

**UFMS**

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO

GROSSO DO SUL

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

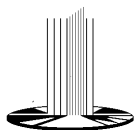
**MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO E SUAS IMPLICAÇÕES NO  
ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BONITO-MS**

**EVELLYN IZUMI DE CAMARGO**

**AQUIDAUANA / MS**

**DEZEMBRO – 2005**



**UFMS**

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO**

**GROSSO DO SUL**

*PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO*

**MESTRADO EM GEOGRAFIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO E SUAS IMPLICAÇÕES NO  
ORDENAMENTO TERRITORIAL DE BONITO-MS**

**EVELLYN IZUMI DE CAMARGO**

Trabalho apresentado à banca examinadora,  
para fins de avaliação, do Programa de Pós-  
Graduação em Geografia, nível de Mestrado,  
área de concentração em Produção do Espaço  
Regional, sob a orientação do Professor Dr  
Paulo Roberto Jóia.

**AQUIDAUANA / MS**

**DEZEMBRO - 2005**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Paulo Roberto J6ia (Presidente da Banca)

---

Professor Dra. Maria Tereza Luchiari

---

Professor Dr. Edvaldo C6sar Moretti

---

Professor Dr. 6lvaro Banducci J6nior (Suplente)

A meus queridos irmãos Juninho e Dudu (*in  
memorian*), razões especiais para prosseguir...

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que se constitui no motivo, apoio e força da minha caminhada.

A meu irmão Juninho, pelos momentos dos quais fora privado de minha companhia, ao longo do processo de desenvolvimento deste trabalho, bem como do meu próprio.

Ao meu orientador, pelos momentos investidos na realização deste trabalho, pela disponibilidade e bom humor.

Aos professores Edvaldo César Moretti e Antonio Firmino de Oliveira Neto, pela (co) orientação e cooperação sempre pronta nas dúvidas e crises, produzidas no decorrer do trabalho.

Às “meninas”: Naiara, Cintia e Etiene, pelos incentivos, palavras de confiança, momentos de alegria e descontração, e compreensão por minhas ausências nos encontros de diversão.

À minha mãe, pelos incentivos diretos e indiretos e, principalmente pelo inconsciente estímulo à paixão pelo conhecimento, em mim inculcida.

The real Voyage of Discovery  
consist not in seeking new  
landscapes but having  
new eyes. (Marcel Proust)

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES.....	ix
RESUMO.....	xii
INTRODUÇÃO.....	01
1 - BONITO: ESTRUTURA , EVOLUÇÃO E (RE) ESTRUTURAÇÃO - O TURISMO COMO AGENTE (RE) PRODUTOR DO ESPAÇO .....	08
1.1.Localização geográfica e aspectos físicos.....	08
1.2.Origem e desenvolvimento do município de Bonito.....	10
1.3. A implementação do turismo em Bonito.....	12
1.4. Infra-estrutura e equipamentos para o turismo.....	16
1.5. Digressão panorâmica sobre a organização sócio-econômica e política do turismo em Bonito.....	23
2- TURISMO E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO.....	29
2.1. O ideário do desenvolvimento e a crise paradigmática na atividade turística.....	32
2.2. O turismo como objeto de interesse do Estado.....	35
2.3. Sistema institucional de turismo e a ação administrativa.....	40
3 – EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO.....	45
3.1 Políticas públicas federais.....	45
3.1.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.....	50
3.1.2 Plano Nacional de Turismo – PNT.....	53
3.2 Políticas públicas estaduais.....	55
3.2.1 Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul- PDTUR.....	56
3.2.2 Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste – PRD.....	57
3.2.3. Plano de Ação para o Turismo (2003-2006).....	59
3.2.4. Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul / PRODETUR – SUL.....	61
3.3 Políticas públicas municipais.....	65
3.3.1 Gestão Estratégica Orientada para Resultados – GEOR.....	69
3.3.2 Plano Diretor Urbano de Bonito.....	71
3.4. Políticas e territorialidade no espaço turístico de Bonito.....	73
4 - A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO PELO TURISMO NO MUNICÍPIO DE BONITO/MS.....	75

4.1. Transformações sócio-espaciais.....	79
4.2. A intervenção do Estado e as repercussões territoriais das políticas públicas no turismo em Bonito.....	86
4.3. Bonito: a cidade espetáculo.....	90
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99



## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01. Localização e acesso rodoviário para o Município de Bonito-MS.....	09
FIGURA 02. Áreas de Atrativos Turísticos de Bonito-MS.....	13
FIGURA 03. Estrutura Turística da Cidade de Bonito-MS.....	81
FIGURA 04. Bairros em expansão na cidade de Bonito-MS.....	84

## LISTA DE SIGLAS

ABAETUR - Associação Bonitense das Agências de Ecoturismo
ABH - Associação Bonitense de Hotelaria
AGESUL - Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul
AGITRAN/MS - Agência de Integração e Transporte de Mato Grosso do Sul
AGTB - Associação dos Guias de Turismo de Bonito
APL - Arranjos Produtivos Locais
ATRATUR - Associação dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região
BCVB - Bonito Convention & Visitors Bureau
BCVB - Convention and Visitors Bureau
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCTN - Conselho Consultivo de Turismo
CIDEMA- Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado da Bacia dos Rios Miranda e Apa
CNTUR - Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR - Comissão Brasileira de Turismo
COMDEMA - Conselho Municipal de Meio Ambiente
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
COMTUR – Conselho Municipal de Turismo
CONTUR - Conselho Nacional de Turismo
COREDS - Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável
ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EMBRATUR - Empresa Brasileira de Turismo

FAT - Fundo de Amparo ao Trabalho  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FUNDTUR - Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul  
FUNGETUR - Fundo Geral de Turismo  
FUNLEC - Instituto de Ensino Superior da Fundação Lowtons de Educação e Cultura  
FUTUR – Fundo de Turismo  
GEOR - Gestão Estratégica Orientada para Resultados  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
INFRAERO – Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária  
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
MBTC - Programa Movimento Brasileiro do Turismo e Cultura  
MPT - Municípios com Potencial Turístico  
MT - Municípios Turísticos  
MTUR - Ministério do Turismo  
OEX - organizações executoras do programa  
OMT - Organização Mundial do Turismo  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PANTUR - Plano Nacional de Turismo  
PAT - Perfil da Área Turística  
PDITS - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável  
PDTUR - Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul  
PLANTUR – Plano Nacional de Turismo  
PNMT - Plano Nacional de Municipalização do Turismo  
PNT - Plano Nacional de Turismo  
PRD - Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste  
PRODETUR/NORDESTE - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro  
PRODETUR/SUL - Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul  
REPAMS - Associação de Proprietários de Reservas Particulares de Mato Grosso do Sul  
RINTUR – Roteiros de Informações Turísticas  
SANESUL - Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul  
SCEL - Fundação de Estado de Cultura, Esporte e Lazer

SEBRAE – Serviço Nacional de Apoio as Micro e Pequenas Empresas

SEINFRA - Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e Habitação

SEMA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SEMAC –Secretaria de Meio Ambiente e Cultura

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SEPROTUR - Secretaria de Estado da Produção e do Turismo

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

UCDB – Universidade Católica Dom Bosco

UEMS – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

UFMS – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

UNIDERP – Universidade Para o Desenvolvimento da Região do Pantanal

## RESUMO

A partir da década de 1990, o município de Bonito, localizado na porção Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul, passa a receber um elevado número de turistas, atraídos por seus recursos naturais de composição cárstica, como grutas, cachoeiras e rios de águas transparentes. A economia do município, antes baseada na agropecuária e extração mineral, busca adaptar-se à nova atividade em expansão, o turismo. Com o advento dos turistas, muitas residências são transformadas em pousadas, agências de turismo são abertas, investidores da área hoteleira passam a aplicar seu capital na cidade, além de bares, restaurantes, lojas de souvenirs, que são instalados para atender às novas exigências do mercado turístico. Neste contexto de intenso crescimento, analisa-se o papel do Estado, como regulador e fomentador da economia, por meio das políticas públicas para o setor turístico; e aliadas ao Estado, no gerenciamento direto do turismo bonitense, a representatividade das organizações sociais explicita a força da iniciativa privada na sociedade local. O objetivo deste trabalho sustenta-se, portanto, na análise das repercussões das políticas públicas nacionais, estaduais e municipais para o turismo em Bonito, procurando discutir as implicações sócio-espaciais, a partir da década de 1990, situando os limites e as possibilidades destas no município, que passa a atribuir papel ao turismo, como um dos setores prioritários de sua economia e de suas ações. Por meio de pesquisa de campo e levantamento de dados junto aos agentes do segmento turístico, foi possível identificar as reais transformações ocorridas no território de Bonito, em função do incremento da atividade turística, onde afinal, uma nova configuração sócio-espacial pode ser percebida.

Palavras-Chave: Espaço Turístico; Organização Social; Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Since 1990's, Bonito's town, located at Southwest of Mato Grosso do Sul state, starts to receive a considerable number of tourists, attracted by the natural resources, like calcarian caves, waterfalls and transparent rivers. The local economy, before based on cattle raising, agriculture and mineral extraction, try to adapt to a new activity in expansion, the tourism. When the tourists arrived, many residences are transformed in hotels and Inns, agencies of travel are opened, investor of hostelry sector applying your capital in this place, as well pubs and restaurants, souvenirs stores are instilled to answer the new exigencies of tourist trade. In this context of intense growing, is analysed the function of State, like regulator and promoter to the economy, though public politicians for the sector. Besides the State, in the management of Bonito's tourism, the representatively of social organisations, shown the power of private initiative on local society. This work intent to analyse repercussion of national, estate and municipal public politicians, for the tourism in Bonito, intending discuss social and spatial impacts, from 1990's, situating limits and possibilities of this in the town, which starts to attribute important position for the tourism, like one of the priorities sectors in the local economy and public actions. Through interviews and research, was possible identify real transformations happened in this town, because of tourism increment, where a new space configuration can be realised.

KEYWORDS: Touristic Space; Social Organisation; Public Politician.

## INTRODUÇÃO

O turismo como atividade moderna, cuja expansão em nível nacional atinge a partir da década de 1970 o campo acadêmico, passa a ser discutido, a priori, mercadologicamente, a fim de atender às necessidades da reprodução capitalista. Estudos científicos na área são raros e precários, sendo que no ceio acadêmico os estudantes são, via de regra, preparados para atender à demanda de mão-de-obra “qualificada”, ficando, pois, alienados da complexidade que tal atividade possui. Com formação na área acima descrita – Bacharelado em Turismo – optou-se por realizar um estudo relacionado ao turismo dentro de um Programa de Mestrado em Geografia, objetivando uma análise mais relevante e reflexiva do assim denominado “fenômeno”.

No íterim do período estipulado para a conclusão do estudo, que é de dois anos, as análises e leituras referentes à pesquisa buscaram explicar as reflexões mais relevantes e enriquecedoras ao tema, cabendo salientar que análises mais aprofundadas necessitariam de maior espaço de tempo.

A atividade turística por sua multidisciplinaridade e dinamicidade tomou um impulso de tamanha dimensão, que despertou o interesse de estudiosos das mais variadas áreas do conhecimento, cujos debates e análises não possuem grande ou nenhuma homogeneidade, divergindo muitas vezes no ceio de uma mesma ciência. Assim têm-se a Geografia, a Economia, a Sociologia, a Antropologia, entre outras, com estudos direcionados a temas relativos ao turismo.

Essa ausência do que talvez possa se chamar “coesão” de análise, muito se relaciona ao que Ouriques (2005, p. 26) menciona como caminhos obscuros do pós-modernismo, que o pensamento social nas universidades tem trilhado. Caracterizando-se “pelo desprezo às tentativas de teorização geral, pelo abandono completo das grandes teorias explicativas da sociedade, pela proclamação do ‘fim da história’ e dos paradigmas.” Esse período em que vivemos, marcado pela reprodução de idéias importadas, necessita, segundo ele, de urgente descolonização do pensamento.

Na atualidade, uma das questões mais debatidas, devido aos consideráveis números que o turismo expressa seja de praticantes ou números financeiros, é aquela voltada à espacialidade, idéia reforçada por Santos (1994a, p. 45) ao salientar o conjunto de sobreposição de sistemas de ações e sistemas de objetos requeridos pelo uso turístico do espaço, que distingue o lugar turístico da atualidade de “outros lugares”.

Na Geografia estudar as questões relativas à temática espacial no turismo

(BARROS, 2002; CRUZ, 2001; LUCHIARI, 1999; MORETTI, 2000; OURIQUES, 2005; PEARCE, 2002; YAZIGGI, 1998)<sup>1</sup>, abrangendo diversos processos e forças de produção de um território na transformação de um dado local em local turístico como meios de hospedagem, de transporte, restauração (empresas do ramo de alimentação, como bares, lanchonetes e restaurantes), agenciamento, comércio e demais serviços que o compõem, têm se tornado comum, uma vez que o estudo do espaço é inerente à Geografia.

Somente no final do século XX é que se começou a focar o turismo a luz da Geografia Crítica. A busca de compreensão sobre as contradições no processo de apropriação e produção do espaço impulsionado pelo turismo, que em última análise não está separado da lógica industrial de apropriação e produção do espaço, demanda reflexões e pesquisas empíricas para se chegar a sínteses que expliquem como o turismo se relaciona com o espaço. Isso porque a própria definição de turismo é polissêmica.

O turismo pensado a partir dos atores privados é algo tradicionalmente realizado pelo curso de Turismo, mas entende-se que hospedagem, transporte e alimentação não são o mesmo que turismo, ainda quando há somatória destes setores. Pois, o turismo seria mais um conjunto de valores intangíveis que mudam a cada tempo e cuja mercantilização esbarra não nas diferentes formas de paisagem e sim nos valores culturais que se constroem sobre elas.

Logo, pensar em análise do turismo, não seria pensar nas dinâmicas contemporâneas de apropriação da natureza? Portanto, o modo como se dá a apropriação do espaço geográfico pelo turismo depende das políticas públicas implementadas no local, visto que a esta “cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento sócio-espacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada” (CRUZ, 2001b, p.09).

Nesta perspectiva, de intensa expansão de estruturas erigidas para atender a fins turísticos, efetuou-se uma pesquisa concernente à regulamentação e ordenação dessa produção e reprodução do espaço geográfico, analisado através da ação das políticas públicas de turismo no município de Bonito, Mato Grosso do Sul, que passa por um crescimento acelerado da atividade turística, tendo as bases locais econômicas, sociais, culturais e principalmente espaciais (re) estruturadas em função desta.

O município de Bonito foi escolhido como estudo de caso devido ao seu despontamento no mercado turístico nacional e internacional, a partir da década de 1990.

---

<sup>1</sup> Não pretendemos homogeneizar as análises desses autores, apenas destacar alguns dos quais estudam a temática, enfocando o espaço como base do desenvolvimento do turismo.

Fato devido às características paisagísticas da região, onde o município está inserido, a microrregião da Serra da Bodoquena, que assentada sobre formação geológica de origem cárstica, possui rios de águas transparentes, cachoeiras, grutas, entre outros cenários atrativos a exploração turística.

Bonito, que é o município do Estado mais divulgado pela mídia, recebe crescente número de visitantes, sendo que no período de 1996 a 2001, o número de turistas aumentou de 107.699 para 177.684. No de 2000, uma média de 15 mil estrangeiros, foi registrada, representando cerca de 12% do total de turistas que visitaram a região (PDR, 2002).

Desta forma, a partir da década de 1990, com o advento do ecoturismo em nível mundial, o município passa a ser demandado e a receber consideráveis correntes de turistas em busca de seus atrativos naturais, despertadas por forte campanha publicitária empreendida. Afinal, “a mercadoria-paisagem é socialmente produzida como matéria-prima do turismo” (OURIQUES, 2005, p.49).

O presente trabalho analisa o instrumento de planejamento, que é válido na medida em que permite resolver problemas ou dificuldades concretas, numa perspectiva histórica e crítica de uma determinada realidade. Atualmente, o planejamento, embasado na Geografia, reconhece as capacidades e os interesses locais e regionais e as realidades dos grupos humanos e econômicos que atuam em suas respectivas áreas (MOLINA E RODRIGUEZ, 2001).

O planejamento do turismo, ou seja, a escolha do turismo como um dos setores prioritários da política governamental, consolida a inserção do Estado em um novo contexto. A essência do planejamento – na fase liberal do capitalismo – se manifesta no turismo pela produção de novos territórios<sup>2</sup>, sintonizados com uma demanda internacional. A intervenção pública volta-se, assim, para reproduzir a espacialidade, uma vez que, ao contrário da retificação das relações de produção, não existe uma lei de valor do espaço (LIPIETZ, 1988, p. 127).

São analisadas, portanto, as políticas de planejamento territorial do turismo em Bonito, procurando discutir repercussões sócio-espaciais, a partir da década de 1990, situando os limites e as possibilidades do planejamento governamental nesse município, que passa a atribuir papel ao turismo como um dos setores prioritários de sua economia e

---

2 Território: aqui a referência é relativa a um território turístico, dentro do urbano ou mesmo do rural. Pode-se falar talvez em território dentro de outro território, o território turístico dentro do território municipal, pois sua estruturação, apesar de se utilizar das bases e serviços do território municipal, tem leis e condições próprias de atuação e manutenção. Baseados principalmente na imagem do local, através de uma

de suas ações.

Considerando-se que as políticas públicas estimulam variáveis para o desenvolvimento da atividade econômica baseadas no turismo e relacionam-se diretamente com a inserção deste (turismo bonitense) no setor econômico regional, nacional e internacional, e são reguladas pelo discurso do desenvolvimento sustentável com base local. Parte-se das seguintes problematizações: Qual a relação das políticas públicas nacionais e estaduais sobre o desenvolvimento do turismo local? Existem políticas públicas e/ou ações municipais para o turismo? As políticas públicas existentes são eficazes para o desenvolvimento do turismo local?

Finalmente, o objetivo principal é analisar as implicações das políticas públicas para o turismo sobre a expansão da atividade turística no município de Bonito, considerando-se que o ordenamento do território define-se por um processo de planejamento, que envolve uma estratégia para melhorar e disciplinar as relações entre os aspectos ecológicos e sócio-econômicos dos sistemas ambientais. Sendo ainda complementado por outros objetivos que norteiam o corpo do trabalho:

- Levantar as políticas e os planos nacionais, estaduais e municipais, voltados para o turismo, analisando de forma conjunta e correlacionada;
- Analisar a eficiência e a efetividade das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo no município;
- Analisar o papel do Estado no desenvolvimento do turismo local;
- Analisar os investimentos públicos em infra-estrutura e fomentos à instalação de equipamentos de apoio turístico;
- Analisar o direcionamento que o turismo em Bonito está tomando, a partir das políticas públicas.
- Verificar quais os segmentos do turismo que estão sendo mais beneficiados pelas políticas públicas.
- Subsidiar futuros estudos e/ou planejamentos, bem como ações que visem melhorar a qualidade do produto turístico local e fomentar o desenvolvimento da região.

De grande relevância é a menção de que em Bonito, assim como em muitos outros lugares onde o turismo se apropriou de territórios, não foi a demanda quem fomentou o turismo e sim as empresas organizadoras. Discurso freqüente dos agentes do turismo é que

---

reformulação do espaço local e forte campanha publicidade, através do qual há uma valorização das virtudes dos lugares através da mercantilização.



a turistificação vem antes do planejamento, mas intenta-se aqui deixar claro que isso se dá porque após a divulgação das atratividades do local, não há planejamento para o recebimento da demanda, uma vez que ainda não se estima a dimensão desta. Em decorrência deste procedimento muito perdem as localidades, tanto em termos financeiros como sociais, pois o impacto de correntes turísticas incide sobre os territórios, alterando ambientes e culturas, principalmente pela influência do capital.

Assim, os lugares turísticos não são descobertos pelo público a revelia, como muitos acreditam ou pregam, pois o marketing seja em maior ou menor intensidade influencia diretamente para a “descoberta” dos destinos atrativos ao turismo.

Em Bonito, além das campanhas publicitárias, os organizadores públicos aliados aos privados se organizaram, a fim de estruturar um turismo diferenciado, baseado no associativismo, onde a iniciativa privada atua fortemente junto ao poder público, defendendo seus interesses e projetando formas de viabilizar e manter a atividade como fonte de renda para o município.

Com as discussões desta pesquisa, espera-se auxiliar no enriquecimento e na compreensão das análises do turismo como atividade criada e possibilitada pelo capitalismo, que mesmo planejada pelo Estado, só subsiste pelas ações da iniciativa privada, que detém maior quantidade de capital e que através de investimentos neste setor tem a possibilidade de acumular ainda mais, devido à credibilidade e força desta no mercado moderno.

Com vistas a maior compreensão do turismo como atividade moderna e dirigida pela produção capitalista do território, o trabalho foi organizado em quatro seções:

Inicia-se a primeira seção, com a descrição do desenvolvimento do turismo no município de Bonito, partindo de relatos históricos concernentes à atividade turística, bem como apresentando a estrutura de atendimento ao turista e as entidades envolvidas no gerenciamento do turismo local.

Na segunda seção, realiza-se uma reflexão sobre o turismo, através de discussões sobre o ideário desenvolvimentista na atividade turística, buscando ao final analisar as políticas públicas sob a ótica deste ideário, levantando pontos afetos à sustentabilidade tão pregada na contemporaneidade bem como a moderna relação do turismo nesse discurso capitalista.

Apresenta-se ainda nesta seção o papel do Estado para o desenvolvimento do turismo, bem como o interesse deste sobre a atividade, desde questões jurídicas e institucionais, a teorias históricas sobre a relação herdada entre Estado e turismo.

O histórico das políticas públicas no Brasil é apresentado, em ordem cronológica, na terceira seção, sendo analisadas as principais políticas a partir da década de 1990, marcadamente o Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), passando pela criação do Ministério do Turismo, já em 2003, e o Plano Nacional de Turismo (PNT), em nível nacional.

As políticas públicas no Estado de Mato Grosso do Sul são apresentadas, referendando os principais planos e programas que compõem a dinamicidade do turismo estadual, sendo eles, em ordem cronológica, o Plano Regional de Desenvolvimento do Turismo (PDTUR), o MS 2020 e o Programa de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste (PRD), o Plano de Ações para o Desenvolvimento do Turismo e o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul (PRODETUR/SUL).

São tratadas ainda nessa seção as políticas e ações voltadas ao desenvolvimento turístico no município de Bonito, passando pela administração pública através de suas metas como o Plano Diretor e propostas de instituições não públicas, que se processa principalmente por meio das associações e organizações não-governamentais existentes.

Os resultados efetivos e a análise dessas políticas, inseridas no cotidiano, encontram-se explicitadas na quarta seção, que trata da conformação territorial de Bonito, resultante das intervenções das Políticas Públicas. Nesta seção, são tratadas as transformações sócio-espaciais do território na última década, ilustrando a territorialização provocada pelo capitalismo por meio da atividade turística.

Cabe frisar que o período da pesquisa englobou justamente um período de transição política no município, compreendendo assim a troca de prefeito, vereadores e invariavelmente secretariados, sendo também acompanhado pela troca do corpo componente do Conselho Municipal de Turismo (COMTUR), principal associação de representação do turismo local.

Assim sendo, as entrevistas foram divididas em duas fases principais: a primeira no ano de 2004 e a segunda, já com as novas representações políticas, no primeiro semestre de 2005, permitindo a visualização das influências políticas, reflexo dos representantes detentores do poder de decisão.

No decorrer do trabalho, foram de grande importância as participações e reflexões estimuladas em seminários, simpósios e congressos, realizados por entidades científicas, públicas e privadas, em várias localidades do país, permitindo discussões e reflexões sobre questões relativas à temática do turismo, a qual abarca diversos assuntos afetos como territorialidade, lazer, trabalho, economia, entre outros.

As freqüentes discussões, em torno da pesquisa, realizadas com colegas, pesquisadores das universidades ou de empresas e órgãos públicos ou privados, também contribuíram para o enriquecimento e a seriedade do trabalho, ao passo que este não se baseou em uma ótica simplista e restrita, antes se abriu a debates e a formas expandidas do conhecimento.

# 1 - BONITO: ESTRUTURA , EVOLUÇÃO E REESTRUTURAÇÃO - O TURISMO COMO AGENTE (RE) PRODUTOR DO ESPAÇO

## 1.1. Localização geográfica e aspectos físicos

O município de Bonito, com área territorial de 4.934 km<sup>2</sup>, localiza-se na Microrregião Geográfica denominada Bodoquena, na porção Sudoeste do Estado de Mato Grosso do Sul. Em 2004, possuía população<sup>1</sup> estimada de 17.681 habitantes, segundo o IBGE, distando da capital do Estado, Campo Grande, 320 km, tendo como principais acessos a BR 262, BR 060 e BR 267. (Figura 1).

O tipo climático do município de Bonito é tropical quente sub-úmido, com duas estações bem definidas: chuvosa (entre outubro e abril) e seca (entre maio e outubro). A pluviosidade varia entre 800 e 1800 mm. A temperatura média anual varia entre 22° e 26° C, sendo que as máximas, entre setembro e outubro, vão de 40° a 42° C e as mínimas, entre junho e julho, variam entre 4° e 8° C (PRD, 2002).

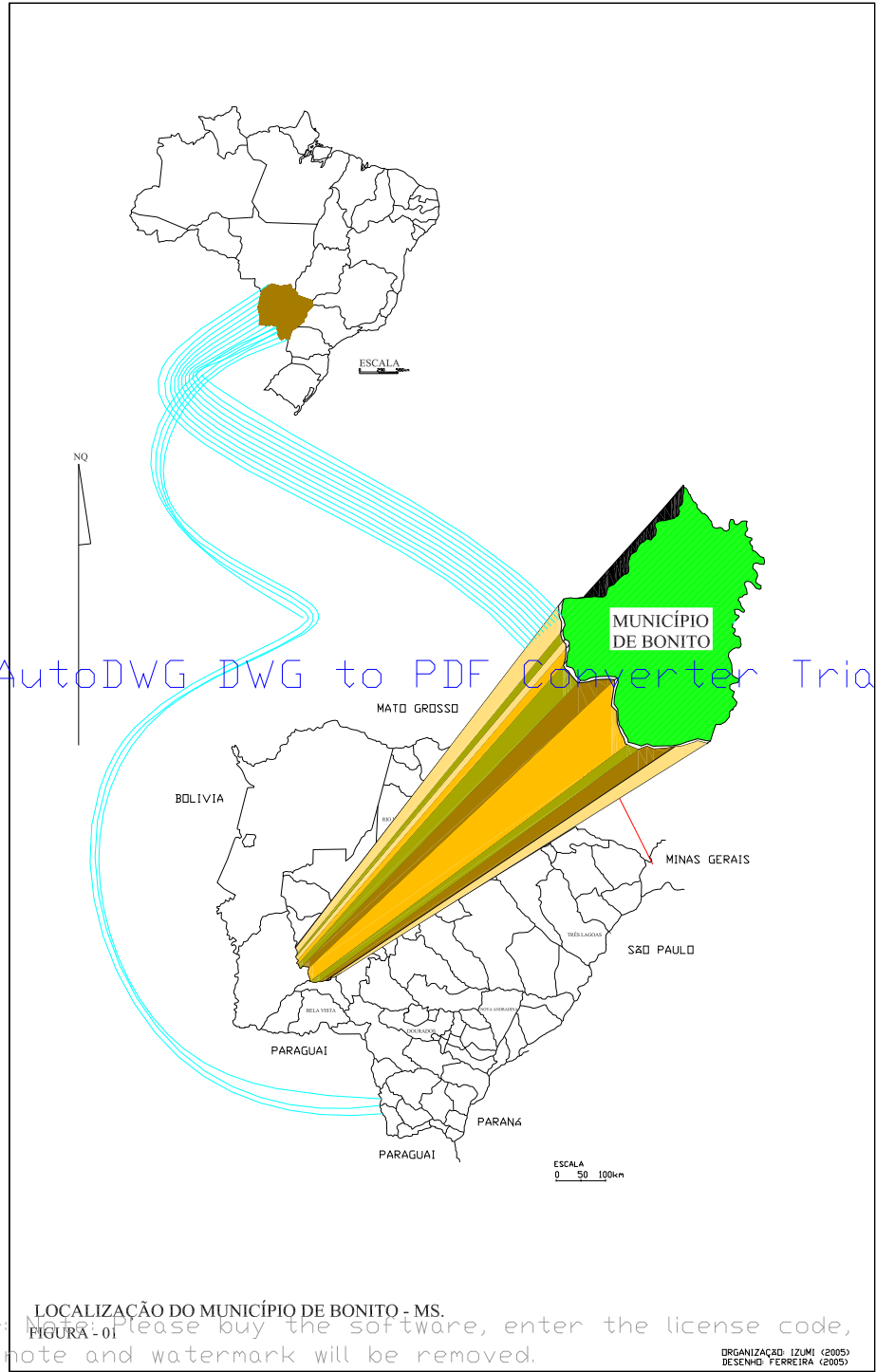
Segundo informações do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste (PRD, 2002), os processos geológicos e geomorfológicos que ocorreram na bacia do Rio Paraguai como um todo, determinaram importantes características dos recursos minerais da região. Condicionante dos processos ecológicos, o regime das águas possibilita a ocorrência de vários mananciais, cursos d'água cristalinos com cachoeiras e rios piscosos. Rochas calcárias ocorrem sobre o Complexo do Rio Apa, em Bonito e Jardim, onde é praticada a extração comercial do calcário, para ser usado na calagem de solos dos planaltos. Sendo que ainda existe um grande número de cavidades subterrâneas ainda não topografadas, além das quase 100 já registradas pela Sociedade Brasileira de Espeleologia.

