

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM GEOGRAFIA**

**ROBERSON DA ROCHA BUSCIOLI**

**POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: DISCURSOS E PRÁTICAS DO ESTADO  
BRASILEIRO E SUAS INTERAÇÕES NO PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO  
ESPACIAL SUL-MATO-GROSSENSE**

Dourados – Mato Grosso do Sul  
2021

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM GEOGRAFIA**

**ROBERSON DA ROCHA BUSCIOLI**

**POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: DISCURSOS E PRÁTICAS DO ESTADO  
BRASILEIRO E SUAS INTERAÇÕES NO PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO  
ESPACIAL SUL-MATO-GROSSENSE**

Tese final, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia, da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientação: Prof. Dr. Adauto de Oliveira Souza

Dourados – Mato Grosso do Sul  
2021

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

B977t Buscioli, Roberson Da Rocha  
TÍTULO POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO: DISCURSOS E PRÁTICAS DO ESTADO  
BRASILEIRO E SUAS INTERAÇÕES NO PROCESSO DE (RE)PRODUÇÃO ESPACIAL  
SUL-MATO-GROSSENSE [recurso eletrônico] / Roberson Da Rocha Buscioli. -- 2021.  
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Adáuto de Oliveira Souza.

Tese (Doutorado em Geografia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Agências de Desenvolvimento Multilaterais. 2. Banco Interamericano de Desenvolvimento. 3. Políticas Públicas de Turismo. 4. Ajuste Espaço Temporal. 5. Desenvolvimento Geográfico Desigual.. 6. Políticas Públicas de Turismo. I. Souza, Adáuto De Oliveira. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

**Política Nacional de Turismo: Discursos e Práticas do Estado Brasileiro e suas Interações no Processo de (Re)Produção Espacial Sul-Mato-Grossense**

**BANCA EXAMINADORA**

Presidente

Prof. Dr. **Adáuto de Oliveira Souza** (orientador)

1º Examinador

Prof. Dr. **Edvaldo César Moretti**

2ª Examinadora

Profª. Drª. **Eliana Lamberti**

3º Examinador

Prof. Dr. **Roberto Mauro da Silva Fernandes**

4º Examinador

Prof. Dr. **Jones Dari Goettert**

Dourados – Mato Grosso do Sul, 19 de julho de 2021.

*A maior riqueza do Homem é a sua incompletude.  
Nesse ponto sou abastado.  
Palavras que me aceitam como sou — eu não  
Aceito.  
Não aguento ser apenas um sujeito que abre  
Portas, que puxa válvulas, que olha o relógio, que  
Compra pão às 6 horas da tarde, que vai lá fora,  
Que aponta lápis, que vê a uva etc. Etc.  
Perdoai.  
Mas eu preciso ser outros.  
Eu penso renovar o Homem usando borboletas.*

*Manoel de Barros*

*À minha esposa **Lara**,  
pelas nossas geografias, um mapa ainda em  
construção, território do amor onde me perco e me  
encontro.*

*Aos meus filhos, **Fabiano José, Maria e Luiz.***

## AGRADECIMENTOS

Todo agradecimento é um risco, e correndo esse risco, principalmente o de esquecer de nominar pessoas importantes no meu percurso acadêmico, em especial no doutoramento, é que inicio esses agradecimentos.

Feito essa ressalva, inicialmente agradeço ao Prof. Dr. Adáuto de Oliveira Souza, pela orientação nesses mais de quatro anos, e repetindo as palavras que usei nos agradecimentos do mestrado: “orientação tão tranquilamente conduzida e marcada principalmente por manifestações de respeito, seriedade com a pesquisa, amizade e compreensão”. Obrigado pela confiança depositada nessa pesquisa.

Agradeço aos membros da banca, por aceitarem o convite, agradeço aos demais professores do Programa de Pós Graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), aproveitando para expressar minha gratidão e admiração por cada Professor com quem tive a oportunidade de aprender ao longo de minha formação.

Aos amigos da turma de doutoramento, especialmente à Ana Cristina Yamashita, que muitas vezes “me puxou pela mão” e disse: “você vai conseguir”. Obrigado Ana! Obrigado turma, por todos os momentos compartilhados, espero muito em breve revê-los, todos vacinados e podendo compartilhar um abraço!

Aos secretários do PPGG/UFGD, especialmente à Érika Gutierrez, pela gentileza e presteza nas orientações, assim como a todos o suporte administrativo e demais serviços que garantem, muitas vezes invisibilizados, o funcionamento de nossa Universidade.

Agradeço a Universidade Estadual Paulista (UNESP), à gestão do Campus de Rosana e do Curso de Turismo, onde atuo como docente, por oportunizar as condições para que eu pudesse realizar o doutoramento. Agradeço a todo o apoio técnico administrativo do Campus por colaborarem com esse processo. Aos demais docentes do campus, em especial à minha amiga Renata Maria Ribeiro por todo o apoio dentro da universidade e nas diversas contribuições com a pesquisa, bem como ao meu amigo Guilherme Henrique Barros de Souza pelas contribuições com as cartografias presentes no trabalho e, principalmente, pelos momentos de conversas e companheirismo tanto no âmbito pessoal como profissional.

Também agradeço aos amigos: Leandro Celestino, Michael Jones da Silva, Renivaldo José dos Santos e ao casal Juliana Pimentel e Jair Lima, pela amizade e momentos de alegria no transcorrer do percurso da tese.

Gostaria de agradecer aos técnicos do Ministério do Turismo e da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDETUR), pela disponibilidade em elucidar dúvidas,

disponibilizar documentos e etc, nominalmente agradeço ao Hélio Brum, pela receptividade na FUNDETUR. Assim como, agradeço aos demais sujeitos que deram entrevistas e passaram informações importantes para compreensão das práticas de turismo em Mato Grosso do Sul.

Agradeço a minha família por todo apoio dispendido para a realização dessa tese. Aos meus pais – Claro José Buscioli e Marli da Rocha Buscioli, e meus sogros, Hamilton Briguenti Dalperio e Regina Cardoso Dalperio - por sempre contribuírem com palavras de incentivo e muito nos ajudarem com as crianças, sem a colaboração de vocês esse processo teria sido muito mais difícil.

Finalmente, sou profundamente agradecido a minha esposa Lara Dalpério Buscioli, que em todos os momentos esteve ao meu lado, mesmo nos momentos mais difíceis me fez acreditar que chegaríamos até aqui. Obrigado pelo amor e carinho que dedicaste aos nossos filhos em tantos momentos que estive ausente. Por toda a ajuda acadêmica, críticas e sugestões. Espero conseguir lhe retribuir tamanha dedicação.

## RESUMO

Desde os anos de 1990, e em especial após os anos 2000, com a criação do Ministério do Turismo, estabeleceu-se no Brasil um processo de modernização do território, capitaneado pelo Estado a partir de investimentos voltados ao consumo do espaço por meio da atividade turística, materializado em ações deliberadas como o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (PRODETUR), densidades normativas, financiamentos e incentivos fiscais. Este processo se deu sob forte influência de Agências de Desenvolvimento Multilaterais – organismos bilaterais – visando promover a prática do turismo. Desse modo, esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a atuação do Estado brasileiro por meio da Política Pública de Turismo na sua relação com o Capital e suas frações, bem como os desdobramentos dessa política no processo de (re)produção espacial, em Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, como pressuposto metodológico, adotamos uma abordagem integrada, relacionando o todo e a parte, e como procedimentos de pesquisa recorreremos ao levantamento bibliográfico e documental, além de levantar dados, nos diversos meios de comunicação, oficiais e não oficiais, combinados com Trabalhos de Campo junto a agentes e órgãos públicos e privados responsáveis/vinculados a esse setor. Por fim, mas não menos importante, realizamos o tratamento estatístico de dados dos principais conglomerados relacionados à comercialização dos produtos turísticos, de emprego, empresas do setor e do fluxo de turistas. Constatamos um processo de ampliação do papel do Estado – apesar do discurso contrário – mediante a definição de políticas e programas deliberadamente implementados para alcançar o necessário ajuste espaço-temporal para a realização da prática do turismo. Nessas circunstâncias, o PRODETUR mostrou-se um dos principais instrumentos de territorialização da política nacional de turismo em Mato Grosso do Sul. É neste contexto que se estabeleceram as relações entre o Capital e o Estado, com o escopo precípua de ajustar o espaço para garantir as condições para a reprodução ampliada do Capital desde o fim dos anos de 1990. Este espaço apresentou três áreas turísticas com influência do PRODETUR e/ou BID. Os Polos Turísticos de Bonito–Serra da Bodoquena, sob influência do PRODETUR/SUL-MS (2003-2008) e PRODETUR Nacional (desde 2011); de “Campo Grande e Região Caminho dos Ipês”, área de influência do PRODETUR Nacional (desde 2012); e Polo Corumbá–Pantanal com a influência do Programa de Desenvolvimento do Pantanal (2000–2008), sendo essas três ATP’s elevadas à condição de “Destinos Indutores do Turismo” no âmbito da Política Nacional de Turismo. Tais ações programáticas tiveram como característica basilar a concentração geográfica e setorial dos investimentos, segundo a qual a ATP de Bonito–Serra da Bodoquena foi a que apresentou maior volume de recursos públicos voltados para a implementação de infraestrutura turística, sendo, portanto, a que apresentou maior crescimento da participação relativa no turismo estadual dentre as três. Constituiu-se, igualmente, o destino mais ofertado dentre as principais operadoras de turismo nacional. Assim, no contexto sul-mato-grossense, a exemplo do caso brasileiro e latino-americano, o BID não apenas financia, mas também define as políticas e ações programáticas, atuando como mentor determinante de tais políticas uma vez que estabelece os parâmetros a serem seguidos para se alcançar tais empréstimos. O ajustamento espaço-temporal promovido por estas ações buscou (re)produzir, em Mato Grosso do Sul, um espaço capaz de garantir as condições necessárias para a (re)produção ampliada do Capital a partir da implementação de fixos e fluxos que garantem a viabilidade do território para a atuação de grandes conglomerados turísticos – consolidadoras e operadoras de viagens, mercado de seguros de viagens, transporte aéreo, dentre outros – produzindo um processo de concentração do Capital e, em alguns casos, de centralização (fusões) de grandes empresas do ramo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agências de Desenvolvimento Multilaterais; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Políticas Públicas de Turismo; Ajuste Espaço Temporal; Desenvolvimento Geográfico Desigual.

