. Os responsáveis pelo Poder Público municipal desconheciam o Programa e para alguns casos se negaram a dar informações concretas sobre as ações do mesmo. Houve também, por parte da ordem estadual, a desvinculação do PRODETUR SUL-MS do planejamento estadual do turismo, onde a FUNDTUR/MS não atuou efetivamente nesses quatro anos, ficando a cargo da Secretaria de Planejamento do estado os assuntos vigentes.

A partir disso, os resultados passíveis do Programa não estão na competência do planejamento do turismo nem em nível estadual nem tão pouco municipal, onde percebemos uma desconexão de ações e de resultados

⁸ Segundo Caturegli (1998), o *voucher* é um comprovante de despesas; documento emitido por agência ou operadoras como comprovante de reserva de acomodações, refeições ou aluguel de automóveis; garantia de serviços turísticos.

por parte dos órgãos de planejamento responsáveis pelo desenvolvimento do local.

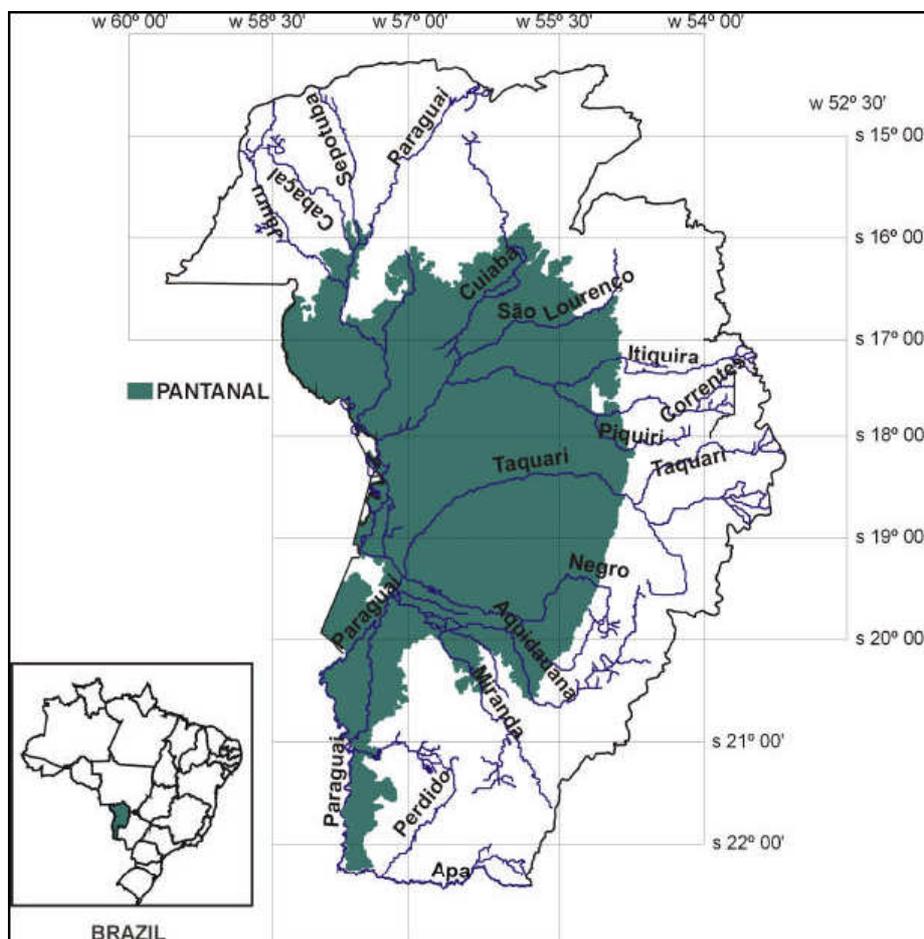
No que tange ao Pantanal, já consolidado quanto à atividade turística, é possível destacar o chamado turismo ecológico, com práticas que necessitam de investimentos em infra-estrutura para a conservação ambiental e para o desenvolvimento do setor, com o aproveitamento produtivo pela comunidade local.

O Programa Pantanal vem ao encontro dessa necessidade, por trazer um discurso que auferir ao controle preventivo e corretivo de atividades e processos impactantes, a gestão da sustentabilidade das atividades econômicas na região, ao desenvolvimento de adequações e/ou de alternativas tecnológicas e a mobilização e participação efetiva dos diversos atores sociais envolvidos, com o objetivo de promover o “desenvolvimento sustentável” da Bacia do Alto Paraguai, pelo gerenciamento e conservação de seus recursos naturais, incentivando atividades econômicas ambientalmente compatíveis com os ecossistemas e provendo melhores condições de vida à população da região. Vejamos:

[...] direcionamento da qualidade do desenvolvimento pretendido pelas partes interessadas, de forma a manter em equilíbrio as dimensões da sustentabilidade, através da gestão dos recursos naturais do Pantanal - especialmente a Água e os Solos, da proteção urbana e estruturação sanitária das cidades, da promoção de atividades sustentáveis e da capacitação das instituições para gerir estas ações, hoje e no futuro (Programa Pantanal, 2001, p. 04).

Com previsão de oito anos para ser implementado, o programa se relaciona ao Macro-Programa 03 – “Infra-Estrutura”, do Ministério do Turismo, pelos investimentos em saneamento urbano, que serão utilizados pelo setor, como água e esgotos, além de contemplar o turismo em sua atividade de ecoturismo e turismo de pesca na Bacia do Rio Paraguai, segundo maior rio em volume de água no país e o responsável pelo alagamento da planície pantaneira, sustentando assim, todo o ecossistema Pantanal.

Figura 04 – Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai



Fonte: Programa Pantanal, 2001, p. 03.

Conforme o Programa (2001, p. 05), sobre a atividade turística no Pantanal, é possível destacar:

O turismo, atividade tradicionalmente praticada na região começa, face à recente divulgação das belezas do Pantanal, a trazer cada vez maior número de visitantes à região. A ausência de uma política de ordenamento e desenvolvimento turístico que considere a conservação dos recursos naturais, aliada à ausência de recursos humanos treinados para o respeito à natureza pantaneira, tem feito com que a atividade passe a representar uma ameaça aos principais sítios de interesse turístico e cultural no Pantanal, além de interferir nos habitats naturais da fauna.

Assim, uma das prioridades de ação do Programa Pantanal é controlar a pesca predatória na Bacia do Paraguai, propondo o monitoramento dos estoques pesqueiros e a pesca científica, pelo desenvolvimento de novas tecnologias, considerando-se o alto grau de depredação da piscosidade do Rio Paraguai, pela falta de ordenamento e organização no setor do turismo sul-mato-grossense daquele período.

A formação deste programa se consolida em duas fases de quatro anos, estando atualmente na metade de sua segunda etapa, sendo que no projeto de saneamento urbano, os municípios do Mato Grosso do Sul são contemplados pela melhoria da qualidade das águas dos rios contribuintes à planície pantaneira, por meio da estruturação sanitária das cidades, concentrando seus esforços na melhoria operacional e redução de perdas dos sistemas de água, instalação de rede de coleta e estações de tratamento de esgotos e a definição de Plano Estratégico de Gestão de Resíduos Sólidos, de suma importância para o turismo, visto que, o acúmulo de turistas consiste também no aumento da produção desses resíduos, afetando fortemente o ecossistema Pantanal e trazendo sérios malefícios ao bem estar da população local, pela contaminação das águas e do solo; o acúmulo de animais nocivos à saúde humana, como ratos, baratas, entre outros; a transmissão de doenças e os odores desagradáveis provenientes do lixo. Nessa perspectiva, a própria atividade turística fica comprometida pela falta de saneamento básico, pois, o que não é agradável à população também não é agradável ao visitante.

No Projeto “Apoio a Atividades Econômicas Ambientalmente Sustentáveis”, um de seus componentes é a criação e gestão dos recursos pesqueiros, cujo objetivo é *desenvolver a pesca e a aqüicultura⁹ como alternativas econômicas sustentáveis para a região do Pantanal, reduzindo a pressão de pesca sobre os estoques tradicionalmente explorados (ibidem, p. 23)*, a fim de produzir e difundir os conhecimentos e tecnologias adequadas a legislação ambiental e promover a fiscalização e o monitoramento da pesca e aqüicultura, através da participação da sociedade diretamente envolvida na

⁹ Ciência que estuda e aplica os meios de promover o povoamento dos animais aquáticos.

atividade pesqueira, como as organizações de pescadores profissionais comerciais, as comunidades ribeirinhas, pescadores esportivos e o setor hoteleiro.

O segundo projeto de turismo é o “Ordenamento e Promoção do Ecoturismo”, que objetiva ordenar as ações públicas e privadas do setor para o aumento da rentabilidade econômica pela conservação do ecossistema. Nesse caso, o Programa Pantanal reporta-se ao papel do Poder Público como gestor do turismo no Pantanal e como responsável pela desordem da atividade que até então havia se dado de forma predatória.

A falta de ordenamento do Ecoturismo no Pantanal vem provocando danos potenciais aos seus recursos naturais e às comunidades envolvidas, haja vista que a fragilidade dos seus ecossistemas exige o controle do número de visitantes e de tráfego nas áreas de visitação. Tais exigências nem sempre são cumpridas devido a ausência completa de informações aos agentes sociais envolvidos: turista, empreendedores e o próprio Estado para definir suas estratégias no fomento de ações visando ao desenvolvimento sustentável do Pantanal (ibidem, p. 23).

Outro projeto correlato ao turismo é o “Estradas-Parque e Estradas Cênicas”, que visa manter as estradas e sua paisagem em um estado natural ou seminatural, contribuindo assim, para conservação dos ecossistemas e das áreas de alto valor ambiental, educativo, cultural, recreativo e panorâmico, com o objetivo de promover o acesso permanente às Unidades de Conservação do Pantanal com a integração de áreas potenciais para o ecoturismo, fiscalizando as ações antrópicas, como incêndios e queimadas.

Entre suas atividades são previstas o desenvolvimento de planos de manejo das estradas-parque; a elaboração de projetos rodoviários finais de engenharia, projetos de obras de arte especiais (ponte de concreto), e projetos de construção civil (equipamentos de apoio ao controle e fiscalização) elaborados; a implantação do Sistema de Gerenciamento e Manutenção das estradas parque implantados; a realização de cursos de treinamento e

reciclagem de recursos humanos dos estados, visando o gerenciamento e o monitoramento das estradas-parque e a implantação de estradas-parque e cênicas.

O Programa Pantanal, que visa principalmente à concentração do turismo de Corumbá foi, até então, *um programa fracassado que exigiu, planejou e falou demais sem, contudo, chegar a lugar algum. É um programa inexistente que de nada serviu*, cita o Secretário Municipal de Turismo de Corumbá, Carlos Adalberto Pereira Porto (2006), em entrevista.

De modo geral constatamos a desvinculação do PRODETUR SUL-MS e do Programa Pantanal dos assuntos referentes ao turismo no estado, sendo que suas ações foram esporadicamente realizadas e dissociadas das decisões do planejamento do turismo, perdendo seu foco principal.

2.1.5 Marketing

Uma das maiores expressões do turismo é a competitividade de produtos em todo o mundo. Lugares competem por um maior fluxo de turismo, e essa competição é fruto da homogeneização dos produtos e da corrida pelo fomento do turismo em grande parte dos espaços habitados do globo, visto seu caráter econômico.

O *marketing* é, então, uma ferramenta de importante valor na comercialização dos produtos turísticos e tem sido uma das principais preocupações do Poder Público nacional e, conseqüentemente, estadual, para a efetivação da atividade no contexto econômico do país. Para Kotler (1980, p. 31) *marketing é a atividade humana dirigida para a satisfação das necessidades e desejos, através dos processos de troca*. Assim, no que tange ao turismo como setor econômico de comercialização de mercadorias, o *marketing* turístico é:

[...] a adaptação sistemática e coordenada das políticas dos que empreendem negócios turísticos, privados ou estatais, sobre o plano local, regional, nacional e internacional, para a máxima satisfação das necessidades de certos grupos de consumidores e assim obter lucro certo (Krippendorff, 1971, apud OMT, 2001, p. 278).

O Poder Público tem contribuído com a venda de sua economia para o fomento do capital privado. A partir disso, o turismo, enquanto comércio de lugares, é uma das mais fortes expressões do modo de produção capitalista e o Estado se insere neste contexto pela preocupação em divulgar e promover lugares para a atração de capital privado, como podemos observar nos planos de desenvolvimento nacional e estadual. É a privatização do turismo expressa como forma de crescimento da atividade.

De acordo com o PATUR/MS (2003-06), é também responsabilidade da Fundação de Turismo orientar e promover, em parceria com os agentes do setor, a divulgação dos produtos turísticos já consolidados do estado para o aumento da demanda, fortalecendo, assim, seus três pólos turísticos e permitindo a consolidação de novos destinos.

É também objetivo específico desse Plano de Ação para o Turismo, promover a divulgação dos produtos turísticos de Mato Grosso do Sul através de uma campanha intensa de marketing, assim como a participação da Fundação de Turismo, em parceria com o trade, de eventos nacionais e internacionais direcionados ao setor turístico (PATUR/MS, 2003, p. 07).