O município possui cotas altimétricas que vão de 150 a 700 metros. Isso provoca a existência de diversos patamares topográficos, desde as planícies aluviais até os planaltos da Serra da Bodoquena.

Há considerável variação de solo na região, sendo que nas proximidades da Serra da Bodoquena há um predomínio de solos resultantes da decomposição dos calcários da

---

1. A população de Bonito aumentou em 53,95% entre os anos de 1980 e 2000, assemelhando-se a variação verificada para o estado de Mato Grosso do Sul.



LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BONITO - MS.

Note: Note: Please buy the software, enter the license code, the note and watermark will be removed.

Formação Bocaina e, em menor extensão, solos Podzólicos Vermelho-Escuros Latossólicos. Já na depressão de Bonito, a decomposição das litologias originou a formação de terra roxa estruturada similar a Eutrófica Latossólica, que originalmente era coberta por vegetação de Savana (Cerrado).

A cobertura vegetal da região apresenta um mosaico de formações que incluem o cerrado, cerradão, floresta decidual e mata ciliar. Favorecida pela variedade das espécies vegetais, a fauna também é muito rica.

A análise da vegetação revela o domínio da Savana (Cerrado) nas fisionomias arbórea densa, arbórea aberta e gramíneo-lenhosa, da Floresta Estacional Submontana e dos contatos entre esses tipos.

Bonito, bem como os demais municípios da região Sudoeste de Mato Grosso do Sul, constitui parte da 5ª Zona de Amortecimento da Reserva da Biosfera do Pantanal (DIAS, 2000, p.89), onde somente atividades compatíveis com os objetivos de conservação devem ser estabelecidas. Como uma medida para a preservação e conservação da região, o Governo Federal criou o Parque Nacional da Serra da Bodoquena.

## **1.2. Origem e desenvolvimento do município de Bonito**

O município de Bonito teve origem na Fazenda Rincão Bonito, terras remanescentes de doações recebidas ao final da Guerra do Paraguai por militares do exército brasileiro em pagamento pelos serviços prestados. As bases econômicas deste município, se desenvolveram sobre três atividades principais: extração mineral, pecuária e agricultura.

No início do século XX, a pecuária passou a ser a mola mestra do desenvolvimento regional, tendo seu crescimento como atividade econômica considerável a partir da década de 1950, quando da instalação da Colônia Agrícola Nacional de Dourados, aliado a boa qualidade dos campos, clima propício e abundância de águas, iniciando-se ao mesmo tempo as charqueadas para a produção de carne de sol.

Da mesma maneira, a dinamização da agricultura nas terras douradenses fez com que essa atividade se expandisse para outras áreas do Estado, atingindo o município de Bonito. A principal cultura a ser introduzida no município foi a da soja. Porém, a partir de 1986 ocorre queda acentuada da área plantada, que neste ano atinge uma área de 43.521 ha, no ano de 2002 cai para 11.120 ha, ou seja, a área ocupada pela agricultura, atualmente, corresponde a apenas 25,6% do que fora no passado.

Além da falta de financiamento e incentivos por parte do Estado a partir de 1980, outro elemento importante na decadência da agricultura local foi a questão ambiental, que ganha força com o crescimento da atividade turística e o fortalecimento do discurso ambientalista.

Assim, até o início da década de 1990, o município apresentava uma estrutura econômica de base rural, com predominância de atividades do setor primário, como a pecuária de corte e a soja.

Na mineração, diferentes tipos de minérios como calcário, cobre, chumbo, urânio, dolomito e mármore, além de pedras para construção e argila, são encontrados. A extração do calcário constitui-se ainda importante atividade dentro da economia do município que, em fins da década de 1990, correspondia a 60% da produção estadual. Pode ser verificado, conforme números do IBGE (2004), que no ano de 2002, 11 das 29 atividades industriais instaladas em Bonito eram enquadradas no item minerais-não-metálicos, sendo, portanto, a extração mineral a principal atividade do setor industrial bonitense.

Atualmente, o turismo se apresenta como uma das principais atividades econômicas do município e a maior geradora de emprego, devido ao declínio em que a agricultura entrou, bem como a participação relativamente pequena que a indústria tem no montante da economia, além dos parques postos de trabalho que a pecuária gera (LOMBA, 2004).

A preocupação com a questão ambiental e a divulgação da riqueza natural do Estado de Mato Grosso do Sul favorecem a prática do turismo ecológico. Sendo que a região Sudoeste é beneficiada pela riqueza de fauna e flora, pela abundância em recursos hídricos, pela existência de fazendas para a prática do ecoturismo e, também pela diversidade de atrativos histórico-culturais.

Com o turismo, Bonito passa a ter no comércio um outro forte componente da sua economia, e conseqüentemente, o setor passa a responder por boa parte dos empregos gerados no município. O comércio local se fortaleceu a partir da década de 1990 para atender o turista que visita a região. Somente entre 1998 e 2002, foi constatada uma variação de 60,8% no total de estabelecimentos varejistas implantados nesta cidade. Este considerável aumento nos dados reflete a importância que adquire o comércio no município, sendo que a tendência estadual é de estabilidade em relação a número de estabelecimentos comerciais implantados (LOMBA, 2004).

Ainda não se têm dados oficiais sobre a movimentação financeira do turismo mais recente, no entanto é interessante dizer que, em 1999, a movimentação foi de 17 milhões de reais (BONITO, 2004).

### 1.3. A implementação do turismo em Bonito

O turismo em Bonito sustenta-se sobre a venda de belezas cênicas, ou seja, de suas paisagens e cenários ecologicamente atraentes ao mercado. Os atrativos naturais situam-se no entorno da Serra da Bodoquena (Figura 02), que é formada por um maciço de rochas calcárias sobre as quais foi esculpido um relevo com formas atípicas, marcado por rios de extrema transparência e cachoeiras, a ponto de Bonito ser conhecido como um local onde a “água é uma festa” (BOGGIANI, 2001).

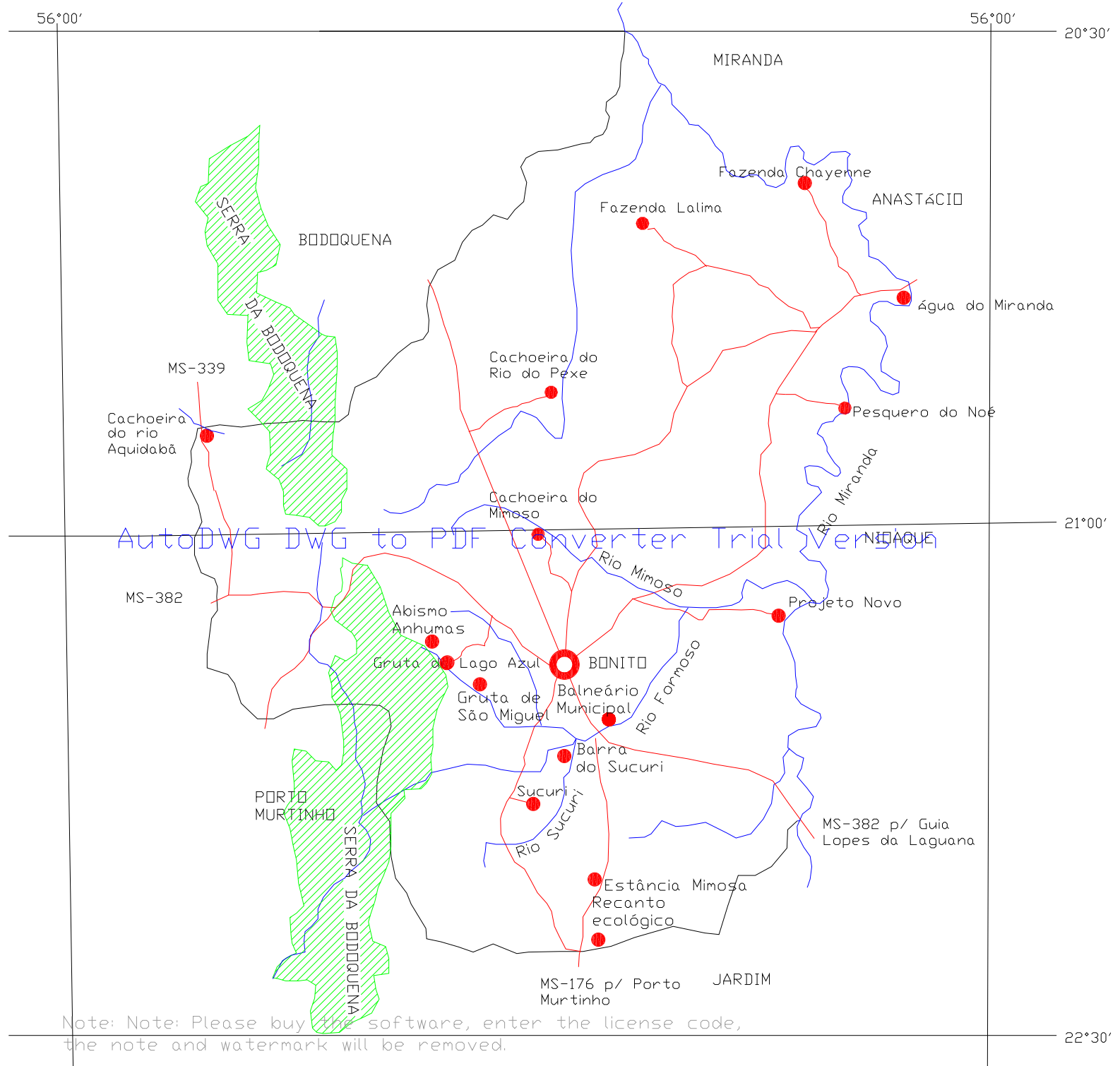
A partir da década de 1990, com o advento do ecoturismo em nível mundial, o município começa a receber correntes de turistas em busca de suas belezas cênicas, despertadas nacionalmente após reportagem exibida no programa Globo Repórter, em 1995.

Segundo VARGAS (2001), até a década de 1970, os únicos atrativos visitados de Bonito eram a Gruta do Lago Azul e a Ilha do Padre (anteriormente conhecida como Ilha de Santa Cruz), freqüentados principalmente pelos moradores do município, sendo pouco conhecidos fora dele.

Na década de 1980, foram realizados levantamentos do potencial espeleológico da região, com estudo e mapeamento de cavernas, para o projeto “Grutas de Bonito-Diretrizes para um manejo turístico”. Projetos de infra-estrutura para visitação foram apresentados para as cavernas com potencial turístico como as grutas do Lago Azul e de Nossa Senhora Aparecida, tombadas posteriormente como Patrimônio Natural, tendo seus terrenos adquiridos pelo governo Estadual.

No final desta década de 1980, surge uma nova corrente, mais consciente, que usa o elemento natureza, através dos esportes ecológicos, como pretexto para descoberta, necessitando que esta esteja preservada e assim permaneça. Um novo mercado é criado. Ocorrendo então, em Bonito, um discreto aumento de visitantes, que procuravam também o Aquário Natural, as Cachoeiras do Mimoso e o Rio Sucuri, além do passeio de Bote, quando alguns proprietários de terra começam a despertar para a possibilidade de aproveitamento do potencial daquilo que dispunham, “ou seja, passam a vislumbrar a chance de consorciar as atividades agropecuárias, base da economia regional, com a atividade turística, através da exploração dos atrativos existentes em suas propriedades” (VARGAS, 2001, p.141). A partir dessa década de profusos investimentos no setor turístico, a população local e de cidades vizinhas têm a possibilidade de usufruto dos atrativos de Bonito reduzida, devido à valorização dos mesmos.





Note: Note: Please buy the software, enter the license code, the note and watermark will be removed.

Por meio do Decreto Municipal 076/85, aprovado em 14/04/86, foi desapropriada uma área para ser transformada em um Balneário Municipal, em 1988, atendendo a interesses da comunidade local, quando descartada a possibilidade da mineração vir a ser a redenção econômica de Bonito (BOGGIANI, 2001). Concomitantemente, a esta fase, iniciaram-se os passeios de bote inflável no rio Formoso, que veio a ser o primeiro empreendimento turístico propriamente dito de Bonito, para o qual foi criada a primeira agência de turismo de Bonito, a Hapakany, a qual também organizava visitas à Baía Bonita, atual Aquário Natural, e às grutas do Lago Azul e Nossa Senhora Aparecida.

Em 1993, o fluxo de turistas experimentou um aumento expressivo após a transmissão em rede nacional de diversos documentários sobre a região. São deste período as primeiras experiências de limitar o número de visitantes em alguns passeios (COMTUR, 2004). Pois, devido à origem calcária, os atrativos turísticos de Bonito são muito frágeis, correndo risco de degradação frente a uma exploração turística desordenada. Para manter a sustentabilidade desta atividade econômica, diversas medidas foram tomadas a fim de coordenar a exploração turística sem comprometer o meio ambiente, sendo aceita por toda a comunidade bonitense, como por exemplo, o estabelecimento da capacidade de carga e a visitação dirigida e coordenada pelas agências.

Segundo Boggiani (2001), dois fatos podem ser considerados como marco do início do processo que tirou a região do amadorismo e a colocou no caminho da profissionalização da atividade turística: A Expedição Franco-Brasileira Bonito 1992, com exploração subaquática das cavernas da região, responsável pela sua divulgação na imprensa nacional e a realização do primeiro Curso de Formação de Guias de Turismo.

A realização do primeiro Curso de Formação de Guias de Turismo, iniciado em 14 de dezembro de 1992, foi patrocinado pelo Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) e pela Prefeitura Municipal de Bonito, por iniciativa do Sr. Aurélio Rosas, na época diretor de Turismo da Companhia de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso do Sul (CODEMS) e coordenado pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. A estruturação do curso enfatizou a conscientização ambiental através do conhecimento científico. Confirmando tal assertiva Boggiani (2001, p. 151) afirma:

A organização do turismo é marcada por forte componente ambiental e interesse na correta informação científica sobre geologia, flora e fauna, o que é realizado através dos guias de turismo constantemente treinados por pesquisadores que desenvolvem suas pesquisas na região.

Com a formação desses profissionais capacitados, os proprietários das fazendas com potencial turístico deram maior credibilidade à implementação da atividade turística, agora mais seguros quanto à preservação ambiental de seus patrimônios. Decorrente disso, iniciou-se a abertura de novos passeios, a ponto de, em 1996, a região apresentar 24 atrativos em exploração e, em 1997, 19 agências de turismo já se encontravam instaladas, algumas delas de propriedade dos guias de turismo, que atualmente encontram-se organizados através de uma associação profissional, a Associação de Guias de Turismo de Bonito (AGTB), criada em fevereiro de 1994 (MUTCHNIK e MORALES, 2000). Segundo recente estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, os guias recebem entre 14% e 20% dos valores pagos pelos turistas para cada atividade (BARBOSA e ZAMBONI, 2000).

Os primeiros guias juntamente com os fazendeiros locais, foram quem implementaram o turismo em Bonito, sendo sujeitos da valorização do solo, por meio da criação de equipamentos e promoção e venda do produto “natureza”.

Atualmente, Bonito é o município mais divulgado pela mídia do Estado e recebe crescente número de visitantes, segundo dados da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (2004). No período de 1996 a 2004, o número de turistas que visitaram o município aumentou de 107.699 (1996) para 226.786 (2004), o que representa um crescimento de 110,573 % (ISSQN-BONITO, 2005). Apenas para ressaltar a evolução do número de visitantes, nos últimos três anos (2002-2004), segundo dados da Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Bonito, o município recebeu um fluxo de turistas de 649.286 pessoas. Sendo que anualmente registra-se cerca de 70.000 pessoas (COMTUR, 2004), o que posiciona o setor turístico como responsável por aproximadamente 56% dos empregos gerados, direta e indiretamente.

O perfil desta massa de turistas que visitam Bonito é, segundo Mariani (2000), composto por 19% de estrangeiros e 81% de brasileiros, sendo estes últimos provenientes do oeste Paulista e do Paraná, devido à proximidade geográfica. No que tange aos turistas estrangeiros, os países mais representativos na emissão de turistas são Holanda, com 50% do total de visitantes, Paraguai, Alemanha e Suíça, com 10% cada e os 20% restante, provenientes de outros países.

Conforme pesquisa dos universitários da UNIGRAN-FUNLEC (2004), 14% da população está empregada diretamente no turismo. Cerca de R\$ 30,00 de tributo diário por turista é arrecadado para o município. Assim, no tocante a receitas orçamentárias do ano de

2002, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) arrecadou R\$ 252.278,31 e o ISS R\$ 462.356,66 (IBGE, 2004).

Como na maior parte dos lugares turísticos a sazonalidade é um fator imperante nas variações econômicas, assim também é em Bonito, que possui dois períodos de alta estação anuais, sendo coincidentes com as férias escolares tanto brasileiras como européias, que compreende meados dos meses de dezembro a fevereiro e junho a agosto.

Devido a essa sazonalidade que acomete o turismo local, interferindo diretamente na economia local, os dirigentes da atividade, como medida para manter um fluxo relativo de turistas nos períodos de baixa temporada, propuseram nos últimos anos dois eventos expressivos: o Festival de Inverno e o Festival da Guavira.

O Festival de Inverno, ocorre em Julho, período de férias escolares, quando a utilização dos atrativos principais de Bonito, que estão diretamente ligados a banho é prejudicada pelas baixas temperaturas. Assim, o Festival tem a finalidade de conquistar um novo nicho de mercado, ligado a eventos, para suprir uma deficiência de turistas de natureza, abrindo desta maneira, o leque a uma gama mais diversificada de público.

Por outro lado, o Festival da Guavira, que ocorre geralmente em novembro, tem como objetivo atrair com maior expressividade um público mais regional, devido a valorização da cultura local. Assim, este, ao contrário daquele, possibilita maior inserção da população local, não segregando-a como ocorre durante a maior parte do ano e também durante o Festival de Inverno, onde o público principal é “forasteiro”, ficando a população local relegada em seu próprio cotidiano, não interagindo, em geral por motivos identitários.

Partindo-se, portanto, de uma evolução temporal, dos idos da década de 1990, quando o turismo começa a ser explorado em Bonito até os primeiros anos do século XXI, nota-se, portanto uma diversificação da base econômica do turismo. As incipientes estruturas existentes para o atendimento do turista são diversificadas, novos equipamentos são implantados com finalidades exclusivas de atender às aspirações desta nova função mercadológica, além das novas atividades produzidas, buscando uma diversificação de nichos de mercado. Esta mudança provoca alterações na estrutura econômica da cidade, como a falência das chamadas pousadas familiares e a inserção de grandes empreendimentos hoteleiros.

#### **1.4. Infra-estrutura e equipamentos para o turismo**

O município de Bonito apresenta uma infra-estrutura para o turismo que foi

consolidada nas últimas décadas, fruto da iniciativa do poder público local, das organizações sociais e de empresas privadas que lá se instalaram. Diversos equipamentos voltados a atender à função turística também foram aí instalados, como receptivos nos atrativos nas propriedades rurais, agências de viagem e turismo, hotéis, bares e restaurantes, empresas de transporte e uma faculdade de Turismo.

Um dos principais pontos de entrave para o desenvolvimento do turismo em Bonito era o acesso viário, tanto pela distância dos principais centros nacionais e rotas de mercado, como pelas condições das vias de acesso. Como afirma Acerenza (*apud* BARRETO, 1995), os atrativos, juntamente com as facilidades e o acesso, constituem o produto turístico, porque um fator geográfico relevante ao turismo é a localização do lugar, uma vez que interfere nos fluxos.

Este ponto foi em parte solucionado com a implantação do aeroporto internacional e do acesso rodoviário pavimentado em direção ao município de Guia Lopes da Laguna e a partir deste para Campo Grande e Dourados, as duas maiores cidades do Estado. As reivindicações mais recentes da comunidade bonitense visando o desenvolvimento do turismo local recaem sobre a pavimentação do acesso rodoviário com o município de Bodoquena, a manutenção das vias de acesso aos atrativos na área rural e a consolidação da implantação do aeroporto.

Atualmente, aponta-se a má conservação das vias internas de acesso aos principais passeios como um problema, porém essas estradas recebem manutenção freqüente, providas pela Prefeitura Municipal, por meio dos órgãos responsáveis. Afinal, como afirma (BARRETO, 2003, p.33):

cabe ao Estado construir a infra-estrutura de acesso e a infra-estrutura básica urbana – que também atende à população local – e prover de uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares) cujo papel é planejar e controlar os investimentos que o Estado realiza – que permitem o desenvolvimento da iniciativa privada, encarregada de construir equipamentos e prestar serviços – retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

As obras de pavimentação da rodovia MS-382, que liga a cidade de Guia Lopes da Laguna a Bonito, foram iniciadas em novembro 1992, contribuindo para maior degradação ambiental da região, realizando desmatamentos até mesmo da mata ciliar entre os rios

Formoso e Formosinho, próximos ao Balneário Municipal, sem a autorização do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), acarretando em processo de compensação judicial, sob pena de reflorestamento e construção de ciclovia na pista no trecho entre Bonito e o Balneário, de aproximadamente 5 km, sendo que apenas a ciclovia foi efetivada até o presente momento.

Em 1996, a deficiência na infra-estrutura de acesso era apontada como uma das maiores problemáticas para o desenvolvimento do turismo em Bonito. As condições da MS-382, rodovia que liga Guia Lopes da Laguna a Bonito, era o centro das discussões, devido a um trecho de aproximadamente vinte quilômetros que ficou sem ser pavimentado, pois foi paralisada por falta de verba, retomada em 1999 e concluída já no início da presente década. Sendo que por um lado representava atraso e impedimento para o desenvolvimento da atividade para os políticos e empresários locais, e por outro funcionava como limitação ao fluxo de turistas, que representava uma ameaça ambiental para os ambientalistas.

O Aeroporto Internacional de Bonito como resultado das reivindicações do *trade* turístico local, foi implantado no dia 02 de abril de 2004 com capacidade para receber aviões de linhas comerciais e rota nacional, consolidando Bonito definitivamente como roteiro do turismo nacional, fomentando a demanda para o lugar. O aeroporto foi construído em parceria entre os governos federal, através do Departamento de Aviação Civil (DAC), o estadual e o municipal, que doou a área. Vale, porém, ressaltar que o aeroporto ainda não se encontra em funcionamento, uma vez que não possui a infra-estrutura mínima para recepção de vôos. Segundo o presidente do COMTUR do ano de 2004, sr, Mário, apenas após a iluminação da pista, a construção do receptivo e a instalação de um destacamento do Corpo de Bombeiros no município é que realmente estará efetivada a implantação do aeroporto e este entrará em pleno funcionamento, sendo que, até o presente momento, este constitui apenas em uma estratégia de marketing e uma estratégia para captar divisas e investimentos para o local.

Relacionado a estrutura dos receptivos de atrativos, Rushmann (2002) afirma que o produto turístico natural baseia-se na venda dos aspectos ambientais das localidades e a estrutura receptiva deve ser pequena, refinada, integrada e harmoniosa em relação ao meio, assim se as regiões ou localidades decidem investir no turismo, elas devem considerar também a qualidade do meio ambiente e cabe-lhes a decisão de estipular um custo de manutenção da natureza. Desta maneira, os debates em torno da implantação do aeroporto no município enfrentou um processo de aceitação, considerando-se não apenas os aspectos

naturais, mas também àqueles de cunho sócio-econômicos, considerando que a abertura do mesmo acarretaria grandes alterações no comércio da capital, pois transferiria grande contingente de passageiros de Campo Grande, para Bonito.

Barros (2002, p. 66) afirma ainda que

as difusões das infra-estruturas de alojamento, sejam hotéis, pousadas, campings ou casas de veraneio, de transportes e demais serviços associados à função turística se vão realizando com o tempo. Este tempo é o da acumulação de efeitos e artefatos na paisagem, ou tempo histórico cumulativo. As paisagens continentais de função turística se vão modificando pelo recebimento das infra-estruturas, pelas mudanças nos arranjos dos elementos paisagísticos, pelas alterações nos estilos de vida e perfis da demanda e, desta maneira, se dá a dinâmica histórico-geográfica das paisagens.

Em concordância com tal afirmação, registra-se em Bonito a instalação de novas estruturas turísticas como filiais de operadoras de turismo da capital do Estado como a Impacto Tour e West Tour, com o intuito de não perder o espaço no mercado, com a implantação do novo aeroporto, o que pode provocar o redirecionamento dos fluxos de Campo Grande diretamente para Bonito, reduzindo as vendas e principalmente uma queda vertiginosa no setor de transportes que efetuam os *transfers* terrestres.

Grande parte da infra-estrutura turística de Bonito foi implantada a partir de 1993, quando o turismo toma maior impulso (VARGAS, 2001). A título de comparação, no final da década de 1980, o município possuía apenas 5 hotéis, com um total de 96 quartos ou apartamentos (IPLAN, 1989, p. 113). Segundo Lomba (2004), Bonito possuía, em 2003, cadastrados pela Prefeitura Municipal, um total de 77 hotéis e pousadas, 09 áreas para camping, 43 bares e restaurantes, 29 agências de turismo, 23 lojas de artesanatos, além de 12 ônibus e 19 *vans* utilizadas para transporte de pessoas. Todas essas atividades geram novos postos de trabalho, que somados aos 42 artesãos e 96 guias de turismo, formam uma nova modalidade de trabalhadores locais, que direcionam seus serviços ao mercado turístico.

Já no ano de 2005, a base de registros do setor de Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza disponibiliza o total de 87 empreendimentos hoteleiros, cerca de 45 atrativos turísticos, 43 agências, 110 guias de turismo.(ISSQN-BONITO, 2005).