## ABSTRACT

Since the 1990's and, especially after the 2000's, with the creation of the Ministry of Tourism, a territorial modernization process has established in Brazil, led by the State from investments that are aimed at the consumption of the space through tourism activity, materialized in deliberated actions like the Tourism Sustainable Development Program (PRODETUR), normative densities, financing and tax incentives. This process has occurred under great influence of Multilateral Development Agencies – bilateral organizations – aiming to promote the commodification of the tourism practice. In that regard, this research holds the purpose of analyzing the performance of the Brazilian State through the Tourism Public Policy in its relation with Capital and its fractions, as well as the consequences of this policy throughout the process of spatial (re)production in the State of Mato Grosso do Sul. In that context, as a methodological assumption, we have adopted an integrated approach, relating the whole and the part, and, as research procedures, we have resorted to bibliographic and documental survey, additionally, we collected data from several media, official and unofficial, coupled with fieldwork alongside agents, and public and private institutions, responsible/related to that sector. Last in order but not of importance, we carried out the statistical treatment of data from the main conglomerates associated to the commercialization of touristic products, employment, companies and the flow of tourists. We have verified a process of expansion of the role of the State – despite the opposite discourse – by means of the definitions of policies and programs deliberately implemented in order to achieve the necessary space-time adjustment to prompt the commercial practice of tourism. Under those circumstances, PRODETUR has proved to be one of the main instruments of territorialization on the national tourism policy in Mato Grosso do Sul. It is in that context that the relations between the Capital and the State have been established, with the primary scope of adjusting the space in the interest of ensuring the conditions for the increased reproduction of the Capital since the late 1990s. That space has featured three touristic areas influenced by PRODETUR and/or IDB. The Touristic centers of Bonito – Serra da Bodoquena, under influence of PRODETUR/SUL-MS (2003-2008) and PRODETUR National (since 2011); of “Campo Grande and Region of Caminho dos Ipês”, of influence of PRODETUR National (since 2012); and Center Corumbá-Pantanal under influence of Pantanal Development Program (2000-2008). These three ATPs have been elevated to the status of “Tourism Inductors Destinations” within the scope of National Tourism Policy. Such programmatic actions had, as a core feature, the geographical and sectorial concentration of investments, which motivated the ATP Bonito-Serra da Bodoquena to be the one that has presented the highest volume of public resources aimed at the implementation of tourism infrastructure and, therefore, the one that presented the highest growth in the relative share of state tourism among the three centers. It also turns out to be the most offered destination among the main national tourism operators. Thereby, in the context of Mato Grosso do Sul, as in Brazil and Latin America, the IDB not only finances, but also defines policies and programmatic actions, serving as a determining mentor for those policies, since it establishes required standards to be followed in order to contract a loan. The space-time adjustment promoted by these actions has sought to (re)produce, in Mato Grosso do Sul, a space that is able to guaranteeing the necessary conditions to the enhanced (re)production of the Capital from the implementation of fixed and flows that ensure the viability of the territory for the operation of large tourist conglomerates – consolidators and travel operators, travel insurance market, air transport, among others – producing a process of Capital concentration and, in some cases, of centralization (merger) of large companies in this sector.

**KEY WORDS:** Multilateral Development Agencies; Inter-American Development Bank; Tourism Public Policies; Time Spatial Adjustment; Uneven Geographical Development.

## RESUMEN

Desde la década de 1990, y especialmente después de la década de 2000, con la creación del Ministerio de Turismo, se ha establecido en Brasil un proceso de modernización del territorio, liderado por el Estado basado en inversiones destinadas al consumo de espacio a través de la actividad, materializado en acciones deliberadas como el Programa de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (PRODETUR), densidades regulatorias, financiamiento e incentivos tributarios. Este proceso tuvo lugar bajo la fuerte influencia de las Agencias Multilaterales de Desarrollo - organizaciones bilaterales - con el objetivo de promover la práctica del turismo. Así, esta investigación tuvo como objetivo analizar el desempeño del Estado brasileño a través de la Política Pública de Turismo en su relación con el Capital y sus fracciones, así como las consecuencias de esta política en el proceso de (re) producción espacial, en Mato Grosso do Sul. En este sentido, como presupuesto metodológico, adoptamos un enfoque integrado, relacionando el todo y la parte, y como procedimientos de investigación se recurrió a la investigación bibliográfica y documental, además de la recolección de datos, en diferentes medios, oficiales y no oficiales, combinados con Trabajos de campo con agentes y organismos públicos y privados responsables/relacionados con este sector. Por último, pero no menos importante, realizamos el tratamiento estadístico de los datos de los principales conglomerados relacionados con la comercialización de productos turísticos, el empleo, las empresas del sector y el flujo de turistas. Encontramos un proceso de expansión del rol del Estado -a pesar del discurso contrario- a través de la definición de políticas y programas deliberadamente implementados para lograr el ajuste espacio-temporal necesario para la realización de la práctica comercial del turismo. En estas circunstancias, el PRODETUR resultó ser uno de los principales instrumentos de territorialización de la política turística nacional en Mato Grosso do Sul. Es en este contexto que se establecieron las relaciones entre la Capital y el Estado, con el principal ámbito de ajuste del espacio para garantizar las condiciones para la reproducción ampliada del Capital desde finales de los años 1990. Este espacio contó con tres áreas turísticas influenciadas por PRODETUR y/o BID. Los Polos Turísticos Bonito – Serra da Bodoquena, bajo la influencia de PRODETUR/SUL-MS (2003-2008) y PRODETUR Nacional (desde 2011); “Campo Grande y Região Caminho dos Ipês”, área de influencia de PRODETUR Nacional (desde 2012); y Polo Corumbá-Pantanal con la influencia del Programa de Desarrollo del Pantanal (2000-2008), siendo estos tres ATP elevadas a la categoría de “Destinos Inductores del Turismo” en el ámbito de la Política Nacional de Turismo. Dichas acciones programáticas tuvieron como característica básica la concentración geográfica y sectorial de inversiones, según la cual la ATP Bonito – Serra da Bodoquena fue la de mayor volumen de recursos públicos destinados a la implementación de infraestructura turística, y por lo tanto la que presentó el mayor crecimiento en la participación relativa del turismo estatal entre las tres. Constituye, igualmente, el destino más ofertado entre los principales operadores turísticos nacionales. Así, en el contexto de Mato Grosso do Sul, como el caso brasileño y latinoamericano, el BID no solo financia, sino que también define políticas y acciones programáticas, actuando como un mentor determinante de tales políticas ya que establece los parámetros a ser aplicados para lograr dichos préstamos. El ajuste espacio-temporal promovido por estas acciones buscó (re) producir, en Mato Grosso do Sul, un espacio capaz de garantizar las condiciones necesarias para la (re) producción expandida de Capital a partir de la implementación de fijos y flujos que garanticen la viabilidad del territorio para la actuación de grandes conglomerados turísticos - consolidadores y operadores de viajes, mercado de seguros de viaje, transporte aéreo, entre otros - produciendo un proceso de concentración de Capital y, en algunos casos, de centralización (fusiones) de grandes empresas del ramo.

**PALABRAS CLAVES:** Agencias Multilaterales de Desarrollo; Banco Interamericano de Desarrollo; Políticas Públicas de Turismo; Polos de Desarrollo Turístico; Mato Grosso do Sul

<b>LISTA DE SIGLAS</b>	
ADM	Agência de Desenvolvimento Multilateral
AEA	Avaliação estratégica
AEIT	Área de Especial Interesse Turístico
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AIT	Área de Interesse Turístico
ATP	Áreas Turísticas Prioritárias
APA	Área de Preservação Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADASTUR	Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do Turismo
CAF	Banco de Desenvolvimento da América Latina
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí
COFIEEX	Comissão de Financiamento Externo
CONTur	Conselho Nacional de Turismo
COSIPLAN	Conselho de Infraestrutura e Planejamento
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMBRATUR	Empresa Brasileira de Turismo
EUA	Estados Unidos da América
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FBC	Fundação Brasil Central
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimento Setorial
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FOCEM	Fundo Para a Convergência Estrutural do Mercosul
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
FUNDTUR	Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio
GDS	(Sigla em inglês para Sistema de Distribuição Global)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
MTur	Ministério do Turismo
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OMT	Organização Mundial do Turismo
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento
UEMS	Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UNESP	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita”

PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAPI	(sigla em inglês para Indicador de Percurso de Aproximação
PCBAP	Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai
PE	Pernambuco
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PDTUR-MS	Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul
PEQ's	Planos Estaduais de Qualificação do Trabalhador
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
PPI	Programa de Parceria de Investimento
PPP	Parceria Público Privado
PR	Paraná
PREVI	Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
PRODEPAN	Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo
PRODETUR Centro	PRODETUR na Região Central
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro
PRODETUR/Sul	Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul
PRODETUR/Nacional	Programa de Desenvolvimento do Turismo Nacional
PROECOTUR Amazônia	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRT	Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil”
PT	Partido do Trabalhadores
PPA	Plano Plurianual de Investimentos
RJ	Rio de Janeiro
SP	São Paulo
SEMAGRO	Secretaria de Estado Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar
SUDECO	Superintendência de Desenvolvimento do Centro Oeste
UCP	Unidades de Coordenação de Projeto
UF	Unidade da Federação
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UNESP	Universidade Estadual Paulista
WTTC	World Travel & Tourism Council

### ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Vista parcial da rodovia estadual MS-178 “Estrada do Porco” - Extensão que interliga o Polo Turístico do Pantanal com o da Serra da Bodoquena	189
Figura 2: Painel fotográfico da área externa do Aquário do Pantanal em 2018	197
Figura 3: Painel fotográfico da área externa do Aquário do Pantanal em 2021	198

<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b>	
Gráfico 1: Distribuição dos Projetos do BID por Países da América Latina e Caribe	127
Gráfico 2: Distribuição dos Projetos do BID por Setores de atuação	130
Gráfico 3: Distribuição dos Projetos do Setor de Turismo Sustentável aprovados pelo BID por Países da América Latina e Caribe	134
Gráfico 4: Distribuição dos Projetos do Setor de Turismo Sustentável por subsetores na América Latina	135
Gráfico 5: Projetos do Setor de Turismo Sustentável no Brasil – 1993-2020	136
Gráfico 6: Valor financiado por ano no Setor de Turismo Sustentável no Brasil – 1993-2020	137
Gráfico 7: Fluxo de Desembolsos de Recursos do PRODETUR em Mato Grosso do Sul entre os anos de 2004 e 2015	211
Gráfico 8: Evolução do Número de Empresas de Turismo em Mato Grosso do Sul entre 2002 e 2019	240
Gráfico 9: Evolução do Emprego em Turísticos no Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019	241
Gráfico 10: Evolução do Emprego em Turísticos no Brasil e a Participação percentual do MS no Total do Brasil entre 1995 e 2019	242
Gráfico 11: Evolução do Número de Empresas de turismo nas ATP's de Mato Grosso do Sul entre 2002 e 2019	243
Gráfico 12: Participação relativa das Três ATPs de MS no total de empresas de Turismo das três ATPs entre 1995 e 2019	244
Gráfico 13: Evolução do Total de Empregos em Turismo nas três ATPs de Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019	245
Gráfico 14: Participação relativa das Três ATPs de Mato Grosso do Sul no total de Empregos em Turismo nas três ATPs entre 1995 e 2019	246
Gráfico 15: Número de empregos médio por Empresas nas Três ATPs de Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019	247
Gráfico 16: Distribuição das Empresas entre os municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019	249
Gráfico 17: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 1995 e 2019	251
Gráfico 18: Distribuição do total de Empresas em Turismo entre os municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 2002 e 2019	253
Gráfico 19: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 1995 e 2019	254
Gráfico 20: Distribuição do total de Empresas em Turismo entre os municípios da ATP Campo Grande e Região entre 2002 e 2019	255
Gráfico 21: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Campo Grande e Região entre 1995 e 2019 em Mato Grosso do Sul	257
Gráfico 22: Distribuição percentual dos fluxos de passageiros em Mato Grosso do Sul por meio de transporte - 2003 e 2019	258
Gráfico 23: Distribuição percentual dos fluxos nos aeroportos de Mato Grosso do Sul - 2003 e 2019	260
Gráfico 24: Evolução do Número de Turistas Internacionais que entraram no Brasil pelo Mato Grosso do Sul entre os anos de 2003 e 2019	261
Gráfico 25: Total de Turistas Internacionais no Brasil e Participação relativa do Mato Grosso do Sul na Composição do Total Nacional entre 2003 e 2019	263