A base dessas ações é estruturada no Macro-Programa 06 – “Promoção e Apoio à Comercialização”, do Plano Nacional, por intermédio do Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro, do Programa de Reposicionamento da Imagem do Brasil e do Programa de Apoio à Comercialização, todos com a finalidade de promover o turismo por campanhas de *marketing* intensivo, interno e externo, a fim de se destacar na economia mundial como destino de turismo e dando suporte à economia nacional,

especificando-se o fomento ao turismo de negócios e, na lógica do capital, comercializar os lugares com a indução de capital privado na economia local.

Uma de suas investidas em divulgação é o material levado para o Salão de Turismo em São Paulo, que no ano de 2006 trouxe o “Viva o Mato Grosso do Sul” com o chamariz de que se pode “viver aventuras, emoção, natureza e eventos”, os quatro pilares do *marketing* turístico estadual, divulgando a Rota Ecoturismo do Pantanal ao Iguassu, que compreende Campo Grande, Pantanal, Bonito-Serra da Bodoquena e Foz do Iguaçu; a Rota Pantanal Bonito, do Pantanal com Bonito-Serra da Bodoquena; a Rota Travessia do Pantanal, na região do Pantanal de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e a Rota Turística Bioceânica, com o Pantanal Sul, Planalto Andino, Cordilheira dos Andes e Oceano Pacífico.

A efetivação do planejamento estadual é expresso principalmente na investida de criação das novas rotas de turismo no estado em conformidade com o MTur. O apelo à natureza como produto máximo é claramente posto como prioritário para o desenvolvimento do turismo e a ligação com o urbano aparece com força somente para a região de Campo Grande, com o intuito de promover a concentração do turismo de eventos.

Com orientação ministerial, a política de informação da FUNDTUR/MS responsável por toda essa divulgação do espaço de uso do turismo sul-mato-grossense constitui-se em um gerenciamento de informações pela atualização e otimização dos recursos de processamento de dados e por uma estratégia de ações pontuais que divulgam os produtos do estado através da realização de uma campanha de *marketing* interno, no âmbito estadual; da divulgação do calendário semestral de eventos realizados e/ou apoiados pela Fundação de Turismo; da elaboração de material específico de divulgação do turismo estadual: revista institucional, cartazes, *folders*, sacola, CD-ROM, Vídeo e DVD (contendo imagens e informações sobre as principais atrações turísticas do estado), *souvenires* (miniaturas que retratem as características do turismo estadual), entre outras; além da participação em feiras e *workshops*, nacionais

e internacionais, direcionados à divulgação e ao desenvolvimento da atividade turística e a promoção de uma Feira Anual de Turismo em Mato Grosso do Sul.

Para a operação das estratégias de *marketing*, faz-se necessário um banco de dados contendo as informações dos produtos turísticos do estado, que neste caso já se encontra estabelecido pelo PDTUR/MS através do inventário turístico estadual. Por ele, a FUNDTUR/MS teve como meta, neste período de 2003-06, a constante atualização e disponibilização dos dados ao empresariado, a fim fomentar e orientar o interesse do *trade* no setor e contribuir, inclusive, com as ações governamentais para o desenvolvimento do turismo na região.

Nantes (2006), em entrevista, argumenta ainda que:

A grande missão da Fundação de Turismo é a consolidação de Mato Grosso do Sul como destino turístico nacional e internacional. A luta é grande e demorada e requer a participação de todos. A instalação de um sistema de informações com indicadores quantitativos e qualitativos é o grande anseio, pois ele poderá subsidiar política de Incentivos, e dirigir o desenvolvimento do turismo de forma ordenada (atrativos, meios de hospedagens, infra-estrutura, capacitação, etc.). Outra expectativa é que Mato Grosso do Sul continue a participar de eventos nacionais e internacionais, em parceria com o trade atraindo cada vez mais turistas estrangeiros e nacionais.

A lógica de promoção do estado por meio de sua venda é imbricada na idéia de desenvolvimento econômico, como trata Poulantzas (2000). O turismo, enquanto meio desse desenvolvimento, vem coberto da mesma intencionalidade e força o Poder Público a direcionar suas ações e investimentos em benefício do capital privado e não da localidade especificamente, na política de privatização dos lugares de uso do turismo.

Das ações despendidas à divulgação, privilegiou-se neste período, a exposição do Mato Grosso do Sul por meio da realização de campanhas publicitárias, artigos e notas em jornais e revistas, da criação do *site* oficial da

FUNDTUR/MS¹⁰, em 2003, tendo, contudo, sua maior atuação nos anos de 2005 e 2006, com a expansão de suas atividades e a implementação de campanhas publicitárias que visavam orientar a atividade, mais especificamente, no sentido de coibir práticas nocivas à sociedade e à própria atividade turística, que é o caso de campanhas como: o “Projeto Turismo Legal: exploração sexual não é atração turística”, Campanha de Cadastramento dos Meios de Hospedagem, Operadoras e Agências, entre outras realizadas ao longo desses dois anos.

Outra ação foi a participação em feiras e outros eventos nacionais e internacionais. Assim, o Poder Público, por intermédio da FUNDTUR/MS, patrocinou a divulgação dos produtos turísticos de Mato Grosso do Sul na Holanda, Portugal, Espanha, Itália e Alemanha, por meio do financiamento dos próprios fundos da FUNDTUR/MS e com o envio de sua própria equipe representando o Mato Grosso do Sul. Além disso, captou as mesmas categorias de eventos que foram sediados no Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, da capital do estado, de forma mais expressiva que suas participações fora da capital (Figuras 05 e 06). O impasse é evidente, pois uma das metas da atual gestão era fomentar a utilização do Centro de Convenções, *com o apoio das Empresas Organizadoras de Eventos, aumentar em 65% (sessenta e cinco por cento), até 2007, o número de Eventos (seminários, congressos, jornadas e fóruns)* (PATUR/MS, 2003, p. 09), não foi, contudo, alcançada.

As Figuras 05 e 06 demonstram a quantificação desses eventos entre 2003 e o primeiro semestre de 2006.

¹⁰www.turismo.ms.gov.br

Figura 05 – Gráfico de Participação da FUNDTUR/MS em Eventos entre 1999-2006



Fonte: Dados da FUNDTUR/GPPDT/GSIE-CGR 18/07/2006 (Elaboração Própria).

O Gráfico 05 demonstra certa estabilidade no número de participações em eventos para a divulgação do estado, pleiteando a idéia de desenvolvimento baseado na inserção do capital privado. Podemos observar um aumento gradativo no número de participações ao longo da gestão do Governo Lula, com uma média de 34,6 eventos entre 2003 e 2005. Já o ano de 2006 apresenta em seu primeiro semestre, 18 eventos que totalizam mais de 50% da média anual, que podemos considerar em nossa análise como ponto positivo do ponto de vista da estabilidade de eventos a serem participados, como propõe o PATUR/MS de 2003.

Figura 06 – Gráfico de Eventos Sediados no Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, em Campo Grande/MS



Fonte: Dados da FUNDTUR/GPPDT/GSIE-CGR 18/07/2006 (Elaboração Própria).

O Gráfico 06 ilustra a quantificação de eventos sediados no Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo (Foto 01), localizado no município de Campo Grande e sob a direção da FUNDTUR/MS. Na demonstração dos dados identificamos que a média anual da gestão do Governo passado (1999-2002) foi de 156 eventos, e na atual gestão (2003-2005) é de 187, o que indica um crescimento de apenas 16,6% do total de 65% proposto pelo Plano de Ação de 2003. Em contrapartida, somente no primeiro semestre de 2006 já foram realizados 67,9% da média anual de 2003-05, o que obviamente não podemos considerar indicador de aumento da média anual, mas sim, um aumento gradual no número de eventos. Certamente, a diferença de 48,4% a menos em termos de previsão de crescimento e as estatísticas, constitui-se como dificuldades de realização das ações planejadas e/ou para superdimensionamento das possibilidades de realização efetiva de ações, aspecto que necessita de reavaliação.

Foto 01 – Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

Mesmo com a forte atuação dessas campanhas de divulgação do produto estadual, percebemos que ainda é falho e no *marketing* direcionado ao turismo, a conscientização dos agentes diretos e indiretos do setor para a regulação da produção do turismo, com a intervenção não somente estatal, mas também da iniciativa privada, para a melhoria da estrutura socioeconômica da qual depende a atividade. Para Nantes (2006):

Neste período de 2003 a 2006, avançamos muito em coleta de informações, participação em feiras nacionais e internacionais não só institucionalmente como também com o empresariado, ampliando espaços de promoção e comercialização do destino de Mato Grosso do Sul.

Os avanços significativos apontados pela entrevista com o Diretor-Presidente da FUNDTUR/MS decorrem principalmente do fato da ausência e descaso da qual o turismo foi tratado por muito tempo não só no estado, mas em todo o território nacional, reafirmando que a atuação do MTur tem sido de exímia importância não só no planejamento das ações, bem como no apoio a

execução das mesmas, embora consideramos ter sido mais um ato simbólico e político do Governo atual que uma alternativa de desenvolvimento.

No dizer de Porto (2006), em entrevista, sobre a importância do turismo para o crescimento do estado, *o planejamento de ações coordenadas é a única forma de mudar a cara de nosso estado e torná-lo um lugar onde o turismo não só acontece, mas que traz benefícios sociais e econômicos à população de baixa renda*. Neste contexto, o elaborador do PATUR/MS nos remete ao item de divulgação e promoção do estado não só para vendê-lo ao capital privado, mas também para enraizar na mente da população local a idéia de progresso pela atividade, enfatizando não só o *marketing* externo, mas o interno principalmente.

2.1.6 Informações Turísticas

Correlatas ao Macro-Programa 07 – “Informações Turísticas”, as ações estaduais estão em conformidade com os Programas de Bases de Dados, de Pesquisa de Demanda, de Avaliação de Impacto do Turismo e de Avaliação de Oportunidade de Investimentos do Plano Nacional de Turismo. De acordo com o PATUR/MS (2003, p. 07), *a Fundação de Turismo irá manter um sistema atualizado de informações que contemple todos os recursos turísticos do estado*.

A produção e disseminação das informações vão proporcionar o aparecimento de uma nova cultura, referencial no setor, baseado em números e pesquisas contínuos e confiáveis, facilitando a profissionalização e otimizando a aplicação dos recursos públicos e privados (PNT, 2003, p. 44).

As pesquisas de demanda, a avaliação dos impactos do setor no meio ambiente e as oportunidades de investimentos são conseqüências dos dados coletados, pois, pelo inventário turístico, podem-se identificar os focos de ação

da atividade, suas tendências para o desenvolvimento de determinados tipos de turismo e a necessidade em investimentos.

No que tange à gestão dos receptivos e informações turísticas, foram implantados no Mato Grosso do Sul, com a orientação da FUNDTUR/MS, dois Centros de Atendimento ao Turista – CAT, localizados na cidade de Campo Grande, um no Aeroporto Internacional e outro na Estação Rodoviária, oferecendo *bureaux* de informações com atendimento bilíngüe, dotados de sistema *on line*, telefones, fax, folheteria, mapas e banco de informações sobre atrativos, municípios, infra-estrutura dos destinos, distâncias e meios de acessos, além do serviço telefônico de informações gratuitas¹¹ ao turista.

Na cadeia de produção da atividade, a iniciativa privada tem suas responsabilidades e deve ser chamada a conduzir o setor pelo ordenamento da iniciativa pública. Contudo, é muito comum no país o jogo de responsabilidades na qual a iniciativa privada espera que o Poder Público faça e se responsabilize por todos os rumos de desenvolvimento desses espaços, o que contrapõe a política de turismo que prega a descentralização do Estado e a tomada de decisão por parte do *trade* turístico local.

Consideramos ainda um grande passo para o melhoramento do serviço turístico os CATs, contudo, é preciso expandir o programa para as principais regiões turísticas do estado e unir os CATs municipais ao bloco de apoio estadual a fim de proporcionar ao turista mais informação e segurança.

¹¹ O número de atendimento gratuito ao turista é 0800-647-6050.