Outro equipamento implantado exclusivamente com função turística é o Centro de Convenções de Bonito. Este centro está em fase de construção, e será inaugurado no segundo semestre de 2005. A mais nova estrutura de consumo coletivo, o Centro de Convenções de Bonito, espaço projetado para realização de eventos técnico-científicos, corporativos e programas de incentivo, irá contribuir para alavancar este nicho de mercado para o município. A proprietária Jussara Coinete Veron, também foi quem pleiteou a abertura do Bonito *Convention and Visitors Bureau* (BCVB), que teve suas atividades iniciadas em 18 de janeiro de 2005, em uma sala cedida pela Faculdade UNIGRAN/FUNLEC. As perspectivas são de que o Centro de Convenções promova a integração com operações na área de eventos. Seu programa de responsabilidade social envolve atividades de resgate e valorização da cultura sul-mato-grossense. Para isso, conta também com uma arena multifuncional e um centro cultural, onde tanto a comunidade como os agentes da cultura possam promover as mais variadas manifestações como danças típicas, música, folclore, teatro, artes plásticas e artesanato (BCVB, 2005).

Comprovando os avanços deste novo mercado no município foi instalada, em 2002, a Faculdade da FUNLEC, ofertando os cursos de Bacharelado em Turismo e Administração Rural, a fim de atender a demanda por mão de obra especializada das duas atividades mais importantes na economia local. No contexto geral do turismo em Bonito, nota-se que o público que mais procura essa qualificação profissional são proprietários de empreendimentos turísticos, além dos guias de turismo.

Toda essa nova estrutura armada para atender ao turismo acarreta invariavelmente em impactos no âmbito social, alterando o cotidiano da população, introduzindo novas perspectivas. Assim, cabe frisar que “o desenvolvimento econômico não poderá seguir independente do desenvolvimento social e do desenvolvimento ecológico. As três frentes de desenvolvimento são integradas, mutuamente dependentes e inseparáveis” (Rio de Janeiro, Eco - 92).

O problema mais complicado se dá quando o Estado, por meio da renúncia fiscal, aloca subsídios às empresas para que estas sejam implantadas em determinado local, tal fato reflete em uma verificação posterior de vazamento regional de renda, distorcendo os resultados oficialmente pretendidos,

Fenômeno similar, em nível de distribuição social de renda, dá-se no caso de grandes investimentos públicos em infra-estruturas de transporte, saneamento, energia e abastecimento de água. Não raro, as administrações



públicas municipais são convidadas a parcerias internacionais, cujos benefícios centrais acabam sendo capturados por estruturas oligopolizadas de agentes, embora os juros destas dívidas acabem sendo pagos por todos os contribuintes. O fenômeno se agrava em quadros regionais já com severas desigualdades de renda anteriores, que o turismo não consegue reverter (...). É um aspecto constatado do intervencionismo estatal no mercado de capitais e localizações de investimentos: tentando "consertar", distorce mais. Desta maneira, ou o Estado se esvai em seu orçamento, enfraquecendo-se ou as desigualdades regionais de renda e padrões sociais se acentuam (BARROS, 2002, p. 47).

Mas afinal, o Estado é um agente da apropriação do espaço pelo turismo,

que tanto pode delimitar a área "objeto" da apropriação e do consumo – os parques, as áreas verdes, as áreas de reservas – como, com a implantação de infra-estrutura necessária à atividade. Rodovias de acesso, cercamento ou delimitação de área, vias internas, infra-estrutura – que passa por escolas, postos de saúde, hospitais – para os moradores e usuários e até para postos de telefonia, de guarda florestal ou marítima, etc (RODRIGUES, 1995, p?).

Em Bonito, não são registrados casos de incentivos financeiros à implantação de novas estruturas de fins turísticos, mas o Estado age como agente da apropriação do espaço pelo turismo por meio da regulação da implantação destas estruturas, com vistas principalmente na questão da preservação ambiental.

Em relação às estruturas urbanas básicas, muitas delas são imprescindíveis para o desenvolvimento do turismo, sendo muitas vezes tidas como estruturas turísticas, conforme mencionadas, por exemplo, as vias de acesso, que estão submetidas ao poder público no setor de infra-estrutura básica.

Em um município turístico, outras infra-estruturas são apropriadas pelo turismo para atender a sua função, como saúde urbana, saneamento e distribuição de energia elétrica.

Na área da saúde, o município possui um Posto de Saúde Municipal localizado no Assentamento Guaicurus, o Centro Municipal de Saúde, o Hospital Dr. Darcy João Bigaton e a Organização Hospitalar Santo Aleixo. O município conta com 79 leitos

hospitalares. Conta ainda com três clínicas médicas particulares: Matter Dei, Reability e a Clínica Said. Estas são as estruturas constantes no município para atender tanto a população local como os turistas, que eventualmente venham a necessitar de atendimento médico-hospitalar, serviço imprescindível em uma localidade turística.

O abastecimento de água potável no município é efetuado pela SANESUL, Serviços de Água e Esgoto de Mato Grosso do Sul S/A, pela captação de água de poços subterrâneos. Possui aproximadamente 13.214 ligações de água, sendo 95% da população abastecida com água. (BONITO, 2002).

No que tange à questão do lixo urbano, já existe uma cooperativa dos catadores e indústria de reciclagem. Esta recebia incentivo da Secretaria de Meio Ambiente e funciona impulsionada pela cooperativa dos catadores e parcerias com organizações não governamentais. Atualmente o que ocorre é a coleta seletiva de “Secos e Molhados” para reciclagem, uma vez que a estrutura do projeto é ainda insipiente não contando ou dispondo de caminhão para efetuar a coleta. Aliado a esse fator, a população local, da qual o projeto depende para ser efetivado, não tem aderido totalmente. As pessoas envolvidas diretamente no trabalho são vacinadas e equipadas com luvas e roupas adequadas. A Fundação Banco do Brasil em convênio com a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDETUR) investiu, em 2004, 400.000 reais para o tratamento de resíduos em Bonito, através de equipamentos como lixeiras, cursos para empresas e cursos para catadores, segundo Funcionária do COMTUR (2004), a Unidade de Processamento de Lixo se encontra parada desde o início de 2004..

No tocante ao esgoto, a Petrobrás dispõe de uma verba para o saneamento local. Sendo que 37% da cidade é coberta por rede de esgoto e destes 32% chega a estação de tratamento. A Petrobrás investiu cerca de 9 milhões de reais, em 2003, para a conclusão do esgotamento sanitário e ampliação da estação de tratamento (COMTUR, 2004). O projeto principal da Petrobrás prevê a mudança da estação de tratamento, que atualmente despeja os resíduos no rio Formoso, incrementando a estação de tratamento físico, químico e anaeróbico. Com esses mesmos investimentos, a probabilidade da redução dos impactos negativos é de 90%. Para se mencionar um dos impactos já provocados pelo despejo do esgoto, onde deságua o córrego Bonito no Rio Formoso, nota-se a formação de grande quantidade de algas, formando extensas manchas em determinados pontos do Rio. Mas, “apesar dos problemas em relação ao sistema de esgoto, Bonito compõe um dos únicos sistemas de tratamento de esgoto do interior do Estado, sendo este realizado por meio de tanques do tipo lagoas de estabilização” (MARIANI, 2000).

Como outro elemento relevante das transformações provocadas pelo turismo, registra-se também uma alteração no consumo de energia elétrica no campo, o qual está relacionado ao crescimento do turismo. Os empreendimentos rurais que consomem energia elétrica eram responsáveis, em 1987, por 3,62% do consumo de energia no município. Em 2002, estes números representam 16,04% do consumo, uma alta considerável e que se torna ainda mais representativa quando comparadas à média de consumo estadual que estava na ordem de 10,41%, em 2002. Esse aumento tem relação direta, dentre outros fatores, com a inserção de propriedades rurais na prática da atividade turística, como a construção de hotéis fazendas, que necessitam de diversas infra-estruturas ligadas ao consumo de energia.

No campo das telecomunicações, foi considerável o avanço nas últimas décadas, principalmente da telefonia celular, o que possibilitou uma interligação maior entre campo e cidade, contribuindo efetivamente para o desenvolvimento das atividades sediadas na área rural, que são a base da economia local, como já mencionado: agropecuária, mineração e turismo.

Fica evidente que o advento do turismo, trouxe alterações consideráveis nos diversos setores locais, desde a agricultura, que pelo discurso ambientalista tem sua expansão freada, até a mineração. A estrutura da cidade também se reorganiza em função desta nova atividade, pois a inserção de uma outra atividade econômica em determinada localidade, neste caso o turismo, intrinsecamente consumidora e produtora de território (RODRIGUES, 1998), provoca a transformação de um ambiente natural em um ambiente “artificial”, moldado em função da demanda desta atividade por uma infra-estrutura até então inexistente, há portanto, uma alteração nos fixos.

### **1.5. Digressão panorâmica sobre a organização sócio-econômica e política do turismo em Bonito**

A organização do turismo em Bonito está estruturada em três elementos: a Secretaria Municipal de Turismo, o Conselho Municipal de Turismo e as associações. Estes três elementos representam as forças políticas do turismo local: a Secretaria, representando o poder público, as associações representando a iniciativa privada, e o Conselho, representando uma entidade mista pública e privada.

A Secretaria Municipal de Turismo de Bonito foi fundada em 1982, tendo como finalidade elaborar os planos de desenvolvimento municipais, os de preservação dos

recursos hídricos, e os de desenvolvimento da agropecuária. A Secretaria também é responsável por dois importantes atrativos do município: o Balneário Municipal e a Gruta do Lago Azul.

A Secretaria possui convênio com entidades como: Universidade para o Desenvolvimento da Região do Pantanal (UNIDERP), Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Universidades Públicas do Estado de Mato Grosso do Sul UFMS e UEMS, ainda existem instituições como a Universidade Brás Cubas de Mogi das Cruzes – SP, que elaborou o Plano Diretor do município, EMBRATUR, Secretaria de Meio Ambiente e Cultura (SEMAC), o Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado da Bacia dos Rios Miranda e Apa (CIDEMA), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), COMTUR e outros que apoiam na capacitação profissional e outros fins.

A partir do ano de 1995, várias inovações e alterações no gerenciamento do turismo local passaram a ser efetuadas, tornando a atividade mais organizada, produzindo uma marca exclusiva de gestão em ecoturismo.

Assim, em 1995, a estruturação da atividade turística foi complementada pela aprovação da Lei Municipal 695/95, que instituiu o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, integrado por quatro representantes escolhidos pelo Chefe do Executivo Municipal e por seis representantes dos segmentos ligados ao *trade* turístico local, posteriormente alterado para sete representantes. Simultaneamente, foram criados o Fundo Municipal de Turismo - FUTUR e a Associação dos Proprietários de Áreas de Atrativos Turísticos de Bonito - ATRATUR.

O COMTUR foi criado a partir da integração do município no Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. É o órgão responsável pela implementação da política municipal de turismo, tendo sido criados sob a mesma lei, conselhos deliberativos, consultivos e de assessoramento à Prefeitura e aos demais agentes interessados da sociedade.

A Lei 695/95 indica o caráter prioritário da atividade turística no município e a necessidade de articulação de ações ligadas ao turismo, oriundas do setor público e do privado.

Desde sua criação, o COMTUR assumiu a coordenação dos programas oficiais, ligando-os às atividades da iniciativa privada propostas para o desenvolvimento das atividades turísticas no município.

O Artigo 8º da Lei de criação do COMTUR expressa as competências do órgão, dentre as principais citam-se:

- I- formular as diretrizes básicas a serem obedecidas na política municipal de turismo;
- II- propor resoluções, atos ou instruções regulamentares necessários ao pleno exercício de suas funções, bem como modificações ou supressões de exigências administrativas ou regulamentares que dificultem as atividades de turismo;
- III- opinar na esfera do Poder Executivo quando solicitado, do Poder Legislativo, sobre Projetos de Lei que se relacionem com o turismo ou adotem medidas que neste possam ter implicações;
- IV- (...)
- V- Estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de promover a infra-estrutura adequada à implantação do turismo;
- VI- Estudar de forma sistemática e permanente o mercado turístico do município, a fim de contar com os dados necessários para um adequado controle técnico;
- VII- programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico;
- VIII- manter cadastro de informações turísticas de interesse do município;
- IX- promover e divulgar as atividades ligadas ao turismo;
- X- apoiar, em nome da Prefeitura Municipal de Bonito-MS, a realização de congressos, seminários e convenções, de relevante interesse para o implemento turístico do município;
- XI- implementar convênios com órgãos, entidades e instituições públicas ou privadas, nacionais e internacionais de turismo, com o objetivo de proceder a intercâmbios de interesses turísticos;
- XII- propor planos de financiamentos e convênios com instituições financeiras, públicas ou privadas;
- XIII- emitir parecer relativo a financiamentos de iniciativas, planos, programas e projetos que visem ao desenvolvimento da indústria turística, na forma que for estabelecida na regulamentação desta Lei.

A Lei 695/95 prevê que o fundo financeiro do COMTUR seja constituído com a arrecadação proveniente de aluguéis de espaços públicos para eventos de natureza turística, venda de materiais de divulgação, venda de imagem, créditos orçamentários especiais,

entre outros. A principal fonte de recurso do COMTUR, no entanto, é proveniente da venda de ingressos da Gruta do Lago Azul, cuja central de reserva se encontra na Secretaria Municipal de Turismo. O COMTUR arrecada anualmente cerca de 800.000 reais, gerenciados pelo FUNTUR, segundo seu presidente Sr. Mário Souza (COMTUR, 2004).

Neste mesmo ano, a Lei Municipal 689/95 tornou obrigatório o acompanhamento de guias de turismo nos passeios turísticos locais. Seu credenciamento pela Embratur garante segurança ao visitante, aliada a uma variedade de informações sobre o local visitado, ao mesmo tempo em que se torna um fiscal da conservação ambiental.

Ao adotar um programa de turismo com base na preservação ambiental, há uma delimitação da capacidade de carga, reduzindo a oferta que é menor que a demanda, provocando um conseqüente aumento de preços, limitando o turismo de massa. Pois, como afirma Rushmann (2002, p. 27), “o turismo de qualidade pode tornar-se economicamente viável, desde que associado à proteção dos espaços naturais e à excelência dos serviços e equipamentos oferecidos aos clientes”.

Como medida alinhada a esse programa, a Resolução Normativa n.º 09/95 do COMTUR regulamentou a instituição do *voucher* único, principal instrumento para viabilizar o ordenamento da atividade turística em Bonito. No valor do ingresso para os atrativos estão incluídos: o pagamento para a agência, para o atrativo turístico e para o guia de turismo, já sendo debitado o ISSQN (Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza) para a Prefeitura. Com este procedimento operacional, a Prefeitura centraliza o controle do número de pessoas por passeio, mediante um sistema informatizado.

Assim, quando o turista chega em Bonito, deve obrigatoriamente passar por uma agência local para agendar seus passeios, pegar os respectivos *vouchers* e seguir para o atrativo acompanhado de um guia de turismo. Essa organização relaciona-se a preocupação com a capacidade de carga do solo, o que, por limitar a quantidade eleva, invariavelmente os valores dos passeios. Tal condição pressupõe certa elitização do produto, devido aos altos valores agregados, selecionando a demanda.

Deve-se ressaltar que essa organização do turismo em Bonito está diretamente relacionada ao papel das organizações sociais que, entre associações de classe e organizações-não-governamentais, possuem forte influência no gerenciamento do turismo local, por meio da expressiva participação destas no COMTUR. Este por seu poder político é o elemento integrador dos interesses públicos e privados, promovendo desta maneira, a expansão da atividade no local.

A organização social, baseada no associativismo e cooperação, também denominada *cluster* ou cadeia produtiva, tem se mostrado como uma nova tendência em política econômica, nos mercados que vislumbram a estabilidade econômica, conquista de novos mercados e redução de custos para os negócios, como é o caso de Bonito. Constitui-se em importante ferramenta no planejamento da atividade, pois, sendo o conjunto de atividades (elos) que se articulam progressivamente desde o uso dos equipamentos e da infra-estrutura do destino turístico até o fator que gera o estímulo e a decisão de compra do consumidor (atividades de empresas de marketing e promoção turística), o *cluster* permite o fortalecimento do turismo local.

Assim, pode-se dizer que compõem uma cadeia produtiva, segundo modelo proposto pelo Banco do Nordeste, empresas líderes: empresas hoteleiras, agências de viagens e operadoras turísticas, empresas de alimentação turística, empresas de entretenimento, empresas vendedoras de artesanatos e produtos típicos, centros comerciais e galerias de arte; Provedores de serviços: transportadoras, informações turísticas, locadoras de veículos, atendimento a veículos, centros de convenções, parques de exposições, auditórios, fornecedores de alimentação, construção civil, artesãos, sistemas de comunicação e serviços de energia elétrica; Infra-estrutura de apoio: escolas de turismo, serviços de elaboração de projetos, consultoria especializada, infra-estrutura física básica, instituições governamentais, telecomunicações, sistemas de segurança, sistemas de seguros, convênios com universidades, representações diplomáticas, casas de câmbio e bancos, equipamento médico e hospitalar, serviços de recuperação de patrimônio público, administração de resíduos sólidos, preservação do meio ambiente. Não desconsiderando aqui os atrativos, que são a base da comercialização do turismo de uma localidade.

Como os interesses do poder público não podem ser desvinculados da participação da iniciativa privada, a interação entre ambos é imprescindível para o desenvolvimento econômico. Em Bonito, com a participação da iniciativa privada no turismo, por meio das associações, que defendem seus interesses buscando aliança com o poder público, temos um exemplo de uma organização bem sucedida. Entre as organizações mais expressivas no gerenciamento do turismo local, podemos mencionar:

- Associação Bonitense das Agências de Ecoturismo – ABAETUR
- Associação Bonitense de Hotelaria – ABH
- Associação dos Guias de Turismo de Bonito – AGTB
- Associação Comercial
- Associação de Proprietários de Reservas Particulares de Mato Grosso do Sul –

### REPAMS

- Associação dos Atrativos Turísticos de Bonito e Região – ATRATUR
- Bonito Convention & Visitors Bureau (BCVB)
- Fundação Neotrópica (organização não governamental)
- Amigos do Brazil Bonito (organização não governamental)

As relações estabelecidas pela iniciativa privada com o desenvolvimento do setor turístico denotam a marca do associativismo na gestão deste, pregada pelo *trade* local, que assim denomina a gestão da atividade em Bonito. Sendo uma das razões da força do setor privado nas decisões relativas ao turismo, essa forte representatividade e união, frente ao mercado e ao poder público.

Assim, o papel do Estado na produção do espaço local, se perpetua permeado pelas decisões da iniciativa privada, uma vez que a função turística em Bonito é dominada pelos interesses privados. Porém, não se pode relegar a segundo plano o poder estatal, pois este além de regulador é também um dos promotores do desenvolvimento desta atividade, atuando diretamente como um agente da apropriação do espaço pelo turismo.



## **2- TURISMO E DESENVOLVIMENTO: O PAPEL DO ESTADO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO**

Inicia-se esta discussão empreendendo uma reflexão sobre o espaço geográfico a fim de analisar o papel do Estado no turismo, uma vez que este age como agente produtor do espaço, bem como do desenvolvimento sócio-econômico.

Tal análise parte do pressuposto que o tópico de cada ciência é uma abstração tirada do funcionamento concreto e completo da natureza. Assim, na Geografia, a natureza modificada pelo homem através de seu trabalho em um processo histórico é definida como o espaço geográfico, o qual é também espaço social (SANTOS, 1980, p.120).

O espaço geográfico, segundo Santos (1980), nesse processo de interação com a sociedade, é um fato social, pois é produzido pelo homem e também um fator, pois age como produtor do espaço.

Nesta perspectiva, destaca-se a importância de se estudar o espaço humano bem como sua formação sócio-econômica e espacial, afinal, não há e jamais houve formação social independente do espaço (SANTOS, 1980, p 199).

O ato de produzir o espaço é ao mesmo tempo o ato de produzir a existência humana, via trabalho, relacionando-se com a natureza bruta. Santos (1991, p. 88) sintetiza afirmando que não há produção que não seja produção do espaço, não há produção do espaço que se dê sem o trabalho. “Viver para o homem é produzir espaço... A forma de vida do homem é o processo de criação do espaço. Por isso a geografia estuda a ação do homem”. Essa produção é resposta do homem a uma série de necessidades a que ele deve satisfazer para sobreviver, por isso o espaço nunca está pronto, mas em constante mutação, devido às alterações nas necessidades humanas.

Como uma dessas necessidades inerentes à condição humana, o lazer se consolida na sociedade industrializada como uma necessidade de escape à sedentarização progressiva, bem como alívio do estresse da moderna vida urbana. Neste sentido, Becker (1996, p.185) traduz o sentido exato da atividade ao afirmar que “a expressão mesma do turismo pressupõe a moderna sociedade capitalista”.

O lazer deve ser entendido como possibilidade de inserção na sociedade de consumo em massa, onde o ócio é associado a empreendedorismo. Ao contrário de como possa ser supostamente entendido, o lazer não suprime o trabalho, mas o pressupõem.

Percebe-se no lazer ativo, que envolve trabalho, oposto àquele em que apenas se utiliza do tempo livre para descanso na própria residência, “o objetivo de se dar um sentido de atividade, um sentido ‘produtivo’, ao tempo de não trabalho” (OURIQUES, 2005, p.35).

Nesta ótica, o turismo como uma das formas de lazer na sociedade industrializada, que na realidade vem sendo sonhado como ideal de civilização desde os filósofos gregos até Trotsky (YAZIGGI, 2001, p.13), atua ideologicamente como complemento no modo de produção capitalista, visto que o homem passou a ocupar seu tempo livre em viagens de descanso com a finalidade de reconstituir-se para uma nova jornada nas fábricas, formando um ciclo, denominado por Krippendorf (2001, p. 26) como: “...o ciclo da reconstituição do ser humano na sociedade industrial”. Com isso, consolidou-se o crescimento do turismo aliado ao desenvolvimento tecnológico, principalmente dos meios de transporte e comunicações no decorrer do século XX, fazendo com que mais pessoas viajassem por diversos lugares do planeta.

Pode-se aqui empreender uma breve análise estrutural do lazer, distinguindo-o em duas espécies distintas. A primeira sendo o lazer integrado a cotidianidade (assistir televisão, descansar em casa, etc), que produz em geral uma insatisfação; e a segunda, que se constitui na espera da partida, a exigência de ruptura, o desejo de evasão (as férias, o LSD, a natureza, a festa, a loucura). Afinal, “o fim, o objetivo, a legitimação oficial dessa sociedade é a satisfação (...)” (LEFEBVRE, 1991, p. 89). Na busca incessante deste lazer ativo, é que o turismo se configura como uma das mercadorias mais demandadas da modernidade, com um público sempre ávido por novas sensações, experiências e vivências autênticas de satisfação.

O crescimento da atividade turística produz, portanto, a implementação de equipamentos com funções turísticas, além disso, o lazer passa a ser uma regra na sociedade industrializada, que tem no turismo uma alternativa de consolidação da venda de paisagens e culturas, de (re) produção do lugar em forma de mercadorias que supram necessidades fantasiosas do homem enquanto ser social moderno.

Assim, a expansão da atividade turística deve “ser entendida como uma forma específica de extrair trabalho, isto é, mais-valia bem como a criação de oportunidades” (OURIQUES, 2005, p.130), pois sua introdução modifica as relações sociais mercantilizando o cotidiano e produzindo relações de trabalho especificamente capitalistas. Por isso é a atividade econômica que mais cresce no mundo, porque possibilita extrair uma quantidade enorme de mais valia, apesar da consideração errônea de setor improdutivo.

Relativo à venda de paisagens “turísticas” pelo marketing, “o que parece é que os atributos paisagísticos são capazes de produzir valor, o que não passa de uma ilusão” (OURIQUES, 2000, 74), porque o valor só advém do trabalho. Deste modo, a paisagem trabalhada possui valor (uma mercadoria) vendida pelo turismo.

A atividade turística tornou-se assim,

gradativamente, uma fronteira de acumulação de um novo produto, capaz de *produzir espaços* que não interferiam diretamente nos espaços de produção mais importantes, quer dizer em espaços periféricos. Não competiam diretamente com espaços produtivos... (BECKER, 1996, p.182 –*grifos nossos*)

Reforçando-se, portanto, que o turismo, “é uma criação e uma possibilidade do capitalismo” (OURIQUES, 2005, p. 27), uma criação moderna, logo, um produto do desenvolvimento da modernidade capitalista.

No século XX, marcado pelo *welfare state* - o Estado liberal-democrático de bem-estar social dos países desenvolvidos do Ocidente - através da regulação do tempo de trabalho, estabelecimento de férias, aposentadoria, desenvolvimento dos transportes (como o avião) e a intensificação do consumo de massa pela sociedade, foi que o turismo passou a apresentar características de massificação.

Atualmente, muito se fala a respeito de território, regiões e redes, onde as redes permitem articulações diretas entre o local e o espaço transnacional, ou seja, o estabelecimento de relações entre os território e regiões ao redor do globo. Neste contexto, a presença de redes para o desenvolvimento do turismo é extremamente importante, no sentido da imagem, venda da imagem dos lugares por redes de informações, que os codificam em signos, o que acarreta muitas vezes, em alteração dos significados. Destacando-se a circulação de bens “imateriais”, “pois o turismo e o lazer surgem como via potencial de integração de alguns países ou regiões periféricas, constituindo-se assim numa nova fronteira modal e territorial do processo de acumulação” (FALCÃO, 1996).

De maneira geral, podemos dizer que os meios de comunicação contribuem para atualizar a repartição espacial dos meios de produção do capital e dos meios de consumo (FORTI, 1979, p.35).

A expressiva demanda pela natureza como um produto turístico, aliada à expansão de informações ao redor do mundo, resultam na comercialização desta como mercadoria,

promovendo a alteração no significado. Assim, Becker (1996, p. 181) analisa esse processo definindo a natureza como um dos elementos que muda de significado, passando a ser capital e pelo turismo valorizada como produto, estando assim, diretamente relacionada com a lógica do capital em tudo transformar em mercadoria. Pois na realidade “somente quando as relações capitalistas se instalam é que os rios, montanhas, as praias e as dunas passam a ser apropriados economicamente pelo turismo” (OURIQUES, 2005, p.61).

Os recursos naturais de Bonito passaram a ter elevado valor mercantil a partir do momento em que a lógica do capital os transformou em mercadoria. Assim, os rios, os peixes coloridos, as cachoeiras, passaram a agregar valor de troca no mercado turístico.

O turismo passou a utilizar-se a partir da década de 1980, do discurso da sustentabilidade ambiental para a promoção de lugares, pregando o consumo da natureza de forma sustentável, o que atualmente recebe a denominação de ecoturismo, ou turismo ecológico. Assim, a natureza representa para o turismo uma mercadoria, a ser ideologicamente utilizada em sua primeira forma, ou seja, em seu estado bruto, a fim de promover a reprodução do capital, de forma aceitável e plausível para a sociedade, uma vez que teoricamente, não há desgaste, baseando-se no slogan de “indústria sem chaminés”.

A prática turística em Bonito baseia-se nesse discurso, uma vez que o produto comercializado é a natureza, contudo as leis que prevalecem não são as ambientais e sim àquelas que regem o capitalismo, baseadas no lucro.

## **2.1. O ideário do desenvolvimento e a crise paradigmática na atividade turística**

A análise da atividade turística deve ser realizada pelo viés do desenvolvimento, isto é, em sentido diagonal, que corresponde a uma análise da sua essência, para além dos atributos positivos e negativos, a fim de atingir a compreensão da complexidade. Cabe lembrar que a idéia geral de desenvolvimento é anterior ao capitalismo, estando hoje, porém, atrelada à questão de consumo. Contudo, as questões referentes à conservação e preservação ambiental não são inerentes ao desenvolvimento capitalista, pois as práticas de utilização do meio físico acompanham o homem em toda sua evolução, mas o moderno sistema industrial capitalista depende de recursos naturais numa dimensão desconhecida de qualquer outro sistema social na história da humanidade, por isso, a idéia dele ser contrária ao ambiente natural (CASTORIADIS, 1987).