<b>INDÍCE DE MAPAS</b>	
Mapa 1: Regionalização do Turismo no Brasil - 2006	106
Mapa 2: Destinos Indutores do Turismo no Brasil -2007	108
Mapa 3: Territorialização dos projetos do BID para o setor de turismo no Brasil	141
Mapa 4: Regiões Turísticas do PDTUR - MS e os Polos Turísticos	155
Mapa 5: Áreas de Interesse Turístico no Contexto do PRODETUR/SUL-MS no contexto do PRODETUR/SUL-MS e Área de Turismo Prioritária Serra da Bodoquena	158
Mapa 6: Áreas de Turismo Prioritário e Destinos Indutores em Mato Grosso do Sul no contexto do Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil	161
Mapa 7: Rota Pantanal – Bonito	163
Mapa 8: Rota Ecoturismo do Pantanal ao Iguaçu	165
Mapa 9: Rota Travessia do Pantanal	167
Mapa 10: Rota Trem do Pantanal	169
Mapa 11: Rota Brasília - Bonito – Pantanal	171
Mapa 12: Rota Bioceânica	172
Mapa 13: Fluxos Topológicos das interações espaciais entre operadoras de Turismo da Braztia e as ATPs de Mato Grosso do Sul	230

<b>INDÍCE DE ORGANOGRAMAS</b>	
Organograma 1: Indissociabilidade tempo-espaço na reprodução do espaço	48
Organograma 2: Defeitos Estruturais do Sistema de (re)produção do Capital	51
Organograma 3: Organização e estruturação da prática turística	65

<b>INDÍCE DE QUADROS</b>	
Quadro 1: Grupo de Países membros do BID Regionais e Não Regionais/Mutuários e não Mutuários/Poder de Votação por Governadores e Diretorias Executivas (%)	124
Quadro 2: Organização dos Países membros do BID por grupos de renda e distribuição dos recursos para empréstimos	128
Quadro 3: Evolução por ano e Distribuição Territorial dos Projetos financiados pelo BID no Setor de Turismo Sustentável no Brasil – 1994-2020	139
Quadro 4: Planos elaborados em Mato Grosso do Sul no âmbito do PRODETUR-SUL/MS E PRODETUR Nacional-MS	184
Quadro 5: Ações Executadas no PRODETUR/SUL-MS para a ATP da Serra da Bodoquena - 2003-2008	188
Quadro 6: Componentes, Ações e Valores previstos no PRODETUR NACIONAL-MS para o Polo Bonito – Serra da Bodoque entre os 2010 e 2015	192
Quadro 7: Ações previstas no Plano de Marketing Polo Bonito – Serra da Bodoquena financiáveis pelo PRODETUR/Nacional e valores previstos	203
Quadro 8: Ações previstas no Plano de Marketing Polo Campo Grande e Região Caminho dos Ipês financiáveis pelo PRODETUR/Nacional e valores previstos	208
Quadro 9: Fluxo de Desembolsos de Recursos do PRODETUR em Mato Grosso do Sul entre os anos de 2004 e 2015 por ações	212
Quadro 10: Consolidadoras Associadas a AIR Tkt e Localização da Sede	223
Quadro 11: Companhias Aéreas que operam nos Aeroportos Brasileiro e Localização da Sede no Brasil	224

Quadro 12: Operadoras de Turismo de Receptivo de Mato Grosso do Sul	237
Quadro 13: Taxa Média de Crescimento do número de Empresas nos municípios da ATP Bonito-Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019	249
Quadro 14: Taxa Média de Crescimento do número de emprego nos municípios da ATP Bonito-Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019	250
Quadro 15: Taxa Média de Crescimento do número de empresas de turismo nos municípios da ATP Corumbá-Pantanal Sul entre 1995 e 2019	252
Quadro 16: Taxa Média de Crescimento do número de empregos em turismo nos municípios da ATP Corumbá-Pantanal Sul entre 1995 e 2019	253
Quadro 17: Taxa Média de Crescimento do número de empresas de turismo nos municípios da ATP entre Campo Grande e Região 2002 e 2019	255
Quadro 18: Taxa Média de Crescimento do número de empregos em turismo nos municípios da ATP Campo Grande e Região entre 1995 e 2019	256
Quadro 19: Fluxo de Passageiros em Mato Grosso do Sul por meio de Transporte entre 2007 e 2019	258
Quadro 20: Evolução do Número de passageiros Aéreos por Aeroporto de Mato Grosso do Sul entre 2007 e 2019	259
Quadro 21: Distribuição percentual dos turistas internacionais em Mato Grosso do Sul por motivo da viagem (2007-2019)	264
Quadro 22: Distribuição percentual dos turistas internacionais em Mato Grosso do Sul por motivo da Viagem entre 2007 e 2019	265

#### **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1: Distribuição dos Gastos Previsto no Programa Pantanal entre os seis subprogramas (valores em dólares americanos)	181
Tabela 2: Investimentos do PRODETUR/SUL-MS na ATP da Serra da Bodoquena entre os anos de 2004 e 2008 (valores em Reais)	187
Tabela 3: Distribuição dos Investimentos previstos no PRODETUR Nacional – MS na ATP da Serra da Bodoquena para os anos de 2010 e 2015 por Componentes de Investimentos e Área de atuação	193
Tabela 4: Distribuição dos investimentos por Componentes previstos no PRODETUR/Nacional na ATP Polo Campo Grande e Região entre os anos de 2011 e 2015	200
Tabela 5: Operadoras de Turismo filiadas à Braztoa que operam nos Polos Turísticos do Mato Grosso do Sul	227

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	18
<b>CAPÍTULO I - INDISSOCIABILIDADE TEMPO-ESPAÇO NA ANÁLISE DA RELAÇÃO CAPITAL-ESTADO: A ANÁLISE DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO COMO TEORIA E MÉTODO</b>	39
1.1 - A relação tempo-espaço na análise do processo de (re)produção do espaço	41
1.1.2 - Características do Estado e sua relação com a (re)produção do Capital	49
1.2 - Turismo no contexto das relações do Capital	58
1.2.1 – Perspectiva econômica da histórica da prática do turismo	62
<b>CAPÍTULO II - O TURISMO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE ESTADO NO BRASIL: PRÁTICAS E DISCURSOS</b>	73
2.1 - O Turismo como vetor de desenvolvimento econômico: do Golpe Militar de 1964 ao início dos anos 2000	79
2.2 - A Política Nacional de Turismo: da criação do Ministério do Turismo ao Golpe político-administrativo de 2016	92
<b>CAPÍTULO III - O BID E SUAS RELAÇÕES COM A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO</b>	117
3.1 - Constituição e funcionamento do BID	122
3.2 - O BID e o Financiamento de Projetos de desenvolvimento Turísticos no Brasil: O caso do PRODETUR	134
<b>CAPÍTULO IV - O ESTADO, O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA EM MATO GROSSO DO SUL</b>	147
4.1 - O Estado e as políticas para o turismo em Mato Grosso do Sul	151
4.1.1 - Os Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul: confluência das Políticas Estaduais e Federais	154
4.1.2 - Configuração das três Áreas de Turismo Prioritária em Mato Grosso do Sul	178
4.1.3 - O PRODETUR em Mato Grosso do Sul: princípios, diretrizes e objetivos, ações e objetos materializados	185
4.2 - Do ajuste espaço-temporal à prática do turismo: os fixos e fluxos turísticos do e no espaço sul-mato-grossense	221
4.2.1 - Agenciamento turístico: fixos e fluxos na escala nacional geradores de eventos no espaço sul-mato-grossense	223
4.2.2 - Fixos e fluxos turísticos nas Áreas de Turismo Prioritário	236
4.2.3 - Atividade turística nas ATPs de Mato Grosso do Sul: dinâmica dos empreendimentos e dos empregos	240
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	269

<b>REFERÊNCIAS</b>	279
<b>ANEXOS</b>	305
<b>APÊNDICE</b>	307

## INTRODUÇÃO

*L'enigme tissée par les analyses contemporaines des politiques publiques est alors la suivante: comment ces construisent-ils et se cristallisent-ils?*  
Massardier (2003, p.4)

A inquietação frente à intrínseca relação entre Economia e Estado<sup>1</sup>, ou, mais propriamente dito, entre Capital e Estado, e os seus desdobramentos sobre o processo de (re)produção do espaço geográfico<sup>2</sup> integra nossa trajetória de pesquisa desde a graduação, e tendo sequencia no mestrado. Nesse percurso, buscávamos construir um referencial teórico metodológico que desse conta de apreender essa relação histórica a partir de uma análise das políticas públicas<sup>3</sup> executadas no espaço sul-mato-grossense.

Com o meu ingresso como docente na Universidade Estadual Paulista (UNESP) em 2011, continuamos com nossas reflexões acerca da relação entre Capital e Estado, com a compreensão de que constituem dois princípios de um mesmo campo histórico da modernidade e que não poderão, por sua natureza, existir exclusivamente para si enquanto existir o campo histórico que os constitui na sua oposição.<sup>4</sup>

Nesse contexto, passei a pesquisar junto ao Curso de Turismo da UNESP no Campus de Rosana (SP), buscando precipuamente compreender a histórica relação entre o Estado e o

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, entendemos, tal como Mészáros (2002), que o Estado é materialidade de um sistema de garantias de reprodução do capital; sendo o Estado Moderno inconcebível sem o capital, e o capital complementando-se pelo Estado. Essa materialidade é descrita por Poulantzas (2000) como uma condensação material de relações de forças entre classes e frações de classes e, portanto, em todas as intervenções do Estado haverá uma tensão permanente entre os interesses do capital hegemônico e parcelas secundárias do capital.

<sup>2</sup> Aqui entendemos que: “O espaço é construído pelas relações sociais no processo de reprodução social e, portanto, reflete a divisão do trabalho, a divisão em classes, as relações de poder, a centralidade e a marginalização, as diferenças, as desigualdades e as injustiças da distribuição dos recursos e da riqueza, dos produtos do trabalho coletivo, e as contradições desse processo. Assim, a ocupação do espaço refletirá as posições ocupadas pelos indivíduos na sociedade, sendo consequência de uma construção histórica e social e reproduzindo as desigualdades e os conflitos existentes” (PEITER et al. 2006, p. 14).

<sup>3</sup> Discutindo o conceito de política pública, Saravia (2006, p. 29) afirma que: “Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos”.