PARTE III

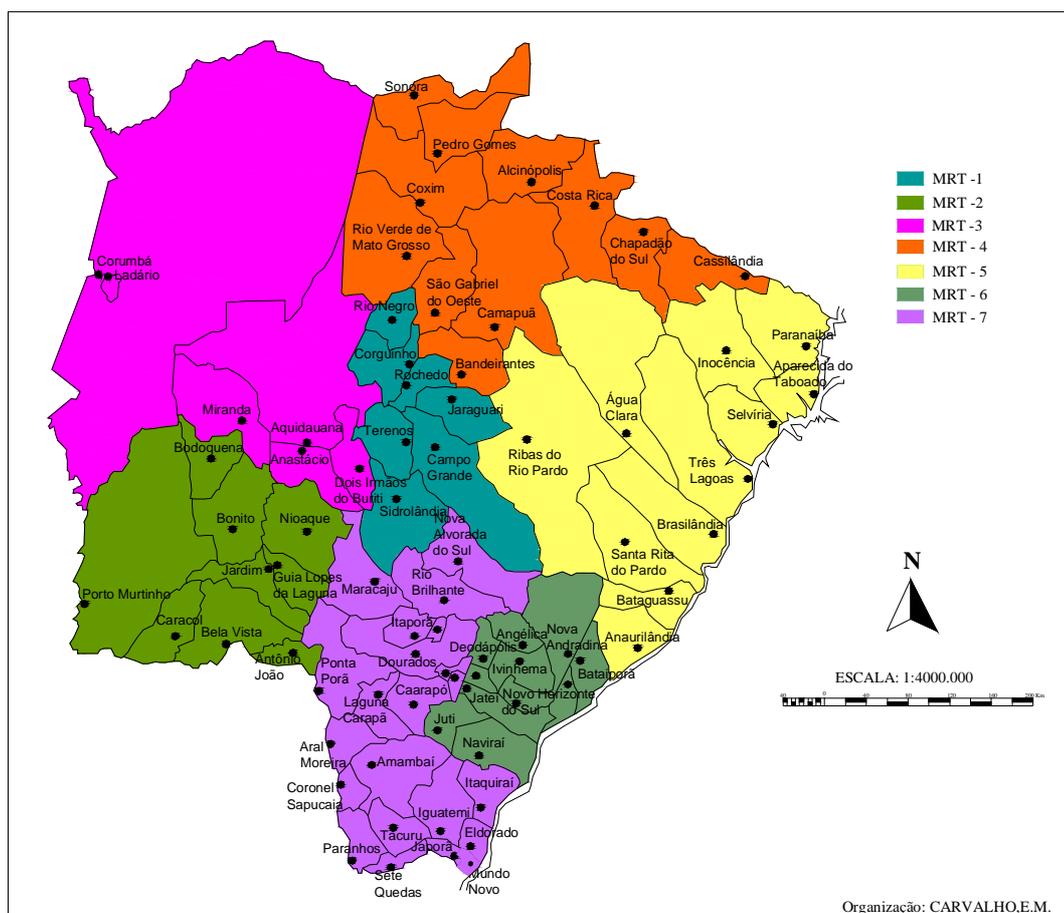
OS PÓLOS TURÍSTICOS DE MATO GROSSO DO SUL NO CONTEXTO DO PLANO NACIONAL DE TURISMO (2003-06) – CAMPO GRANDE, SERRA DA BODOQUENA E PANTANAL

Quando quisermos definir qualquer pedaço do território, deveremos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. Dessa maneira, defrontamo-nos com o território vivo, vivendo.

Milton Santos & Maria Laura Silveira, 2005.

O estado de Mato Grosso do Sul teve nas iniciativas e ações públicas voltadas para o turismo a elaboração do seu Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável, que consiste basicamente em um banco de dados que retratava seu território no período anterior ao Governo Lula. Neste contexto, catalogaram-se as principais atividades voltadas ao setor e dividiu-se o estado em sete macro-regiões turísticas (Mapa 03), sendo que três já estavam mais amadurecidas quanto às iniciativas e direcionamento de fluxos turísticos. Assim, quando no ano de 2003 o PNT lança a formação de três pólos de turismo para cada estado, o Poder Público sul-mato-grossense se despenda com a formação desses pólos já estabelecida pelo PDTUR/MS e, desse modo, direcionada ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, como ilustra o Mapa 03:

Mapa 03 – Macro-Regiões Turísticas de Mato Grosso do Sul



Fonte: Divisão feita pelo PDTUR/MS, 2003.

Obs: Os três pólos elencados para o fortalecimento de acordo com o PRT (2003) são MRT-1 (Campo Grande), MRT-2 (Serra da Bodoquena) e MRT-3 (Pantanal).

De acordo com esse inventário, o Mato Grosso do Sul possui sete regiões turísticas distintas. Contudo, cada qual possui um desenvolvimento da atividade de forma bastante complexa e diferenciada e em algumas regiões a atividade turística ainda era inexpressiva. Com isso, priorizou-se concentrar o planejamento governamental apenas nas três principais regiões que já apresentavam um espaço de uso mais propício ao desenvolvimento do turismo.

O Poder Público estadual já havia pensado na mesma lógica da regionalização pregada pelo MTur antes mesmo que ele viesse a existir. Com isso, seu planejamento, baseado no PDTUR/MS pôde, desde 2003, iniciar seus trabalhos de regionalização do turismo ao elencar como prioritárias as três principais regiões: MRT – 1, que compreende a região da capital Campo

Grande; MRT – 2, que agrega os municípios da Serra da Bodoquena; e a MRT – 3, na região do Pantanal Sul. Para as outras quatro regiões estabelecidas no PDTUR/MS, o plano estadual previa o fomento do turismo enquanto atividade econômica de forma mais branda e lenta.

Na vertente com o PNT (2003-06), o planejamento governamental do turismo no Mato Grosso do Sul propõe a solidificação dos três pólos de turismo que historicamente já estavam em fase de consolidação¹, indo ao encontro com o Macro-Programa 04 – “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”, com os Programas de Roteiros Integrados e de Segmentação, que configuram a grande alavanca do planejamento público em nível estadual, visto que desse resultado é direcionado todo o *marketing* turístico e as informações turísticas correlatas, os investimentos em infra-estrutura e o fomento para novos destinos.

Recai sobre essa ação a força mais impactante do Governo Lula no que tange ao turismo no Mato Grosso do Sul, visto que todos os investimentos, planejamentos e atenção são voltados a esses três pólos. É o direcionamento do setor pela ação pública para a organização dos espaços usados pelo turismo e para a orientação da iniciativa privada.

Em relação ao planejamento governamental, o PNT (2003) esclarece que para a formulação desses pólos de turismo no Macro-Programa 04, considera-se que:

Tendo como fundamental a participação dos governos estaduais e de parceiros estratégicos do setor privado, realizaremos um consistente planejamento e executaremos as ações necessárias para estruturar e qualificar os Roteiros Turísticos Integrados que serão constituídos pelos municípios organizados em consórcios (p. 37).

¹ Conforme dados do PDTUR/MS (2003).

Com isso, o PATUR/MS busca desenvolver o sistema produtivo de turismo no estado e fomentar a integração de outros produtos nas proximidades desses pólos. Vejamos o Quadro 05, a seguir, os tipos de turismo e os três pólos consolidados, no Mato Grosso do Sul.

Quadro 05 – Os Três Principais Pólos Turísticos e Seus Respectivos Tipos de Turismo no Mato Grosso do Sul

Pólos Turísticos	Campo Grande	Pantanal Sul	Serra da Bodoquena
Tipos de Turismo	Turismo de eventos	Ecoturismo Turismo ecológico Turismo científico Turismo de pesca amadora Turismo rural Turismo histórico-cultural	Ecoturismo Turismo ecológico Turismo rural Turismo de aventura
Municípios Envolvidos	Campo Grande (capital)	Corumbá, Ladário, Miranda, Aquidauana e Porto Murtinho	Bonito, Jardim e Bodoquena

Fonte: Dados do PDTUR/MS (2003) – (Elaboração Própria).

No Pantanal, além da concentração do Ecoturismo e do Turismo Ecológico, é fato considerar o Turismo Científico pelo grande fluxo de pesquisadores que vêm à região para realização de pesquisas, impulsionada também por ONGs implantadas no local. O Turismo Rural é marcado pela cultura pantaneira do homem do campo e o de Pesca Amadora é a nova forma de se tratar a atividade no município de Corumbá, que sempre viveu da pesca no Rio Paraguai e que agora desponta para uma “visão mais ecológica”, com limites de retirada de animais das águas por tamanho e peso. Além disso, muitas das cidades pantaneiras são históricas e a relevância do Turismo histórico-cultural recai ainda sobre a cidade de Corumbá, que no ano de 2006 é

palco da reforma dos casarios do Porto Geral pelo Projeto Monumenta² do Ministério da Cultura.

A Serra da Bodoquena é também caracterizada por uma grande concentração de propriedades rurais, de onde advém o Turismo Rural. Por suas diversidades ambientais, o Ecoturismo e o Turismo Ecológico são os de maior expressão e, por sua caracterização hidrológica, o Turismo de Aventura é uma de suas diversidades na oferta, diferenciando-a do Pantanal Sul.

Campo Grande, capital administrativa do estado, por concentrar o maior fluxo de pessoas e de infra-estrutura é tida como “Capital de Eventos”, com o incentivo à expansão de seu parque hoteleiro. Os eventos necessitam de infra-estrutura urbana e normalmente não utilizam de recursos naturais, salvo em casos específicos. É facilmente compreensível seu papel enquanto divisor dos fluxos, direcionando o turista para os outros pólos e captando eventos para a permanência dos mesmos em seu território.

O uso dos recursos naturais pelo estado é uma construção histórica que provém do “produto turístico Brasil”, que desde suas principais investidas, sempre priorizou em comercializar a natureza como fonte para obtenção do lucro e usufruir das diversidades naturais das quais o Mato Grosso do Sul possui.

Do desenvolvimento de novos destinos turísticos para o estado buscou-se, inicialmente, desenvolver a atividade turística em uma cidade-pólo dentro de cada macro-região, baseando-se no inventário elaborado pelo PDTUR/MS, de potencialidades turísticas dentro de cada uma dessas regiões, sendo: Região Sul: Dourados e região; Região Norte: Coxim e região; Região Leste: Três Lagoas e região; e Região Sudeste: Nova Andradina e região. Além

² O Monumenta é um programa de recuperação do patrimônio histórico urbano brasileiro tombado pelo IPHAN e sob tutela federal. Tem como objetivo principal atacar as causas da degradação do patrimônio histórico, geralmente localizado em áreas com baixo nível de atividade econômica e de reduzida participação da sociedade, elevando a qualidade de vida das comunidades envolvidas.

dessas cidades-pólos, outros municípios priorizados seriam Costa Rica, São Gabriel do Oeste, Chapadão do Sul, Bela Vista, Ponta Porã e Rio Verde.

De modo geral, todas as ações estaduais se prenderam a efetivação do planejamento e divulgação dos três pólos turísticos que estavam em fase de consolidação, já em 2003. Assim, os recursos, investimentos, treinamentos e capacitação de recursos humanos foram direcionados a essas regiões que, anteriormente, foram delimitadas pelo inventário turístico através do PDTUR/MS.

Teoricamente, o Governo adota o modelo de gestão participativa do turismo apontada pelas Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo, lançadas em 2004, onde:

Nas estratégias do processo de regionalização, o espaço territorial é concebido como agente de transformação social e não meramente espaço físico. Assim, planejar e estabelecer seu modelo de desenvolvimento implica o reconhecimento das particularidades territoriais nos planos econômico, político, social, cultural e ambiental. Nessa perspectiva, a participação representativa dos municípios e das regiões é determinante, por se tratar de uma tarefa coletiva de interesses comuns. Desse modo, o movimento de transformação se estabelece em espaços de debate, contínuo e permanente, traduzido na formulação dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento do Turismo Regional, que se constituem objeto de negociação política (MTur, 2004, p. 17).

A política de regionalização defende um ideal de promoção de igualdade social e diminuição das diferenças regionais, que ideologicamente se trata de um modelo de desenvolvimento integral, na perspectiva da inclusão social, com ênfase na igualdade de oportunidades desejada pelas populações, em nome das quais se formula o Programa (*ibidem*, p. 08). Contraditoriamente, a regionalização privilegia centros onde o turismo já ocorre, como acontece no Mato Grosso do Sul, onde apenas três pólos são prioritários para o Ministério e para o Poder Público. Entretanto, o Mato Grosso do Sul possui sete regiões turísticas com desigualdades territoriais bastante visíveis. Como ficam as

quatro regiões consideradas turísticas que, por não caracterizarem as maiores riquezas naturais e de infra-estrutura do estado, são postas apenas no fomento da atividade?

Moretti (2005, p. 9.854), em relação à implementação dos Roteiros do Brasil no Mato Grosso do Sul salienta que:

O aspecto positivo do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que é tratar o turismo no contexto regional, destacando os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos da produção do território, é ofuscado pela desconsideração das regionalizações construídas historicamente nos estados e que apresentam variáveis abrangentes e inserem o turismo no contexto integral do desenvolvimento nos seus diferentes aspectos.

A fragmentação espacial, promovida pela atividade turística, é reforçada com estas ações diretas do poder público. São planos e programas que compreendem o território como fragmento, e o “mercado” como central na definição das políticas públicas.

Ao se privilegiar apenas frações do território estadual, sua produção acaba por ser contrária a sua própria idéia de diminuição das desigualdades sociais, que, aliás, não é próprio do capitalismo enquanto modelo de desenvolvimento econômico.

O que acontece no Mato Grosso do Sul é o direcionamento de investimentos em infra-estrutura e qualificação da força de trabalho que fragmenta ainda mais o espaço sul-mato-grossense, onde aumentam suas desigualdades regionais, agora na lógica do desenvolvimento do turismo. Obviamente, os três pólos mais propícios ao setor necessitam de investimentos, planejamentos e ações públicas para sua evolução e manutenção enquanto atividade econômica e, de forma alguma, este trabalho posiciona-se do contrário. Entretanto, a demagogia expressa no discurso das políticas públicas não pode passar despercebida na análise das ações públicas para o desenvolvimento de seu espaço.