A sustentabilidade ambiental surge, portanto, como um discurso que ideologicamente não rompe com os paradigmas dominantes impostos pela “classe dominante” para que o capitalismo se perpetue. O que ocorre então é a mercantilização da natureza. Utilizam-se os recursos naturais para fins comerciais, sob o discurso da sustentabilidade, propondo-se um uso racional, permitindo assim sua permanência, com garantia de usufruto para as “gerações futuras” como exposto por Pierri e Foladori (2001, apud ALTVATER, 1995), quando mencionam o estudo da questão ambiental produzido por especialistas a pedido da Organização das Nações Unidas (ONU), publicado em 1986, o qual estabelece como sinônimo de sustentável a palavra permanente.

Coloca-se a questão “desenvolvimento sustentável” como um discurso ideológico, por meio do qual pressupostamente deva-se ao menos minimizar os impactos devastadores da modernização mundial, visando a manutenção ambiental por um tempo mais extenso do que a tendência prescreve.

Na década de 1960, anteriormente à crise ambiental, surge como limite ao capitalismo a miséria, sendo desse período a classificação dos países por nível de desenvolvimento: os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento. Já nesse período, surge a idéia de contraposição entre a miséria e a conservação ambiental, pois imputam à miséria grandes problemas ecológicos, que se processam através da ocupação de áreas naturais por populações miseráveis, as quais utilizam-se dos recursos de forma indiscriminada para sua sobrevivência, por meio de desmatamentos, agricultura sem planejamento, entre outros. Desta maneira, as contradições inseridas na idéia do desenvolvimento sustentável atribuíram culpa pelos problemas ambientais aos países “subdesenvolvidos”, sendo que é sabido que os maiores responsáveis são os países denominados de “primeiro mundo” ou desenvolvidos, titulares das decisões econômicas mundiais, cujos objetivos é acumular capital. Portanto, a preocupação ecológica é apenas mais uma forma de acumulação de capital, um novo negócio lucrativo. Exemplo deste impasse é a aceitação do Protocolo de Kyoto pelos países ricos.

Dentro desse quadro, Castoriadis (1987), afirma que o desenvolvimento tornou-se tanto um *slogan* quanto um tema da ideologia oficial, bem como das políticas dos governos, entendendo-se como a capacidade de produzir um crescimento auto-sustentado. Percebeu-se, então, que não existiam obstáculos ao desenvolvimento, particulares e discerníveis, e para que o Terceiro Mundo pudesse se desenvolver era preciso modificar

estruturas sociais, atitudes, mentalidades, significações, valores e a organização psíquica dos seres humanos.

Através dessas novas estruturas sociais, utilizando-se de mecanismos de difusão de idéias, como os meios de comunicação e mesmo políticas governamentais, é que se criam valores e necessidades.

Na atividade turística, por exemplo, através dos meios de comunicação, estabeleceu-se nos últimos anos a idéia de contraposição entre o rural e o urbano, propondo-se a utilização do tempo livre na prática de atividades turísticas em áreas fora da cidade, como fuga ao cansaço da vida urbana. Desta maneira, as correntes turísticas contemporâneas se direcionam em parte expressiva para áreas possuidoras de recursos naturais, onde possam “desestressar”, relaxar e esquecer da correria urbana.

A natureza tornou-se, portanto, a partir da década de 1980, mais um produto do capital, tendo o turismo como um de seus instrumentos de comércio, utilizando-se do discurso da sustentabilidade a fim de ocultar certos prejuízos causados por sua exploração, pois como afirma Rodrigues (1997, p. 94), a atividade turística é,

em sua própria essência, incompatível com a idéia de desenvolvimento sustentável, porque dirige o consumo a lugares “exóticos, transformando-os para serem comercializáveis”, nos padrões de conforto e qualidade de vida do mundo moderno.

Luchiari (2000, p. 119) critica o conceito de desenvolvimento sustentável e sua aplicação ao turismo, pois apesar deste ser reconhecido como cientificamente legítimo, ele constitui-se “antes de tudo, um instrumento político e, nesse sentido, funciona como uma panacéia que irá garantir a exploração econômica ao longo do tempo e na escala planetária”.

Sob essa ótica não se deve considerar o turismo como algo isolado dos outros aspectos do desenvolvimento, mas integrar a política de turismo com outros aspectos da política de desenvolvimento, como a agricultura, transporte, educação, etc. Portanto, as estratégias de desenvolvimento econômico e social, inclusive as adotadas por um Estado Nacional, devem ser encaradas como um modelo global de acumulação, desenvolvimento e crescimento, em que sempre se inclui o modo de utilização da natureza como fonte de recursos e recipiente de rejeitos.

Deve-se, portanto, ponderar na análise da expansão da atividade turística seu raio de extensão uma vez que, como afirma Altvater (1995), a abundância de recursos naturais e a elevada produtividade ecológica não são condições suficientes para o crescimento, desenvolvimento e afluência. Há necessidade de formar os sistemas técnicos de transformação energética e material e as competências culturais (e sociais) para seu aproveitamento.

A atuação do Estado na formulação de políticas e estratégias relativas ao turismo é, um dos meios de estruturação racional da atividade, considerando-se que este intermedia interesses, sempre concorrendo, porém, para a acumulação do capital.

## **2.2. O Turismo como objeto de interesse do Estado**

Uma vez que o fenômeno turístico, na sua forma organizada e como atividade de massa, tornou-se social, suscitou o interesse do Estado, principalmente no que tange à infra-estrutura de planejamento do receptivo. Neste sentido, salienta-se a necessidade de uma política federal de turismo, a fim de administrar conflitos, fomentar atividades, regenerar áreas degradadas, bem como desenvolver usos alternativos (BECKER, 1996, p. 181), visto que o turismo é contraditório, ou seja, ele consiste ao mesmo tempo em um potencial de desenvolvimento e em um potencial de degradação ambiental e mesmo social, quando da ausência de regulação adequada.

A gestão do Estado com base no pensamento econômico desenvolvimentista orienta e gere racionalmente os investimentos (ABREU, 2001, p.35), tendo sido essa racionalidade de investimentos e o planejamento apontados como solução para um crescimento espacialmente equilibrado, o que envolveria a criação e fortalecimento de órgãos de planejamento do desenvolvimento regional.

O papel do Estado no desenvolvimento, segundo Lipetz (1988, p. 148), remonta aos primeiros estágios do capitalismo, bem como os modelos de produção anteriores. Com efeito

as razões que fazem com que o espaço apareça “em torno da sociedade civil como seu “continente” são as mesmas que fazem com que o Estado apareça “acima” dessa sociedade, a divisão do trabalho e a propriedade privada. Essa é, aliás, a base da identificação freqüente da instituição e do território, o Estado.

Marx e Engels, em *Ideologia Alemã*, concordam que a existência do “Estado separado” deriva da divisão do trabalho e, secundariamente da existência de uma ou algumas classes dominantes e, assim o Estado torna-se instrumento desta(s) classe(s) dominante(s) para dividir, controlar e domar as classes dominadas.

A atuação do Estado no turismo segue a mesma coerência, sendo que os interesses das classes dominantes que regem as prioridades e ações do poder público, afinal, como afirma Santos (2002, p.11), o dinheiro é informação e regulador neste processo de (re) produção espacial, o qual:

aparece como uma arena de movimentos cada vez mais numerosos, fundados sob uma lei do valor que tanto deve ao caráter da produção escolhida como às possibilidades da circulação. A circulação ganha sobre a produção o comando da explicação, porque ganha sobre a produção o comando da vida. Essa lei se estende aos lugares, quanto maior a complexidade das relações internas e externas, mais necessidades de regulação, e se levanta a necessidade de Estado: o Estado e os limites, o Estado e a produção, o Estado e a distribuição, o Estado e a garantia do trabalho, o Estado e a garantia da solidariedade e o Estado e a busca da excelência da existência.

Ao expor tal assertiva, Santos (2002) a justifica pelo fato de que o território não mais contém o dinheiro e sim é influenciado por ele. Logo, cabe especificamente ao Estado a administração das ações deste elemento, visto que, a iniciativa privada detém o capital e assim o manipula ao sabor de seus interesses, impondo ao território a expressão que deseja. Esse processo de (re) produção do espaço pelo capital privado só encontra regulação e ordenamento por meio da intervenção estatal, seja no turismo ou em qualquer outra atividade econômica.

Assim, no tocante a reprodução do capital no território brasileiro, analisando o processo de apropriação do espaço sob a égide do turismo, somos conduzidos à reflexão do papel do planejamento, do qual decorrem programas propostos pelos organismos públicos bem como privados, os quais têm como suporte o ideário desenvolvimentista.

As forças sociais produtivas ou organizações sociais são as estruturas privadas que atuam na contemporaneidade em parceria com o Estado na gestão do turismo, ao que também se pode chamar de “capital social”, ou seja, novas institucionalidades como, por



exemplo, o sindicalismo ou associativismo, que reconhecem uma nova forma de operacionalizar as políticas públicas. Exatamente como reflexo do poder do capital privado sobre a atividade, estas organizações sociais se organizam por classes ou nichos de mercado, a fim de representar seus interesses junto ao poder público de forma consistente e eficaz. Várias classes ou setores produtivos ligados à atividade turística encontram-se, hoje, representadas por associações ou entidades com força política capaz de intervir nas decisões da política pública. Dentre estas organizações sociais ligadas ao turismo, pode-se mencionar as de bares, de restaurantes, de hotéis, de agências de viagem, de guias de turismo, entre outras.

De acordo com tal realidade, muitas vezes ao invés de falar de política pública, deveria se falar de políticas privadas de Estado, devido, justamente, à orientação na definição do espaço destinado a fins turísticos, realizada pelos interesses privados, contrariando muitas vezes a própria função da política pública, que deveria monitorar o implemento do turismo e controlar os abusos do poder econômico.

Ideologicamente, as políticas públicas deveriam traduzir os posicionamentos da população local, a fim de que o implemento da atividade no local seja benéfico em sentido econômico, não trazendo prejuízos em outras áreas do cotidiano. Porém, tal ideologia praticamente não ocorre, ficando a cabo do poder público geralmente atender às requisições da iniciativa privada, que detém o capital para a aceleração da atividade no local. Afinal, o implemento da atividade turística está inserido no processo de desenvolvimento do capitalismo. Portanto, planejar a atividade localmente, sem considerar seus objetivos globais, é, segundo Moretti (2000, p.136) “desconsiderar a complexidade da atividade e, assim, transforma-se em mais um instrumento de planejar exclusivamente para o crescimento econômico, desconsiderando os fatores ambientais, sociais e culturais”.

Logo, o Estado interfere no desenvolvimento da atividade turística, geralmente posicionando-se de forma a garantir a reprodução do capital, isto é, adotando medidas de apoio ao capital privado. Porém, ideologicamente, o Estado também é um investidor de capital no território, devendo, portanto, concomitantemente gerir os investimentos públicos e privados, visando a ordenação econômica, política e espacial. Assim, Beni (2001, p.15) afirma que nenhuma instituição pública de turismo no país pode prescindir, na atual conjuntura econômica nacional e mundial, da cooperação direta e eficaz da iniciativa privada. Uma vez que, diante da escassez pública de recursos financeiros e o reduzido número de recursos humanos especializados, entre outros fatores, a parceria é o meio mais eficaz de superação dessas deficiências.

Ao tratar sobre a fragilidade do Estado, mesmo considerando seu enfraquecimento nas decisões globais, a intervenção permanente deste continua ocorrendo. Por meio de ações diretas, o Estado ainda direciona o modelo de desenvolvimento regional, inserido na política de transferência de recursos do setor público para o setor privado, ocorrendo inclusive através do financiamento externo e dos investimentos estrangeiros no país (MORETTI, 2000, p.123). Essa transferência de recursos públicos se dá através da construção de infra-estrutura e de incentivos fiscais.

A liberação de recursos financeiros internacionais vinculados à instalação de infra-estrutura foi direcionada à produção industrial e à exportação, até a década de 1970. A partir da década de 1990, a disponibilidade de crédito internacional vincula-se à questão ambiental, decorrente do limite ambiental ao desenvolvimento do capitalismo. O componente ambiental passa também a ser valorizado no planejamento do desenvolvimento regional, enquanto elemento integrante da reprodução capitalista.

Examinando essa questão, cronologicamente, após a Segunda Guerra Mundial, a economia e os mercados de consumo passaram a incentivar uma série de atividades, objetivando o desenvolvimento econômico e social, sendo que as mudanças ocorridas no plano da economia permitiram que as relações de trabalho tivessem um novo tratamento, com a ampliação dos direitos sociais, dentre eles o direito de férias remuneradas, denotando-se uma das formas de atuação do Estado no âmbito do turismo, através da normatização da limitação do tempo de trabalho e a fixação do direito ao lazer e às férias (OLIVEIRA, 2001, p.17).

Segundo Pinto (1998, p.22), a localização do dispositivo turismo implica em aplicação ao setor dos princípios concernentes à ordem econômica, dentre eles, o da função social da propriedade e o da defesa do meio ambiente, além de promover o processo de planejamento setorial. Sendo que além do tratamento de ordem econômica, dada ao turismo pela Constituição Federal de 1998, esta também discorre sobre à competência concorrente dos entes federativos para legislar a respeito da proteção ao patrimônio turístico e da responsabilidade por danos a bens e direitos de valor turístico. Tendo sido o primeiro ordenamento de natureza jurídica a tratar expressamente do turismo em seu texto, refletindo, desta forma o crescente grau de importância adquirido pela atividade e suas repercussões tanto em nível interno como em âmbito internacional.

A aplicação do princípio da legalidade, juntamente com o controle judicial da administração pública, uma vez feita referência ao papel transformador da lei e ao grau de importância atribuído à legalidade do Estado Democrático de Direito e aos ideais por ele

cunhados, evidenciam que a intervenção estatal na área do turismo e da administração pública deve ser estabelecida.

Partindo-se das estruturas da ordem jurídica estabelecida, é nos princípios e dispositivos constitucionais, expressos e implícitos, que se encontram os pilares jurídico-institucionais atinentes ao setor turístico. Da mesma forma, as diretrizes para a atuação dos seus diversos agentes, principalmente a Administração Pública, são enfocadas na Constituição Federal e instrumentalizadas pelas normas de direito administrativo. A Constituição Federal de 1988, em uma de suas referências particulares ao setor do turismo, erigiu a atividade como fator de desenvolvimento social e econômico, dando ênfase ao papel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios como seus incentivadores e promotores (Art. 180 CF) (OLIVEIRA, 2001, p.14).

Fixa-se, portanto, na base constitucional, um dos ditames legais para a atividade que se trata neste estudo.

A consolidação de políticas públicas representa uma conscientização do governo para a importância do turismo como instrumento de crescimento econômico e melhorias para a população, apontando ainda como atenuante para a produção dessas políticas de turismo a necessidade de se estabelecer uma normatização para a definição tanto do papel do poder público quanto dos agentes privados ligados ao setor (PEREIRA, 1997, p.85).

Comprovando a necessidade da normatização do turismo, Pereira (1997) referencia vários pontos perversos do turismo, sendo que o principal seria a ausência de legislação adequada que impeça o uso especulativo do solo turístico. Daí a relevância de se planejar políticas públicas direcionadas a essa atividade, com o intuito de minimizar possíveis impactos sócio-culturais, econômicos e ambientais.

Assim sendo, dentre as formas de atuação da administração pública, em primeiro lugar, está o exercício do poder de polícia limitando e condicionando o exercício das liberdades e direitos individuais das atividades atinentes ao setor do turismo, reconhecendo-se ainda o papel na disciplina do turismo sob a ótica do ordenamento econômico e do ordenamento social, e ainda ações orientadoras e estimuladoras, destituídas de caráter coativo, voltadas para modelos racionais e razoáveis de desenvolvimento econômico e social – o fomento e planejamento públicos (OLIVEIRA, 2001, p. 18).

Em uma perspectiva social democrata, em se tratando de desenvolvimento,

o Estado cumpriria importante papel não especificamente só na produção, mas na mediação (...) através da sua função redistributiva, canalizando parcelas significativas dos investimentos públicos, para elevação do chamado custo de reprodução da força de trabalho, com gastos em educação, saúde e saneamento, ou seja, em programas sociais, o que requer um sólido e ágil sistema de planejamento (BENEVIDES, 1998, p.20)

Assim, a “política turística, em sentido científico, pertencerá a política econômica geral” (SESSA, 1976, p.113), uma vez que, enquanto atividade fundamental, não pode deixar de ser incluída na política econômica de uma nação. Porém, o setor de serviços, onde se encontra inserida a atividade turística, não tem grande autonomia e capacidade de induzir efeitos significativos em um sistema econômico, visto que está estruturado e embasado na indústria, por isso também a necessidade de estabelecimento de uma interdependência com os demais setores produtivos, que pode ocorrer através da realização de uma planificação integrada do turismo, integrando os projetos do setor ao contexto da planificação geral, da estratégia global.

Ainda, outro fator que limita a escolha do turismo como fator prioritário de desenvolvimento local efetivo, a sazonalidade, que é sua principal característica.

Considerando assim, o turismo como poderoso instrumento de aceleração ou complementação do processo de crescimento de uma região, é fundamental estabelecê-lo na hierarquia de prioridades no planejamento público, o qual deve integrá-lo às demais atividades produtivas da economia, dinamizando uma estratégia de ação para ele.

### **2.3. Sistema Institucional de Turismo e a Ação Administrativa**

A atividade turística é condicionada em sua ação pelos instrumentos legais emanados dos poderes públicos (CASTELLI, 2001) e também privados, como explicitado no Decreto Lei 55/66 que afirma que a política nacional de turismo é a “atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo, sejam oriundas do setor privado ou público, isoladamente ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento do país”.

Relativo a participação estatal, os planos de turismo, representam uma ação organizacional dos governos, que constituem uma forma de intervencionismo, porque são as entidades que elegem os projetos a serem desenvolvidos, através de financiamentos do próprio governo ou outros estímulos fiscais. O plano de turismo está inserido no plano de desenvolvimento que traça as diretrizes básicas para cada setor da atividade sócio-econômica de um país (CASTELLI, 2001, p.68), porém as políticas de turismo

em comparação a outras políticas setoriais, se caracterizam por uma grande complexidade que vem determinada pela variedade de subsetores que formam o que se conhece por setor turístico – restaurantes, alojamentos, agências de viagens, etc – que complica a tomada de decisões gerais, pois cada subsetor tem problemas diferentes e específicos (SANCHO, 2001, p.158).

Alvarez (1974, p.40) em uma cronologia desenvolvimentista diz que a intervenção do poder público no turismo se dá primeiramente como forma de regulação, com proibições, em seguida por meio do fomento e promoção, e por fim através do intervencionismo propriamente dito, por meio da criação de órgãos. Logo, o poder público complementa a atividade do setor privado, quando são apresentadas as seguintes circunstâncias segundo Castelli (2001):

- Insuficiência da iniciativa privada por falta de interesse para operações em longo prazo, risco excessivo, carência de mentalidade e consciência dos problemas enfocados.
- Necessidade de oferecer estímulo para a iniciativa privada (economia, tecnologia, investigação, planificação, programação, etc.).
- Falta de rentabilidade ou inapropriada canalização dos capitais privados faz com que sejam necessárias medidas de caráter fiscal e financeiro.
- Inadequação das atividades privadas às funções de planejamento geral ou regional.
- Necessidade de regular o adequado funcionamento das empresas do setor público em matéria de turismo, da seguinte forma: normativa, sancionadora, de ajuda e estímulo, de gestão direta em caso de insuficiência da iniciativa privada.

Para Castelli (2001, p.52), o governo interfere no comportamento sócio econômico das atividades desenvolvidas pela comunidade. Considerando-se dentro da atividade turística o aumento no volume de negócios, os gastos em transportes, diversões, sua participação na geração de empregos, seus efeitos culturais, a integração territorial, entre outras vertentes.

A intensidade de atuação do Estado no setor turístico varia de acordo com a estrutura dos diversos sub-setores componentes. Em geral, o turismo, no Brasil, é caracterizado pela presença maciça de pequenas e médias empresas em seus sub-setores, não sendo visualizada a presença de corporações multinacionais que poderiam fazer lobby no governo. Ao contrário, as pequenas e médias empresas dos diversos sub-setores se organizam em associações, sindicatos e demais organizações para se religarem com o Estado.

Correspondem ao setor público, portanto, a realização das atividades de promoção, expansão e captação de correntes turísticas, de adequação e regulamentação normativa do funcionamento das empresas, de estímulo e facilidade ao desenvolvimento da oferta turística mediante determinadas planificações, bem como mediante a criação de canais creditícios apropriados e o estabelecimento de estímulos fiscais (AESCHKIMANN, 1968).

Também corresponde ao setor público ditar normas correspondentes para regular e estabelecer a exploração dos valores e atrativos existentes. Atenção especial merece, nesse sentido, o tratamento adequado da ordenação urbanística, a defesa da paisagem e a criação de infra-estrutura, tanto de acesso e comunicação como de serviços urbanos (SETUR/RS, 1971).

A Conferência das Nações Unidas, 1963 – Roma, diz que cabe aos organismos nacionais de turismo a tarefa de estimular e coordenar as atividades nacionais referentes a este setor sendo necessário dar a estes as competências e meios necessários de ação. Neste mesmo ano, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, por meio da Resolução 955, de 16 de dezembro, diz que o desenvolvimento do turismo depende, geralmente, da ação dos governantes, manifestada através de suas políticas econômicas. Desta forma, ao definir sua política econômica, a nação buscará adequar os meios econômicos e financeiros aos fins que deseja alcançar, referentes ao desenvolvimento, crescimento, distribuição de renda, entre outras coisas.

Neste contexto, Boullón (1983) salienta que em se tratando de competências em nível oficial, geralmente o que há é um setor com governantes sem dirigentes e que a condução da política administrativa do tempo livre sofre dupla crise: a da centralização

teórica do poder num organismo, sem, contudo, exercê-lo, porque de fato esse poder é compartilhado com os outros organismos pressupostamente mais poderosos; e a da mais eficiente descentralização do poder em nível regional, encarregadas de aplicar políticas e ações sem estrutura apropriada, comprometendo a sua operacionalidade.

Primeiramente, a centralização teórica em um único organismo, como será apresentado no próximo capítulo, tem tentado ser desmistificada no Brasil, por meio da descentralização proposta pelas políticas nacionais da década de 1990, que, porém, ao ser efetuada, depara-se com a segunda crise. Uma vez que os órgãos regionais, quando existem não dispõem de recursos financeiros ou humanos, para a implementação das ações propostas, permitindo, desta maneira, a manutenção das deficiências e retórica da atividade turística no Brasil.

Dentro da atual divisão social, técnica e territorial do trabalho, marcada pela globalização da economia e pela mundialização da cultura, o Brasil se inscreve com enorme potencial turístico, que como afirma Rodrigues (2000, p. 88)

já em amplo e voraz processo de exploração, notadamente a partir da década de 1990, quando começaram a ser sistematizadas políticas públicas agressivas para a efetiva transformação dos atrativos: políticas ditadas pelos atores hegemônicos do capitalismo transnacional.

As políticas públicas propostas pregam a tentativa de acabar com as desigualdades regionais e sociais, tendo o poder público como gestor, financiador, dispendo da construção de infra-estrutura, visando a manutenção política e ideológica.

De forma coerente, Silva Junior (2004, p. 57) contrapõe-se à eficácia do envolvimento do Estado, em sentido afirmativo ao que foi exposto, acrescentando que no caso do Brasil, apesar da desorganização outros fatores contribuem para a tímida expansão da atividade turística:

Ao se observar a evolução do turismo no Brasil depreende-se que o desempenho do setor foi muito mais resultado de fatores circunstanciais, ocasionais, conjunturais e até mesmo climáticos do que resultado de uma política nacional de turismo, de um esforço político organizado, planejado e sistematizado. A política de turismo de que o país dispõe é ainda tímida e politicamente fraca.

As políticas públicas para o turismo, no Brasil, são relativamente jovens em comparação a países da Europa, por exemplo, que realizaram suas primeiras iniciativas de organização da atividade em meados da década de 1950. Fato que explica em parte a fraqueza e a timidez das ações públicas nas questões relativas ao gerenciamento do turismo brasileiro.

As repercussões destas políticas em nível estadual e municipal são ainda mais recentes, dependendo fundamentalmente dos capitais privados existentes em cada território, uma vez que são estes que impulsionam o crescimento do turismo, como será exposto na próxima seção.



### **3 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O TURISMO**

O governo federal, a partir dos anos 1960, começa a reconhecer o turismo como atividade econômica de importância para o país, sendo motivado entre outras coisas, pelo fluxo internacional mais expressivo de turistas que desembarca no país. Já nos anos 1990, o governo implementa políticas públicas para o turismo no sentido de organização do segmento, mudando o enfoque centralizador para a descentralização das ações para o desenvolvimento do turismo para os estados e municípios, muitos dos quais encontravam-se despreparados para desenvolver os projetos delegados.

Atualmente, os números da demanda de turistas estrangeiros, se comparados aos de outros países é muito inexpressivo para um país com as dimensões do Brasil, bem como a diversidade de seus atrativos. Assim, a melhoria da infra-estrutura e a construção de equipamentos para receber o turista internacional e mesmo os turistas nacionais são metas das políticas públicas dos governos federal, estaduais e municipais. Ao longo de todos estes anos, as três esferas de governo vêm trabalhando em ritmos diferenciados, conforme a disponibilidade de recursos financeiros e humanos, para fomentar o setor turístico nacional, sendo que o meio mais produtivo encontrado tem sido o da descentralização de ações.

#### **3.1. Políticas públicas federais**

Desde a década de 1950, o turismo já faz parte do rol de atividades incluídas nos planos e programas de diversos países: a França elaborou o 1º plano de desenvolvimento do turismo entre 1948 e 1952 e a Espanha em 1952 (ACERENZA, apud BARRETO, 1995).

As políticas públicas setoriais, segundo Cruz (2002), são uma forma do governo tanto definir responsabilidades quanto dar visibilidade a seus projetos para um dado setor da administração pública, idéia complementada por Pereira (1999, p. 8), para o qual esta “está relacionada à tentativa de gerar conhecimento aplicável às ações práticas do governo, com ênfase na preocupação com a qualidade e eficácia da intervenção pública”.

Para Beni (2001a, p.77), no tocante à importância da implantação de uma política de turismo, esta:

é a espinha dorsal do “formular” (planejamento), do “pensar” (plano), do

“fazer” (projetos, programas), do “executar” (preservação, conservação, utilização e ressignificação dos patrimônios natural e cultural e sua sustentabilidade), do “reprogramar” (estratégia) e do “fomentar” (investimentos e vendas), o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais.

Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivo do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum (UNTEN, 2004, p.14).

Para Becker (1996, p.187), a política nacional de turismo existe, orientada para o turismo como vetor de desenvolvimento, tendo sido as primeiras regulações feitas em 1958, ligadas à energia e ao transporte, no período de Juscelino Kubitschek. Segundo o qual (1995, p. 37, apud ABREU, 2001, p.34):

(...) a atitude do governo no campo econômico deve ser (...) a intervenção em apoio da iniciativa privada, orientando-a e suplementando os seus esforços, no sentido de acelerar-se o processo de acumulação de riquezas da coletividade e de divisão eqüitativa dos bens e benefícios do progresso.

Estudos, porém, têm esclarecido que providências em nível institucional, no âmbito político, voltadas para o turismo, têm sido tomadas desde a década de 1930 (CRUZ, 2002; UNTEN, 2004).