<sup>4</sup> “Esse campo histórico, considerado na sua totalidade, é o moderno sistema produtor de mercadoria, a forma da mercadoria totalizada, a transformação incessante do trabalho abstrato em dinheiro e, com isso, na forma de um processo, a “valorização” ou economicização abstrata do mundo” (KURZ, 1998, p. 93). Essa economicização abstrata do mundo se dá através dos processos de utilização empresarial do Homem e da Natureza. Assim, “a modernidade, em essência, é justamente a totalização da forma-mercadoria (...)” KURZ (1998, p. 27).

planejamento da prática turística no Brasil. Mais recentemente, desde 2017, com meu ingresso no Programa de Pós-Graduação em Geografia também pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), busquei desenvolver este trabalho em nível de doutoramento tendo como recorte geográfico de análise o espaço sul-mato-grossense.

No que concerne, especificamente, à questão do turismo, apontamos que o pós-1990 foi marcado por uma constante ação do Estado, por meio do planejamento<sup>5</sup> e da execução de políticas públicas, conforme veremos ao longo desta tese, as quais buscaram, de modo geral, promover um necessário ajuste espaço-temporal em concordância com as necessidades de (re)produção do Capital (JESSOP, 2008), como movimento de acumulação fracionado em ramos – neste caso, turístico. Em outros termos, uma constante ação do Estado – com a implementação de programas, densidades normativas/regulamentações, financiamentos e incentivos fiscais – para promover um ajustamento do espaço para prática do turismo.

Cabe mencionar que esse período foi ideologicamente marcado por redefinições do papel do Estado em relação à economia e à sociedade, segundo as quais o Estado deveria pautar-se em princípios e diretrizes neoliberais, pressionado por alguns países – Estados Unidos à frente – e organismos internacionais, com o intuito de se produzir e alcançar uma (des)regulamentação da economia, além de uma abrupta abertura comercial e dos mercados financeiros, movimentos característicos do neoliberalismo.

Ao refletir acerca do papel dos organismos internacionais – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Acordo Geral Sobre Tarifas e Comércio (GATT), Organização das Nações Unidas (ONU) – criados no pós-guerra, Carvalho (1992) menciona que estes constituem-se em agentes internacionais do “planejamento/administração” do capitalismo em escala mundial. No seu dizer:

Na verdade, todas essas políticas e organismos internacionais têm objetivos subjacentes primordiais: estabelecer e administrar as relações capitalistas em escala mundial [bem como promover] a repartição do território mundial capitalista entre as nações hegemônicas do sistema (CARVALHO, 1992, 15).

Convencionamos tratar esses organismos internacionais ligados a financiamento de Políticas, Planos e Projetos (PPPs) como Agências Multilaterais de Desenvolvimento

---

<sup>5</sup> Discutiremos o planejamento como uma “arena” privilegiada da instância política da luta de classes. Não desconhecemos, todavia, que a questão do planejamento está predominantemente impregnada de uma visão idealista de mundo, no interior da qual os problemas da sociedade seriam solúveis ao nível da superestrutura e das ideias. Tal visão legítima e preserva a estrutura (desigual) vigente e procrastina as necessárias transformações sociais.

(AMDs), dentre as quais destacamos o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Figurativamente, poderíamos argumentar que se trata de uma “nova polícia do mundo”, com a função de implementar, fiscalizar e fazer executar, em ordem planetária, o ideário neoliberal<sup>6</sup>. Por sua vez, Harvey (2008), com quem concordamos, sintetiza que o neoliberalismo é:

[...] em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. O papel do Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [...] se não existirem mercados (em áreas como terra, água, a instrução, o cuidado de saúde, a segurança social ou a poluição ambiental), estes devem ser criados, se necessário pela ação do Estado [...] (uma vez criados) [as intervenções do Estado] devem ser mantidas num nível mínimo (HARVEY, 2008, p. 12).

Dardot; Laval (2016), argumentam que se trata de uma nova razão de ser, de uma constituição da homem empresa, submetido a uma condição de competitividade, que extrapola para o próprio Estado, que agora submetido a uma Nova Gestão, que deve ser menos burocrática e mais empreendedora. Nesta perspectiva argumentam os autores supracitados que:

As técnicas de gestão (avaliação, projeto, normatização dos procedimentos, descentralização) supostamente permitem objetivar a adesão do indivíduo à norma de conduta que se espera dele, avaliar por tabelas e outras ferramentas de registro do “painel de gestão” seu comprometimento subjetivo, sob pena de sofrer sanções no emprego, no salário e no desenvolvimento de sua carreira (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 325).

Ainda sobre essa questão, Alves (1996, p.133) afirma que “a adoção de políticas neoliberais no Brasil é tardia”, pois, na sua visão, a década de 1980 foi de resistência às propostas neoliberais. Nessa perspectiva, no Brasil, essa década foi concebida por alguns economistas como “década perdida”; por outro lado, é tida por alguns estudiosos como “década ganha”, em função da redemocratização do País e do avanço dos movimentos populares. Tal processo se materializa institucionalmente na “Constituição Cidadã” de 1988.

---

<sup>6</sup> Isso não significa dizer que não exista os “poderes locais”, eles existem, e ora percebe-se os conflitos territoriais, devido aos diferentes usos propostos para o território, como também se percebe-se um processo de conformidade entre essas logias.

Com tais pressupostos, Almeida (2007, p.10) assevera que a proximidade entre o estudo das políticas públicas e a agenda política não é uma idiosincrasia brasileira, todavia: “a área de estudos de políticas públicas no Brasil nasce com a transição do autoritarismo para a democracia, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade dos 1980. [de modo que] os desafios da democratização definiram agendas de pesquisas [...]”.

Quanto às principais características dessas redefinições/reconfigurações do Estado, Ramos e Schabbach (2012) argumentam que:

[...] na última década do século XX verificou-se um abrangente movimento de reforma de Estado e de seu aparelho administrativo nos países desenvolvidos, que rapidamente proliferou para os demais. Tal movimento, conhecido como Nova Gestão Pública ou *New Public Management*, preconizava, em termos gerais, uma redefinição do papel do Estado e a implantação de mecanismos de gestão oriundos da iniciativa privada na administração pública. Em nosso país, o fato mais emblemático dessa nova orientação político-ideológica e gerencial foi a Reforma Administrativa promovida pelo governo federal em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19 (Brasil, 1998) (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1274).

Estudando essa mesma problemática, Schutte (1998) argumenta que:

[...] só em 1995 foram realizadas 112 mudanças nas legislações de 64 países. Destas, 106 tinham como objetivo a desregulamentação. Conscientes de que as transnacionais teriam sempre outros lugares como opção para investir, os governos adotam medidas para atrair esses investimentos competindo entre si (SCHUTTE, 1998, p. 57).

Desse modo, sob esse princípio ideológico, mas também prático, contraditoriamente ao discursado – Estado mínimo – percebemos uma ampliação do papel do Estado em todas as esferas de governo, mediante a definição de políticas, programas e criação de agências para diversos setores, incluindo os relacionados com as atividades turísticas.

Essa “Reforma do Estado”, trata daquilo que Dardot; Laval (20016) discorrem que a institucionalização do que estamos convencendo de chamar de “Estado Mínimo, mas também entendido como “Estado Neoliberal”, e que os autores reconhecem como “Estado Empresa”, dependeu essencialmente da consolidação da ideia de “Nova Gestão pública”, tal como se segue:

O aspecto “técnico” e “tático” da nova gestão pública permitiu ocultar o fato de que o essencial era introduzir as disciplinas e as categorias do setor privado, intensificar o controle político em todo o setor público, reduzir tanto quanto possível o orçamento, suprimir o maior número possível de agentes públicos, reduzir a autonomia profissional de algumas profissões (médicos,

professores, psicólogos etc.) e enfraquecer os sindicatos do setor público – em resumo, fazer na prática a reestruturação neoliberal do Estado (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 248).

No dizer de Leite (2020):

[...] tínhamos, no Brasil, o seguimento da tendência internacional, quando se optou por instituir um modelo de gestão da administração pública em sintonia com os princípios da NGP [Nova Gestão Pública]. A partir de 1990, iniciou-se a reforma do Estado brasileiro. Em 1995, sob coordenação do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, ocorreu a implementação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), objetivando, primordialmente, à ampliação da capacidade administrativa, atuando-se em atividades que fossem, exclusivamente, de natureza pública, desvinculando-se das que não detinham tal prerrogativa e das que se voltavam ao mercado [...] (LEITE, 2020, p. 62).

Discursivamente, na apresentação do mencionado Plano Diretor, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) mencionou que:

[...] a crise brasileira da última década [1980] foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por conseqüência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais. Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. O grande desafio histórico que o País se dispõe a enfrentar é o de articular um novo modelo de desenvolvimento que possa trazer para o conjunto da sociedade brasileira a perspectiva de um futuro melhor. Um dos aspectos centrais desse esforço é o fortalecimento do Estado para que sejam eficazes sua ação reguladora, no quadro de uma economia de mercado, bem como os serviços básicos que presta e as políticas de cunho social que precisa implementar. (BRASIL, 1995, p. 09).

Constituindo-se desse modo, um discurso de Estado Mínimo. É sob esse contexto, que observamos estar em curso um processo de ajustamento do espaço, em busca de uma modernização do território<sup>7</sup>, capitaneado pelo Estado em atendimento a demandas do Capital,

---

<sup>7</sup> Nas palavras de Silveira (1999a, p.65): “a modernidade é o resultado de um processo pelo qual um território incorpora dados centrais do período histórico vigente que importam transformações nos objetos, nas ações,

que busca, a partir de investimentos, paulatinamente criar as condições para a realização da prática turística, produzindo/apropriando e rearticulando os espaços – não sem contradições.

A despeito desse processo, Cruz (1999), discorre que se inicia no Nordeste brasileiro e avança para áreas interioranas do País. Tal processo tem como característica a seletividade dos investimentos, tanto do ponto de vista espacial, quanto da perspectiva de seus objetivos fundantes e as materialidades construídas – sistemas de ações, de movimentos e normativos. Esse processo, portanto, apresenta-se altamente articulado com os interesses de organismos internacionais, conforme veremos ao longo das análises.

Quanto a essas materialidades, no que diz respeito à prática do turismo, desde o ano de 1994, a partir de convênio firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi possível perceber a constituição de um padrão de financiamento público no que se refere às suas políticas/programas, basicamente orientado na concentração espacial de investimentos em locais considerados prioritários para o setor.

Comungamos com a perspectiva colocada por Oliveira, F. (1998, p.19), segundo a qual o padrão de financiamento público da economia capitalista pode ser sintetizado:

[...] na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação do capital, de um lado; e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio de gastos sociais.

Quanto ao financiamento público, entendemos que ele tem diversas formatações, dentre as quais consideramos os empréstimos de bancos públicos, assim como de organismos de cooperação internacional, tais como o estudado nesta tese, o BID, dado que sua constituição, conforme veremos no Capítulo III, decorre da junção de fundos públicos de diversos países, inclusive do Brasil, que é um dos principais acionistas dessa instituição. Essa mesma lógica está presente em outras instituições internacionais de financiamento e cooperação, de modo que entendemos como importante essa compreensão.