Sob a orientação do MTur, a FUNDTUR/MS executou a política de regionalização como sua maior prioridade neste último governo, sendo desenvolvidas ações nos anos de 2005 e 2006, que compreendem visitas técnicas, formulação de roteiros, oficinas com as comunidades, palestras de sensibilização, reuniões, entre outros, para a efetivação da política nacional.

Para o ano de 2005, foram realizadas ações nas três regiões principais mais a Costa Leste (Três Lagoas, Aparecida do Taboado e Cassilândia) e a Rota Norte (Rio Verde e Sonora), através da participação no planejamento das ações integradas aos municípios, bem como o monitoramento dessas ações, com a realização das oficinas de regionalização que compreendem 13 visitas técnicas nas regiões, além de se iniciarem os trabalhos para a formulação dos roteiros na Rota Turística Bioceânica, na Rota Pantanal Integrado (MS e MT), na Rota do Pantanal ao Iguassú e a estruturação de doze novos roteiros para o Salão de Turismo de 2005, realizado em São Paulo, com o intuito de difundir os novos roteiros criados a partir das iniciativas do MTur no país.

Realizaram-se diagnósticos turísticos nos municípios de Nioaque, Aparecida do Taboado, Corguinho, Rio Negro, Rochedo, Costa Rica, Cassilândia e Bodoquena. Implementou-se o Turismo Rural no Programa de Agricultura Familiar no Estado e o Turismo GLBT (Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais). Houve a realização de Workshop de Regionalização em Aquidauana, Terenos, Bodoquena, Rochedo e Coxim, além da capacitação dos técnicos em Metodologia Participativa. Com a realização de 11 visitas técnicas para diagnosticar a região de Porto Esperança. Começou-se a vislumbrar a volta do Trem do Pantanal como atrativo turístico para o município de Corumbá e iniciou-se o Programa SIGTUR/MTur³ – Sistema de Informações Gerenciais do Turismo, do Ministério do Turismo.

³ O SIGTUR (Sistema de Informações Gerenciais de Turismo) utiliza-se de modernas e sofisticadas técnicas de coleta, armazenamento, processamento, análise e distribuição de informações para diversos segmentos da indústria do turismo, assim como para a segurança pública. Com o objetivo de modernização, controle e segurança no processamento de informações turísticas, o hóspede, ao chegar a um hotel, não precisará perder tempo preenchendo a ficha cadastral manualmente. O cadastro será feito digitalmente e a assinatura através das impressões digitais. Assim, todas as informações serão enviadas automaticamente para o Embratur, Secretaria de Segurança Pública e ficarão arquivadas em um banco de dados central.

No primeiro semestre de 2006 houve a continuação dos trabalhos iniciados em 2005, com a agregação da Região de Dourados, onde foram realizadas 25 visitas técnicas nas regiões da Rota Norte (Rio Verde, Sonora); Costa Leste (Três Lagoas, Aparecida do Taboado, Cassilândia); Serra da Bodoquena (Bonito, Bodoquena, Jardim, Bela vista); Pantanal (Corumbá, Porto Murtinho); e Caminhos da Fronteira (Ponta Porã, Dourados, Itaquiraí, Amambaí), com a estruturação de 14 roteiros para o Salão de Turismo de 2006.

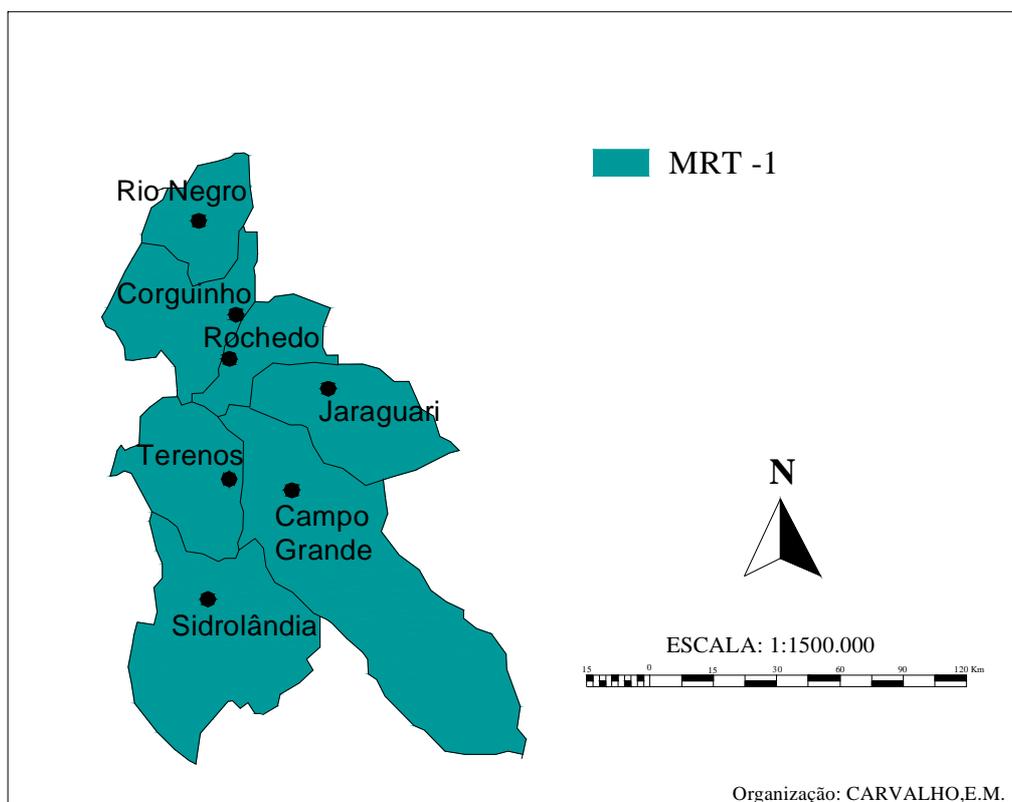
Aos programas de Rota do Turismo foi somada a Rota Pantanal-Bonito, que teoricamente agrega a diversidade ambiental dos dois ecossistemas pela comercialização em conjunto, considerando-se que o turista que conhece um destino normalmente procura pelo outro, dividindo seu tempo de permanência no estado. A partir dessa rota, a formatação de roteiros coligados facilitaria o acesso às informações pelos turistas. Foram também realizadas três jornadas técnicas do Programa de Regionalização nos municípios de Campo Grande, Bonito e Corumbá, com a participação de técnicos do Ministério do Turismo e FUNDTUR/MS, a Reunião Nacional dos Interlocutores do Programa de Regionalização, realizado em Campo Grande, com visita técnica na cidade de Bonito e Jardim e a participação do estado no Programa Caravana Brasil através da visita de operadoras uruguaias na Região da Serra da Bodoquena.

3.1 Pólo Turístico 01 – Campo Grande

Campo Grande, com uma área de 8.096 km² e população de 663.621 habitantes⁴, concentra a expansão tecnológica do estado e propõe pelo Programa de Regionalização o “Roteiro 01” intitulado Roteiro Agro-tecnológico, que contempla, além da região turística da capital, os municípios de Sidrolândia e Terenos, 64 e 23 km de distância do Pólo 01, respectivamente, como ilustra o Mapa 04.

⁴ De acordo com dados estatísticos do Senso de 2000 do IBGE/MS.

Mapa 04 – Pólo Turístico 01 – Campo Grande



O Roteiro Agro-tecnológico consiste na visitação a duas empresas, Fazenda Sete Estrelas Embrião (Terenos) e Fazenda Lagoa (Sidrolândia), que utilizam na produção agrícola, agropecuária e agroindustrial, tecnologias de ponta, proporcionando ao turista acompanhar o trabalho de melhoramento genético do gado através da transferência de embriões, sexagem⁵, micromanipulação embrionária, fecundação 'in vitro', entre outras técnicas de aprimoramento genético usadas pelos pecuaristas locais que, pelo turismo, encaram seus investimentos com o gado como atrativo para o visitante de Mato Grosso do Sul.

A relação dessa organização do turismo vem ao encontro com a questão econômica local, que é fortemente marcada pela agropecuária. Desse modo, um alto investimento destinado à produção do gado é direcionado ao setor do

⁵ O método de sexagem consiste na possibilidade de escolha do sexo do animal por meio da reprodução assistida.

turismo como forma de se ganhar dinheiro. Contudo, o turismo é alocado como segunda renda, em um nível de importância inferior ao setor agropecuário e agroindustrial, o que consideramos ser um aproveitamento inteligente da infraestrutura pré-existente pela agregação de renda extra.

Em 2006, o Roteiro Agro-tecnológico é expandido para a região do Pantanal, passando a ser chamado Roteiro Agro-tecnológico e Científico, no qual são agregados os municípios de Aquidauana, Miranda e Corumbá para a junção de projetos sobre o ecossistema Pantanal, como a criação de jacarés com uso de tecnologias por algumas fazendas destes municípios para uma maior diversificação da oferta e aproveitamento do fluxo de pesquisadores que visitam o Pantanal todos os anos. Assim, Campo Grande se apropria do *status* turístico do Pantanal para agregar valor ao seu produto, o que é muito comum no turismo.

A capital, além de sua tendência à concentração de tecnologia, instaura uma política de investimento para a captação do Turismo de Eventos⁶, principalmente por possuir o Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo, na área do Parque dos Poderes, entre outros distribuídos pela cidade (Quadro 06).

⁶ Segundo Hoeller (2001, p. 51), Turismo de Eventos é a parte do turismo que leva em consideração o critério relacionado ao objetivo da atividade turística. É praticado com interesse profissional e cultural por meio de congressos, convenções, simpósios, feiras, encontros culturais, reuniões internacionais, entre outros, e é uma das atividades econômicas que mais crescem no mundo atual.

Quadro 06 – Locais Destinados a Eventos em Campo Grande/MS

Categoria	Quantidade	Capacidade (C) / Assentos (A)
Espaços disponíveis	37	18.333 (A) / 155.185 (C)
Pavilhões de Exposição	02	36.000 (C)
Centros de Convenções	02	3.313 (A)
Auditórios	07	1.072 (A)
Teatros	05	2.662 (A)
Hotéis com auditório	12	1.586 (A)
Buffets	10	4.400 (A)
Clubes	08	5.700 (A) / 12.900 (C)
Poliesportivos	07	57.000 (C)
Estádios	01	40.000 (C)
Autódromos	01	45.000(A)
Total	92	82.066 (A) / 359.118 (C)

Fonte: FUNDTUR/GPPDT/GSIE – 06/08/2004

Fortemente marcada por sua infra-estrutura, Campo Grande (Foto 02) capta o turismo de eventos e negócios, recebendo turistas provenientes principalmente da região de São Paulo e estrangeiros argentinos, ambos predominantemente do sexo masculino e que usam em sua maioria o transporte aéreo⁷. Segundo a INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária –, houve no ano de 2004, um fluxo de 508.804 passageiros embarcados e desembarcados no Aeroporto Internacional de Campo Grande. Entretanto, seu parque hoteleiro ainda é considerado insuficiente para comportar determinados eventos, contendo 75 meios de hospedagem, com 1.990 unidades habitacionais que totalizam 3.473 leitos⁸. Além disso, concentra um grande número de agências de viagem e operadoras de turismo, bem como, locadoras de veículos e empresas de eventos.

⁷ Conforme dados da FUNDTUR/GPPDT/GSIE/CGR – 06/07/2006.

⁸ Conforme estatística da FUNDTUR/GPPDT/GSIE/CGR – 05/09/2005.

Foto 02 – Visual Parcial de Campo Grande – Capital do Estado



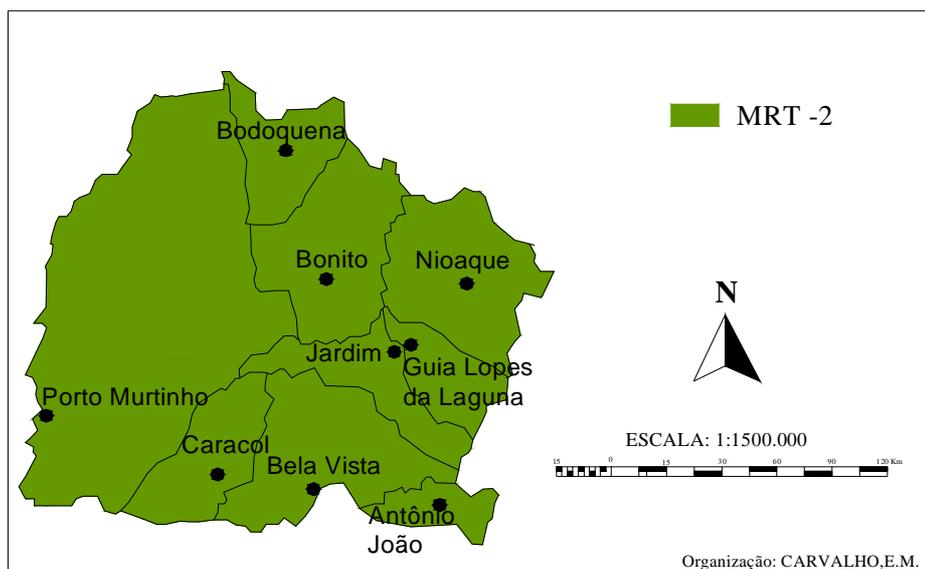
Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

Na relação dos eventos com o turismo para a geração de renda, é fácil identificarmos a ligação com a capital do estado, por seu desenvolvimento e concentração urbana e facilidades de acesso e meios de transportes, onde, conforme entrevista de Nantes (2006), *em relação à região de Campo Grande, temos o registro de uma elevação no número de turistas no período 2004 – 2005, em torno de 32% devido, principalmente, ao turismo de eventos e negócios*. O Governo agrega assim o aproveitamento dos recursos existentes para casar novas economias e tentar suprir as necessidades de geração de empregos e renda da qual sofre todo o território nacional.