Cruz (2002) divide as políticas públicas em três fases:

1<sup>a</sup> fase: 1938 - 1966: Políticas resultantes de diplomas legais desconexos e restritos a aspectos de regulamentação das agências de viagem e turismo;

2<sup>a</sup> fase: iniciada em 18 de novembro de 1966, com a promulgação do Decreto Lei 55, que cria organismos oficiais para conduzir a realização da primeira Política Nacional de Turismo;

3<sup>a</sup> fase: iniciada em 1991, quando do Decreto 8.181, de 28 de março de 1991, que reestrutura a EMBRATUR e permanece até os dias atuais.

Cronológica e sucintamente menciona-se, a seguir, os períodos mais expressivos do desenvolvimento dessas políticas:

Em 1938, promulga-se o Decreto 406, de 4 de maio, que previa autorização governamental para a venda de passagens para viagens aéreas, marítimas e rodoviárias.

Em 1939, tem-se o Decreto Lei 1.915, de 27 de dezembro, criando a Divisão do Turismo, considerada o primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal, com atribuição de superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo.

Entre os anos de 1955 e 1956, o Decreto 55/56 é estabelecido, a partir do qual o turismo passa a ser valorizado e “reconhecido como uma atividade capaz de contribuir para a atenuação dos desníveis regionais que caracterizavam a nação. Isto está demonstrado pelo sistema de incentivos financeiros e fiscais criados em razão dessa atividade, que privilegiam sistematicamente as regiões Norte e Nordeste” (CRUZ, 2001:49).

No ano de 1958, destaca-se o Decreto 44.863, de 21 de novembro, que cria a Comissão Brasileira de Turismo (COMBRATUR), extinta em 1962 pelo Decreto n.º 572, de 2 de fevereiro.

Já em 1961, a Lei 4048, de 29 de dezembro, reorganiza o Ministério da Indústria e Comércio, contendo em sua estrutura a Divisão de Turismo e Certames, com atribuições estabelecidas pelo Decreto 533, de 23 de janeiro de 1963.

Como marco simbólico para a implementação do turismo, em 1966 são criados o CNTUR (Conselho Nacional de Turismo) e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR.

A EMBRATUR era uma autarquia que via o turismo como uma indústria nacional importante, porém nos moldes do governo militar, em que a atividade era extremamente controlada e centralizada. Posteriormente, em 1991, a EMBRATUR passou a ser denominada de Instituto Brasileiro de Turismo.

Em 1967, o Decreto Lei 60.224, de 16 de fevereiro, regulamenta o Decreto 55/56 e cria o Sistema Nacional de Turismo, constituído por Conselho Nacional de Turismo, Embratur e Ministério das Relações Exteriores.

No ano de 1969, o Conselho Nacional de Turismo institui a Resolução nº 71, de 10 de abril, que traz indicações para a elaboração do PANTUR (Plano Nacional de Turismo).

A fase de institucionalização do turismo de forma organizada caracterizou-se pela intervenção do Estado, via agências governamentais como o Banco do Nordeste do Brasil e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com ações diversas e “... se estendeu do início da década de 1970 até o ano de 1980” (PAIVA, 1990:344). Neste

período, o foco do turismo se dirige para o Nordeste do Brasil, recebendo incentivos governamentais e linhas de investimento para grandes empreendimentos hoteleiros.

Em 1971, através do Decreto Lei n.º 1.191, cria o FUNGETUR (Fundo Geral de Turismo), criado no contexto do Plano de Metas e Bases para ação do Governo para o período 1970 - 1972, no governo Médici.

No início da década 1980, durante o governo Sarney, houve uma liberalização deste mercado e o início da articulação do turismo com a questão ambiental, através do lançamento do turismo ecológico (atualmente o ecoturismo), pela EMBRATUR, como novo produto turístico, destacando-se em 1981 a criação da Política Nacional de Meio Ambiente. Nesta fase do turismo nacional, o governo e as agências passam a promover a imagem do Brasil como destino ecológico como a Amazônia, o Nordeste e Foz do Iguaçu, saindo do eixo Rio-São Paulo.

No ano 1991, através da Lei nº 8.181, de 28 de março, tem-se a proposição da nova Política Nacional de Turismo, com a alteração da estrutura da antiga EMBRATUR, que de empresa passa a ser Instituto Brasileiro de Turismo, não mais vendendo destinos, mas promovendo-os.

Em 1992, o Decreto 448, de 14 de fevereiro, estabelece as diretrizes na Política Nacional de Turismo, cujo plano previa a criação de pólos de turismo integrados em novas áreas, que estariam associadas à expansão de infra-estrutura, estradas, aeroportos, etc. (BECKER, 1999).

Nesta década, é implantada a nova Política Nacional de Turismo, em meio a pressões ambientalistas da Eco-Rio 92, ao esgotamento do modelo nacional - desenvolvimentista e das tendências neoliberais, durante o início governo Collor. Essa nova Política é fundamentada na descentralização, onde a EMBRATUR deixa de ser a legisladora e executora do turismo. O governo federal passa a execução da atividade turística para as outras esferas governamentais como os estados e os municípios, incorporando também em sua política a iniciativa privada.

Nesse contexto, pode-se mencionar a Constituição de 1988, que delegou autonomia para os estados e municípios para a descentralização, bem como para a obtenção de financiamentos externos para a conservação ambiental. Porém, na realidade o governo estabeleceu uma estratégia de descentralização controlada ou seletiva (BECKER, 1996, p.190), pois privilegiou mais os governos estaduais, que interagem diretamente com o governo federal, competindo com recursos deste e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a fim de implantar infra-estrutura e, assim, atrair a iniciativa

privada, sendo orientada para os pólos de desenvolvimento específicos. Neste sentido, Becker (1996) mencionava ainda a descentralização controlada pelo governo, na área das agências de viagem, na época mais liberadas do circuito centro-periferia, porém ainda controladas como no exemplo da não liberação do Corredor Norte, de Cuiabá a Manaus, para vôos *charters*.

Resultando dessa política nacional tem-se a implantação do Plano Nacional de Turismo - PLANTUR (1992), fundamentado na diversificação e distribuição geográfica da infra-estrutura, até então altamente concentrada nas regiões Sul e Sudeste. A operacionalização desse plano seria por meio do programa de Pólos Turísticos, entendidos com seus efeitos multiplicadores e sendo classificados em três tipos: consolidados, em desenvolvimento e potenciais.

Desses programas, implementou-se fundamentalmente o PRODETUR - NORDESTE, Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro, pois era coerente como a estratégia da política e do plano geral, fundamentado teoricamente no tripé: iniciativa privada, governo e comunidade. Em 1991, obteve-se um crédito especial do governo federal, através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para a iniciativa privada que quisesse investir no setor de turismo.

Ao governo federal caberia: estabelecer regras dessas parcerias, do crescimento compartilhado entre o Estado e a iniciativa privada; estabelecer os limites e estímulos dessas iniciativas, desses poderes novos; e implementar uma política integrada entre os diversos setores econômicos.

Em 1996, foi lançado o documento Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas 1996/1999, executado pela EMBRATUR, sendo que os principais programas desenvolvidos pelo Governo Federal para consolidar as diretrizes desta política foram cinco, entre eles destaca-se o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo e o Programa Nacional de Ecoturismo.

Já em 1998, a Deliberação Normativa nº 399/98 criava o Conselho Consultivo de Turismo (CCTN), com o objetivo de cooperar na formulação e no acompanhamento da implementação da Política Nacional de Turismo, promovendo a interface do setor público com o setor privado, sendo presidido pelo presidente da EMBRATUR (MAMEDE, 2002, p.34).

As parcerias entre o governo federal e a iniciativa privada estavam cada vez mais sendo ampliadas. O governo permanecia no papel de agente do planejamento, enquanto a

iniciativa privada sinalizava os rumos do investimento público. Tudo isto fazia parte de uma política de descentralização, dentro dos princípios neoliberais.

Em 2003, era criado pela Medida Provisória, de 01 de janeiro, juntamente com a posse do novo presidente da república, o Ministério do Turismo, que teve suas atribuições definidas como:

- a) Política Nacional de Desenvolvimento do Turismo;
- b) Promoção e divulgação do turismo nacional, no país e no exterior;
- c) Estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivo às atividades turísticas;
- d) Planejamento, coordenação, supervisão e avaliação dos planos e programas de incentivo ao turismo.

No ano de 2003, no dia 23 de abril, destacou-se a criação do Plano Nacional de Turismo (PNT), que tem-se como proposta consolidar o Ministério do Turismo como articulador do processo de integração dos diversos segmentos do setor turístico, cabendo à EMBRATUR voltar seu foco para promoção, marketing e apoio à comercialização do produto turístico brasileiro no mundo. O dinheiro necessário para custear o Plano sairia do Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), utilizados para financiar principalmente pequenos e médios empresários do turismo, e haveria incentivos fiscais, obtidos com base na isenção de impostos.

O PNT (2003-2007) marcava o fim da duradoura política do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que perdurou oito anos, o qual deixou uma certa estruturação do turismo a nível nacional, por meio de suas ações. Devido à importância desta, mesmo já havendo sido superada, será também analisada neste Capítulo, buscando além da discussão a respeito de implementação, estabelecer comparação entre ambas (PNMT – PNT), a fim aprofundar a análise a que se propõe.

### **3.1.1. Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT**

A política para o segmento turístico, instituída no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, tem suas bases jurídicas instituídas no governo Collor de Mello por meio da promulgação da Lei 8.181/91 e do Decreto nº 448/92, que são tentativas públicas no âmbito federal de dar definição de uma política objetiva para o setor (SILVA JR, 2004, p.57). Esta política continha 25 programas, entre eles o RINTUR – Roteiros de Informações Turísticas e o PNMT, que eram desenvolvidos em conjunto com o Banco do Brasil, Serviço Nacional de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE) e Organização

Mundial do Turismo (OMT). O Programa Nacional de Municipalização do Turismo consistia em um modelo estratégico de conscientização das comunidades brasileiras em busca de suas vocações turísticas, tendo como metodologia de trabalho o conceito de participação comunitária local, buscando iniciativas descentralizadas nos locais turísticos, elevando a auto-estima das comunidades e prestigiando suas raízes, buscando escrever e descrever caminhos para incentivar novos destinos.

Ao criar o PNMT, o governo objetivava apresentar à sociedade o turismo como instrumento de crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural. Desta maneira, dotam os municípios brasileiros, com potencial turístico, de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística, fortalecendo as relações dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais com a iniciativa privada dos municípios envolvidos. O governo visava ainda: acelerar a expansão e a melhoria da infraestrutura básica, buscando parcerias para investimentos na região; incentivar o intercâmbio com entidades nacionais e internacionais, a fim de promover a captação e a geração de eventos para os municípios e minimizar o efeito da sazonalidade; contribuir para a formação e capacitação dos profissionais, que prestam serviços para o turismo, visando à qualidade e produtividade; incentivar as atividades dos Conselhos, Fundos e outros investimentos de municipalização; prestar acessória técnica na formação dos Conselhos Municipais de Turismo bem como de Fundos Municipais; e orientar na elaboração do Plano Diretor, a fim de descentralizar as ações de planejamento político, estimulando os municípios a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi criado conforme a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e regulamentado pela Portaria nº 130, de 30 de março de 1994, baixada pelo ministro da Indústria, Comércio e Turismo, tendo como princípios gerais a descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação (SILVA JR, 2004:62).

O objetivo principal do programa seria, de acordo com as diretrizes do PNMT (EMBRATUR, 2001), “fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política”, descentralizando as ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação, motivando os segmentos organizados do município a participar da formulação e da co-gestão de um plano de desenvolvimento sustentável do turismo.

O PNMT organizou-se em torno de estratégias para a elaboração e aplicação à

realidade brasileira do desenvolvimento do turismo sustentável, do estabelecimento de uma rede de agentes multiplicadores e de instituições parceiras para operacionalização do Programa, através de oficinas com aplicação de técnicas de enfoque participativo.

Para participação no Programa, a EMBRATUR realizou periodicamente o Processo de Identificação de Municípios Prioritários para o Desenvolvimento do Turismo, em todo o país, através de um questionário denominado Roteiro de Informações Turísticas (RINTUR), sendo publicado no Diário Oficial da União, logo após análise, uma Deliberação Normativa identificando os município em duas classificações: Municípios Turísticos (MT) e Municípios com Potencial Turístico (MPT). Os Municípios Turísticos são aqueles consolidados, determinantes de um turismo efetivo, capazes de gerar deslocamentos e estados de fluxo permanente. Os Municípios com Potencial Turístico são aqueles possuidores de recursos naturais e culturais expressivos, encontrando no turismo diretrizes para seu desenvolvimento sócio-econômico (EMBRATUR, 2002, p.30).

Durante o período de vigência do Programa, o PNMT, promoveu 1.107 oficinas em todos os estados brasileiros, capacitando cerca de 28.000 agentes locais, com a participação de aproximadamente 4,5 milhão de voluntários. Dos 1.529 municípios brasileiros com vocação para o desenvolvimento do turismo, 1450 estão engajados no PNMT (EMBRATUR, 2002).

Com base nessa classificação, o governo federal estabeleceu ordem de prioridade na alocação estratégica de recursos públicos para o financiamento de empreendimentos turísticos, bem como para o planejamento de atividades voltadas ao desenvolvimento do turismo sustentável municipal.

O PNMT esteve organizado em estruturas nacional (EMBRATUR), estadual (Comitê Estadual) e municipal (COMTUR), nas quais participaram com direito a voz e voto, representantes dos governos e da sociedade civil.

Os Conselhos Municipais de Turismo são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, com atribuições consultivas e deliberativas, criados ou adaptados para apoiar o município na implantação do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Os Conselhos não têm por objetivo receber recursos do governo. Para viabilizar economicamente suas ações e fomentar o turismo local, o PNMT propõe a criação do Fundo Municipal de Turismo.

Segundo Silva JR (2004), o PNMT mais parece uma receita de bolo para aplicação indiscriminada, em todos os municípios brasileiros, dos mesmos princípios de sustentabilidade, sendo que para que haja desenvolvimento efetivo se faz necessário,



segundo Santos (2002), adotar uma política em que se considera caso a caso, respeitando as características locais das comunidades.

O Conselho Municipal de Turismo é o órgão superior de consulta da administração municipal. Criado por lei e previsto na Constituição, tem caráter consultivo e deliberativo. É a instância local que conjuga esforços entre o poder público e a sociedade civil, para o assessoramento do município em questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal. É no Conselho Municipal de Turismo que a comunidade deve participar da elaboração do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo, pronunciando-se sobre questões que dizem respeito ao planejamento e à gestão da atividade turística.

O PNMT é, portanto, a manifestação da modernidade que se manifestou no Estado brasileiro, transferindo tarefas para a esfera da iniciativa privada ou municipal e estadual.

### **3.1.2. Plano Nacional de Turismo - PNT**

O Plano Nacional de Turismo traduz uma concepção de desenvolvimento em busca da desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. Objetivando diversificar os mercados, produtos e destinos que o Brasil oferece (PNT, 2003, p. 7).

Segundo o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva:

o Plano Nacional deve ser o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada; e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional. (PNT, 2003, p. 6).

A proposta do Plano vem consolidar o Ministério do Turismo, que conforme anteriormente mencionado, foi criado em 1º de janeiro de 2003, como articulador do processo de integração dos mais diversos segmentos do setor turístico.

O Ministério é composto por órgãos de assistência direta e imediata ao ministro, além dos seguintes órgãos finalísticos: Secretaria de Políticas de Turismo, Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo – CONTUR.

Durante o lançamento deste Plano, no dia 29 de abril de 2003, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, expressou a importância do setor dizendo que “o turismo será a bola da vez”.

Com a criação do Ministério do Turismo, o Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR, passa a cuidar exclusivamente da promoção do Brasil no exterior, cabendo a este, segundo o PNT, executar nos anos de vigência do Plano:

- a elaboração e implantação do plano de marketing para o turismo brasileiro;
- a definição e execução da política de ações promocionais e apoio à comercialização dos produtos turísticos;
- a formatação e organização de novos produtos e roteiros turísticos integrados;
- a elaboração de estudos e pesquisas que orientem os processos de tomada de decisão e avaliem o impacto da atividade turística na economia nacional.

O Plano tem como vetores orientadores de gestão, a redução das desigualdades regionais e sociais, a geração e distribuição de renda, a geração de emprego e ocupação, e o equilíbrio do balanço de pagamentos.

Dos objetivos que se seguem do Plano derivam os Macro-Programas, Programas e Ações, que visam:

- Desenvolver o produto turístico brasileiro de qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais;
- Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.

Os objetivos específicos do Plano são:

- Dar qualidade ao produto turístico;
- Diversificar a oferta turística;
- Estruturar os destinos turísticos;
- Ampliar e qualificar o mercado de trabalho;
- Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional;
- Ampliar o consumo turístico no mercado nacional;
- Aumentar o tempo de permanência e o gasto médio do turista.

Cabe mencionar as metas para o turismo no período proposto pelo Plano (2003-2007):

- criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações;
- aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil;
- gerar 8 bilhões de dólares em divisas;
- aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos;
- ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal.

Os Macro-Programas são construídos por um conjunto de programas que visam resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do turismo no Brasil, quais sejam:

- Gestão e relações institucionais;
- Fomento;
- Infra-estrutura;
- Estruturação e diversificação da oferta turística;
- Qualidade do produto turístico;
- Promoção e apoio à comercialização;
- Informações turísticas.

A implementação deste Plano tem sido marcada, até o presente momento, por oficinas de sensibilização da regionalização, frisando a importância dos pólos escolhidos em cada Estado.

### **3.2. Políticas públicas estaduais**

Ao longo das últimas décadas do século XX, o Estado de Mato Grosso do Sul se desenvolveu e continua se desenvolvendo no campo econômico, mais expressivamente nas áreas ligadas à agropecuária e ao turismo. A agropecuária é a base da economia regional. O turismo, porém, utilizando-se dos atrativos naturais do Estado vem se estabelecendo mais vigorosamente a partir da década de 1980, sob os impactos da já mencionada corrente de ecoturismo. Porém, não é apenas o denominado 'ecoturismo' que possui espaço no mercado regional, o turismo de negócios aliado ao setor agropecuário também tem tido

presença expressiva na economia regional, sendo, portanto, uma aliança econômica, da qual ambos os setores (principais da economia) se beneficiam reciprocamente das vantagens oferecidas tanto pelo turismo (rural ou ecológico) como pela agropecuária.

Em concordância com a política nacional, a atual proposta da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul calca-se na divulgação internacional do Estado, tendo a atenção direcionada a três áreas ou regiões específicas, a saber: Campo Grande, Serra da Bodoquena e Pantanal.

Tal objetivo baseia-se na proposta do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), do qual uma das metas é a regionalização do turismo, através da criação de no mínimo três pólos por estado.

Dentro da política estadual serão apresentados em seqüência cronológica quatro planos, contendo programas e projetos que abarcam a questão do turismo, alguns específicos, outros constantes de projetos maiores, mas que afetam e interessam a esse setor.

### **3.2.1. Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul-PDTUR**

Iniciando a análise pelo tema do plano, já é possível estabelecer relação entre este e a política nacional vigente a seu tempo, baseada no PNMT, que sugeria o desenvolvimento sustentável como pressuposto para a expansão do turismo.

A elaboração deste plano de desenvolvimento do turismo teve como objetivo mais amplo estabelecer as orientações para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos municípios, pelo fortalecimento de sua função turística, conduzindo-o de maneira a minimizar seus efeitos prejudiciais e maximizar seus benefícios para a economia e a sociedade local e regional.

Objetivava, desta forma, orientar e racionalizar o aproveitamento sustentável e compatível das potencialidades turísticas dos municípios/região como um todo, de forma a promover o desenvolvimento do Estado. O desenvolvimento sustentável tinha sido colocado pelos empresários e promotores do turismo como um paradigma de desenvolvimento.

As ferramentas de trabalho propostas pelo PDTUR eram: regionalização turística do Estado, inventário quantitativo e qualitativo dos recursos e infra-estrutura turística do Estado, mapeamento dos condicionantes físicos naturais, visualização gráfica do inventário

turístico em base cartográfica e oficinas de planejamento. Especificamente, o inventário turístico do Estado foi resultado de uma intensa pesquisa em nível municipal, inventariando segundo o modelo proposto os atrativos, equipamentos e infra-estruturas.

Os produtos que deveriam ser gerados por este Plano eram os seguintes: os Planos de Desenvolvimento Turísticos Regionais; os Planos de Desenvolvimento Turísticos Municipais; a criação de Banco de Dados sobre a infra-estrutura turística, a demanda e as oportunidades para investimentos no turismo. Estas informações seriam básicas para a formulação de um Programa de Desenvolvimento da Infra-estrutura Básica do Turismo – PRODETUR (MARIANI, 2000).

O PDTUR resultou, principalmente, na criação de um Banco de Dados, com informações sobre os municípios do Estado, que apesar de já ter sido superado, tem a atualização realizada pela Fundação de Turismo do Estado, como será apresentado posteriormente, e na criação posterior do Plano de Ação para o Turismo.

### **3.2.2. Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste - PRD**

Como política de desenvolvimento regional, o governo do Estado dividiu o Mato Grosso do Sul em oito regiões. Para cada região foram estabelecidas estratégias de desenvolvimento com base em suas potencialidades. O município de Bonito fez parte do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste. A elaboração do Plano contou com a participação expressiva da comunidade local, onde, em cada município, foram realizadas oficinas de trabalho, como parte de um planejamento estratégico.

O Plano em questão não era exclusivo de planejamento turístico, mas compreendia diversos setores da economia, tendo o turismo como um destes setores, que por sua expressividade possuía metas de planejamento.

O Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável da Região Sudoeste surgiu a partir do MS 2020, plano inicial que dividem suas propostas em curto, médio e longo prazos, se expressando em macro-prioridades para o Estado de Mato Grosso do Sul, que para o setor do turismo podem ser citadas:

- em curto prazo, 2000 – 2004: na dimensão econômica, “diversificar a base produtiva, aumentando o valor agregado da produção agroindustrial, estruturando melhor o setor de turismo e outros serviços”, melhorando a infra-estrutura de suporte ao turismo, ampliando a inserção do Estado no mercado global. Na

dimensão ambiental, “desenvolver o ecoturismo, promover a educação ambiental formal e informal” (MS 2020, 2000, p.60).

- em médio prazo, 2005 - 2010: na dimensão econômica, integrar os diversos pólos turísticos do Estado e na questão ambiental, fortalecer o ecoturismo.

- em longo prazo, 2010 - 2020: na dimensão econômica, transformar o Estado em referência mundial de turismo e, aliado à questão ambiental, desenvolver o ecoturismo com alta qualidade em acordo com os padrões de excelência.

O PRD englobou em seu bojo propostas que espraiam diversas áreas concernentes ao desenvolvimento regional, desde o resgate cultural até questões ligadas à agropecuária e ao fortalecimento do turismo.

Um dos programas mais importantes para o desenvolvimento do turismo dentro do PRD é o Programa de Incentivo Turístico e Cultural, o qual abrange vários projetos voltados à atividade como: a criação de Agência Regional de Divulgação e Integração Turística, a regionalização do marketing turístico, o estímulo à implantação de atividades turísticas nas áreas rurais da região, a recuperação e conservação do patrimônio histórico e dos pontos turísticos da região, o aproveitamento da diversidade cultural, inclusive indígena, e a implantação do selo de qualidade artesanal.

As metas principais do programa afeitas ao turismo para a região consistem em:

- Criar um Centro de Pesquisas em agronegócios, turismo, preservação ambiental e outros temas de interesse regional;
- Criar um Fundo Regional de Investimento para a divulgação dos sítios turísticos e da riqueza cultural;
- Ampliar a malha rodoviária, com sistemas de proteção ambiental, priorização do acesso a 100% dos sítios turísticos;
- Construir um aeroporto internacional e um porto fluvial na região;
- Ampliar em 100%, em cinco anos, a quantidade de equipamentos urbanos, especialmente, praças e áreas de lazer;
- Implantar a rede de distribuição de água tratada e a rede de coleta de esgoto;

Os projetos e programas para o desenvolvimento turístico na região não divergem das propostas nacionais, tendo como bases a sustentabilidade, implantação e implementação de infra-estruturas, capacitação de mão-de-obra, divulgação internacional e

a regionalização do marketing turístico.

Pode-se, pois, mencionar como efetivação concreta de metas do PRD a capacitação da mão-de-obra, que, segundo o secretário municipal de turismo, em 2004, sr. Martins, foi viabilizada pelo SENAC, em parceria com a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, porém por desinteresse do *trade*, geralmente não há clientela suficiente para realização dos cursos.

O aproveitamento da diversidade cultural, principalmente a indígena, também tem tido destaque no município, uma vez que nessa região, pelo menos duas etnias são bem expressivas: a Kinikinaua e a Kadiwéu. A principal participação dessas nações indígenas, atualmente, no contexto do turismo, se processa através da venda do artesanato.

No período de elaboração do PRD, as comunidades locais foram mobilizadas e discutiram profundamente o setor turístico, porém as propostas não foram concretizadas, muitas caíram no esquecimento. Como produto positivo deste Plano ficou a criação do Conselho Regional de Desenvolvimento Sustentável - COREDS, que tem a participação de diversos segmentos da sociedade, inclusive contendo a representação do segmento do turismo.

### **3.2.3. Plano de Ação para o Turismo (2003-2006)**

O Plano de Ação para o Turismo tem como objetivo geral desenvolver novos destinos turísticos e fortalecer os pólos em fase de consolidação (seguindo uma tendência do - MS 2020), através da coordenação de suas parcerias com agentes públicos e privados para celebrar o seu objetivo maior, que é fortalecer o Estado de Mato Grosso do Sul dentro da oferta turística nacional e internacional.

Com a implementação da proposta de desenvolvimento de novos destinos turísticos, o Plano visa transformar recurso potencial em oferta turística, integrando outras áreas ao sistema produtivo, diversificando e ampliando as opções de atendimento ao turismo receptivo, também em conformidade com a política nacional.

Os demais objetivos do Plano envolvem as mesmas questões tratadas no plano nacional, bem como nos outros planos de desenvolvimento estadual, como infra-estrutura turística e recursos humanos, marketing e informação, integração das comunidades locais, aumento do fluxo de turistas, investimento e geração de emprego e renda, cadastro e classificação.

Estabelecer uma Política de Licenciamento Turístico junto à Fundação de Turismo

de Mato Grosso do Sul, que consiste em emitir parecer técnico para implantação de projetos turísticos, é um dos objetivos diferenciais deste Plano. A Política de Licenciamento torna-se um instrumento para a preservação ambiental, que permite a manutenção dos territórios turísticos. Este objetivo tem algumas repercussões em nível local, por exemplo, em Bonito, onde a sustentação do turismo se baseia nos recursos naturais, esta Política de Licenciamento ainda não tem sido efetuada junto a Fundação e sim junto aos órgãos responsáveis pela preservação ambiental como a Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMA e Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Destaca-se ainda a proposta do estabelecimento de um Plano Diretor para o Turismo em Mato Grosso do Sul, seguindo uma tendência da política nacional anterior (PNMT), que não tem contudo, até o presente ano, nenhuma ação no sentido de implementação.

A Fundação de Turismo se compromete com a implementação do Plano, mantendo um sistema atualizado de informações que contemplem todos os recursos turísticos do Estado (como também proposto pelo Plano Nacional), atualizando o Banco de Dados, estabelecido através do inventário realizado pelo PDTUR-MS, e promovendo, também, intensa campanha de marketing para a divulgação dos produtos turísticos, em parceria com o *trade*, em eventos nacionais e internacionais direcionados ao turismo.

Os pólos em fase de consolidação no Estado de Mato Grosso do Sul, respondendo à proposta de regionalização do Plano Nacional de Turismo, são:

- Campo Grande, com o Turismo de Eventos;
- Serra da Bodoquena, englobando os municípios de Bonito, Jardim e Bodoquena, com o ecoturismo, o Turismo Ecológico, o Turismo Rural e o Turismo de Aventura;
- Pantanal, compreendendo os municípios de Corumbá, Ladário, Miranda, Aquidauana e Porto Murtinho, com o Ecoturismo, o Turismo Ecológico, o Turismo Científico, o Turismo de Pesca Amadora, o Turismo Rural e o Turismo Histórico-Cultural.