É importante pontuar que no Brasil, até o início dos anos de 1990, não havia sido constituída uma Política de Turismo propriamente dita. O que se verificava até então era o

---

enfim, no modo de produção. A esse processo chamamos de modernização. Todavia, a modernidade é um recorte metodológico do rearranjo permanente, nos lugares, dos vetores do mundo. Daí falarmos de modernidades no plural, porque cada época é definida pelas respectivas modernizações”.

adensamento de instrumentos legais e materiais no tocante ao turismo<sup>8</sup> e que somente em 1992 observou-se a formulação de uma Política Nacional de Turismo.

Nessa perspectiva, entendemos, tal como Cruz (1999, p. 45), política pública de turismo como um “conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em função do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”.

Discorrendo sobre essa questão, Mumbach da Silva (2017, p. 66) salienta que:

[...] o turismo, enquanto política pública, foi tornando-se preocupação do Estado, a partir das necessidades dos governos. Como no caso da Era Vargas (1930-45) e na Ditadura Militar (1964/85), em que a pasta do Turismo era utilizada como um instrumento para reforçar a ideologia dessas ditaduras, para o público interno e externo do país. Entretanto, é a partir da década de 1990, quando são criados os primeiros planos nacionais de Turismo, que começam a se desenhar as primeiras políticas públicas de Turismo no Brasil (MUMBACH DA SILVA, 2017, p. 66).

De modo que, desde os anos de 1990, os discursos que apontam o turismo enquanto vetor de desenvolvimento ganharam corpo e estiveram umbilicalmente relacionados às pautas políticas dos sucessivos Governos, conforme observaremos ao longo das análises realizadas no Capítulo II deste trabalho. De um modo geral, os órgãos oficiais responsáveis por elaborar e executar a política de turismo, discursiva e ideologicamente, apontam a atividade como estratégica para a redução das desigualdades regionais por meio da geração de renda e emprego nas regiões mais periféricas do País.

Assim, desde a criação do Ministério do Turismo,<sup>9</sup> em 2003, este:

[...] passou a incorporar a EMBRATUR [Empresa Brasileira de Turismo] e uma nova organização administrativa do turismo em nível nacional: EMBRATUR (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). Priorizou-se o Sistema Nacional de Turismo, a partir da reativação do Conselho Nacional de Turismo e a criação do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo, além do lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), a implantação do Programa de

---

<sup>8</sup> “As funções do Estado se incorporam na materialidade institucional de seus aparelhos: a especificidade das funções implica a especialização dos aparelhos que as desempenham e dá lugar a formas particulares de divisão social do trabalho no próprio seio do Estado” (POULANTZAS, 2000, p. 172).

<sup>9</sup> Criado pelo governo Lula, em 2003, com competência institucional para atuar em: 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 (BRASIL, 2003a).

Regionalização Turística – Roteiros do Brasil, e outras ações que incentivaram as políticas públicas de turismo a nível nacional, estadual e municipal. (MUMBACH DA SILVA, 2017, p. 66).

Nesse contexto, o Estado adotou como estratégia de planejamento a regionalização do turismo<sup>10</sup>, com o lançamento do “Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil” (PRT), em 2004, o qual seguia a orientação da Organização Mundial do Turismo (OMT), que à época:

[...] sinalizava para uma tendência de estruturação do turismo por meio de regiões, com a valorização dos municípios, que poderiam trabalhar e crescer conjuntamente, agregando valor ao potencial turístico existente. Seria a melhor alternativa para abranger tão grande território nacional (BRASIL, [2010?], p. 42).

Seguindo essa mesma lógica, o Estado assume o discurso de que: “A estruturação da oferta turística pode ser potencializada, se considerada em sua dimensão regional, em que diversos municípios se integram e se complementam na prestação de serviços aos turistas, agregando valor aos territórios”. (BRASIL, 2013b, p. 6).

Nos dizeres de Vinícius Lummertz – então Secretário Nacional de Políticas de Turismo<sup>11</sup>: “Tal percepção é determinante para a estruturação do destino turístico, componente da política pública de ordenamento territorial e da interiorização do desenvolvimento, consolidando destinos e regiões estratégicos” (BRASIL, 2013b, p. 13).

Como desdobramento desse programa de regionalização do turismo, em 2013 o território nacional foi delimitado geograficamente em 200 regiões turísticas, contemplando 3.819 municípios em todas as Unidades da Federação. Desse total, 149 regiões apresentaram 396 roteiros que incluíram 1.027 municípios (BRASIL, 2007a, p. 67).

Dessa forma, no bojo do *Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007–2010: Uma Viagem de Inclusão*, lançado em 2007, a estratégia de regionalização foi acompanhada da elevação de algumas cidades à condição de “Destinos Indutores do Turismo”<sup>12</sup>, no contexto

---

<sup>10</sup> A Política Nacional de Turismo, institucionalizada através da Lei nº 11.771, de setembro de 2008, estabelece em Art. 5º, dentre outros, o objetivo de: “(...) - VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, (...)” (BRASIL, 2008a).

<sup>11</sup> Ocupou o cargo de setembro de 2012 a maio de 2015 e foi presidente da Embratur, no período de junho de 2015 a abril de 2018.

<sup>12</sup> Observou-se durante a análise de discursos, programas e documentos oficiais que ao tratar dos “Destinos Indutores do Turismo” ele também é tratado como “Destino Indutor”, “Polo Turístico”, “Área de Turismo Prioritária”, todavia trata-se sempre da condição de se elevar uma cidade a condição de Polo Turístico regional, portanto, o “Destino” sempre aparece vinculado a uma Região. Como forma de padronização, adotaremos o

de suas regiões turísticas, que na ótica de seus idealizadores funcionaria como polos turísticos que “(...) induzirão o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões turísticas em todas as Unidades da Federação. Esses destinos deverão ser trabalhados para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional” (BRASIL, 2007a, p. 52).

A despeito da constituição de Polos Turísticos, Cruz (1999, p. 31-32), estudando a estratégia de sua implantação no litoral do Nordeste no início dos anos de 1990, aponta que a ideia de polo de desenvolvimento turístico, nos moldes da Teoria dos Polos de Perroux, é idealizada desde 1969, embora nesse primeiro momento nunca tenha se efetivado.<sup>13</sup>

Com tais pressupostos, o discurso do Estado, que aponta o turismo como indutor de desenvolvimento regional polarizado, e considerando também a nossa visão, de que os problemas de distribuição de recursos e da produção espacial são inseparáveis é que a presente pesquisa se justificou. Trata-se de um processo que Silveira (2003, p. 414) denominou “invenção da viabilidade do território”.

Ainda segundo essa autora:

As regiões aparecem, então, como marionetes da modernização globalizadora na qual, com frequência, o valor dos objetos técnicos é dado como superior ao valor do trabalho da maior parte da sociedade. (...). Daí o peso político, no discurso e na *práxis*, da construção dos grandes sistemas de engenharia [...] e a “necessária” adaptação do trabalho vivo aos objetos (SILVEIRA, 2003, p. 415).

Concebemos como apropriadas as assertivas de Silveira (2003) e acrescentamos, como demonstrado no discurso oficial (BRASIL, 2007a), que tal estratégia é historicamente fulcrada na ideologia do desenvolvimento. A despeito da ideologia do desenvolvimento, seguimos em concordância com o apontado por autores como Castoriadis (1987); Souza, M.L. (1996); Limonad (2013); Heidmann (2010); e Santos, B.S. (2014). Todos com uma visão crítica do que seja “desenvolvimento”. Apenas, exemplarmente, citamos o último, quando questiona: “Como é possível que algo que tem uma falência teórica tão grande continua tão poderosa? É o poder das ideias ou são as ideias de poder que estão por trás das ideias?” (SANTOS, B. S, 2014). O citado autor, com o qual concordamos plenamente, compreende que seja o segundo caso.

---

termo que consta nos programas, “Destino Indutor do Turismo”, nas versões regionais esses destinos são sobrepostos pela “Área de Turismo Prioritária”.

<sup>13</sup> Trata-se da Resolução CONTur n.71 de 10 de abril de 1969.

Portanto, é nesse contexto, e sob essa visão, que se justificou a realização desta pesquisa, tendo como recorte espacial o espaço sul-mato-grossense, no qual desde meados dos anos de 1990 é possível identificar ações, materialidades e densidades normativas do Governo Federal no que tange à atividade do turismo, tais como as descritas por Santos, M. (2006) e Silveira (1999b). Essas ações se consolidam em Mato Grosso do Sul (MS) a partir da Política de Regionalização e Roteirização, que culminou na definição de três “Áreas Turísticas Prioritárias” (ATP), as quais seriam elevadas à condição de “Destino Indutor do Turismo”. São eles: Polo Bonito Serra da Bodoquena, Campo Grande e Região<sup>14</sup> e, por fim, Polo Corumbá – Pantanal Sul.

Uma vez definidos esses “polos”, a estratégia de posicionamento de mercado adotado pelo Governo Federal foi a roteirização, ou seja, quando de fato um atrativo turístico está pronto para ser “vendido”. No bojo dessa estratégia, Mato Grosso do Sul foi contemplado com seis Rotas Turísticas, sendo três regionais, duas interestaduais e uma internacional, apresentadas no Capítulo IV deste trabalho.

Ribeiro, A. (2015), discorrendo sobre a regionalização, chama a atenção para duas questões importantes, uma primeira, que aponta região/regionalização como fato, que independe de ações hegemônicas do presente, neste caso, sua compreensão depende de uma reconstrução histórica do processo, uma segunda percepção, na qual a região aparece como ferramenta/instrumento, sempre executada pelo Estado (via ação planejada), porém, correlacionada com os demais sujeitos do território.

Nesta perspectiva, compreendemos que a *Política de Regionalização do Turismo*, assim como a *Roteirização*, enquadra-se numa regionalização enquanto ferramenta, o que nos exige ao longo deste trabalho a capacidade de observar o processo por dois ângulos, ou como nos aponta Ribeiro, A. (2015, p. 199): “a problemática da regionalização possui duas faces, instavelmente conectadas. Na primeira, regionalizam-se atores, interesses e instituições e, na segunda, atores, interesses e instituições reconhecem, valorizam e formalizam regiões”.

Desse modo, fica demonstrado o papel do Estado<sup>15</sup> – nos diferentes níveis governamentais – no sentido de planejar e ajustar esse espaço, em concordância com os objetivos da Política Nacional de Turismo para o território nacional. Marcado por

---

<sup>14</sup> Ao longo do PRODETUR NACIONAL-MS, esta região apresentou a nomenclatura “Polo Campo Grande e Região”, e apenas no Plano de Marketing elaborado em 2014 como subproduto do PDITES a mesma passou a ser chamada de “Polo Campo Grande e Região Caminho dos Ipês”, o que justifica diferenciações na nomenclatura de acordo com os documentos analisados.

<sup>15</sup> “(...) a formação do sistema capitalista é impensável sem a utilização de recursos públicos, que em certos casos funcionaram quase como uma “acumulação primitiva (...)”. OLIVEIRA, F. (1998, p.20).

transformações sucessivas, um arranjo de objetos, ações e normas, cuja variável-chave muda de um período para outro – para o consumo turístico. Garantindo desse modo, as condições para a (re)produção do Capital e produzindo interações espaciais nas diferentes dimensões escalares do espaço geográfico.