3.2 PóloTurístico 02 – Serra da Bodoquena

O Pólo Turístico Serra da Bodoquena é constituído dos municípios de Jardim, Bonito e Bodoquena (Mapa 05). Entretanto, a atividade turística enquanto economia marcante é propícia de Bonito que é conhecido internacionalmente. Assim, por questões de *marketing*, é comum encontrar o nome de Bonito dissociado de Serra da Bodoquena, onde o Pólo 02, com a formulação de dois roteiros é muitas vezes intitulado Bonito-Serra da Bodoquena.

Mapa 05 – Pólo Turístico 02 – Serra da Bodoquena



Com sua estrutura geológica e rios cristalinos, são comuns as formações de cachoeiras, grutas, cavernas, passarelas suspensas, mirantes e uma rica diversidade de fauna e flora, além de sua proximidade com outro destino internacional que é o Pantanal. Cabe ressaltar que o município de Bonito, por sua organização mais avançada para o setor em virtude de seu contexto histórico, ganhou prioridades no planejamento da atividade e nele se desenvolveram dois roteiros: Bonito Aventuras e Bonito das Águas Cristalinas.

O município de Bonito conseguiu diversos avanços em sua estrutura organizacional do turismo e recebe destaque no estado. As relações com a atividade trouxeram importantes transformações para a cidade, principalmente no que tange a infra-estrutura urbana. Tendo sua economia pautada principalmente na pecuária, trabalha também com a agricultura e a mineração, onde, segundo dados da Prefeitura Municipal de Bonito (2006), o turismo é a segunda economia local e a menos depredadora do meio ambiente.

Dos benefícios trazidos pelo setor⁹, houve um acelerado melhoramento da infra-estrutura para atender o turista, com a ampliação dos serviços de alimentação, lazer, recreação, ampliação de acessos a atrativos, geração de

⁹ De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Turismo de Bonito/MS em visita técnica em setembro de 2006.

empregos para a comunidade local, onde se constata que cerca de 56% da força de trabalho local se concentra na atividade, a construção do Aeroporto Internacional de Bonito – que até o presente momento só opera vôos *charters*¹⁰, e a construção da infra-estrutura de saneamento básico através do Programa PRODETUR SUL-MS.

Além disso, a região da Serra da Bodoquena e Bonito têm recebido, segundo a Secretaria Municipal de Bonito/MS, uma média anual de 75 mil visitantes, mas que de acordo com estudos de capacidade de carga realizados no município de Bonito deve ser expandido para 250 mil visitantes/ano. O município possui ainda a maior concentração hoteleira do estado, com 67 hotéis e 4.134 leitos. Possui uma taxa de criminalidade baixa, principalmente ao se comparar com os outros pólos de turismo estaduais, cabendo ressaltar que os dados coletados são mais precisamente do município de Bonito que abarca o principal fluxo de turismo da região Pólo 02.

De acordo com o discurso dos governos estadual e municipal, a região tem recebido um aumento no número de turistas estrangeiros provenientes de Foz do Iguaçu, e daí recai a importância do planejamento governamental nas relações com este destino pela Rota do Pantanal ao Iguassú¹¹, tramitando relações de planejamento turístico em conjunto pelo aproveitamento de seus fluxos turísticos internacionais. Entretanto, percebemos um despreparo da parte dos órgãos públicos de planejamento e gestão do turismo, neste Pólo, que não supriram nossas necessidades de pesquisa e se recusaram a conceder-nos entrevistas, o que não nos permite aprofundar a análise neste pólo, especificamente.

Constatamos ainda a falta de discernimento, por parte do Poder Público local, da diferença entre política pública e política eleitoral, visto que, a alegação dada pela recusa das entrevistas foi o fato de estarmos em um período de eleições para presidente no Brasil. Além disso, identificamos, em

¹⁰ Vôos fretados, comumente utilizados para a atividade turística.

¹¹ Cabe ressaltar que a Rota do Pantanal ao Iguassú é escrita desta forma por ser uma rota internacional, e como no turismo a linguagem universal é o inglês, “Iguaçu” com “ç” não seria de fácil entendimento para os turistas, segundo a FUNDTUR/MS (2006).

nossa pesquisa de campo que, pelo fato de Bonito trabalhar o setor turístico de forma diferenciada em termos de organização, a região se desvincula do Poder Público estadual nas questões referentes ao crescimento do turismo em nível estadual. Isso é observado quando buscamos a ligação entre as ações públicas municipais com as do estado de ambas as partes.

Baseando-se em seus atrativos predominantemente naturais, o Pólo Turístico 02 desenvolve o Ecoturismo, o Turismo de Aventuras e o Rural, como previsto pelo PATUR/MS. Porém, identificamos ramificações da atividade turística onde o Poder Público local tem buscado alternativas para contornar a flutuação dos fluxos turísticos nos meses de baixa temporada com a inserção do Turismo Cultural, pelo fomento de festivais como o Festival de Inverno de Bonito e o Festival da Guavira de Bonito. Instalou-se também um Centro de Convenções para captar eventos, competindo inclusive com a capital na demanda específica de congressos e feiras, com resultados iniciais promissores. Trabalha ainda com um sistema organizacional de associações das quais se têm Associação de Agências de Viagem, de Guias de Turismo e de Atrativos, o COMTUR e outros parceiros, além do uso do *voucher* único, que gera dados precisos da movimentação do turismo no local.

Lage e Milone (2000, p. 62), em relação à flutuação do turismo enquanto atividade econômica defendem que:

A indústria turística deve fazer um esforço para reduzir as flutuações de temporada tanto quanto possível. Devido ao elevado custo econômico, as empresas de produtos turísticos devem tentar fazer com que a distribuição da demanda turística ocorra de forma homogênea e regular durante o ano, propiciando uma ocupação mais adequada dos equipamentos turísticos.

O Roteiro Bonito Aventuras (Foto 03) baseia-se na realização de trilhas, mergulho e flutuação em águas transparentes, além da descida em botes de borracha, rapel nas cavernas e o arvorismo no topo das matas, pela associação dos seguintes produtos: Gruta do Mimoso, Bóia Cross, Rota

Boiadeira (quadriciclo), Abismo Anhumas, Cachoeira do Aquidaban, Lagoa Misteriosa e Boca da Onça Ecotur.

Foto 03 – Roteiro “Bonito Aventuras”



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

Já o Roteiro Bonito das Águas Cristalinas (Foto 04) oferece mais a observação da natureza pela prática do Ecoturismo, principalmente, através de passeios de trilhas que levam às nascentes dos rios, práticas de flutuação, passeios a cachoeiras, plataformas de salto, pequenas grutas, passarelas suspensas, mirantes, piscinas naturais, entre outros. Foi composto pelos atrativos: Estância Mimosa Ecoturismo, Fazenda Seita Core, Cachoeira do Rio do Peixe, Parque das Cachoeiras, Fazenda Segredo, Balneário do Sol, Passeio de Bote do Rio Formoso, Passeio de Bote da Fazenda Cachoeira, Reserva Ecológica Baía Bonita, Balneário Municipal de Bonito, Balneário *Turamã*

Equitação Ecológica, Balneário Monte Cristo, Parque Natural do Rio Formoso, Barra do Sucuri, Gruta de São Miguel, Monumento Natural Gruta do Lago Azul, Rio Sucuri, Recanto Ecológico do Rio da Prata, Buraco das Araras, *Eno Bokoti*, Projeto Vivo Fazendo da Barra e Balneário Municipal de Jardim.

Foto 04 – Roteiro “Bonito das Águas Cristalinas”



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

No relançamento dos Roteiros para o Salão de Turismo de 2006 a FUNDTUR/MS faz a junção dos dois roteiros, considerando-se que as agências de viagem e turismo e operadoras, de modo geral, vendem os atrativos conjugados e sem uma separação específica como trabalhado anteriormente. Houve, então, a simplificação do Roteiro, configurando apenas um, o Bonito das Aventuras e das Águas Cristalinas.

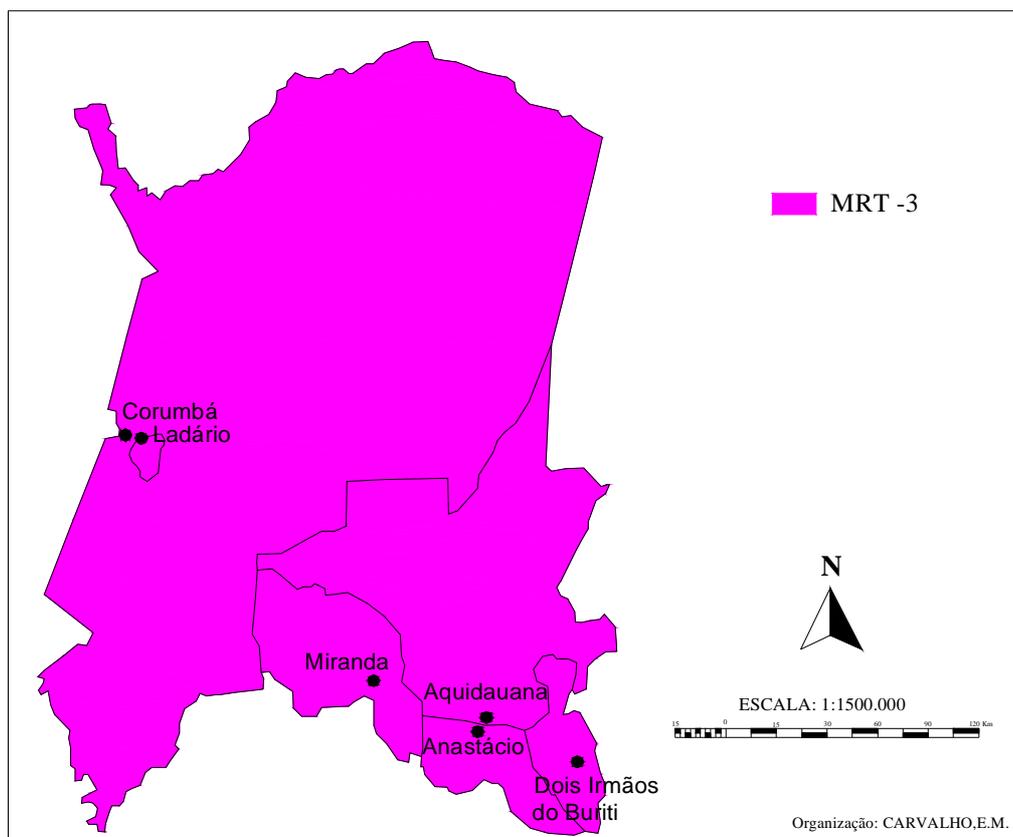
De modo geral, consideramos que, mesmo com toda a estrutura organizacional forte que se desenvolve em Bonito, é uma região com grandes problemas decorrentes da consolidação da atividade. Primeiro porque o município de Bonito consome quase todos os investimentos e atenções do

setor público, deixando Bodoquena e Jardim marginalizados aos atrativos bonitenses e, conseqüentemente, em um segundo plano nas relações de prioridades, remetendo-nos à exploração da qual se refere Moretti (2005) na questão da segregação do espaço onde o turismo se insere, deixando de priorizar as áreas mais necessitadas e revertendo recursos às áreas mais desenvolvidas. E, em segundo lugar, pela desorganização e/ou omissão do Poder Público local na concessão de informações oficiais, monopolizando seus dados.

3.3 Pólo Turístico 03 – Pantanal

A região do Pantanal é geograficamente a maior área turística do estado e a mais importante, concentrando o maior número de roteiros. Corumbá, sua cidade pólo, tem hoje na gerência do turismo Carlos Adalberto Pereira Porto, que em 2003 implementou o PATUR/MS.

A importância do Pantanal para o turismo em nível estadual, nacional e internacional, é tamanha que o atual Governo de Mato Grosso do Sul estabeleceu com o *marketing* a idéia de “Estado do Pantanal”, comumente encontrada nas divulgações públicas do setor, mesmo que para áreas diferentes como a Serra da Bodoquena. Essa é uma condição justificada no fato de que dois terços (2/3) do Complexo Pantanal, portanto, 53 mil km², estão dentro de território sul-mato-grossense. O Mapa 06 ilustra a região do Pólo Turístico 03.