A implementação deste Plano tem sido marcada, até o presente momento, por oficinas de sensibilização da regionalização, frisando a importância dos pólos escolhidos em cada Estado. Em Mato Grosso do Sul, a FUNDETUR – Fundação Estadual de Turismo tem encontrado barreiras de operacionalização na Serra da Bodoquena, devido à resistência das forças políticas do turismo de Bonito, que se negam a assumir a identidade de Serra da



Bodoquena em detrimento da marca já consolidada “Bonito”. Os representantes do turismo local pleiteiam que o nome do pólo seja Bonito - Serra da Bodoquena, marca amplamente divulgada na mídia nacional e trabalhada pelos operadores de viagem.

Os projetos propostos para o desenvolvimento do turismo Estadual, com base em interesses regionais, são:

- Dez anos do Centro de Convenções Arquiteto Rubens Gil de Camilo;
- As Estações do Trem do Pantanal;
- Rota da Retirada da Laguna;
- Programa Pantanal;
- Imagem Fotográfica;
- Vivendo e aprendendo com o turismo;
- Sinalização de orientação turística;
- Portal de Entrada;
- Receptivo do Aeroporto e das Rodoviárias Municipais;
- Valorização da gastronomia do Mato Grosso do Sul;
- Conta Satélite;
- PRODETUR-SUL.

A implementação desses projetos encontra-se em desenvolvimento, recebendo atenção diferenciada em cada município, merecendo destaque àqueles inseridos nos pólos em consolidação.

#### **3.2.4. Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul / PRODETUR – SUL**

O Programa de Desenvolvimento do Turismo do Sul do Brasil e Mato Grosso do Sul – PRODETUR – SUL é um programa de desenvolvimento de gestão compartilhada para viabilizar recursos financeiros por meio do Banco do Brasil, junto ao BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), com a coordenação nacional do Ministério do Turismo, para o fomento da atividade turística dos estados da região Sul e Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2005).

O PRODETUR/SUL visa, sobretudo, o aumento da participação da receita turística regional na economia nacional, mediante ações que aumentem a diversidade e a qualidade dos produtos e serviços turísticos ofertados e promovam a atração turística proveniente de

toda parte do mundo.

No Mato Grosso do Sul, a Área Prioritária escolhida para receber os investimentos propostos é a Serra da Bodoquena, composta pelos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim. O Programa visa promover a integração dos esforços entre o setor público, a iniciativa privada e a comunidade, de forma a garantir a sustentabilidade do desenvolvimento turístico e dotar a área selecionada com infra-estrutura e serviços públicos necessários à atração de investimentos privados, voltados para a exploração econômica dos produtos turísticos existentes ou dos atrativos potenciais.

O primeiro documento exigido pelo Ministério do Turismo (MTUR) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) foi o Marco Lógico, elaborado de forma participativa, entre governo, iniciativa privada e sociedade civil, onde foram levantados todos os problemas, propostas e possíveis soluções para o desenvolvimento do Turismo na região. O segundo documento exigido foi o Perfil da Área Turística (PAT), documento este que defendeu a Serra da Bodoquena como Área Prioritária para ser beneficiada pelo PRODETUR/SUL. Nele foram feitos a justificativa e o diagnóstico da área, contendo informações das áreas de turismo, meio ambiente, saúde, sócio-economia e infra-estrutura necessárias para a realização do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). No PDITS, o diagnóstico foi detalhado e foram desenvolvidas estratégias e 73 (setenta e três) ações, divididas em cinco componentes, para beneficiar a Serra da Bodoquena.

O objetivo geral do PRODETUR/SUL consiste em consolidar, ampliar e melhorar a qualidade da infra-estrutura turística, incrementando consumo e renda e promovendo o desenvolvimento regional na área selecionada.

Para que um município seja habilitado no programa necessita possuir um Plano Diretor, abrangendo a área urbana e rural e a adoção de mecanismos que propiciem a efetiva participação da comunidade no processo de desenvolvimento do turismo, como Conselhos Municipais e Regionais.

Os órgãos executores envolvidos no desenvolvimento do PRODETUR/SUL-MS são: Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (SANESUL), Agência Estadual de Gestão de Empreendimentos de Mato Grosso do Sul (AGESUL), Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDTUR), Fundação de Estado de Cultura, Esporte e Lazer (SCCEL), Secretaria de Estado da Produção e do Turismo (SEPROTUR), Agência de Integração e Transporte de Mato Grosso do Sul (AGITRAMS), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMA), Secretaria de Estado de Infra-Estrutura e

Habitação (SEINFRA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e os municípios da Serra da Bodoquena, entre outros.

Os recursos previstos são da ordem de US\$ 250.000.000,00 (duzentos e cinquenta milhões de dólares) e está sendo concebido para ser executado em quatro anos. O financiamento será contratado pelo Banco do Brasil S.A (mutuário), junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que contribuirá com 60%. A contrapartida local será do Ministério do Turismo (MTUR), que participará com 16%, e dos governos dos Estados, que contribuirão com 24%. O investimento previsto para Mato Grosso do Sul é da ordem de R\$133.000.000,00 (cento e trinta e três milhões de reais).

O produto turístico a ser comercializado nesta região apresenta características singulares bem definidas, baseadas na atividade do ecoturismo - atividade de turismo em crescimento, largamente praticada por turistas em todo o mundo, caracterizada pela oportunidade de contato mais próximo com a natureza, em contrapartida à existência de um mundo cada vez mais globalizado e urbanizado. O público que consome este tipo de produto exige, acima de tudo, qualidade, além de estrutura adequada e adaptada ao ambiente natural, proporcionando um contato mais próximo com a cultura local. Em números, a maioria dos turistas internos são de Mato Grosso do Sul com 30%, seguido de São Paulo com 28%, Paraná com 10%, Santa Catarina com 8%, Rio Grande do Sul com 6%, Rio de Janeiro com 5%, Goiás com 4% e outros estados com 9%. Entre os turistas internacionais 50% são da Europa, 15% da América do Sul, 10% da América do Norte e 25% de outros lugares.

A área selecionada para o Mato Grosso do Sul – Serra da Bodoquena – está bem situada geograficamente e é de fácil acesso por via terrestre e aérea. Possui vias de integração com o restante do Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil, além dos países vizinhos: Argentina, Paraguai e Bolívia. O grande potencial turístico da Serra da Bodoquena é traduzido pela singularidade, quantidade e diversidade dos atrativos naturais ali concentrados. Não há, em qualquer outro lugar do mundo, destino que possua estas mesmas características naturais reunidas em um mesmo espaço: águas cristalinas, diversidade de rios piscosos, diversidade de espécies animais e vegetais, sumidouros, grutas com formações geológicas milenares, lagos subterrâneos e dolinas, o que constitui um verdadeiro ecossistema singular para este produto turístico.

Atualizado em 2002 pela Fundação de Turismo do Estado, através do PDTUR - Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul, a Área Prioritária possui 223 (duzentos e vinte e três) produtos turísticos, categorizados como

completos, potenciais e deficientes. A quantidade, diversidade e singularidade dos recursos naturais encontrados na Região da Serra da Bodoquena proporcionam identidade ao seu destino turístico, constituindo um verdadeiro diferencial, principalmente quando a atividade desenvolvida é o ecoturismo. Dentro das atividades ecoturísticas exploradas na região, destacam-se as atividades de contemplação (observação de fauna e flora, passeios de flutuação em rios) até as atividades de esportes radicais como: rapel, parapente, mergulho em cavernas, bóia *cross*, *rafting*, *mountain bike*, *trekking*, passeio em grutas e cavalgadas, entre outros.

A participação da sociedade local desempenhou importante papel para a definição dessas estratégias e ações, partindo de uma situação atual em busca de uma situação desejável para o turismo que se pretende, avaliando uma projeção de médio e longo prazos com a construção de cenários reais, considerando sempre a extrema fragilidade ambiental do ecossistema local. Foram desenvolvidas 73 ações, divididas em cinco componentes, que vão beneficiar a região. Entre elas estão: capacitação profissional, plano de marketing, infra-estrutura adequada, melhoria dos atrativos, fortalecimento dos municípios, fortalecimento das OEX (organizações executoras do programa) , controle de impacto ambiental , sistema de manejo entre outras.

Os primeiros recursos estavam previstos para serem liberados em janeiro de 2005, na ordem de 180 milhões de dólares: 60% financiamento e empréstimo do BID, 30% do Estado e 10% da União. (MATO GROSSO DO SUL, 2005).

A estrada Bonito-Bodoquena, segundo o presidente do COMTUR de Bonito em 2004, sr. Mário de Souza, já recebeu verba do PRODETUR para ser pavimentada ainda em 2004. Segundo ele, o PRODETUR é um braço do Programa Pantanal, mais reduzido, com exigências menores, tornando mais acessíveis os financiamentos do BID, BIRD e WWF. Ainda o secretário municipal de turismo (2004) afirmou que o PRODETUR veio em contrapartida ao Programa Pantanal e não abarcou muitas metas semelhantes deste, a fim de não redundar nos objetivos, porém com a situação de inércia deste segundo, o PRODETUR ficou deficiente em várias áreas.

As repercussões deste plano especialmente no município de Bonito, já foram mencionadas, uma vez que este se localiza na Área Prioritária de suas ações, assim este plano receberá, no item a seguir, menor menção.

Os efeitos das demais políticas até aqui mencionadas serão descritos, buscando-se associar suas ações em nível local e expor o processo de implementação de forma desencadeada do âmbito nacional ao municipal.

### 3.3. Políticas públicas municipais

As políticas de planejamento territorial do turismo em Bonito foram analisadas nesta pesquisa a partir da década de 1980, procurando discutir as repercussões sócio-espaciais, situando os limites e as possibilidades do planejamento governamental. Os governos municipais passaram a atribuir papel ao turismo como um dos setores prioritários de suas economias e de suas ações.

O Estado, exercendo o papel de orientador da atividade turística local através de sua organização política e social, articula com os demais setores da sociedade, agindo como um agente produtor do espaço. Neste sentido, Benevides (1999) encara como um equívoco considerar os fenômenos políticos à luz da dimensão política e não da espacialidade, desconsiderando-se o significado dos micro-poderes locais na constituição das relações sociais de dominação. Deste modo, os municípios não precisam apenas estar recebendo política (estadual ou federal) e sim criando suas próprias políticas.

No município de Bonito, pode-se dizer que se concentram forças distintas no sentido de produzir o turismo e conseqüentemente o espaço do turismo. Além da Administração Pública Municipal, como principal agente produtor do espaço, agindo por meio da regulação e incentivos, a iniciativa privada através das associações de classe e as organizações não governamentais de discurso ambientalista, estão presentes no território de Bonito, interagindo no processo de constante (re) produção espacial.

O associativismo tornou-se marca do turismo de Bonito, uma vez que a influência das classes representadas atinge diretamente as decisões do poder público. A parceria entre iniciativa privada e poder público se processa em vários setores econômicos, porém no caso do turismo em Bonito, existe uma peculiaridade: a aliança existente entre essas duas forças, concorrendo para um mesmo fim, qual seja, a promoção do turismo local, baseado na égide do desenvolvimento sustentável.

Seguindo a linha proposta pelo PNMT, do desenvolvimento do turismo sustentável, uma vez que o turismo local baseia-se na exploração dos recursos naturais, os planos e projetos propostos pelas organizações sociais (não-públicas) concernentes ao turismo têm voltado suas metas ao discurso preservacionista.

Entidades e associações, no decorrer da década de 1990, se organizaram para melhor representar cada setor econômico (o de agências de ecoturismo – ABAETUR, de Hotelaria – ABH, o de Guias de Turismo de Bonito – AGTB, o de Atrativos Turísticos de Bonito e Região – ATRATUR, etc.) na área de projetos para o desenvolvimento local, no

que Mariani (2000, p. 89) intitula auto-gestão:

As decisões auto-geridas do *trade* turístico do município de Bonito são direcionadas por uma base constituída pela organização de entidades associativas. Praticamente, todos os segmentos envolvidos no setor de turismo do município (com exceção do segmento de bares, restaurantes, de certa forma representados pela Associação Comercial) possuem a sua Associação em estágio mais ou menos desenvolvido.

Como resultado da implementação do PNMT no município, instituiu-se o Conselho Municipal de Turismo – COMTUR, em 1995, que serve como base organizacional da atividade, trabalhando em conjunto com a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo. Com objetivos distintos, a parceria entre ambas as instituições deveria ser a premissa das ações de fomento ao turismo local, porém nos últimos anos, um processo de inversão de objetivos ocorreu, produzindo alguns conflitos políticos.

O COMTUR é um Conselho que atua como um órgão deliberativo, consultivo e de assessoramento, com o objetivo de orientar a administração municipal em suas intervenções no processo econômico referente à atividade do turismo. Por meio dos conselhos municipais de turismo é que a política nacional pôde ser difundida em nível nacional.

Das metas do PNMT, apenas o Plano de Desenvolvimento do Turismo não foi desenvolvido no município de Bonito, apesar da existência de instituições para este fim como o COMTUR e a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo.

Com onze anos de existência (1994-2005), o COMTUR vem estabelecendo metas e promovendo o desenvolvimento do turismo de diversas maneiras, porém ainda não estabeleceu nem consolidou um plano efetivo de turismo para a localidade, que segundo a Secretária de Indústria, Comércio e Turismo, Sra. Fátima, em entrevista concedida em 2005, será realizado na gestão 2005 – 2008.

Em contrapartida, a Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo tem por finalidade as atividades relativas à definição de diretrizes, à proposição e à implementação da política dos governos federal e estadual na área do turismo, em todas as modalidades de promoção e, ainda, a normatização, a fiscalização, a promoção e o incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social.

No município de Bonito, porém o que ocorreu nos últimos anos, no tocante ao

gerenciamento do turismo local, foi uma inversão de funções entre esses dois órgãos (CAMARGO, 2005). Percebeu-se o poder conquistado paulatinamente pelo COMTUR, em detrimento da Secretaria Municipal, segundo Mariani (2000):

Na estrutura organizacional de gestão do turismo de Bonito, pode-se detectar indícios de que o sistema caminha para o desenvolvimento da autogestão. Uma gestão que se apóia nas diversas associações existentes, integrando o principal órgão colegiado, gestor principal deste sistema: o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR). A prova é o fato de que, em suas respectivas associações, os líderes deflagram um movimento evolutivo para suas próprias regras de funcionamento e qualidade de serviços e, ao mesmo tempo, buscam, por intermédio da representatividade, deliberar sobre os assuntos mais importantes da gestão do desenvolvimento do turismo municipal, mediante o poder do COMTUR.

Devido a essa força político-administrativa adquirida pelo COMTUR de Bonito, caracterizando um gerenciamento do turismo peculiar no território brasileiro, que, porém, contrariava as normas pré-estabelecidas de sua função restrita, embates políticos foram desencadeados no início de uma nova administração política, no ano de 2005. Sendo instituída uma nova legislação, determinando que a administração principal da Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo deveria necessariamente ser a mesma do COMTUR, com o intuito de fazer retornar o poder decisório para a Secretaria. Essa medida, considerada repressiva, acarretou na inatividade do COMTUR por cerca de três meses.

Desta maneira, o que previa a reflexão de Mariani (2000), se frustrou de certa forma, devido ao embate suscitado na nova gestão municipal, que tenta alterar após quase 10 anos de uma gestão (ou auto-gestão) que pode ser considerada eficiente.

Na nova gestão político-administrativa, a implementação de vários projetos de desenvolvimento turístico, está sob a tutela do Departamento Jurídico e da Acessoria do Prefeito, que pretende dar cabo diretamente, restringindo aos órgãos de turismo o papel de conselheiros e colaboradores, segundo a diretora do Departamento de Turismo, Sra. Ana Cristina Trevelin.

Dentre os projetos prioritários para a nova política municipal, estão as revitalizações de praças urbanas, a construção do Portal de Entrada da cidade, a construção do Centro de Informações Turísticas, a pavimentação de vias urbanas e turísticas, como a

que dá acesso à Ilha do Padre, além do projeto que visa apresentar os atrativos aos moradores da própria comunidade, que devido aos preços elevados, se tornam privilégios dos turistas. Este último projeto visa, sobretudo, estruturar melhor a cidade para o recebimento dos visitantes, cercando-os de todas as informações necessárias e de veracidade comprovada pela população que conhece sua própria cidade.

Excetuando-se o projeto de apresentação de Bonito a sua população, os demais correspondem às ações propostas pelo Plano de Ações para o Turismo de Mato Grosso do Sul.

Dentre outros projetos a serem implementados, alguns respondem às propostas dos planos nacionais e estaduais, outros aos interesses exclusivamente locais. Dentre as ações propostas tanto pelo Plano Nacional quanto pelo Plano de Ação para o Turismo, a principal é a inserção de Bonito no pólo da Serra da Bodoquena, que apesar das vantagens trazidas por investimentos e divulgação não agrada aos interesses locais. Tal reação é promovida pela contraposição de marcas, uma vez que a marca “BONITO”, já é conhecida internacionalmente, enquanto a marca “Serra da Bodoquena” não implica necessariamente em relação com a marca já consolidada, podendo ofuscar a imagem do destino Bonito da mídia nacional e internacional.

As discussões concernentes à questão envolvem embates políticos, sendo que os dirigentes do turismo local se contrapõem junto às lideranças do turismo estadual, não aceitando a generalização do pólo para Serra da Bodoquena. Argumentando ainda que os outros municípios do pólo é que se beneficiarão, devido ao processo de similitude com Bonito e este perderá força no mercado, também ocasionado pelo enfraquecimento e/ou desaparecimento da marca.

Seguindo um alinhamento com a política estadual, destacam-se os seguintes projetos:

- A instalação de receptivos no aeroporto e na rodoviária, que tem sido pleiteada pelos dirigentes locais; faltando para a concretização do aeroporto, a instalação de um destacamento do Corpo de Bombeiros e a construção do receptivo no aeroporto, que deve ser disponibilizado pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO). Já a rodoviária, cogita-se a transferência de local para uma área mais central e a pavimentação das ruas de acesso à atual sede desta;
- A valorização da gastronomia, com a presença nos restaurantes de pratos com elementos da região como a mandioca, o peixe, a carne de sol, entre outros.



Neste quesito, o maior destaque é para a guavira (fruta típica do cerrado), que dá origem ao Festival da Guavira, geralmente realizado em fins de novembro, que é a época de maturação dos frutos;

- O Marketing, a fim de dinamizar a marca “Bonito”, estabeleceu-se parcerias para 2005, sendo que o Planejamento Estratégico de Marketing será a princípio organizado pelas Indústrias Criativas: Estratégias e Projetos, tendo como organizadores Caio Luiz de Carvalho e Luiz Renato Ignarra;
- Os eventos, com inauguração de um Centro de Convenções pela iniciativa privada, prevista para Agosto, contando com o apoio institucional do COMTUR e do *Convention and Visitors Bureau* (BCVB), inaugurado em 18 de janeiro de 2005. Esta iniciativa de criação de centro de convenções para fomentar o turismo de eventos faz parte de uma estratégia estadual e local;
- A capacitação dos guias de turismo a ser realizada em 2005, pelo SENAC-MS, através de cursos de capacitação com apoio do programa Arranjos Produtivos Locais do SEBRAE-MS, que tem como intuito transpor os obstáculos da baixa temporada, devendo em 2 anos transparecer resultados mais efetivos. Os parceiros além do SEBRAE-MS, SENAC-MS e AGTB são a Prefeitura Municipal, o COMTUR, o Instituto de Hospitalidade e a FUNLEC (Instituto de Ensino Superior da Fundação Lowtons de Educação e Cultura) (BONITO, 2004).

O município de Bonito não possui nenhum plano de ação para o desenvolvimento do turismo e os dirigentes deste setor têm trabalhado no sentido de implementar as ações propostas pelos organismos nacional e estadual, que sejam eficientes em seu território, como os anteriormente citados. Porém, considera-se relevante efetuar análise de dois planos um de ordem regional e outro de ordem local que afetam diretamente o desenvolvimento do turismo em Bonito: a Gestão Estratégica Orientada para Resultados (GEOR) e o Plano Diretor Urbano.

### **3.3.1. Gestão Estratégica Orientada para Resultados – GEOR**

Como mais uma política voltada ao desenvolvimento do turismo local, está em fase de discussão a GEOR, que em sua essência não abarca apenas esta atividade, mas aquelas afeitas ao desenvolvimento regional.

O Programa iniciou seus trabalhos no início de 2004, levantando as necessidades do município na área turística, os pontos de estrangulamento e, principalmente, quais as ações necessárias para minimizar as dificuldades e alavancar os pontos fortes. As metas estabelecidas foram: a diminuição dos índices de baixa temporada em 30% para os próximos 5 anos; o treinamento e a capacitação dos profissionais do turismo; e a divulgação do município em níveis nacional e internacional (SEBRAE, 2004).

A GEOR é composta por representantes dos mais diversos segmentos do turismo, especialmente os empresários e os representantes da administração pública, que reunidos, numa espécie de oficina de trabalho, traçam as metas e as estratégias para o setor.

A GEOR é um método de aferição de resultados, desenvolvido através dos Arranjos Produtivos Locais (APL), que está sendo lançado pelo SEBRAE em todo país. Conforme explicou o coordenador nacional da GEOR, nesta fase de disseminação da proposta, todos os Estados terão pelo menos um projeto podendo ser nos mais diferentes seguimentos. Em Mato Grosso do Sul existem implantados vários APL's, sendo o do turismo o mais dinâmico, cobrindo vários territórios do Estado.

A metodologia pretende alavancar, a curto prazo, a capacidade do SEBRAE e seus parceiros em produzir e medir os benefícios relevantes para a sociedade e para as micro e pequena empresas. Além do SEBRAE - MS, o Programa conta com as seguintes instituições: Prefeitura Municipal de Bonito, COMTUR de Bonito, SENAC - MS (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, Faculdade de Turismo - FUNLEC e Instituto de Hospitalidade (SEBRAE, 2004). Como resultados de metas, foi contratada pela Prefeitura Municipal uma empresa para realizar um marketing profissional a fim de fortalecer a marca "Bonito" e estabelecer a representatividade profissional do COMTUR em feiras e eventos, com material adequado ao perfil do turista desejado.

Dentre outras metas da GEOR pode-se apontar: a divulgação do destino Bonito aos operadores e agências nacionais e internacionais; a implantação do Programa Movimento Brasileiro do Turismo e Cultura (MBTC) – Cara Brasileira; a implantação do Programa de Certificação Profissional; a implementação do Plano de Manejo do Monumento Natural da Gruta do Lago Azul; e a realização do monitoramento e da avaliação da GEOR. Através da GEOR - Gestão Estratégica Orientada para Resultados, será possível aferir como estão sendo aplicados os recursos e como está o andamento das ações.

### 3.3.2. Plano Diretor Urbano de Bonito

O Plano Diretor Urbano de Bonito, formulado pela Universidade Federal de Braz Cubas e aprovado pela Lei complementar nº 046 de 17 de Dezembro de 2002, se estabelece como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município, cujas diretrizes e normas têm por finalidade orientar o desenvolvimento econômico, social e territorial do município, bem como consolidar as funções sociais da cidade e da propriedade, promovendo um desenvolvimento socialmente justo e ambientalmente equilibrado, de forma a garantir o bem-estar dos munícipes.

Dentre os programas e projetos prioritários cabe destacar o Programa de Fomento ao Turismo, constante nos artigos 63 e 64, da seção I do Capítulo VII - da Política de Desenvolvimento Econômico e Social. Este programa tem como objetivo fortalecer o turismo para a expansão de geração de renda e empregos de qualidade para o município, estabelecendo como princípio o desenvolvimento sustentável.

O Programa de Fomento ao Turismo do Município de Bonito propõe a intensificação da articulação com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, coordenado pela EMBRATUR. Primeiramente, o programa visa aumentar as possibilidades de financiamento a projetos formulados pela municipalidade e pela comunidade para o desenvolvimento de atividades de caráter turístico no Município; melhorar a infra-estrutura viária e de transporte; ampliar as áreas de uso turístico (hotelaria, restaurantes, outros serviços e comércio), aumentando o potencial e o volume máximo da construção em relação a usos não turísticos na Área de Interesse Econômico, que são áreas que apresentam grande concentração de atividades econômicas, tais como estabelecimentos hoteleiros, serviços e comércio, disponibilidade de infra-estrutura e condições locais favoráveis para potencializar as atividades econômicas do Município, tratando-se da área central da sede, da área central do Loteamento Águas de Miranda e das entradas da cidade; identificar novos pontos turísticos, garantindo a inclusão das comunidades locais na sua exploração, de forma compatível com a preservação ambiental e oferecendo treinamento adequado a essa população; e viabilizar a comercialização dos produtos das comunidades indígenas da região de forma ética, criando programas que possibilitem a divulgação dessas culturas.

Porém, ainda não se têm dados concretos sobre a atuação e realizações promovidas nesse sentido, conforme proposto no referido Plano Diretor. Novos atrativos são transformados em produtos a cada ano, porém ainda não se faz relação entre esses e as

funções do Plano Diretor. No tocante à promoção da comercialização dos produtos indígena, como anteriormente mencionada, já tem sido realizada, mas a relação desta com o Plano também não se faz estabelecida.

O que se coloca como prioridade para o desenvolvimento do turismo, no Plano Diretor, é a criação de instrumentos que facilitem a implantação de atividades turística e o pleno funcionamento das empresas turísticas existentes. O Plano Diretor estabeleceu como objetivo a definição do zoneamento urbano para a expansão e implantação das atividades turísticas, criando, assim, espaços turísticos urbanos, ligados especialmente às atividades de serviços de alimentação, alojamento, agenciamento e eventos.

Esse Plano está sob a responsabilidade das Secretarias de Meio Ambiente e de Obras, que, segundo informações do órgão, as ações propostas têm sido implementadas, principalmente, no tocante ao uso e à ocupação do solo e ao zoneamento urbano. Bonito precisa se organizar para permitir a expansão do turismo e não se deixar levar por um crescimento desordenado dessa atividade, que afugentaria os turistas.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente atua em parceria com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA e com o Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA, fundado em 1986, no intuito de fazer cumprir, de certa forma, a proposta da Política de Licenciamento Turístico junto à Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, constante no Plano de Ação para o Turismo.

Em Bonito, após ser aprovado um projeto pelo COMDEMA, o mesmo é submetido para avaliação na SEMA, que licencia o atrativo e impõe a capacidade de carga. Muitos proprietários contratam ainda consultorias particulares para determinar a capacidade de seu empreendimento, considerando-se a rentabilidade pretendida. Neste procedimento, há uma preocupação em evitar o turismo em massa sobre os atrativos naturais. O meio ambiente é um bem comum e o principal produto para o turismo, especialmente em se tratando do uso e ocupação de bacias hidrográficas.

O Aquário Natural, Rio da Prata, Estância Mimosa e Rio Sucuri são alguns exemplos dos que possuem monitoramento ambiental. Segundo o secretário municipal de Turismo de 2004, Sr. Martins, a Prefeitura poderia expedir a licença ambiental, mas necessita de um corpo técnico preparado e como não dispõe de verba para mantê-lo ainda deixa a cargo do COMDEMA e da SEMA.

Cabe ressaltar ainda como diretriz do Plano Diretor relevante ao desenvolvimento do turismo local, a participação de associações representativas da sociedade civil na

formulação das políticas municipais; o que já ocorre mesmo antes de ser prescrito, sendo o associativismo do *trade* a marca do gerenciamento deste setor.