Aqui um conceito importante: interações espaciais. De acordo com Corrêa (1997), um dos pioneiros e maiores estudiosos dessa temática no Brasil:

[...] as interações espaciais constituem um amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas, mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico. Podem apresentar maior ou menor intensidade, variar segundo a frequência de ocorrência e, conforme a distância e direção, caracterizar-se por diversos propósitos e se realizar através de diversos meios e velocidade. (CORRÊA, 1997, p. 279).

Nessa mesma linha de raciocínio, depreende-se que, assim como: “reflexo, meio e condição social, a espacialidade humana resulta de processos espaciais, criadores de formas e interações espaciais” (CORRÊA, 2016, p. 127).

Desde os anos de 1990, e em especial após os anos 2000, com a criação do Ministério do Turismo, estabeleceu-se no Brasil um processo de ajustamento do espaço. Tal processo foi promovido/induzido pelo Estado a partir de expressivos investimentos em infraestrutura turística.

Por sua vez, essa atuação do Estado produz processos de interações e de rearticulações espaciais, pautadas na implementação de um sistema de fixos e fluxos e na produção de um meio técnico-científico-informacional, tal como discorre Santos M. (2006).

Esse processo, de ajustamento do espaço para a atividade turística, apresenta como característica fundante um padrão de financiamento público – o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)<sup>16</sup>, que tem o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como seu principal financiador – relacionado às políticas de turismo, precipuamente orientado na concentração de investimentos em espaços e setores considerados prioritários no bojo deste Programa.

Com tais pressupostos, essa pesquisa teve como objetivo geral analisar a atuação do Estado brasileiro por meio de Política Pública de Turismo na sua relação com o Capital e suas

---

<sup>16</sup> Desde sua primeira versão, esse Programa manteve a mesma sigla e os mesmos objetivos centrais, todavia o nome por extenso sofreu diversas mudanças, assim como a sua escala de influência, inicialmente, por regiões e por fim numa escala nacional. Tais questões - sempre que demandar necessidade - serão contextualizadas ao longo do trabalho.

frações, bem como os desdobramentos dessa política no processo de (re)produção espacial, em Mato Grosso do Sul.

Especificamente buscamos:

- Compreender as relações entre o Estado Nacional brasileiro, os organismos supranacionais e o Capital/frações do Capital;
- Caracterizar as diretrizes básicas que sustentaram as políticas e os programas de desenvolvimento do turismo pós-1990, na esfera Governo Federal;
- Caracterizar as materialidades construídas – investimentos e infraestruturas planejadas e/ou implementadas – no bojo do PRODETUR, no espaço sul-mato-grossense;
- Analisar as articulações do espaço sul-mato-grossense e suas interações espaciais no contexto da modernização do território nacional para uso turístico.

Desse modo, sustentado nas análises aqui empreendidas, na bibliografia e documentos consultados, partimos da seguinte hipótese de trabalho: entendemos que há em curso um processo de ajustamento do espaço em território nacional, capitaneado pelo Estado a partir de vultosos investimentos nacionais e internacionais, que buscam proporcionar as condições para o histórico processo de ajustamento do espaço para a prática turística, produzindo uma rearticulação dos espaços, tendo como características a seletividade, seja do ponto de vista espacial, seja do ponto de vista de seus objetivos, consonantes com as demandas do Capital – nacional e internacional – na busca por territórios para sua expansão.

Metodologicamente, buscamos nos fundamentar numa escala espaço-temporal de totalidade e nas múltiplas determinações que compõem o concreto para a análise das políticas e programas relacionados às atividades turísticas no Brasil enquanto política governamental executada em escala nacional, todavia com a delimitação geográfica de análise no Estado de Mato Grosso do Sul, a partir das suas “Áreas Turísticas Prioritárias” elevadas no contexto programático à condição de “Destinos Indutores do Turismo”.

Santos, D. (1986), refletindo acerca dessa problemática, advoga que:

Só se pode discutir o Estado “em separado” na medida em que se considere que a “totalidade histórica” está no modo de produção e que a “totalidade Estado”, [...], além de comportar o poder de uma classe, comporta a existência do poder e das classes; portanto, o Estado só pode ser compreendido na multiplicidade dessas relações e nunca no mecanismo que o vê como “instrumento” de uma única classe: o Estado é a expressão supra-estrutural da sociedade de classes (SANTOS, D., 1986, p. 62).

Tal opção decorre da necessidade de analisarmos a totalidade dos sujeitos – Estado, empresas privadas, organismos internacionais – os quais planejam, participam, executam,

avaliam ou são – em quadras históricas específicas – beneficiados e/ou excluídos das políticas e programas implementados.

Interpretando a histórica inserção do Centro-Oeste no processo de desenvolvimento nacional, Soares (2013) arguiu que:

O processo de incorporação do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro se deu no contexto de uma reorganização geográfica do capitalismo mundial, no qual o Estado poder ser avaliado como um agente produtivo e regulador, cujo papel foi fundamental para a consolidação da agroindústria capitalista na região. Para analisar tal processo não pode abrir mão de uma análise no âmbito da totalidade, da economia-mundo capitalista (SOARES, 2013, p. 114).

Nesse sentido, entendemos que buscar reconstituir a totalidade significa estreitar laços com a riqueza de determinações e relações diversas que, nesse caso, trata-se de não isolar a investigação – mas de relacioná-las dialeticamente – acerca da Política de Turismo em Mato Grosso do Sul, tanto sob o ponto de vista do governo estadual e da sua Fundação de Turismo (FUNDTUR), como de outras mediações, tais como a sociedade e o mercado. Em outras palavras, buscar apreender os processos reais do movimento categorial particular-singular-universal.

Refletindo acerca dessa temática, Lukács (2013) argumenta que:

É preciso ter sempre claro que tanto a universalidade como a singularidade são categorias ontológicas dos próprios objetos e processos, que tanto a universalização como a singularização constituem, em primeira linha, processos reais cujos resultados são mimeticamente reproduzidos nas formações ideais correspondentes. Mas seria leviano tirar da constelação ontologicamente existente nesse ponto, a saber, que a essência é um predomínio da universalidade, enquanto ao fenômeno acresce um movimento na direção do singular e particular, a conclusão de que, nessa relação, estaria expressa de modo unívoco a verdadeira relação da essência com seu fenômeno. Antes de tudo: a universalidade e a singularidade também são determinações de reflexões, isto é, elas entram em cena de modo simultâneo e polarizado em cada constelação: todo e qualquer objeto sempre é simultaneamente um universal e um particular (LUKÁCS, 2013, p. 391).

Ainda sobre essa questão, Lima e Oliveira Filho (2017), apropriadamente, asseveram que:

[...] tanto as categorias universal-particular-singular, assim como a categoria da totalidade e do concreto, não são criações das subjetividades dos pesquisadores, elas têm existência independente destes, cabendo a estes desvenda-las para uma melhor contribuição do entendimento da realidade

em sua relação aparência-essência (LIMA; OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 14476).

Essa postura, no percurso de construção da pesquisa, conduziu-nos à categoria de escala espaço-temporal enquanto totalidade, que é um conceito fundamental também para a compreensão do processo ora em implementação no Mato Grosso do Sul, através de sua estatal – a FUNDTUR - e de seus Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) elaborados para os Destinos Indutores.

Segundo a definição dada por Kosik (1985, p. 35), a totalidade não se remete a todos os fatos, mas à essência dialética deles: “Na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa realidade com um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classe de fatos, conjunto de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido”.

Para o mencionado autor, a realidade é uma totalidade concreta que se transforma em estrutura significativa para cada fato ou conjunto de fatos; estrutura esta que é própria, dinâmica e vai se (re)criando; portanto, não é um todo perfeito, acabado e isolado. Textualmente: “(...). O concreto, a totalidade, não são, por conseguinte, todos os fatos, o conjunto dos fatos, o agrupamento de todos os aspectos, coisas e relações, visto que a tal agrupamento falta ainda o essencial: a totalidade e a concreticidade” (KOSIK, 1985, p. 36).

Refletindo acerca da noção de totalidade Santos, M. (2006) argumenta que:

A noção de totalidade é uma das mais fecundas que a filosofia clássica nos legou, constituindo um elemento fundamental para o conhecimento e análise da realidade. Segundo essa ideia, todas as coisas presentes no Universo formam uma unidade. Cada coisa nada mais é que a parte da unidade, do todo, mas a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que formam a Totalidade não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a Totalidade que explica as partes (SANTOS, M. 2006, p.74).

Com tais pressupostos, buscamos apreender a totalidade, o específico, o singular e o particular. Dito de outro modo, relacionar o contexto mundial das diretrizes e recomendações (dos organismos internacionais/bilaterais) acerca das políticas de turismo, o contexto brasileiro e seu congênere em Mato Grosso do Sul, na tentativa de identificar, caracterizar, analisar e compreender suas especificidades, suas materialidades, interações espaciais, conflitos e contradições.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> “Com efeito, o singular não existe em si mesmo, independentemente do geral, mas unicamente em ligação orgânica, em unidade com o geral; não há fenômeno, ou forma sem conteúdo; cada forma possui um conteúdo,

Ademais, tal postura converge – em nosso modo de entender – com a argumentação de Poulantzas (2000, p. 134) segundo o qual “o estabelecimento da política do Estado deve ser considerado como a resultante das contradições de classe inseridas na própria estrutura do Estado”.

Nesse contexto, as contradições de classe constituem o Estado, e estão presentes na sua ossatura material (os seus órgãos: ministérios, secretarias, coordenadorias, empresas estatais, fundações, conselhos etc), e armam assim sua organização: a política do Estado é o efeito de seu funcionamento (das contradições) no seio do Estado (POULANTZAS, 2000).

Desse modo, para Poulantzas (2000), a política do Estado – poderíamos exemplificar a de turismo como a executada em Mato Grosso do Sul – é produto das contradições interestatais entre setores (por exemplo, representantes do setor com investimentos em atividades turísticas) e aparelhos de Estado (secretarias de governo, assembleia legislativa, a Fundação de Turismo, prefeituras municipais, frações de classe dominante, por exemplo, o agro vs. turismo) e no bojo/interior de cada um deles, na sua relação com a sociedade e o mercado, produzindo interações espaciais. Essas questões ficam evidentes nas contradições das políticas de Estado, que muitas vezes se sobrepõem contraditoriamente em termos de objetivos, uma vez que buscam atender setores divergentes.

Relevamos, portanto, a necessidade de buscarmos a dialética escalar do movimento universal-particular-singular como procedimento de compreensão da realidade e notadamente pelo viés geográfico de compreensão do espaço sul-mato-grossense.

Nesse sentido, os procedimentos de pesquisa se constituem em seis etapas, conforme se apresenta a seguir:

A primeira, de levantamento bibliográfico e revisão de literatura sobre as temáticas, conceitos e categorias que se relacionam com a pesquisa proposta, tais como relação entre Estado e Mercado; diretrizes, estratégias e recomendações de Agências de Desenvolvimento Multilaterais (ADMs), por conta de sua importância em termos de financiamento de políticas públicas de turismo e programas de desenvolvimento da atividade turística, dentre outros.