Mapa 06 – Pólo Turístico 03 – Pantanal

Com uma infra-estrutura em expansão pela agregação de valores econômicos diferentes – a agropecuária tem se aliado ao turismo nas fazendas pantaneiras –, o Programa Roteiros do Brasil, pela FUNDTUR/MS procurou unir seus atrativos para a melhor comercialização na diferença dos seus Pantanaís, pois a região concentra características diferentes em sub-regiões que diferenciam seus produtos dividindo-se em Pantanal de Cáceres, de Poconé, do Barão de Melgaço, de Aquidauana, de Miranda, do Nabileque, do Paraguai e de Porto Murtinho, de acordo com o Mapa 07.

de São Paulo e Rio de Janeiro, além de vôos específicos para as áreas mais alagadas onde só é possível o acesso via transporte aéreo de pequeno porte.

Foto 05 – Vista Parcial de Corumbá/MS e a Planície Pantaneira.



Fonte: Banco de Dados da Secretaria Municipal de Turismo de Corumbá/MS, 2006.

Em entrevista, Porto (2006) relata a importância dada ao Pantanal, desde sua gestão na FUNDTUR/MS, e cita a importância de Corumbá enquanto pólo concentrador do turismo local dizendo:

O Pantanal é um bem único no mundo que pertence a nós sul-mato-grossenses e é nossa responsabilidade cuidá-lo da melhor forma. [...] Corumbá é, com certeza, um pólo concentrador do fluxo turístico na região por conter a infra-estrutura necessária para abrigar e atender as necessidades mais simples dos turistas que são as de infra-estrutura básica. Temos uma rede hoteleira grande capaz de comportar e atender bem, barco hotéis de pequeno, médio e grande porte, uma infinidade de atrativos culturais e de lazer. [...] O Pantanal não pode ser visto apenas como natureza. É preciso valorizar seus recursos urbanos, gerar empregos e melhorar as condições de vida dos pantaneiros.

Historicamente, a região teve sua comercialização do espaço do turismo voltada apenas às áreas naturais e o modelo de turismo que se tinha, até então, era de um fluxo de turismo específico voltado principalmente para a pesca. As cidades pantaneiras e, conseqüentemente, suas populações, eram postas à margem do desenvolvimento do turismo que só acontecia nas áreas rurais. A partir disso, o planejamento governamental estadual do turismo para a formulação de novos produtos estabelece os seguintes roteiros (Figura 07):

- Roteiro Pantanal do Rio Aquidauana, onde estão localizados os municípios de Aquidauana, Anastácio e Rio Negro para a prática de Turismo Ecológico, Rural, Científico, da Pesca Esportiva e Eqüestre, unindo os produtos da Pousada Aguapé, Pousada Carandá, Pousada Pequi e Refúgio da Mata;
- Roteiro Pantanal do Rio Negro e Região, com os municípios de Aquidauana e Rio Negro, no Pantanal de Aquidauana, da Nhecolândia e do Rio Negro, através da Pousada Barra Mansa, Pousada Barranco Alto, Pousada Santa Sophia, Pousada Rio Negro, Pousada Campo Lourdes, Pousada das Amoras, Pousada dos Monteiros e Pousada Araraúna, com Turismo Ecológico, Científico, Rural, da Pesca Esportiva e Eqüestre;
- Roteiro Pantanal da Nhecolândia e Vazantes, com os municípios de Aquidauana, Rio Negro e Corumbá, através do Turismo Ecológico, Científico, Rural e Eqüestre, pelo Hotel Fazenda Baía das Pedras, Pousada Caburé, Pousada Mangabal, Pousadas Baía dos Patos e Pousada Baía Bonita;
- Roteiro Pantanal do Rio Miranda Ecológico e Rural, pelos municípios de Miranda e Aquidauana, com o Refúgio Ecológico Caiman, Pousada Refúgio da Ilha Ecologia, Fazenda San Francisco, Fazenda Santa Inês, Reserva das Figueiras, Fazenda Baía Grande, Cacimba de Pedra, Reino Selvagem, Pousada 23 de Março e Pousada Fazenda Santa Cruz, com o Turismo Ecológico, Científico, da Pesca Esportiva, Rural e Eqüestre;
- Roteiro Pantanal do Abobral e Estrada Parque (Foto 06), nos municípios de Miranda e Corumbá e abrangendo o Pantanal do Miranda, do Abobral e do

Paraguai, com Turismo Ecológico Científico, da Pesca Esportiva, Rural e Eqüestre, com o Passo do Lontra Parque Hotel, Pousada Arara Azul, Pousada Rio Vermelho, Pousada Xaraés, Pousada Bela Vista, Fazenda São João e Pousada Santa Clara;

Foto 06 – Roteiro “Pantanal do Abobral” e Estrada Parque Pantanal



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

- Roteiro Pantanal do Rio Paraguai Corumbá, que contempla os municípios de Corumbá, Ladário e Porto Murtinho no Pantanal do Paraguai, do Abobral e do Nabileque, através do Turismo Ecológico, Histórico-Cultural, da Pesca Esportiva, Rural e Científico, agregando além de algumas fazendas e pousadas, os centros urbanos dos três municípios e seus patrimônios histórico-culturais;

- Roteiro Pesca Esportiva no Pantanal Sul, através dos municípios de Aquidauana, Miranda, Corumbá, Ladário e Porto Murtinho pelo Turismo da Pesca Esportiva, com as Pousadas: Aguapé, Pequi, Carandá e Barra Mansa em Aquidauana; os Barco Hotéis, Pantanal Parque Hotel, Passo do Lontra Parque Hotel, Hotel Golden Fish e Pousada Jatobazinho, em Corumbá e Ladário; Fazenda San Francisco, Hotel da Cida e Pousada da Neuza, em Miranda; e Barco Hotéis, Pousadas Saladero *Cué* e Camalotes, em Porto

Murtinho; é a principal rota de fluxo turístico do Pantanal e que iniciou seu uso pelo turismo (Foto 07); e

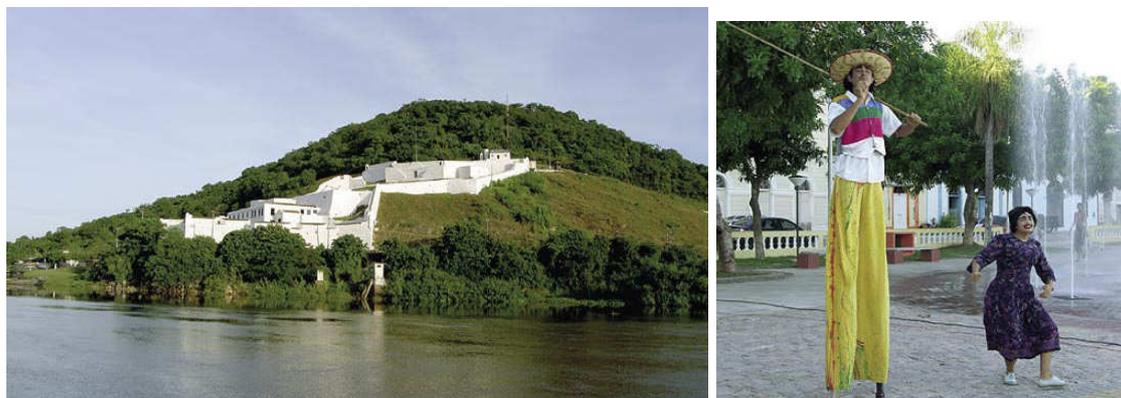
Foto 07 – Pesca Esportiva no Rio Paraguai



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

▪ Roteiro Histórico-Cultural do Pantanal Sul, nos municípios de Miranda, Ladário e Corumbá, através do Turismo Histórico-Cultural que agrega o patrimônio histórico das três cidades com seus conjuntos de edificações históricas tombadas, como os Casarios do Porto Geral – que estão em processo de revitalização pelo Projeto Monumenta do Ministério da Cultura –, o Forte Coimbra e o Forte Junqueira, nas margens do Rio Paraguai (Foto 08).

Foto 08 – Roteiro “Histórico-Cultural do Pantanal Sul”





Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

Além desses roteiros, foi apresentado no Salão de Turismo de 2006, no material publicitário “Viva o Mato Grosso do Sul” o Roteiro Travessia do Pantanal, abrangendo os estados de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, com a maior parte do roteiro, em via fluvial, por Barco-Hotel. Contudo, as operadoras de turismo do Pantanal já se manifestaram contra este roteiro por sua dificuldade de operacionalização, em virtude da abrangência territorial da qual se incumbe.

Esses roteiros podem ser visualizados na Figura 07, a seguir:

Figura 07 – Mapa Turístico – Roteiros Integrados de Mato Grosso do Sul



Fonte: Material Publicitário "Viva o Mato Grosso do Sul", 2006.

Legenda dos Roteiros Integrados:

01 – Pantanal do Rio Aquidauana	06 – Pantanal do Rio Paraguai Corumbá
02 – Pantanal do Rio Negro e Região	07 – Bonito das Águas Cristalinas e das Aventuras
03 – Pantanal da Nhecolândia e Vazantes	08 – Pesca Esportiva no Pantanal Sul
04 – Pantanal do Rio Miranda Ecológico e Rural	09 – Histórico-Cultural no Pantanal Sul
05 – Pantanal do Abobral e Estrada Parque	10 – Agro-Tecnológico e Científico

Somados a esse roteiro estão a Rota Turística Bioceânica (Foto 09), que liga o Brasil, por Mato Grosso do Sul, à Argentina, ao Chile, à Bolívia, ao Paraguai e ao Peru. É operado via transporte aéreo Campo Grande, Bonito ou Corumbá, sendo possível optar pelo transporte rodoviário, de Miranda, Porto Murtinho, Aquidauana, Bodoquena, Bonito ou Jardim, no Brasil, e posteriormente, chegar a Santa Cruz de *La Sierra* e *La Paz*, na Bolívia; *Cuzco* e *Machu Picchu* no Peru; *Iquique* e *Antofogasta* no Chile; e *Assución* no Paraguai ou *Salta*, na Argentina; e a Rota de Ecoturismo do Pantanal ao Iguassú, no chamado “Encontro das Águas”, elemento que integra o roteiro que passa pelas grutas e cachoeiras na região de Bonito-Serra da Bodoquena, pelo Pantanal Sul e vai até as Cataratas de Foz do Iguaçu e municípios lindeiros, às margens do Lago de Itaipu, no Paraná, envolvendo os municípios de Campo Grande, Corumbá, Porto Murtinho, Miranda, Aquidauana, Bonito e Jardim, no Mato Grosso do Sul (Anexo III).

Foto 09 – Rota Turística Bioceânica e de Ecoturismo do Pantanal ao Iguassú



Fonte: Banco de Dados da FUNDTUR/MS, 2006.

Como esses novos roteiros foram elaborados e lançados nos anos de 2005 e 2006, seus resultados ainda são imensuráveis, do ponto de vista dos impactos causados nos empreendimentos e no direcionamento dos fluxos turísticos, bem como de sua aceitação no mercado turístico nacional e internacional. Contudo, eles demonstram que a política maior do Ministério do Turismo que era para 2003-06 a consolidação de três pólos para cada estado e a criação de Roteiros Integrados para a diversificação da oferta turística nacional foi cumprida pela Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, em um processo de descentralização do Poder Público e maior participação do *trade* turístico sul-mato-grossense no processo decisório do setor.

Os recursos e investimentos destinados à formação de todos estes roteiros estão apenas nas pesquisas a campo e oficinas realizadas oficialmente pela FUNDTUR/MS para sua formulação. Entretanto, não existe destinação de recursos para os mesmos depois de prontos, visto que são apenas de caráter consultivo para a comercialização nas agências e fomento dos produtos do estado. A idéia principal é mostrar novas possibilidades de se trabalhar o turismo, e que fica a cargo da iniciativa privada seu desenrolar. Justamente por esse motivo, a iniciativa privada participa da formulação dos mesmos e é na realidade quem os operacionaliza, delimitando seus resultados e mensurando possíveis alterações.

Em verdade, o “produto turístico Mato Grosso do Sul” não está acabado. Ainda é possível identificar diversas contradições e impasses em relação ao desenvolvimento das políticas públicas no espaço de uso do turismo e na ideologia do próprio discurso, o que é natural de seu modo de produção.

Nantes (2006), em uma reflexão aos trabalhos realizados pela FUNDTUR/MS neste Governo, salienta ainda que:

Hoje podemos afirmar que o turismo no estado com certeza crescerá nos próximos anos, pois as entidades públicas e privadas entendem claramente que o resultado será a somatória dos esforços deste conjunto. Acreditamos que hoje o Turismo já é visto e percebido

como uma atividade econômica e não apenas como um espaço de lazer. E esse entendimento é fundamental para que o turismo faça parte da pauta de desenvolvimento de Mato Grosso do Sul.

As expectativas criadas pelo Poder Público na venda do espaço usado pelo turismo sul-mato-grossense reportam nossa análise, como dito anteriormente ao fato de que o turismo em nenhum momento foge a lógica da expansão e concentração de capital e conseqüente exploração de força de trabalho na incumbência de um desenvolvimento econômico que prega o desenvolvimento social advindo naturalmente da exploração da atividade, dentro de um contexto de conflitos sociais, econômicos e políticos do território nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos e seus resultados têm, portanto, pelo menos em um primeiro momento, apenas validade situacional. Corre-se, pois, o risco de considerar padrões de ação e estruturas observados e detectados nos estudos empíricos, os quais de fato estão presentes só conjunturalmente, como características inerentes de certo sistema político-administrativo.