### **3.4. Políticas e territorialidade no espaço turístico de Bonito**

Os pontos de convergências das políticas nas três esferas de governo levam para um crescimento ordenado do território turístico e para a preservação do meio ambiente, defendido também pela classe empresarial e pela comunidade local.

Tais metas de gerenciamento da atividade turística ao longo do país, primam pela manutenção e continuidade dos benefícios por esta propiciados, sendo que ao mesmo tempo em que propõem políticas de uso racional e ordenado do meio, garantem que o produto (histórico, natural, arquitetônico), mantenha em processamento a acumulação de capital.

No decorrer deste processo, as comunidades locais se beneficiam dos resultados inerentes à preservação dos patrimônios histórico-naturais e, mais ainda, à preservação da cultura, pois de certa forma, os hábitos e tradições são valorizados. Apesar disso, todas essas injunções sobre um território, implicam em alterações profundas nos costumes locais. A própria cultura local se transforma em espetáculo, atingindo, portanto, um âmbito em que as políticas públicas pouco podem intervir, apenas discursiva e ideologicamente, é claro. Espetacularização e valorização da cultura não são com q trabalho.

Discorrendo sobre as políticas públicas para o turismo que afetam diretamente na produção espacial em Bonito, é válido analisar a questão da territorialidade como fator de exclusão ou inserção social, possibilitada por essas políticas.

Questões concernentes ao território pressupõem diretamente relações de poder. Essas relações podem ser traduzidas como disputas pela hegemonia sobre um dado território, disputas de poder entre lideranças políticas, disputas pelo mercado, pela manutenção dos elementos no mercado, o que resultam em (re) produção territorial.

Sobre o território de Bonito incidem especificamente três forças políticas referentes ao turismo: as associações de classe, o COMTUR e a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Tal fato possibilita a formação de enclaves dentro do território de Bonito, ou um novo território – o território turístico – dentro do qual o que impera é a força política empresarial.

Dentro desse território, o que vale são as leis estabelecidas pelo mercado local. No território turístico de Bonito, por exemplo, novas estruturas de mercado, como hotéis,

pousadas, agências e mesmo os prestadores de serviços mais requisitados, os guias de turismo, só têm lugar se as forças políticas do turismo assim permitirem. A chegada de um novo empresário e de contingentes de empregados é submetida a uma análise corporativista por parte das instituições já consolidadas, que criam suas convenções.

Afinal, a quem as políticas públicas possibilitam a apropriação territorial, a população local ou a iniciativa privada?

As forças políticas regulam o mercado turístico local, ditando as formas de apropriação do espaço e, no caso da cidade de Bonito, a territorialidade turística, por assim dizer, é apropriada pela iniciativa privada, enquanto a população local se apropria da periferia e em áreas previamente estabelecidas – as Zonas Especiais de Interesse Social. Resumidamente, a regulação da atividade turística é efetuada pelo capital, e a espacialização dessa influência se processa à revelia deste e não de normas ditadas pelo Estado, que na realidade, apenas permeia os interesses das classes envolvidas.

Nesse processo a população local de Bonito não oferece resistências a esse processo de “turistificação” do lugar, afinal, os benefícios advindos com a atividade, como geração de emprego, melhoria na infra-estrutura urbana, entre outros são mais facilmente absorvidos que possíveis prejuízos.

Na próxima Seção, essas relações serão mais claramente analisadas, a luz dos deslocamentos populacionais, ditados pela nova territorialização presente no território de Bonito, a qual altera as formas de apropriação do espaço.

#### **4 - A (RE) PRODUÇÃO DO ESPAÇO PELO TURISMO NO MUNICÍPIO DE BONITO/MS**

A consolidação da atividade turística dentro da sociedade capitalista traz algumas inquietações do ponto de vista sócio-ambiental, uma vez que normalmente tal atividade se apropria de espaços já constituídos por outras forças produtivas e relações sócio-culturais, onde a interação do homem moderno com a natureza aparece como apropriação e exploração contínua dos recursos naturais. Assim, de acordo com Rodrigues (1998, p. 30) “os vários processos que produzem alterações substanciais na natureza têm permanecido obscurecidos sob o manto da ‘modernidade’ e da contínua produção de mercadorias.”

Sendo assim, existem algumas perguntas relacionadas à atividade turística que desafiam os pesquisadores, e nesse estudo a que traduz maior inquietação relaciona-se à questão da apropriação territorial, afinal: a quem as políticas públicas possibilitam a apropriação territorial, à população local ou à iniciativa privada? Tal pergunta é relevante para os estudos que se façam em relação ao turismo contemporâneo, haja vista a dimensão e a importância de tal atividade para a conjuntura econômica global, considerando que novos lugares são adaptados para o turismo a cada dia, tanto cidades com milhares de habitantes, quanto pequenos vilarejos nas áreas rurais.

No decorrer do estudo apresentou-se o Estado como agente condicionante do processo de discussão do espaço geográfico, com ênfase à teoria do desenvolvimento sustentável, enquanto alternativa idealizada para mitigar os problemas sociais, econômicos ambientais.

Assim, com o aumento do fluxo de turistas sobre o território de Bonito, houve uma preocupação em desenvolver o turismo sobre a égide da sustentabilidade, denominada no mercado turístico como ecoturismo ou turismo ecológico, ao mesmo tempo em que medidas foram e são adotadas pelo poder público e pela iniciativa privada, visando aumentar o fluxo de turistas, o que reflete as contradições do discurso ecológico local. Afinal, o uso destrutivo predominante nas atividades da moderna sociedade capitalista, inclusive o turismo, é contraditório com o consumo de território proposto pela atividade (RODRIGUES, 1995, p. 35), mostrando uma incompatibilidade entre o turismo de massa e a sustentabilidade do território.

Em Bonito, apesar de se discursar sobre a predominância da prática do turismo sustentável, na realidade, o que tem ocorrido é uma forma de turismo de massa, também conhecido como turismo de massa individual (BARRETO, 2003, p. 15), que consiste no

deslocamento de famílias ou apenas indivíduos para destinos considerados de massa, ou seja, àqueles muito demandados pelos turistas.

Apesar dos esforços da administração pública e do *trade* local para promover a localidade como um destino de turismo alternativo, buscando selecionar o público por meio da criação de espaços turísticos diferenciados por acessibilidade financeira e pelo controle da capacidade de carga, ainda assim, o turismo em Bonito tem se massificado, pela intensa demanda à seus produtos naturais.

Tal assertiva não se calca em julgamentos inconsistentes, mas em fatos concretos, baseados, por exemplo, no que pode-se denominar “carnaval de massa”, realizado anualmente neste município e ainda nos fluxos registrados nos feriados prolongados ao longo do ano, quando grandes afluxos de turistas, em sua maioria provenientes do próprio Estado, se deslocam para a localidade, enchendo as ruas da cidade, bem como os balneários de valores mais acessíveis. Pode-se ainda dizer que estes turistas não adicionam grandes receitas para o município, uma vez que trazem a maior parte de seus materiais de consumo e alojam-se principalmente em áreas de *camping*.

Com esse considerável afluxo de turistas, o discurso da sustentabilidade se torna falácia, ao iniciar pela ausência de infra-estrutura básica que impera na cidade, desde sanitários públicos até estacionamentos para o grande número de veículos automotores.

Muitas vezes, na utilização de determinado espaço pelo turismo, não há normas que a regulamentem, tampouco preocupação com sua sustentabilidade e manutenção. Estes espaços, tornam-se então, em pouco tempo, degradados e impraticáveis para o turismo e outras atividades economicamente produtivas.

Assim, o lugar deixa de ser “ideal” para o turismo em pouco tempo, uma vez que este busca o único, o autêntico, o diferente, porém com a inserção e a sua transformação em produto internacional, perde o sentido de seu valor inicial, pois à medida que se instalam algumas “facilidades” e que...

estes lugares passam a ser conhecidos e entram no “sonho” e na realização do desejo, já se iniciou o processo de desenvolvimento insustentável, pois são rompidas as formas de manutenção do equilíbrio anterior que foi exatamente o atrativo para as atividades turísticas (RODRIGUES, 1997 b, p. 95).



Insustentável porque a natureza virou uma mercadoria. Nesta perspectiva, de intenso crescimento e expansão de estruturas para atender a fins turísticos no município de Bonito, especialmente na área urbana, analisou-se os impactos sociais e espaciais do advento do turismo, por meio do papel do Estado, que procura intervir através da regulamentação e ordenação dessa ocupação, produção e (re) produção do espaço geográfico, o qual segundo Santos (1991, p. 71) é “o resultado da ação dos homens sobre o espaço, intermediado pelos objetos naturais e artificiais”.

Para a melhor compreensão deste processo, cabe ressaltar que:

...a chegada do novo causa um choque. Quando uma variável se introduz num lugar, ela muda as relações preexistentes e estabelece outras, e todo o lugar muda. Por exemplo, quando se constrói um hotel com 400 lugares, muda todo o lugar e não apenas o setor hoteleiro (SANTOS, 1991, p. 99).

Considerando-se que uma ou algumas estruturas novas causam um choque, que se poderia dizer de uma nova configuração espacial, marcada por diversas e variadas novas estruturas, intermediadas por novos agentes sociais e econômicos, que é o caso de Bonito? Um novo cenário é recriado em curto espaço de tempo: bares, restaurantes, hotéis, lojas, agências, enfim, são construídos, alterados, fechados, construídos em outro ponto... e assim, as relações sociais preexistentes também vão se alterando, buscando a adaptação a esta nova realidade, da cidade espetáculo – espetáculo do consumo.

Deve-se considerar, portanto, a atividade turística além de consumidora, produtora do espaço, uma vez que esta

produz territórios da mesma forma que as demais atividades do modo industrial de produzir mercadorias e na sua essência é insustentável, pois temos que levar em conta que toda produção é ao mesmo tempo destruição, ou seja, trata-se da chamada produção destrutiva (RODRIGUES, 1997a, 135).

Salientando o anteriormente exposto, “a indústria do turismo produz espaços delimitados e espacialmente destinados a um determinado tipo de consumo – o consumo da natureza – através de denominados ‘serviços’ do turismo” (RODRIGUES, 1995, p.65), pois se criou, como afirma Krippendorf (2001, p.20), em muitos locais onde o turismo se

desenvolve, um mercado de construção que obedece a leis próprias e que se dissociou completamente do turismo.

Resumidamente, o espaço do ou para o turismo, constitui uma mercadoria complexa, sendo ele mesmo uma mercadoria, uma vez que se trata da natureza ou, como afirma Rodrigues (1995, p. 67), trata-se da produção social, incorporada em outra mercadoria, porém como parte do mesmo consumo/produção/do espaço.

O mercado utiliza-se, portanto, da venda de paisagens, culturas e “experiências” para o lazer do homem moderno, fomentando o denominado fenômeno turístico. Através da apropriação de territórios e culturas, o turismo produz e reproduz espaços e paisagens, adequando-os para o seu uso, atribuindo-lhes o valor de troca.

A natureza tornou-se, portanto, a partir da década de 1980, mais um produto do capital, tendo o turismo como um de seus instrumentos de comércio, utilizando-se do discurso da sustentabilidade a fim de ocultar certos prejuízos causados por sua exploração. Pois a sustentabilidade ambiental surge como um discurso que ideologicamente não rompe com os paradigmas dominantes impostos pelo mercado para que o capitalismo se perpetue. O que ocorre então é a mercantilização da natureza. Assim, Rodrigues (1997, p. 94) afirma que a atividade turística é, em sua própria essência, incompatível com a idéia de desenvolvimento sustentável, porque dirige o consumo a lugares “exóticos, transformando-os para serem comercializáveis”, nos padrões de conforto e qualidade de vida do mundo moderno.

Dentro do que Smith (1988, p. 94) complementa afirmando que

a produção capitalista (e a apropriação da natureza) é acompanhada não pela satisfação das necessidades em geral, mas pela satisfação de uma necessidade particular: o lucro. Na busca do lucro, o capital corre o mundo inteiro. Ele coloca uma etiqueta de preço em qualquer coisa que vê, e a partir desta etiqueta de preço é que se determina o destino da natureza.

Esta redefinição econômica e espacial, ao mesmo tempo em que possibilita uma reestruturação social e cultural sobre novas bases, promove a desestruturação de formas anteriormente existentes, sobre as quais as comunidades locais se organizavam, fazendo emergir novos padrões e atores sociais, destinados a atender às novas demandas estabelecidas (CAROSO e RODRIGUES, 2004, p. 11). Neste sentido, a comunidade

bonitense, tem buscado se adaptar a esta nova realidade, surgida nas últimas décadas, com o advento do turismo, como promotor de mudanças e introdutor de novos atores no cenário local.

#### **4.1. Transformações sócio-espaciais**

Inicialmente, quando as características dos recursos naturais do município de Bonito passam a ser vendidos como produto a ser consumido por um mercado ávido por novos destinos ecológicos, um fluxo considerável de “ecoturistas” nacionais e estrangeiros desembarcou na localidade. Neste período, nos anos 1990, o município ainda não possuía estrutura de suporte para o turismo. Nesta mesma década, a idéia de sustentabilidade aí se instala através da limitação do número de visitantes nos atrativos por dia, por meio da limitação da capacidade de carga. Desta forma, percebia-se que a preocupação da organização turística local baseia-se na questão ambiental, uma vez que é a fonte do capital local. Juntamente com a preocupação ambiental para a manutenção econômica, alia-se a elitização do turismo e a seletividade, através da elevação dos valores cobrados nos atrativos que age como fator regulador da demanda.

Percebe-se, que a produção do espaço bonitoense se comporta em função da atividade turística bem como seu consumo, o qual se processa por meio da utilização dos bens e serviços construídos e organizados para este mercado. Assim, o espaço local adquiriu a partir da última década (1990) uma conformação e uma estrutura territorial de caráter basicamente turístico. Registra-se, por exemplo, um aumento expressivo do número de equipamentos de hospedagem e agências de viagem. Segundo dados (CAMARGO, 2004, p. 8), do ano de 2002, o número de empreendimentos hoteleiros era de 44 (quarenta e quatro), sendo que destes apenas 4 (quatro) foram instalados anteriormente a década de 1990, 26 (vinte e seis) registrados nesta década e 14 (quatorze) a partir do ano 2000<sup>1</sup>.

O espaço turístico bonitoense é, desta maneira, marcado pela presença de ‘estrangeiros’ ao território, composto de empresários dos grandes centros nacionais e aventureiros de outros países, que ao perceberem o potencial do turismo bonitoense, apostaram em investimentos comerciais na cidade, por meio de pousadas, agências e hotéis. Estes empreendimentos muitas vezes possuem características das áreas de origem

---

<sup>1</sup> Atualmente, este número já se encontra desatualizado, uma vez que o mercado hoteleiro no município está em constante transformação.

de seus proprietários, como a pousada Moinho de Vento, com características holandesas, e a pousada Águas de Bonito, com características coloniais.

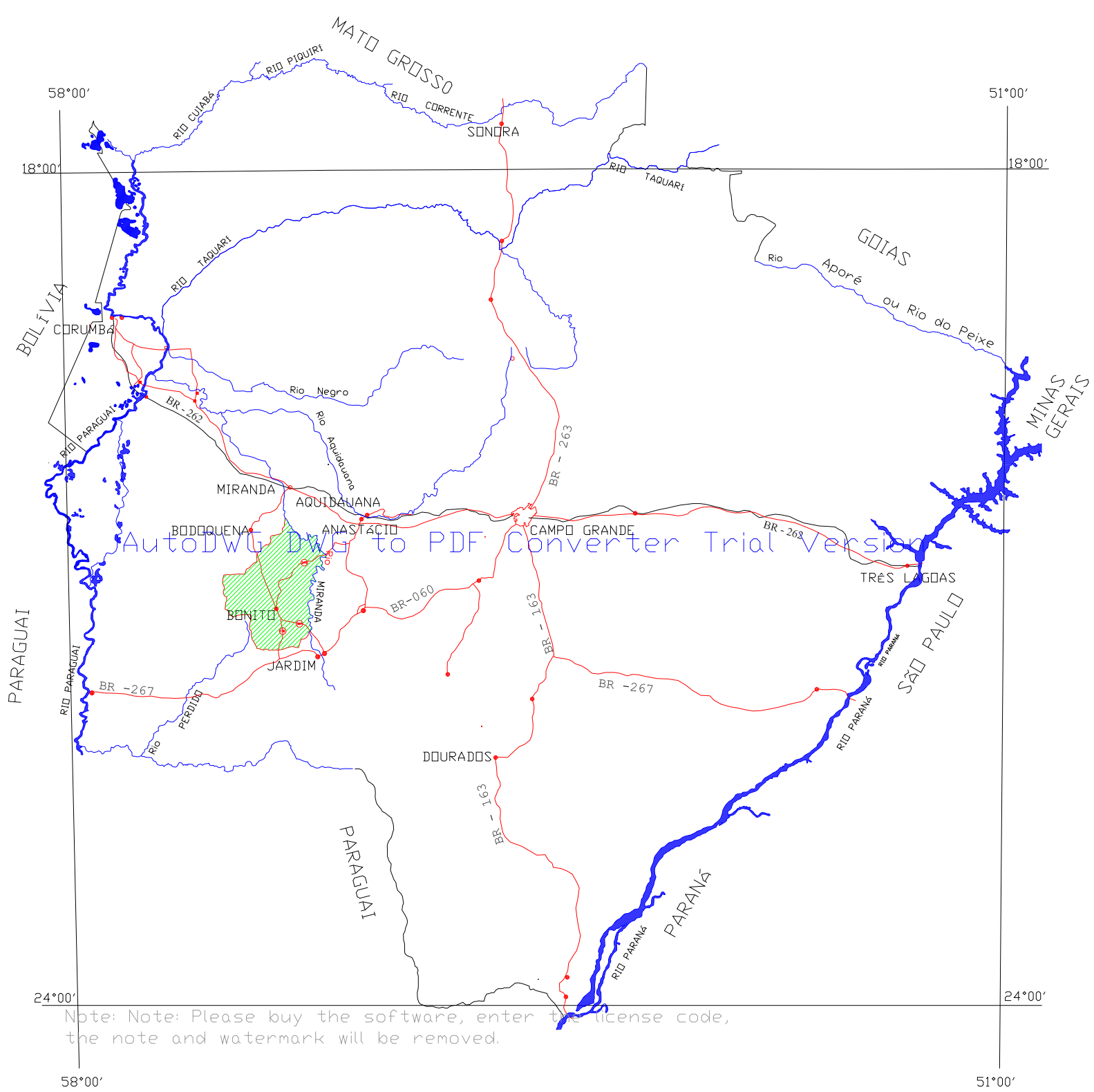
Apesar de parcela significativa dos investidores no território de Bonito serem de outras localidades, não se registra a presença de grandes grupos ou cadeias hoteleiras, por exemplo, que contribuiriam para a produção de novos espaços, geralmente destoantes com as características locais. Mas o que marca o mercado local é o que se denomina *cluster*, ou seja, pequenos e médios empresários, em sistema de cooperação e associativismo, o que contribui para um aumento da competitividade dessas empresas no mercado global.

O Produto Bonito, consolidado como produto do ecoturismo nos mercados nacional e internacional, possui atualmente uma estrutura altamente organizada e um território, principalmente urbano, extremamente transformado e adaptado para o desenvolvimento da atividade turística. Um novo cenário é criado e recriado a cada dia, a fim de atender às expectativas do mercado. Novos restaurantes, novos hotéis e pousadas, novas agências e novas lojas de souvenir, além, é claro, das novas feições que transitam diariamente pelas ruas e calçadas, compõem a nova paisagem de Bonito. Logo, pode-se dizer que:

as transformações, efetivadas pelo capital na produção deste território, que procuram estruturar os elementos que o compõem, modificam as relações pretéritas construídas historicamente pela sociedade local, num processo de (des) tradicionalização. Este processo destrói relações sociais e relações com a natureza e constrói outras relações. Este processo é central no capitalismo. Através da construção do novo e da destruição do passado é que ocorre o aumento do lucro e o acúmulo de capital (MORETTI, 2001, p.70).

Assim, em Bonito, hotéis, agências de viagem, restaurantes, lojas de souvenirs, entre outras, constituem as estruturas dominantes do território urbano, enquanto que as tradicionais lojas de artigos para agropecuária e pequenos armazéns familiares já não sobressaem na paisagem local. A disseminação de estruturas de apoio e uso público também têm marcado a nova paisagem urbana, como mostra a figura 03.

Comprova-se, desta maneira, que o advento do turismo em áreas distantes dos grandes centros urbanos desenvolve características semelhantes em sua forma de processamento. O ritmo das populações locais, seja ele cultural, econômico ou social, se altera com a presença dessa nova prática social, uma vez que o turismo traz consigo uma



Note: Note: Please buy the software, enter the license code, the note and watermark will be removed.

gama de valores relativos ao seu crescimento e que nem sempre condizem com as realidades onde este se instala. Nota-se no caso de Bonito a presença principalmente de hotéis de grande porte, instalados em áreas onde a paisagem diverge totalmente de suas características, descontextualizando com o cenário de pobreza que o rodeia.

Assim sendo, uma das alterações que é possível distinguir claramente, refletindo os efeitos na população, é a ocorrência de deslocamentos populacionais na área urbana, formando “guetos” cada vez mais distantes dos centros da atividade, onde a população residente se instala, levando consigo também seu “cotidiano”, retratando os hábitos culturais e as identidades adquiridas.

Na área rural, segundo moradores locais, apenas aquelas localidades às margens do Rio Formoso ou outros rios de expressivo potencial turístico, são alvo dos interesses do capital privado. Sendo que, entre essas, algumas são adaptadas para áreas de camping, pousadas e áreas de lazer pelos próprios proprietários, e as demais pequenas propriedades, permanecem desenvolvendo as atividades de subsistência tradicionais, como agricultura familiar, a criação de bovinos, pequenos animais e aves.

O turismo afeta, portanto,

circuitos produtivos tradicionais, trazendo conflitos de uso do território. Na verdade, como às vezes esses turismos se inserem em áreas pobres, de uma forma freqüentemente desordenada, a tendência é fazer divisões enormes, que são verdadeiros guetos fechados, estabelecendo uma clivagem em relação à sociedade local (BECKER, 1996, p.184).

Tal fato ocorre, pois desponta um elemento decisivo para as novas configurações paisagísticas da área em pauta: a mercantilização da terra. A predominância do valor de troca sobre o valor da venda implicou no acentuado *boom* imobiliário – relativo ao setor hoteleiro e aluguéis de casas para temporada – porém, a prática de venda de terrenos e residências próximos ao centro urbano também compõem o elemento das transformações sócio-espaciais, contribuindo diretamente para a (re) produção de um novo cenário.

Considera-se o solo como elemento de importante significação para a atividade turística, visto que “o turismo significa valorização e venda de terrenos e, conseqüentemente, especulação imobiliária. Significa aceleração do processo de transformação de hábitos e costumes, e também introdução de novas práticas como o aluguel de casas” (LINS, 1991, p. 93). Pode-se, assim, dizer que a cidade de Bonito se

divide em várias estratificações, como a cidade excludente, a cidade tradicional e a cidade especulativa.

Entende-se então, esta cidade como o lugar da reprodução. No sistema capitalista, essa reprodução se deu a partir da urbanização e da industrialização, porém o uso aqui da palavra reprodução não está restrito à produção de mercadorias, mas amplia-se para a cultura, as relações sociais, a reprodução de diferentes classes sociais, que ocasionam por sua vez, a reprodução do próprio espaço como reflexo dessas diferenças, com áreas pré-destinadas aos ricos e áreas pré-destinadas aos pobres, aos produtores e aos consumidores, lugar de morar dos pobres e lugar de morar dos ricos, lugar de consumir dos pobres e lugar de consumir dos ricos, lugar de se divertir dos pobres e lugar de se divertir dos ricos, tudo isso ditado pela lógica mercadológica do poder aquisitivo, do poder comprar e do poder de usufruir de determinados lugares, bens e serviços (PLACIDO, 2005).

Em virtude dessa nova realidade, de novas significações e relações, os moradores locais têm tentado se ajustar às mudanças ocorridas como resultado da intensificação dos fluxos de turistas, passando a desenvolver novas atividades, sobretudo ligadas ao setor terciário. Estes ajustes na maioria dos casos se processam apenas durante o período de alta temporada, quando a oferta de empregos é mais elevada, retornando essa mão-de-obra ao campo ou a outros setores na baixa temporada.

Têm-se, portanto, alterações marcantes na estrutura social desta comunidade, tanto na oferta de emprego, no comércio local, agora voltado para o turista, como na paisagem local que adquire uma nova conformação territorial. Sendo que o ajuste a estas mudanças reflete como resultado alguma forma de deslocamento, seja físico, como a mudança dos antigos locais de residência, seja social e psicológico, provocado pelo empobrecimento e descenso social de parte das populações locais.

Afinal, são as populações locais quem suportam as conseqüências do mercado de construção, com a elevação dos preços dos terrenos, aumento dos custos para a construção de alojamentos para os habitantes locais. Pois na tentativa de adaptar-se ao novo contexto, as populações buscam se ajustar à nova ordem imposta pelo capital, onde “o consumo do espaço caracteriza-se pelo uso efêmero do território, num processo contínuo de desterritorialização e reterritorialização” (RODRIGUES, 1995, p. 68).

A figura 04 mostra a expansão dos bairros periféricos, que tem ocorrido nas últimas duas décadas, devido ao deslocamento populacional para essas áreas, onde os valores imobiliários são mais acessíveis e de certa forma, a cotidianidade do turismo ainda não se instalou.





A sazonalidade do turismo local propõe empregos igualmente sazonais, bem como comportamentos sociais sazonais, sendo que no período próximo da alta temporada, coincidente com as férias escolares, é possível identificar várias casas com placas de “aluga-se para temporada”. Este não é, porém, um fato anormal para uma cidade que desenvolve o Turismo Balneário<sup>2</sup>, mas o fato que causa estranheza é o grande número de residências à venda, que se percebe nas ruas centrais e até mesmo nos bairros da cidade. A este respeito Smith (1988, p.182) afirma que:

o investimento de capital no ambiente construído está em sincronia com o ritmo cíclico mais geral de acumulação do capital... em qualquer determinado momento, há capitais individuais sendo implantados na paisagem, capitais em todos os estágios de desvalorização, elementos desvalorizados do capital fixo e remanescentes abandonados do capital que se tornou sem valor.

Como efeito claramente perceptível dessas implicações sócio-espaciais causados direta ou indiretamente pelos impactos da atividade turística, percebe-se que o deslocamento se processa através da construção de casas de qualidade inferior, em áreas marginais, portanto menos valorizadas, para residência temporária ou permanente (...) e a principal razão para este comportamento, por parte dos antigos residentes é a necessidade de ter dinheiro para manter o padrão de vida e consumo gerados pela nova ordem social e econômica que lhes impõe mudança nos hábitos.

Caroso e Rodrigues (2004, p. 4) bem expressam tal processo, quando afirmam que o termo utilizado para definir a atividade turística como “indústria” causa contradições, uma vez que esta não produz bens tangíveis, “mas fluxo de rendas” ao comércio, ao setor público, entre outros. Mas não apenas isso, o turismo produz e (re) produz territórios, através de suas intervenções na estrutura dos locais onde se instala: construção de prédios, alterações e adaptações de antigos, pavimentações, construção de estradas, aeroportos, instalação de equipamentos hoteleiros, agências de viagem, entre outros.

Novas edificações, não apenas de caráter turístico, como hotéis, agências, entre outras, mas moradias foram estabelecidas. Novas moradias em novos locais, a fim de ceder espaço à expansão do turismo, buscando extrair de alguma maneira maiores proveitos

---

<sup>2</sup> Turismo Balneário: Turismo desenvolvido em áreas com abundância de águas, onde o principal atrativo são os banhos e demais práticas de atividades envolvendo água.

desta nova atividade, que por seu discurso e características, essencialmente voltadas ao lazer, ao prazer, ao belo, ao natural, atrai não apenas turistas, mas a própria comunidade, que em grande parcela, percebe nesta, uma possibilidade de melhoria de sua qualidade de vida.