As revisões de literatura são estudos que:

[...] analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou relatório do estado da arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos,

---

cada conteúdo, uma forma, portanto, o conteúdo e a forma existem sempre em ligação indissolúvel”. (CHEPTULIN, 1982 p. 287).

subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada (NORONHA; FERREIRA, 2000, p. 182).

Destacamos que a nossa principal fonte de busca foi a Biblioteca Brasileira de Teses e Dissertações no endereço eletrônico<sup>18</sup>, no qual buscou-se teses relacionadas a Turismo, Políticas Públicas de Turismo no Brasil e no Mato Grosso do Sul, Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), (re)produção do espaço, entre outros.

Realizamos pesquisa documental, buscando evidenciar a ação do Estado na sua relação com a atividade turística. Desse modo, focando nos planos e estudos realizados pelas esferas de Governo Estadual e Federal, no que diz respeito à política de desenvolvimento. Buscamos assim, identificar as diretrizes básicas da política de turismo complementada com a fase de analisar a distribuição e a característica dos investimentos e financiamentos realizados definindo a materialização das diretrizes políticas e o ajuste espaço-temporal promovido pela ação do Estado.

A análise documental consiste em um conjunto de operações que buscam o tratamento dos documentos em análise buscando desvelar o contexto histórico/geográfico em que foram produzidos (RICHARDSON, 1999). Ou também:

[...] trata-se de um método de coleta de dados que elimina, ao menos em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida (CELLARD, 2008, p. 295).

Nesse sentido, tal procedimento atenua a interferência que a presença do pesquisador pode provocar no contexto empírico.

Fizemos um levantamento documental nos órgãos de governos – nos âmbitos federal, estadual – incumbidos institucionalmente pelo planejamento, execução, monitoramento e avaliação do Programa de Desenvolvimento do Turismo, no Brasil, em Mato Grosso do Sul e nos municípios dos “Destinos Indutores de Turismo”. Dentre os órgãos envolvidos, estão: Ministério do Turismo; Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDETUR); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar de Mato Grosso do Sul (SEMAGRO); e por fim, o Observatório de

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/www.ibict.br>.

Turismo do MS. Juntamente a esses documentos analisamos documentos produzidos por ADMs como BID e Organização Mundial do Turismo.

Portanto, faz-se necessária a compreensão da densidade normativa expressa através das leis, portarias e decretos relativos à implantação e funcionamento deste Programa de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

Como terceiro procedimento, utilizamo-nos de entrevistas com agentes públicos responsáveis pela elaboração e execução das políticas de turismo sul-mato-grossense no sentido de se observar as mudanças no uso e principalmente os novos sujeitos envolvidos nesse processo. Foram entrevistados, no período do doutoramento (2017-2021):

- Geancarlo de Lima Merighi – Diretor de Desenvolvimento do Turismo e Mercado da FUNDETUR, em 06 de agosto de 2018;
- Cristiano Araújo Borges – Coordenador-Geral de Produtos Turísticos, do Departamento de Marketing e Apoio à Comercialização do Turismo, da Secretaria Nacional de Qualificação e Promoção do Turismo do Ministério do Turismo, em 02 de julho de 2019;
- Fabiana de Melo Oliveira – Coordenadora de Posicionamento de Produtos – da Coordenação Geral de Produto do Ministério do Turismo, em 19 de janeiro de 2021;
- Hélio Luiz Brun – Especialista em Turismo, da Unidade de Coordenação de Projetos do PRODETUR NACIONAL – MS, em 22 de abril de 2021;
- Maria de Fátima Maia e Cordella – Proprietária e diretora da Operadora de viagens Águas do Pantanal, localizada em Miranda – MS, em 22 de abril de 2021;
- Nei Gonçalves – proprietário da Impacto Operadora de Turismo, localizada em Campo Grande (MS), em 22 de abril de 2021.

As entrevistas foram realizadas em caráter formal e semiestruturadas, partindo de um roteiro de pesquisa. Ou seja, por mais que tenhamos as perguntas pré-selecionadas e formuladas de acordo com os objetivos do trabalho, adicionamos questões conforme a fala dos sujeitos entrevistados, baseando assim esta metodologia em Colognese e Mello (1998).

A quarta etapa é composta pela compilação de informações referentes aos grandes conglomerados turísticos, operadoras, consolidadoras, entres outros, ligados ao mercado atacadista de produtos turísticos, que atuam no mercado brasileiro, buscando compreender a origem do Capital – se se trata de companhias limitadas, sociedades anônimas de Capital aberto ou fechado; se comercializam produtos sul-mato-grossenses, entre outros elementos que permitam determinar padrões dessa parcela do Capital, espacialização da sua localização entre outros que permitem compreender sua lógica de operação.

O quinto procedimento é composto pelo tratamento estatístico de variáveis relacionadas à prática turística de Mato Grosso do Sul, tais como: emprego no setor, empresas do setor considerando as três Áreas de Turismo Prioritário (ATP) do MS. Para tanto, foram utilizados os dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED), disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

As vantagens do uso dessa informação se deram principalmente pelo seu nível de desagregação geográfica, e em termos setoriais. Neste trabalho, foram usados dados espacialmente desagregados ao nível municipal. Setorialmente utilizamos o nível de 5 dígitos da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), o que nos permitiu selecionar as 26 classes de emprego relacionadas à atividade turística de acordo com o Ministério do Turismo. Para abranger uma maior temporalidade utilizamos as bases de dados do emprego da CNAE 95, para os anos de 1995, que apresenta dados até 2019 (Apêndice 1).

Uma vez definida a base de dados, analisamos a evolução da taxa média do emprego em turismo nacional e regional, assim como dos municípios sob influência do PRODETUR. Para essas áreas, também trataremos os dados quanto à entrada de turistas. Na medida em que buscamos confirmar a existência de um padrão de intervenção da política pública de turismo, que busca ajustar o espaço para a realização prática turística através de investimento em infraestrutura em áreas elevadas à condição de “Polos Turísticos”, entendemos que os tratamentos estatísticos dessas variáveis puderam evidenciar fluxos, padrões e tendências.

Assim, a análise final dos resultados ocorreu a partir de dois momentos, que deram suporte para atingirmos os objetivos da pesquisa: primeiramente, por uma análise comparativa entre os dados compilados e a literatura pertinente, permitindo a comparação entre o objeto representado teoricamente e o observado; e, num segundo momento, pela construção de uma representação do objeto observado, definindo um padrão de intervenção pública, seu discurso e a materialização de suas políticas.

Salientamos que os procedimentos não consistiram em um “guia” acabado que obrigasse a realidade a se adaptar aos procedimentos para que resultasse estritamente à obtenção de dados, buscando não cair no risco de uma “deformação constante que obriga a realidade a se enquadrar nos esquemas teóricos” (OLIVA, 2001, p. 32). Assim, neste trabalho, importou uma experimentação constante, para que pudessemos refletir sobre a atividade turística, suas interações espaciais e contradições nesse espaço.

No Capítulo I, buscamos construir um referencial teórico metodológico que subsidiasse nossas análises sobre a (re)produção do espaço garantindo a indissociabilidade espaço/tempo em nossas análises, buscando inicialmente compreender o sistema de

(re)produção do Capital e sua relação com a (re)produção do espaço, passando pelo entendimento e conceituação do Estado e, por fim, discorremos sobre a indissociabilidade tempo/espaço na perspectiva de diversos autores da Geografia buscando construir um caminho para tal leitura. Apresentamos a fundamentação teórica, discutindo as características do Estado a partir de autores como Sá (1986), Poulantzas (1990), Kurz (1998). Autores como Mészáros (2002), Chesnais (1996), Oliveira (1998) e Hobsbawm (1998) contribuíram para compreensão da relação entre Estado e a reprodução do Capital. A partir de Harvey (2005; 2007; 2008; 2011; 2013; 20018) e Santos, M. (1979; 1994; 2006; 2007) intentamos compreender a espacialidade desse processo por meio do ajuste espaço-temporal, ainda na busca por desvelar essas relações analisando as políticas de Estado. Por fim, discorremos sobre a prática do turismo em sua relação com a divisão social do trabalho respaldados particularmente em autores como Melo (2003), Lafargue (2001), Krippendorf (2003) e Dumazeidier (2001).

No Capítulo II, apresentamos os resultados de nossas análises sobre a política nacional de turismo num âmbito geral. Divididas em duas partes, na primeira buscou-se apresentar o turismo no contexto das Políticas de Estado e suas diretrizes num período que antecede a criação do Ministério do Turismo, basicamente percorrendo dos anos de 1996 a 2002. A segunda parte percorre a política nacional da criação do Ministério do Turismo até o segundo governo de Dilma Roussef (2015-2016), período de nossa análise. Buscamos principalmente definir as diretrizes da Política Nacional de Turismo no Brasil e a constituição de um padrão de intervenção do Estado neste setor, valendo-nos de autores como Beni (2011), Cruz (1999; 2005) Pimentel (2016), Trentin; Fatucci (2011), Ribeiro, R. (2011) e Ab´Saber (2012).

No Capítulo III, buscamos estabelecer as relações do BID com a Política Nacional de Turismo, particularmente no que se refere ao PRODETUR, dado seu papel de financiador desse programa. Este capítulo está organizado em três subpartes: na primeira, apresentamos o BID, seu contexto histórico e funcionamento; na segunda, mapeamos as ações do BID na América Latina e Caribe para o turismo; e, por fim, analisamos a territorialização do BID no Brasil a partir das ações do PRODETUR. Apoiamo-nos em autores como: Arantes (2004), Macêdo (2018), Pozzer (2011), Melgarejo (2017) e Viana; Fonseca (2011).

O capítulo IV apresenta nossas análises sobre a política de turismo no espaço sul-mato-grossense nas três Áreas de Turismo Prioritárias (ATPs) de Mato Grosso do Sul: ATP Polo Bonito e Serra da Bodoquena, ATP Polo Campo Grande e Região e ATP Polo Corumbá-Pantanal. Num primeiro momento buscamos estabelecer a constituição das três ATPs,

observando um conjunto de políticas, de âmbito estadual e federal. Na sequência discorreremos sobre os programas federais que incidiram sobre as três ATPs e, por fim, buscamos observar a (re)produção do espaço turístico nessas ATP's, suas interações espaciais. Demarcando um conjunto de fixos e fluxos no espaço, utilizamo-nos de produtos cartográficos, gráficos, quadros e tabelas para melhor organização e representação dos dados e informações. Respaldamo-nos em um conjunto de autores como: Souza (2002), Moretti (2005; ) Werner; Hirt (2021), Santos, M (2006), Eltermann (2012), Lencione (2008), Dias (2007) e Corrêa (2011).

Em seguida, apresentamos as considerações finais desta pesquisa, sistematizando os principais resultados e suas discussões em seus respectivos contextos. Por fim, encontram-se as referências bibliográficas utilizadas nesta pesquisa, como livros, teses, *sites*, entre outros, bem como anexos e apêndice.