Klaus Frey, 2000.

Ao término de nosso trabalho, identificamos que o Plano de Ação para o turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06), sob a orientação do Plano Nacional de Turismo (2003-06), veio com a proposta de sistematizar as ações públicas concernentes à atividade turística no estado, a fim de regulamentar o setor como parte importante da economia local. Contudo, a formulação deste plano acontece dentro de um contexto de (des)organização das políticas públicas estaduais de turismo. A falta de informações sobre os serviços estaduais acaba por instituir um plano de ações sem uma política pública previamente estabelecida e que pudesse orientar as ações e direcionar investimentos no espaço sul-mato-grossense usado pelo turismo.

Ao considerarmos, como tratamos anteriormente na “Parte I”, a discussão de Cruz e Sansolo (2005), a política pública é um conjunto de diretrizes e metas que norteiam e direcionam os planos públicos, que devem ser formulados para pôr em prática o que está escrito na política. É um documento de caráter consultivo que insere, no contexto de nossa sociedade, modos de adequar nosso viver/fazer ao modo de produção vigente.

Partindo desse pressuposto, concebemos que política pública é diferente de plano. O plano, por sua vez, deve surgir de uma política pública pré-estabelecida e nortear seus principais objetivos. O que encontramos, no caso do Mato Grosso do Sul, foi a ausência dessa política pública e, inclusive, a falta de discernimento, por parte do Poder Público, acerca dessas diferenças.

Voltamos, ainda, nesta reflexão, a lembrar da crítica posta por Cruz e Sansolo (2005) ao Ministério do Turismo, que lança em 2003 um Plano Nacional sem uma política pública pré-estabelecida. E é exatamente esse o contexto ao qual se insere o Mato Grosso do Sul, pela formulação do Plano de Ação para o Turismo. Entretanto, a política pública que deveria ter se estabelecido antes do PATUR/MS até hoje não foi formulada.

Dos pontos negativos encontrados no PATUR/MS, temos que a normatização do setor não ocorreu no estado. Os COMTURs não foram priorizados enquanto órgãos consultores do turismo local e a elaboração do Plano Diretor do Turismo de Mato Grosso do Sul não aconteceu. Certamente, o número de cadastros de empresas sul-mato-grossenses do ramo do turismo aumentou no MTur, considerando-se que é de caráter acumulativo, entretanto, em pequena escala. A maioria dos empreendimentos turísticos continua sem registro no órgão oficial.

Constatamos, ainda, a desvinculação dos projetos de turismo que deveriam auxiliar a estruturação da cadeia produtiva do setor pelo PRODETUR SUL-MS e pelo Programa Pantanal, sendo que suas ações foram esporadicamente realizadas e dissociadas das decisões do planejamento do turismo, perdendo sua lógica e funcionalidade.

O retrato que encontramos desses dois programas, perante o Poder Público municipal, nas regiões da Serra da Bodoquena e Pantanal, é a total falta de informação a respeito dos mesmos. Seus procedimentos, metas e ações não se difundiram no estado com o apoio do setor público e tão pouco, com o apoio do setor turístico.

Das campanhas de divulgação do produto estadual, percebemos que ainda falta no *marketing* direcionado ao turismo interno, a conscientização dos agentes diretos e indiretos do setor para a regulação da reprodução do espaço usado pelo turismo, com a intervenção não somente estatal, mas da iniciativa privada, para a melhoria da estrutura socioeconômica da qual depende a

atividade, pois, a divulgação e promoção do estado têm sido pensadas para vendê-lo ao capital privado nacional e internacional.

Constatamos também, no tocante à infra-estrutura, que os investimentos provenientes do MTur não supriram as previsões do PATUR/MS e que uma das grandes dificuldades encontradas pelo Poder Público estadual é a falta de dados concretos, como acontece com as FNRHs, que poderiam fomentar maiores investimentos em infra-estruturas e, principalmente, no aumento do parque hoteleiro estadual, caso houvessem dados estatísticos consistentes a respeito do real fluxo de turismo existente que movimenta o setor. Desse modo, os investimentos, principalmente da iniciativa privada, são menosprezados pela falta de incentivos e informações das quais o Poder Público, de modo geral, fornece a fim de captar recursos.

Dos pontos positivos, que em nenhum momento consideramos satisfatórios, em virtude da relação entre metas e resultados, temos a participação da iniciativa privada no processo decisório do turismo que foi, como retratado em nossa pesquisa, uma das maiores conquistas do setor público, visto que se efetivaram os fóruns previstos pelo PNT (2003-06) e que se encontram, hoje, em atividade.

O papel da iniciativa pública nesses fóruns é a cobrança da atuação da iniciativa privada no processo decisório do setor, visto que, é justamente ela quem mais ganha com a atividade, aludindo à idéia de que o Estado tem apenas o papel de orientar e organizar de forma integrada as ações para o crescimento mais adequado do espaço utilizado pelo turismo e não de fazer acontecer esse processo.

Outro grande passo para o melhoramento do serviço turístico estadual foi a criação dos Centros de Atendimento ao Turista – CAT, no município de Campo Grande, além da criação do serviço de ligação gratuita. O serviço de informação ao turista é de suma importância para a otimização da qualidade em serviços, dinamizando o setor e cumprindo um dos papéis fundamentais do turismo: a comercialização dos destinos, visto que o CAT é um meio eficiente

de divulgação da diversificação dos produtos existentes no Mato Grosso do Sul.

Identificamos, ainda, a evolução do setor quanto à geração de empregos, que movimenta toda a economia local e que vem crescendo a cada ano, sendo que em relação à meta de geração de novos postos de trabalhos diretos, comprovamos seu atingimento, pois até julho de 2006, já haviam sido criados 4.302 novos empregos, mensurando-se que até o fim do mesmo ano a meta é de 4.600 novos postos. Podemos considerar este o maior resultado alcançado pelo PATUR/MS, em virtude, principalmente, da importância social e econômica que tem a geração de novos postos de trabalho pela dinamização da economia.

De modo geral, todas as ações estaduais se prenderam ao planejamento e divulgação dos três pólos turísticos que estavam em fase de consolidação, já em 2003, quais sejam: Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal. Assim, os recursos, investimentos, treinamentos e capacitação de recursos humanos foram direcionados a essas regiões que, anteriormente, foram delimitadas pelo inventário turístico estadual denominado PDTUR/MS.

Vimos o direcionamento de investimentos em infra-estrutura e qualificação da força de trabalho que fragmenta ainda mais o espaço sul-mato-grossense, onde se aumentam suas desigualdades regionais na lógica do desenvolvimento do turismo. Obviamente, os três pólos mais propícios ao setor necessitam de investimentos, planejamentos e ações públicas para sua evolução e manutenção enquanto atividade econômica e, de forma alguma, este trabalho posiciona-se ao contrário. Entretanto, o que identificamos é uma exclusão das regiões mais atrasadas, aonde os planos e investimentos não chegam e, a partir disso, não cumprem seu discurso de desenvolvimento igualitário e de diminuição das desigualdades regionais, como discute Moretti (2005). No Mato Grosso do Sul, essas desigualdades são acirradas pelo próprio plano de ações políticas que propõe suas soluções.

Novos roteiros e produtos são propostos ao mercado nacional e internacional, inclusive com rotas interestaduais e internacionais. Porém, esses produtos foram elaborados e lançados nos anos de 2005 e 2006, e seus resultados ainda são imensuráveis, do ponto de vista dos impactos causados nos empreendimentos e no direcionamento dos fluxos turísticos, bem como de sua aceitação no mercado turístico interno e externo. Mesmo assim, os recursos e investimentos destinados à formação de todos estes roteiros estão apenas nas pesquisas a campo e oficinas realizadas oficialmente pela FUNDTUR/MS para sua formulação, visto que é apenas de caráter consultivo para a comercialização, mostrando novas possibilidades de trabalhar o “produto Mato Grosso do Sul”, ficando para a iniciativa privada seu desenvolvimento e operação.

A política maior do Ministério do Turismo que é, para 2003-06, a consolidação de três pólos para cada estado e a criação de Roteiros Integrados para a diversificação da oferta turística nacional é atingida pela Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, em um processo de descentralização do Poder Público e maior participação do *trade* turístico sul-mato-grossense no processo decisório do setor, como dita o PNT (2003-06).

As mudanças mais profundas decorrentes da atuação do MTur no estado vêm da idéia de regionalizar as ações e o planejamento turístico, seguindo a orientação do PNT de 2003, para que a FUNDTUR/MS possa promover o Mato Grosso do Sul como destino nacional e internacional e desenvolver o Sistema de Indicadores Turísticos para subsidiar uma política de incentivos do setor no estado, que recai na lógica do Estado capitalista que tem como política econômica a concentração de riquezas e a exploração da força de trabalho para a expansão do modo de produção capitalista por intermédio de sua reprodução pela atividade turística, com uma política econômica privatista do espaço de uso do turismo em todo o mundo.

Consideramos que os governos, em todos os níveis, têm o papel de reorganizar e gerir as transformações espaciais com vistas a um desenvolvimento: o do capital, que é de caráter desigual, expansionista e

concentrado; o que é imanente ao seu modo de produção. Neste contexto, o Estado está colocado, na verdade, como um mediador de conflitos que representa os interesses das diferentes frações detentoras do capital, inclusive, por intermédio do planejamento governamental, a fim de tornar natural e concebível a racionalidade do desenvolvimento capitalista. Assim, o planejamento é hegemônico, sistêmico e ideológico, com uma função claramente reguladora do pensamento social.

O Poder Público, regulador das ações do planejamento, tem desenvolvido, assim, discursos sobre planos e metas de progresso para o benefício da sociedade. Retomamos a questão expressa na “Parte I”: se é, do ponto de vista discursivo, uma das funções do turismo promover o desenvolvimento social do espaço onde se desenvolve, em que medida o planejamento das ações tem sido baseado nessa prioridade?

Percebemos, em relação a essa questão é que tanto no PNT (2003-06), quanto no PATUR/MS (2003-06), possuem a mesma característica de crescimento econômico. A idéia de desenvolvimento discutida por Buarque (1993) e Castoriadis (1987) acerca do crescimento econômico, como sinônimo de progresso é, ainda, a ideologia do Estado capitalista. E se o turismo é predominantemente uma forma de reprodução do capital, o cunho social e solucionador de muitos dos problemas da sociedade moderna não é de sua lógica.

A visão romântica encontrada em muitas das literaturas específicas da atividade retratam apenas um discurso de governo pautado no desenvolvimento de um “turismo sustentável” que não existe. Os processos históricos nos quais se inserem a idéia de desenvolvimento criaram raízes no senso comum. Pensar no turismo como forma de mudar o mundo em que vivemos não é a solução. Para um turismo diferente seria preciso uma sociedade diferente e, principalmente, um modo de produção de riqueza diferente.

A atividade, enquanto fonte de desenvolvimento para um determinado espaço, necessita não apenas do planejamento, ou de políticas públicas. Não se cria raízes para solidificação do turismo apenas por um órgão de governo e sim ao longo da história, em um processo lento de aceitação sociocultural e econômica, como argumenta Cruz e Sansolo (2005).

Identificamos, ao longo deste trabalho, diversos problemas em relação ao desenvolvimento das políticas públicas no espaço sul-mato-grossense, principalmente no seu próprio discurso, que não se sustenta e não concretiza a maioria de suas metas e propostas. Contudo, não podemos negar que em nenhum outro período da história o Poder Público nacional e estadual se organizou de forma tão ordenada em ações para o fomento da atividade e que nunca se fez tanto pelo setor no estado, como atualmente se tem feito.

O Ministério do Turismo e a FUNDTUR/MS trouxeram para o Mato Grosso do Sul uma nova realidade e uma nova organização, com alguns bons resultados, do ponto de vista do capital e dentro da lógica de seu modo de produção. As metas que não foram alcançadas no plano estadual devem ser repensadas não como falhas de quem os executou, mas sim, do planejamento deste, onde não identificamos, como dito anteriormente, dados concretos e uma fundamentação para sua formulação, em nível local.

Na comparação entre o Mato Grosso do Sul e o Brasil encontramos um problema semelhante: a ausência de uma política pública de turismo previamente estabelecida. Da mesma forma como se deu pelo MTur, a FUNDTUR/MS lança, em 2003, um plano sem política, isto é, sem bases teóricas, sem diretrizes e sem análises locais a serem consideradas para a formulação das metas e propostas de crescimento econômico. Neste contexto, é passível de nós, leitores e pesquisadores, entendermos por que o PATUR/MS não deu certo e se tornou, dentro da FUNDTUR/MS, um plano incoerente com suas ações.

Para solucionar suas falhas, a Fundação cria planos estratégicos menores e anuais que passam, então, a dirigir suas ações na orientação do

MTur. Contudo, continuam a ser planos sem política e sem fundamentação discursiva. De forma macro, essa é uma realidade também encontrada no MTur, pois, se existe alguma política pública que deu origem ao PNT (2003-06), esta não é divulgada nem tão pouco discutida nas academias.