Contudo, deve-se considerar que nem todos os impactos negativos são produzidos pelo turismo, como afirma Mathielson e Wall (1977), que apontam como uma das maiores dificuldades metodológicas do estudo das repercussões do turismo sobre o meio, a avaliação de impactos socioeconômicos, principalmente na detecção de quais mudanças são atribuíveis a processos preexistentes e quais aquelas induzidas pelo influxo de turistas. Esta análise depende da existência de dados/informações anteriores ao desenvolvimento da atividade e do acompanhamento de sua evolução. Sem essa base de dados pode-se incorrer no erro de atribuir ao turismo, impactos sobre os quais ele tem pequena ou, até mesmo, nenhuma participação.

Na análise das transformações sócio-espaciais do turismo em Bonito, ponderou-se todos os setores produtivos da economia local e suas influências sobre o território, afinal, o turismo não é uma ilha, mas uma prática social cujo raio de extensão tange invariavelmente diversos setores de uma sociedade, sendo por vezes considerado um setor autônomo.

#### **4.2. A intervenção do Estado e as repercussões territoriais das políticas públicas no turismo em Bonito**

Aliada a presença dos turistas, tem-se de forma intensa e marcante a inserção de novos agentes no local, dentre os quais podem-se citar os agentes econômicos que investem seus capitais na cidade, construindo seus empreendimentos para atendimento ao turismo; aqueles que injetam em forma de financiamento de projetos e melhorias de infraestrutura como a Petrobrás e àquelas ligadas ao discurso conservacionista, como as Organizações não Governamentais, (Fundação Neotrópica, Projeto Vivo, etc.); além do agente público, que intervém buscando organizar a atividade e o próprio território, nesta contraposição entre produção e consumo do espaço.

Neste sentido, Castro (2002, p. 132), ao fazer menção à relação entre o Estado e o espaço afirma que “existe uma dimensão política na paisagem que resulta dos impactos das decisões e ações das autoridades políticas”. Logo, os processos resultantes da introdução de uma nova atividade em um dado território devem ser englobados por essa dimensão

política, pois como diz Santos (1980, p. 80)

se o espaço sempre foi o veículo preferencial indispensável do capital, depois de quase um século ele se tornou o objeto de uma ideologia, a da planificação. Esta ideologia travestida de uma aparência científica, desenvolveu-se para facilitar o domínio do capital sobre o espaço e com o objetivo de mudar a sociedade em uma distribuição e em seu comportamento em relação às coisas materiais, isto para permitir a estruturação do capitalismo. Mas será que o espaço, um resultado do trabalho social, não pode ter outra utilização senão a de servir o capital?

Assim, o Estado deveria exercer seu papel regulador desse processo, intervindo por meio de políticas que regulem a ocupação territorial, no intuito de equilibrar as forças políticas existentes no território, amenizando, de certa forma, os impactos sobre as populações residentes.

Santos (1991, p. 101), aponta ainda uma realidade contemporânea, que não deve ser ignorada, que:

o mercado não consegue equilibrar-se sem a intervenção do Estado (...) Mesmo se o Estado limita sua intervenção ao econômico, o resultado é que os outros níveis da vida social, como saúde, educação, lazer e outros, são organizados pela lei de mercado, uma de suas armas sendo a especulação.

Apesar dos diferentes níveis de Estado: a federação, os estados federados, os municípios, muitas vezes, o interesse de um desses níveis não é o interesse dos demais, há, em todos os casos, uma relação dialética entre o Estado e o mercado, mas isso não limita o fato de que o Estado exerça o seu auxílio ao mercado (SANTOS, 1991, p. 101).

Desta forma o Estado funciona como uma espécie de tela entre os fatores de inovação externa ou interna e as reações locais. No caso em pauta, que é o turismo em Bonito, e os impactos por este causados sobre o espaço local, o Estado, através de políticas específicas deve intermediar as relações do mercado sobre o território.

No município de Bonito, pode-se dizer que se concentram forças distintas no sentido de produzir o turismo e conseqüentemente o espaço do turismo. O Estado é o principal agente produtor do espaço, agindo por meio da regulação e incentivos e, aliada a

este, como elemento imprescindível no processo de perpetuação e reprodução do capital, a iniciativa privada através das associações de classe bem como as organizações não governamentais de discurso ambientalista estão presentes no território de Bonito, interagindo no processo de constante (re) produção espacial.

Portanto, pode-se distinguir três forças políticas que incidem sobre o território de Bonito e interagem para a promoção do turismo: as associações de classe, o Conselho Municipal de Turismo (COMTUR) e a Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo. Tal fato possibilita a formação de não-lugares dentro do território de Bonito, ou de novos territórios – territórios turísticos – dentro do qual o que impera são essas forças políticas.

Logo, as forças políticas regulam o mercado turístico local ditando as formas de apropriação do espaço, e no caso de Bonito a territorialidade turística, por assim dizer, é apropriada pela iniciativa privada, enquanto a população local se apropria da periferia. E ainda, quando novas estruturas de mercado, como hotéis, pousadas, agências e mesmo os prestadores de serviços mais requisitados, os guias de turismo, só têm espaço se as forças políticas do turismo, alicerçadas no associativismo assim permitem.

O associativismo tornou-se, com identificado ao longo do trabalho, marca do turismo de Bonito, uma vez que a influência das classes representadas atinge diretamente as decisões do poder público. A parceria entre iniciativa privada e poder público se processa em vários setores econômicos, porém no caso do turismo, existe uma peculiaridade: a aliança existente entre essas duas forças, concorrendo para um mesmo fim, qual seja a promoção do turismo local, edificado sobre a égide do desenvolvimento sustentável.

Seguindo a linha proposta pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, do desenvolvimento do turismo sustentável, uma vez que o turismo local baseia-se na exploração dos recursos naturais, os planos e projetos propostos por essas entidades (não-públicas) concernentes ao turismo voltam suas metas ao discurso preservacionista.

Assim, por meio dessas medidas de cunho ambiental, a política local vigente busca manter o “Produto Bonito” com seu *status* por ainda um tempo considerável, preconizando sua conservação e preservação ambiental, que constitui a base do turismo local. Isso inclui atenção com a expansão territorial urbana e rural, atendendo a cuidados de implantação de novos equipamentos tanto no sentido estrutural de instalação como paisagístico, bem explicitados no Plano Diretor.

As políticas pode-se dizer, vêm para reforçar e buscar atender de certa forma as aspirações locais, além de dar continuidade ao processo que já se desenrola. Atuam como

um elemento para o progresso e para o desenvolvimento. Como exemplo, pode-se mencionar a valorização do lugar e da cultura regional propostas nos planos nacional e estadual vigentes (PNT, PRD, Plano de Ações para o Turismo). Há, portanto, uma sincronia entre as políticas nacionais, estaduais e municipais e os anseios do *trade* turístico. O município de Bonito passa a integrar o espaço econômico nacional com o desenvolvimento do turismo, mais do que outros municípios da região.

Concomitantemente, por meio de parcerias entre o SEBRAE e as forças políticas locais, a GEOR valoriza o associativismo e a cooperação entre classes, já vigente no município, concorrendo, desta maneira, para que o gerenciamento do setor seja realizado pelos representantes locais, neste caso, pelos representantes da iniciativa privada. Logo, pode-se dizer que são as representações locais que regem a “orquestra turística” em Bonito, entoando a melodia nas notas mais harmoniosas a seus “ouvidos”.

O Plano Diretor Urbano de Bonito prioriza nas metas atinentes ao setor turístico, o Programa de Fomento ao Turismo, a fim de fortalecer o turismo para a expansão de geração de renda e empregos de qualidade para o Município, estabelecendo como princípio o desenvolvimento sustentável. Enfatiza o ordenamento espacial das atividades produtivas, procurando integrar os espaços rurais e urbanos, direcionado para produzir um campo-cidade para o turismo, melhorando a infra-estrutura viária e de transporte, ampliando as áreas de uso turístico (hotelaria, restaurantes, serviços de apoio e comércio), aumentando o potencial e o volume máximo da construção em relação a usos não turísticos na Área de Interesse Econômico e identificando novos pontos turísticos (PLANO DIRETOR URBANO DE BONITO, 2002) .

Na área rural, o Plano Diretor procura integrar a atividade turística com a agropecuária, por meio da diversificação das atividades rurais, sob a forma de consórcios, geralmente entre agronegócios e turismo, ou mineração e turismo, sendo que nas grandes propriedades, ocorre uma integração entre as três atividades.

Atentando para as transformações no espaço rural, estas são tão significativas como as processadas no espaço urbano, porém se encontram dispersas pelas diversas propriedades do município. Novas estruturas de receptivos são construídas, bem como toda uma estrutura de suporte aos passeios nos rios, trilhas, matas ciliares, enfim, no meio natural adaptado para o turismo. Estas estruturas procuram sempre relação com o rústico, com o original, porém, como são produzidos para este fim, de mercadoria, já não cumprem tal propósito de identificação nostálgica, talvez para os visitantes mais românticos.

Na realidade, as transformações mais marcantes no espaço rural, percebidas

externamente, pela sociedade como um todo, bem como pelas autoridades locais, são as econômicas. Uma vez que o capital de giro no município provém em maior parcela do espaço rural, produzido para o turismo, onde se concentra a maior parte dos produtos turísticos comercializados e que também agregam maior valor de troca.

Assim, as atuais atenções das políticas municipais, sejam públicas ou ações privadas, voltam-se, portanto, para a relação econômico-espacial-ambiental, uma vez que se a atividade turística na localidade falir, pode-se dizer que toda a cidade, e mesmo o município, fale, pois se atingiu um ponto em que a cidade se encontra (re) produzida para este fim. Considerando que a produção do espaço é feita paulatinamente, como se fosse uma colméia, ela cria resistência inclusive para as crises.

O desenvolvimento da hotelaria, em Bonito, por exemplo, atraiu outras atividades econômicas como a indústria de móveis e de confecção, o comércio e a educação. Para atender ao setor alimentício, foram incrementadas atividades como: comércio (supermercado), indústria alimentar caseira, hortifruticultura, entre outras. Na área de agenciamento e transportes, houve um significativo desenvolvimento nos meios de transporte (vans, táxis, moto-táxi) e comércio associado a postos de combustível e oficinas mecânicas.

Como resultado, tem-se em Bonito uma reorganização do espaço geográfico, através da intervenção do Estado, para compatibilizar diferentes interesses do *trade* e da comunidade local.

### **4.3. Bonito: a cidade espetáculo**

Realizada esta análise do turismo em Bonito, pode-se dizer que esta é uma “sociedade espetacularizada, que espetaculariza a própria natureza, como recomposição mercantil do natural, porém de forma não-natural, fetiche do fetiche, ilusão que se torna necessária para o permanecer das contradições” (ALFREDO, 2001, p.55). As forças políticas locais utilizam-se dos atrativos naturais do município, transformando-os em mercadorias, fomentando assim, uma demanda massiva para este espetáculo “natural”.

Analisando essa espetacularização do turismo em Bonito, cabe utilizar-se do conceito de Auge, dos não lugares, que são traduzidos como lugares apenas de passagem. Como espaços da supermodernidade – ou seja – de lugares sem sentido antropológico. Sendo o não-lugar trabalhado pela contradição de só trabalhar com indivíduos (clientes, passageiros, etc.), apenas socializados e identificados por dados (nomes, endereços, etc.).

A vida nesses espaços é, portanto, desvinculada de experiências culturais, identitárias e histórica, onde o excesso de modernidade produz um excesso de estranhamento e ânsia, diante do império da passagem pela passagem de “indivíduos”, que na realidade não passam de “consumidores” de um processo por eles mesmos criado.

Dentro deste conceito é possível identificar no território de Bonito, determinados espaços espetacularizados em seu interior, caracterizados por encenações desprovidas de memória e totalmente desconectadas dos hábitos locais; e a noção de espaço é aqui utilizada para referir-se à conquista espacial em termos “mais funcionais do que líricos”, ou para designar na linguagem recente,

mas já estereotipada das instituições de viagem, da hotelaria ou do lazer, dos lugares desqualificados ou pouco qualificáveis: “espaços-lazeres”, “espaços-jogos”, comparáveis a “ponto de encontro” (AUGÉ, 1994, p.76).

Porém, avaliando tais transformações sob o olhar do turista e não do cotidiano local, é possível compreender os não-lugares no turismo como espaços dominados, mas não apropriados, pois não há sentido de apropriação para quem deles se utiliza. Pois, segundo Lefebvre (1971, p.164), tratando da ação dos grupos humanos sobre os meios material e natural, a apropriação em si apenas transforma a natureza em bens humanos, ela se traduz, portanto, na finalidade da vida social, sem a qual o crescimento econômico e técnico é possível, porém o desenvolvimento social se mantém nulo, contrapondo a este, o conceito de dominação, que é resultado de operações técnicas e arrasa a natureza para transformá-la em produtos.

Freqüentemente associa-se ao crescimento da atividade turística a produção de espaços da supermodernidade, como parques temáticos, *resorts*, aeroportos, entre outros locais onde o turismo nega o local, mantendo o turista “protegido” em uma “bolha ambiental”, onde possa se divertir e descontrair, sem interagir com o local, a cultura e a essência do território onde se encontra. Neste caso, Rodrigues (2001, p. 32) afirma que o turista “viaja falsamente, sem sair do seu lugar, quase nada acrescentando à sua experiência pessoal”. Mas ao fazê-lo, nega a busca inaudita do turismo, que é o autêntico: conviver, participar e mergulhar na cultura da população residente.

Uma rua pode ser um não-lugar, no império de suas contradições, onde pessoas se comunicam com interação fragmentada por experiências sem relações sociais, identitárias

e históricas com o lugar, apenas pela necessidade de se utilizarem o espaço comum. Assim, na coexistência dos lugares e não-lugares estes se interpenetram, como a referência aos não-lugares de Bonito, que não são todos os espaços ou o território como um todo, e sim aqueles criados para um consumo coletivo do espetáculo, sem sentido antropológico, apenas com a finalidade de atender aos interesses do capital.

Ao longo das “vitrines” da rua Pillad Rebuá – a rua principal – para onde se olha, o que se vê são vitrines a serviço do turista: lojas de souvenirs, cujos produtos muitas vezes, provêm de diversos locais do país e até mesmo do exterior; lojas de roupas com estampas de motivos locais, como fauna e flora; bares, lanchonetes e restaurantes; agências de viagem; e hotéis e pousadas de variados preços e diferentes características. Enfim, um cenário (re) produzido para atender a função turística. Qual a identificação das pessoas, sejam habitantes locais ou turistas, com esta rua? Logo, esta se constitui em um lugar turístico, e muitas vezes em um não-lugar, criada para ser palco do espetáculo do consumo.

Neste não-lugar, provando sua inautenticidade, é possível encontrar incorporado à localidade, um conjunto de novas mercadorias, parecendo significar o retorno ao artesanato, ao rústico, ao autêntico, porém trata-se da incorporação do moderno, nas “boutiques” e “tendas”. Sendo a maioria das mercadorias industrializadas, não mais no “fordismo” mas na acumulação flexível do capital, pois as mercadorias parecem ser “únicas” (RODRIGUES, 1995). Mercadorias de diversos lugares do país podem ser encontradas no comércio local, até mesmo souvenirs de “lembrança” de outros Estados são aí comercializados, comprovando a uniformização da cultura e a presença do não-lugar.

Com a presença do turista, a cidade passa a viver, então, em função deste indivíduo, construindo cenários para a recepção deste; um espetáculo da realidade é fabricado. Realiza-se a encenação da “realidade” a fim de agradar o cliente, aquele que traz o provimento capital à sociedade. O povo, agora é ator; a cultura, mercadoria; os bens naturais, produto do consumo; e o contexto geral, o ambiente de troca, ambiente de valor, onde a realidade pré-moldada é comercializada.

Em congruência com esta idéia Lefebvre (1976, p. 139) diz que a reprodução das relações sociais de produção constitui o processo central e oculto da sociedade capitalista, e este processo é essencialmente espacial.

Bonito é, portanto, a cidade marcada por um “espetáculo”, formado pela edificação de encantos naturais, atrai milhares de amantes ou como poderiam ser denominados, “caçadores”. Caçadores do turismo alternativo, do ecoturismo, do turismo balneário, do



turismo de férias, do turismo de natureza, do turismo de aventura ... e também do turismo de massa. Turismo de massa? Sim. Turismo de massa onde, o que impera, não são apenas os grandes fluxos de pessoas em grupo, mas o intenso fluxo ao longo de pequenos períodos, quando o local torna-se massificado, alvo do olhar de milhares.

Tudo e todos agora têm um valor, não o valor dantes possuído, mas um valor pré-estabelecido pelo mercado, são agora fetichizados, são produtos de um mercado chamado turismo. Assim como afirma Guy Debord (1997 apud OURIQUES, 2005 p. 52), a dominação da economia sobre a vida social ultrapassa a fase do TER e desemboca no PARECER “é a chamada sociedade do espetáculo. O espetáculo é, portanto, a segunda etapa da evolução histórica da alienação – fetichismo da mercadoria potencializado”.

Logo, como afirma Lefebvre (1991, p. 94), consumo de espetáculo, torna-se espetáculo de consumo, sendo a organização do turismo, uma das formas de ruptura e fuga do cotidiano. Decorrendo daí a autodestruição do desejo e do objeto, pois os consumidores acabam consumindo sua própria presença e acumulação. Não há mais interação com o lugar, apenas com o “produto-lugar”, com as mercadorias – sejam elas materiais ou imateriais, lugares ou pessoas. Nesses lugares espetacularizados, onde o espetáculo tomou conta do cotidiano, muitas vezes nem é possível participar de uma “cotidianidade”, pois todos os lugares estão “infestados” de pessoas, que nada tem a ver com a identidade local, consumindo o produto, mas, consumindo na realidade sua própria presença.

Produzem-se ainda grandes espetáculos especificamente voltados para atrair os consumidores. Dentre os espetáculos encenados no território de Bonito, além dos diários, no palco do cotidiano pré-moldado, há dois eventos produzidos estrategicamente para a comercialização, que utiliza como pano de fundo a cultura: o Festival de Inverno e o Festival da Guavira.

Como estratégia política de (re) produção do capital, ante a uniformização dos cenários em nível global, é que se idealizam tais propostas diferenciais, na tentativa de sobressair como peculiar, único, autêntico, pois

a uniformização do cenário, visível na modernização das ruas antigas, reserva aos objetos (mercadorias) os efeitos de cores e formas que os tornam atraentes, trata-se de uma aparência caricata de apropriação e de reapropriação do espaço que o poder autoriza quando permite a realização de eventos nas ruas: carnaval, bailes, festivais folclóricos (LEFEBVRE, 1999,p.31).

Os Festivais de Bonito, sob o manto da cultura procuram atrair seus visitantes. Sob a proposta do singular, do peculiar e do autêntico, valoriza as especificidades locais, como a guavira, por exemplo, fruta típica do cerrado cuja maturação coincide com os dias da festa, convida assim, seus visitantes a retornar às práticas da população local de “catar” as frutas nas fazendas e descampados, produzindo um sentimento não apenas de participação, mas de apropriação.

A apropriação dos eventos é explicitamente realizada pelos visitantes e não pela população local, reafirmando o papel de “indústria” do turismo, que se instala em uma localidade a fim de cumprir a função de reprodução do capital e não necessariamente de integrador social. Os benefícios da inserção do turismo são percebidos e integram as populações locais de outras maneiras, como a econômica, por exemplo, mas não pela sua participação no espetáculo - pelo menos não como espectador, mas muitas vezes como ator.

Assim, em concordância com Marx (apud OURIQUES, 2005, p. 50) que afirma que “por meio do fetichismo, as relações entre os homens parecem ser relações sociais entre coisas”, uma vez que sob a égide do espetáculo o que sobressai é o predomínio da visão entende-se que o turismo só pode desenvolver-se enquanto espetáculo, pois “o espetáculo produz as paisagens naturais e socialmente construídas como mercadorias para o turismo, por meio da predominância das imagens” (OURIQUES, 2005, p. 61).

Afinal, o espetáculo significa um desenvolvimento posterior da forma – a mercadoria. A mercadoria turismo. A natureza se transforma num espetáculo, um bem intangível que apenas pode ser contemplada. A cultura se transforma num espetáculo, a ser vivenciado e experimentado e, também intangível. A mercadoria Bonito se tornou um espetáculo, a ser contemplado, pois a experiência é intangível.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No tocante à reprodução do capital no território e analisando o processo de apropriação do espaço bonitense sob a égide do turismo de natureza, conduziu-se a reflexão do papel do planejamento, onde os programas de turismo propostos pelos organismos públicos bem como privados têm como suporte o ideário desenvolvimentista e o Estado atua como um dos principais agentes do desenvolvimento.

As políticas públicas para o turismo nacional e estadual consistem em ações de cunho mais organizacional, com vistas a atender as exigências do mercado, homogeneizando o produto, tornando-o “turístico”, ou seja, comercializável.

O Estado atuando sobre a atividade turística em Bonito, assim como em outras atividades econômicas, age em parceria com a iniciativa privada. Mas, no caso específico desta análise, deve-se ressaltar a considerável influência exercida pela iniciativa privada sobre as decisões do Estado, processadas por meio do associativismo local na forma de *cluster*.

Nesta perspectiva de planejamento ou políticas públicas de desenvolvimento, o que se percebe é o fomento das classes dominantes regionais e nacionais, influenciando diretamente no planejamento territorial de Bonito, por meio das associações, que na realidade trabalham para sua própria subsistência. Seja nas ações voltadas à sustentabilidade ambiental, à implementação de infra-estruturas e à criação de cenários turísticos, o que interessa é o fomento dessas classes, por meio da reprodução do capital.

A apropriação do território pelo turismo se dá, pois, claramente pela iniciativa privada, uma vez que a população local fica em sua maioria relegada a uma periferia crescente, tanto em termos espaciais como sociais, e alijada das tomadas de decisão. Ficando à margem dos benefícios trazidos pelo turismo, pois a participação nos lucros não se transfere para os residentes, sendo explicitamente percebido na área urbana, onde a situação da infra-estrutura básica permanece precária e estruturada para uma capacidade muito menor do que a que a cidade vem recebendo nos últimos anos, apesar dos elevados valores injetados na economia local, por projetos, programas e pelo capital privado.

Assim o território de Bonito é (re) produzido pela apropriação do capital privado, tendo o Estado como regulador e mediador nessa relação, entre o capital e suas repercussões na sociedade.

As políticas públicas nacionais e estaduais incidem sobre o território de Bonito integrando-se aos interesses dos gerenciadores do turismo local, sendo implementadas de

acordo com as prioridades e necessidades do mercado, sendo sempre sustentado pelo discurso do desenvolvimento sustentável com base local.

Desta maneira, considerando-se que o ordenamento do território define-se por um processo de planejamento, que envolve uma estratégia para melhorar e disciplinar as relações entre os aspectos ecológicos e sócio-econômicos dos sistemas ambientais, as políticas públicas para o turismo atuando sobre a expansão da atividade turística no município de Bonito, têm implicado em integração de forças políticas e de capitais nacionais e estaduais para a (re) produção do espaço para a encenação do espetáculo, fomentador da economia local.

Assim, o turismo em Bonito está tomando um direcionamento a partir das políticas públicas, voltado para manter a reprodução do capital. Isto pode ser comprovado principalmente pelo discurso dominante como o da sustentabilidade ambiental bem como a fortificação da imagem do local, por meio das campanhas publicitárias, cujos pontos são enfatizados por todas as políticas.

Pôde-se distinguir na última década, portanto, desde que o turismo se instalou na localidade, um reordenamento das forças políticas locais e tudo que aconteceu em Bonito está se direcionando para um novo caminho – o caminho da modernidade. A modernidade marca este reordenamento político, ocasionado pelas mudanças econômicas produzidas pelo turismo, principalmente no tocante ao implemento da economia da classe agrária, agora também “classe turística”; que com o advento do turismo passa a consorciadamente manter atividades distintas em uma mesma propriedade, como pecuária / agricultura / mineração e turismo.

Deve-se considerar, porém, que as forças de sustentação da política local podem sofrer rupturas e transformar os rumos do turismo local como os indícios apontados na última eleição municipal, quando das alterações na legislação do COMTUR pela Prefeitura, o que contraria sua proposta de associativismo, sem domínio centralizador, baseada no PNMT.

Percebendo o enfraquecimento do poder público local sobre a gerência e principais decisões do turismo local, as forças políticas que assumem o poder buscam subjugar o COMTUR a suas decisões. Fato, porém, notadamente inviável e insustentável, uma vez que o poder é claramente exercido pelo capital, que por sua vez se concentra nas mãos das classes dominantes, as que compõem e integram o COMTUR, por meio das associações.

Estabelecendo tal análise, não se pretende eximir do Estado seu papel e função, mas esclarecer que não apenas em Bonito, mas em parte expressiva dos territórios onde o

turismo atua com força capital, o poder é na realidade exercido por aqueles que o detem, ficando a cabo do poder público as funções de ordenamento e equilíbrio entre os interesses desenrolados sobre o território.

O papel do Estado e de suas políticas, a princípio constituíam o foco desta análise, e não deixaram de ser, porém ao longo da pesquisa, como é possível perceber no corpo do trabalho, evidenciou-se a inegável influência do capital na produção destas. Ou seja, pode-se dizer que, a formulação das políticas públicas são centradas nos interesses privados, da reprodução permanente do capital. Afinal, o Estado surgiu exatamente com a função de representar os interesses das classes dominantes.

Obviamente, com a evolução dos tempos parece que o Estado passou a ser encarado como o representante das classes populares, uma vez que, por medidas que reforçam tal pressuposição, como valorização cultural, preocupação com o bem-estar dos habitantes e geração de empregos, moradia e saúde, este passou a ter significação.

Apesar do desempenho dessas funções de ordem pública, ordenando e de certa forma coordenando a vida nos territórios tanto os interesses como a própria subsistência do Estado dependem diretamente de sua relação com o capital privado, que afinal é quem detém a força política.

Dito isso, Bonito não foge ao paradigma dominante, constituindo-se numa sociedade onde o capital proveniente do turismo bem como das atividades agro-pastoris e minerais, que são os pilares econômicos locais, reforça seus interesses pela ação do Estado. O qual age gerindo estas atividades conjuntamente, já que estas se desenrolam no campo e grande parte, em áreas concomitantes. Afinal, o turismo em Bonito se sustenta nas belezas naturais que se localizam no campo, onde igualmente se desenvolvem a agropecuária e a extração mineral. Logo, os proprietários rurais operacionalizam as atividades consorciadamente, permitindo a aferição de lucro, ainda que uma destas enfrente um período de crise. Cabe ressaltar que nem sempre todas essas atividades se concentram em uma mesma propriedade ao mesmo tempo, mas o turismo sempre é introduzido como alternativa complementar de renda.

Caracterizadas as ações públicas e privadas do capital sobre o território do município de Bonito, conclui-se que as ações de planejamento territorial atendem invariavelmente aos interesses das classes dominantes. Portanto, as ações de planejamento, sempre primarão pelos interesses do capital privado, não necessariamente em detrimento da população residente, mas conseqüentemente estas são relegadas a segundo plano e, nesse caso, à periferia da cidade, do centro (re) produtor do capital, enfim do sistema,

afinal, assim como qualquer outra atividade econômica, o turismo não se instala em uma localidade para a promoção social e sim para produção de lucros.

Muito há que se estudar neste território de imensas contradições. As reflexões aqui empreendidas, baseadas nas ações do poder público, enveredaram pelo caminho trilhado na realidade, pelo capital.