Consideramos, desse modo, que a atividade turística necessita do planejamento governamental para regular as ações da iniciativa privada e organizar os investimentos do setor público voltados ao turismo. O espaço usado para o crescimento da atividade não pode ser dissociado do contexto econômico que o engloba e precisa inserir-se na sociedade de forma regulada e condizente com os aspectos sócio-econômicos locais. Assim, vislumbramos no Poder Público, em todos os níveis, a função de orientador desse crescimento nos moldes de sua produção e reprodução, porém, não podemos indicá-lo como único responsável pelas incoerências e falhas das quais tratamos neste trabalho.

Devemos aludir ao fato que estamos inseridos em uma sociedade com sérios problemas econômicos e sociais. O Brasil e, especificamente, o Mato Grosso do Sul, encontram-se em um contexto global de desigualdades do qual nenhum governo pode solucionar de imediato e é, nesta lógica, expressamente visível as falhas e erros existentes na organização do turismo enquanto forma de reprodução do capital para o crescimento econômico estadual.

O que pode ser feito, da parte do Poder Público sul-mato-grossense, é uma reestruturação em suas ações, a fim de formular uma efetiva Política Pública Estadual de Turismo que contemple metas e diretrizes capazes de direcionar os trabalhos não apenas de um governo específico, mas que seja fomentador de um trabalho contínuo, visando resultados em curto, médio e longo prazo e, da parte da iniciativa privada, um maior comprometimento social e uma maior organização em suas ações para a regulação da atividade no estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, S. de. *Planejamento Governamental: A Sudeco no espaço matogrossense. Contexto, propósitos e contradições*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2001;

AZEVEDO, J.. Turismo: políticas públicas, recursos humanos e educação ambiental. In: IRVING, M. A. & AZEVEDO, J.. *Turismo: o desafio da sustentabilidade*. São Paulo: Futura, 2002;

BARRETO, M.. *Planejamento e Organização em Turismo*. 7 ed. Campinas: Papirus, 2002. (Coleção Turismo);

BECKER, B. K.. *Modernidade e Gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva*. In: Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo: Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1981;

BENI, M. C.. *Análise Estrutural do Turismo*. 7 ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2002;

BIELSCHOWSKY, R.. *Pensamento econômico brasileiro: 1930-1964*. 3 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996;

BRASIL, Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo: Diretrizes, Metas e Programas (2003/07) – PNT*. Ministério do Turismo: Brasília, 2003;

BRASIL, *Decreto-lei 1.915*, de 27 de dezembro de 1939. Dispõe das funções da Divisão de Turismo do Governo Federal, e dá outras providências;

BRASIL, *Deliberação Normativa nº430*, de 31 de julho de 2002. Cria o Comitê Gestor do Programa Pólos de Ecoturismo do Brasil, fomentado pelas Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, de 1994, e dá outras providências;

BRASIL, *Lei 10.683*, de 28 de maio de 2003. Regulamenta a atuação legal do Ministério do Turismo e sua estrutura em quatro divisões, e dá outras providências;

BRASIL, *Decreto 1.795*, de 01 de janeiro de 1999. Cria o Ministério do Esporte e do Turismo, que tem como objetivo auxiliar os projetos de turismo no âmbito dos investimentos do governo, e dá outras providências;

BRASIL, *Decreto-lei 1.191*, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo, e dá outras providências;

BRASIL, *Decreto-lei 55*, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências;

BRASIL, Ministério do Planejamento. *Plano Plurianual – PPA (2004-2007)*. Ministério do Planejamento: Brasília, 2004.

BRASIL, Ministério do Planejamento. *Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil e no Mato Grosso do Sul – PRODETUR SUL-MS*. Ministério do Planejamento: Brasília, 2004;

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Programa Pantanal*. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, 2001;

BUARQUE, C.. *A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993;

CARVALHO, V. N. S.. Turismo e Hotelaria desenvolvendo a economia. In: LAGE, B. H. G. & MILONE, P. C. (orgs). *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000;

CARVALHO, C. L.. *Entrevista concedida ao Jornal on line Roteiro Brasil*. <http://www.roteirobrasil.jor.br/index.php?codgrupo=&n=100>. Acesso em 20/05/06, às 18h.

CASTELLI, G.. *Administração Hoteleira*. 9 ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2003. (Coleção Hotelaria);

CASTORIADIS, C.. *As encruzilhadas do labirinto 2: os domínios do homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987;

CATUREGLI, M. G.. *Dicionário Inglês-Português: turismo, hotelaria e comércio exterior*. São Paulo: Aleph, 1998;

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1991.

COVRE, M. L. M.. *A fala dos homens*. São Paulo: Brasiliense, 1983;

- CRUZ, R. C. A.. *Política de Turismo e Território*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Coleção Turismo);
- CRUZ, R. C. A. & SANSOLO, D. G.. *Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica*. Caderno Virtual de Turismo, 2005. ISSN: 16776976. Disponível em: <http://www.ivt-rj.net/caderno/anteriores/10/davis/davis1.htm>, acesso em 20/10/05, às 10h;
- FUNDTUR/MS – Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul, *Plano de ação para o turismo de Mato Grosso do Sul, 2003-2006*. Campo Grande: FUNDTUR, 2003;
- HALL, C. M.. A tomada de decisão política e o planejamento centralizado: Darling Harbour, Sydney. In: TYLER, D.; GUERRIER, Y. e ROBERTSON, M. (orgs.). *Gestão de Turismo Municipal: teoria e prática de planejamento nos centros urbanos*. São Paulo: Futura, 2001;
- HOELLER, E. H.. Turismo de Eventos: Centreventos Cau Hansen de Joinville/SC. In: ANSARAH, M. G. R. (org.). *Turismo: Segmentação de Mercado*. – São Paulo: Futura, 2001. pp 75-91.
- IANNI, O.. *Estado e Capitalismo*. 2º ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Brasiliense, 1989;
- LAGE, B. H. G. & MILONE, P. C. (orgs). *Turismo: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 2000;
- LICKORISH, L. & JENKINS, C.. *Introdução ao Turismo*. Rio de Janeiro: Campus, 2000;
- LUCHIARI, M. T. D. P.. *O lugar no mundo contemporâneo: turismo e urbanização em Ubatuba-SP*. – Tese de Doutorado. Campinas/SP: UNICAMP, 1999.
- KOTLER, P.. *Marketing*. Edição Compacta. São Paulo: Atlas, 1980;
- MARX, K.. *O Capital: Crítica da economia política*. Volume I. Livro Primeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção os Economistas). Trad. Régis Barbosa e Flávio R. Kothi;
- MORETTI, E. C.. *Pantanal, paraíso visível e real oculto: o espaço local e o global*. – Tese de Doutorado. Rio Claro/SP: UNESP, 2000;
- _____. *Políticas públicas e a regionalização no Centro-Oeste brasileiro pela e para a atividade turística*. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. Universidade de São Paulo. Março de 2005;

MATO GROSSO DO SUL, *Lei 2.307*, de 9 de outubro de 2001. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências;

MATO GROSSO DO SUL, *Decreto 11.717*, de 3 de novembro de 2004. Dá nova redação ao Estatuto da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, aprovado pelo Decreto nº 10.552, de 14 de novembro de 2001, e dá outras providências;

MINISTÉRIO DO TURISMO, Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. *Diretrizes Políticas*. Brasília: Secretaria de Políticas de Turismo, 2004;

NANTES, F. J. P.. *Entrevista* da FUNDTUR/MS concedida em 26/10/06;

OMT. *Introdução ao Turismo*. São Paulo: Rocca, 2001. Tradução de Dolores Martin Rodrigues Córner;

PORTO, C. A. P.. *Entrevista* da Secretaria Municipal de Turismo de Corumbá/MS concedida em 28/10/06;

POULANTZAS, N.. *O Estado, o Poder e o Socialismo*. 4º ed. Vol. 19. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Série: Política;

POWERS, T. & BARROWS, C. W.. *Administração no Setor de Hospitalidade: turismo, hotelaria e restaurante*. São Paulo: Atlas, 2004;

RATTNER, H.. *Planejamento e bem estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979;

REBELO JR., M.. *Turismo e Desenvolvimento*. Anais do 6º ENTBL – Encontro de Turismo com Base Local. Campo Grande/MS, 2002;

RODRIGUES, A. M.. Desenvolvimento sustentável e atividade turística. In: LUCHIARI, M. T. D. P. (org). *Turismo e meio ambiente*. Coleção Textos Didáticos. Campinas: IFCH/UNICAMP, nº 31(2), dezembro de 1997, p. 83-101;

SANTOS, M.. *Espaço e Método*. 3º ed. São Paulo: Nobel, 1992;

SANTOS, M. & SILVEIRA, M. L.. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. 7 ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

SINGER, P.. *A Economia Solidária*. São Paulo: Teoria e Debate nº47, 2001;

SMITH, N.. *Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988;

URRY, John. *O Olhar do Turista: viagens e lazer nas sociedades contemporâneas*. – São Paulo: SESC/Studio Nobel, 1996.

ANEXOS

ANEXO I

ENTREVISTA DA FUNDTUR/MS

Entrevistado: Fernando Jorge Pereira Nantes

Cargo: Diretor Presidente da Fundtur/MS

Data: 26/10/06

ROTEIRO

1. Como a Fundtur avalia a política de turismo do Governo Lula (2003-06)?
2. De que modo o Ministério do Turismo tem atuado no Mato Grosso do Sul pelo intermédio da Fundtur?
3. Como tem se dado à atuação do Fórum de Dirigentes de Turismo, previsto no PNT de 2003-06, como órgão consultivo do planejamento público no espaço sul-mato-grossense?
4. Quais seriam as mudanças mais significativas, do ponto de vista do planejamento e gestão pública, apontadas na política de governo estadual que são direcionadas à atividade turística a partir deste período?
5. De que forma a atuação das políticas públicas estaduais para a Região de Campo Grande, embasadas no Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06), interferiram no crescimento do setor na capital?
6. Especificando-se o Programa Roteiros do Brasil, que pela orientação da Fundtur desenvolveu um roteiro no município – Roteiro Agro-tecnológico – houve, para o espaço de consumo do turismo no Estado, uma diferenciação dos fluxos turísticos de forma expressiva?
7. Em relação ao desenvolvimento do turismo estadual pela consolidação dos três pólos – Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal –, como se deu, nesta última gestão, a parceria entre os municípios envolvidos e a

Fundação de Turismo? Podem, os resultados alcançados, serem considerados satisfatórios do ponto de vista das metas estaduais de desenvolvimento do setor?

8. Em relação ao futuro do turismo no Estado, quais as perspectivas da equipe que compõe a Fundação? Quais as metas a serem alcançadas nos próximos anos?
9. Existe algum planejamento para a formulação de um Plano de desenvolvimento do turismo estadual para 2007-10 ou se espera do Ministério do Turismo a implementação de um novo Plano Nacional?
10. Qual seria a mensagem que a Fundtur, enquanto órgão de planejamento e gestão do turismo estadual, gostaria de deixar aos empreendedores do ramo, agentes diretos e indiretos, e aos turistas que visitam nosso Estado, quanto sua atuação no Mato Grosso do Sul durante os anos de 2003-06, referente aos avanços do planejamento público estadual e seus resultados?

ANEXO II

ENTREVISTA EM CORUMBÁ/MS

Entrevistado: Carlos Adalberto Pereira Porto

Cargo: Secretário Municipal de Turismo de Corumbá/MS

Data: 28/10/06

ROTEIRO

1. Qual a relação desenvolvida nesses últimos quatro anos entre o município e a representação pública estadual de turismo?
2. De que forma a atuação do planejamento público estadual para a Região do Pantanal, a partir do Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul (2003-06), interferiu no crescimento de Corumbá para este período?
3. Podem-se considerar estes resultados satisfatórios do ponto de vista da parceria do Estado com o município?
4. Que melhorias o Programa Pantanal trouxe para o município desde sua implementação? Qual sua atuação hoje?
5. Especificando o Programa Roteiros do Brasil, que pela Fundtur desenvolveu dos nove roteiros para o Pantanal, seis no município de Corumbá – Vazantes do Pantanal, Pantanal Rural, Histórico Cultural do Pantanal, Pesca Esportiva no Pantanal, Estrada Parque Pantanal e Travessia do Pantanal – houve, para o espaço de consumo do turismo municipal, uma diferenciação dos fluxos turísticos de forma expressiva?
6. Como tramitou publicamente a questão da volta do Trem do Pantanal nesta gestão na parceria com o município?
7. Como morador e agente do turismo municipal, você considera essa ação pública estadual condizente com a realidade turística do município?

8. Como você definiria as ações públicas estaduais de turismo no último Governo para o Estado como um todo?
9. Você que participou ativamente da elaboração do Plano de Ação para o Turismo, como o define na gestão pública de turismo do Estado? Qual a política pública de turismo que fundamentou este plano?
10. Ao longo desses quatro anos, algumas das metas do Plano Estadual elaborado em sua gestão não foram alcançadas, como a elaboração do Plano Diretor Estadual, sendo enfatizadas apenas algumas metas como os Roteiros do Brasil e o Plano de Marketing. A partir disso, de que forma você avalia a Fundação de Turismo na execução desse Plano?

ANEXO III – Especialização Turística de Mato Grosso do Sul



Fonte: Material Publicitário "Viva o Mato Grosso do Sul", 2006