# *CAPÍTULO I*

## **CAPÍTULO I - INDISSOCIABILIDADE TEMPO-ESPAÇO NA ANÁLISE DA RELAÇÃO CAPITAL-ESTADO: A ANÁLISE DA (RE)PRODUÇÃO DO ESPAÇO COMO TEORIA E MÉTODO**

Neste capítulo, buscamos construir o suporte teórico-metodológico que nos orientou na compreensão da ação do Estado Brasileiro na sua relação com o Capital a partir da Política Nacional de Turismo e seus desdobramentos na (re)produção do espaço. Nesse sentido, consideramos o exposto por Carlos (1994):

Na discussão do espaço como produto social e histórico se faz necessário articular dois processos: o de produção e o de reprodução. Enquanto o primeiro se refere ao processo específico, o segundo considera a acumulação do capital através de sua reprodução, permitindo apreender a divisão do trabalho em seu movimento. A perspectiva da reprodução coloca a possibilidade de compreensão do geral. É evidente que só pode ser reproduzido o que, antes foi produzido pelo trabalho humano; entretanto, a reprodução, que se constrói a partir de particularidades, pressupõe a totalidade (englobando processos de circulação, distribuição, troca, consumo e seu movimento de retorno à produção de modo interligado e ampliado como um processo que se cria e se reproduz) (CARLOS, 1994, p. 34).

Diante do exposto e das principais questões que se colocaram na elaboração dessa tese, quais sejam, a definição das variáveis que comporiam nossas análises, assim como os conceitos e categorias centrais que sustentam a tese, entendemos como importante a estruturação deste capítulo enquanto síntese do caminho que percorremos.

Nessa perspectiva, pontuamos que estudos sobre o modo como produzimos e reproduzimos a vida tem sido uma constante nos mais diversos campos do conhecimento, em especial nas humanidades; e, neste caso, pela natureza dos seus estudos, deverá ser um objeto social, não podendo, assim, ser pretendido como atemporal, nem tampouco “a-espacial”.

Na compreensão de Martins, S. (1999):

O espaço não é mero receptáculo das coisas produzidas pelas atividades humanas. Como meio e objeto de trabalho universal que é, constitui-se como necessidade e condição prévia de toda atividade prática, econômica, logo, da manifestação da própria vida. Ele próprio constitui uma força produtiva, da qual o capital também se apodera para criar as condições gerais de sua reprodução (MARTINS, S., 1999, p. 25).

Igualmente, estudando essa temática, Carlos (1994) aponta que:

O espaço geográfico não é humano porque o homem o habita, mas antes de tudo porque é produto, condição e meio de toda atividade humana. [...] A satisfação das necessidades de sobrevivência do homem e da reprodução da

espécie coloca-se como a condição do processo histórico. Na medida em que a sociedade produz e reproduz sua existência de um modo determinado, este modo implicará características históricas específicas a esta sociedade e conseqüentemente influenciará e direcionará o processo de produção espacial (CARLOS, 1994, p. 33).

Assim, diante da intrínseca natureza histórico/espacial do espaço geográfico, a análise do seu processo de (re)produção torna-se um desafio para a pesquisa geográfica, exigindo, portanto, a construção de um referencial teórico e metodológico que garanta a dimensão unitária espaço/tempo.

Com tais pressupostos, esse capítulo foi elaborado buscando garantir a indissociabilidade espaço/tempo em nossas análises sobre a (re)produção do espaço. Desse modo, tratamos de compreender sobre o movimento geral de (re)produção do espaço no contexto da (re)produção capitalista, sem caracterizar as especificidades que este processo toma quando se trata da prática turística, não por entender que este ou aquele tenha menor ou maior importância, mas buscando um ordenamento no conjunto de questões abordadas.

Para tanto, discorreremos sobre a relação espaço/tempo expressa no ajuste espaço-temporal, buscando construir um arcabouço teórico analítico acerca do processo de (re)produção do espaço respaldados em autores como Santos M (1997; 2005), Silva A. (1986), Silveira (2013), Hagerstrand (1975), Harvey (2005), entre outros.

Na sequência, entendemos como importante definir nosso conceito de Estado e sua relação com a reprodução do Capital, partindo de uma análise do modo geral de produção do Capital e seu movimento de crises, dado seu caráter anárquico e estruturalmente fragmentado, mediados por autores como Mészáros (2002), Poulantzas (2000), Linera (2010), Osório (2019) e Lefebvre (1976), que sustentam essa análise.

Num segundo momento, tratamos da prática do turismo no contexto das relações do Capital, em primeiro plano buscando compreender que esta prática, tal como a conhecemos, é produto da intensa divisão do trabalho, assim como da separação do tempo do trabalho e do tempo do descanso/ócio, respaldados particularmente em autores como: Melo (2003), Lafargue (2001), Krippendorf (2003) e Dumazeidier (2001). Por fim, buscamos compreender a prática do turismo em relações mercantis, assim como identificar os principais sujeitos inseridos nesse mercado.

### 1.1 - A relação tempo-espaço na análise do processo de (re)produção do espaço

Para Santos, M. (2005, p. 24-34), nenhum outro objeto adquire tamanha importância no cotidiano do humano como o espaço, pois é nele que um dado mecanismo socioeconômico instituir-se-á. Assim, “a história não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial [...] o espaço ele mesmo é social [...] o espaço é a matéria trabalhada por excelência”.

Para Silva, A. (1986), o espaço se apresenta como a categoria mais geral da Geografia, e que tem incluído em si o lugar, a região, o território, o *habitat*, a paisagem, entre outros, tratando-se de categorias e conceitos que são significadas pela reprodução da vida humana (SILVA, A. 1986). O modo, portanto, como (re)produzimos o espaço é também o modo de reprodução da vida e *vice-versa*, dada a relação dialética contida na síntese sujeito-objeto, que enquanto pares dialéticos estão relacionados e integrados em uma mesma dinâmica, todavia nem sempre de modo harmonioso, sobretudo quando se trata da produção capitalista.

Nesse sentido, o trabalho enquanto elemento universal e concreto é definidor para compreensão da (re)produção do espaço, pois é por meio dos significados e representações políticas e ideológicas que damos ao trabalho que produzimos o nosso modo de produção e, conseqüentemente, sua reprodução histórica, como bem argumenta Silva, A. (1986, p. 32): “Essa reprodução é também produção e reprodução do espaço: ou seja, como espaço produzido, que repercute sobre sua organização posterior, determinando-o”.

A (re)produção do espaço, portanto, é fundamentalmente no contexto da mundialização, não pode ser dissociada de questões tais como a disponibilidade dos meios de produção, da situação geográfica e da sua relação com o mercado nacional e internacional, pois historicamente foi a combinação diferenciada dessas variantes e seus desdobramentos que produziram as especificidades dos espaços.

De acordo com Silveira (1999b, p. 27), a ideia de situação geográfica “reafirma a especificidade do lugar e, metodologicamente, aparece como uma instância de análise e de síntese. [...] uma síntese, pois é um olhar horizontal de conjunto, um olhar sobre o espaço banal, exigindo, também um olhar vertical, ambos no processo permanente da história”.

Ao analisar cada “Região Indutora de turismo”, constatamos distintas situações geográficas. Pois, tal como Silveira (1999b, p. 26) nos aponta, “podemos reconhecer numa situação geográfica: objetos técnicos, ações, normas, agentes, escalas, ideologias, discursos, imagens, que são diversos no processo histórico e nos lugares”. A mencionada autora

complementa, e pudemos averiguar em nosso levantamento de campo, que tais elementos combinados nos lugares proporcionam diferentes “formas de vida concretas e, ao mesmo tempo, poderão ser pensadas formas de vida possíveis” (SILVEIRA, 1999b, p. 26).

É por isso que em nossas análises trabalhamos com a noção de mundialização em contraposição à de globalização, pois como bem nos informa Osório (2014), esta última aponta para um processo de homogeneização do mundo e ignora a heterogeneidade entre as regiões do globo, que na verdade permanece e se acentua com a ampliação das relações capitalistas em escala planetária, principalmente no que tange as diferenciações políticas e econômicas.

Aqui ainda apontamos para o exposto, de que o Capital desde o início apresenta vocação para a mundialização, todavia esta se apresenta de formas diferenciadas ao longo da história do capitalismo (OSORIO, 2014, p. 179). Ainda nessa perspectiva, Hobsbawm (1979) advoga, apropriadamente, que o capitalismo foi desde o seu início um “negócio mundial”.

Ao analisar a economia mundial no período de 1848 a 1875, esse autor fala em “mundo unificado” salientando que todas as suas manifestações – ferrovias, barco a vapor, telégrafo, aumento significativo do comércio mundial – afetavam apenas aquele setor do mundo que já estava mergulhado na economia internacional, e que virtualmente toda a Ásia e África, a maior parte da América Latina e mesmo parcelas significativas da Europa ainda existiam fora de qualquer economia que não fosse a da pura troca local e longe dos portos, estradas de ferro e telégrafo. Assim, na compreensão do autor supracitado, não devemos exagerar a unificação do mundo, completada entre 1848/75. O autor conclui arguindo que “a economia mundial está apenas nos primórdios” (HOBSBAWM, 1979, p. 86).

É nessa perspectiva que Pimentel (2016, p. 51) traz importante contribuição ao abordar que o desenvolvimento histórico da prática turística é predominantemente ocidental, uma história das elites europeias, com caráter internacional. Acrescentamos que a prática em questão é motivada e possibilitada por essa lógica mundializante do Capital, portanto com a mesma tendência de expansão.

Em Santos, M. (2005, p. 24), encontramos significativa reflexão para compreendermos a lógica mundializante no seu contexto com os “lugares”, quando aponta que: “Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial”.

Assim, entendemos, como Harvey (2005, p. 145), que num primeiro momento o espaço está para o Capital como algo a ser superado, contudo com a superação desses

obstáculos/resistências por intermédio da produção daquilo que Santos M. (2006) exemplifica como “sistema de fixos e fluxos”, o Capital observa novas oportunidades de investimentos.

O processo de (re)produção do espaço, portanto, assume as condições de reprodução do Capital e *vice-versa*. Desse modo a (re)produção espacial reflete a própria reprodução do Capital em movimentos de concentração e centralização (e exclusão), ora expandindo, ora concentrando espacialmente.

Para Aglieta (1986, p. 193-195): “a concentração é a ampliação da propriedade dentro de um processo de valorização e a centralização é uma modificação qualitativa que remodela a autonomia dos capitais e cria novas relações de competência”. Por sua vez, Lencione (1994), igualmente, argumenta que concentração e centralização são processos distintos. Textualmente:

Quando a empresa amplia sua base de acumulação – pelo aumento do número de equipamentos e máquinas, por exemplo – está-se diante de um processo de concentração. Quando se trata de associação, absorção ou fusão de capitais individuais sob um mesmo controle, está-se diante de um processo de centralização do capital, sem qualquer modificação no número de equipamentos e máquinas (LENCIONE, 1994, p. 57-58).

A elucidação desses processos/movimentos, concentração/centralização/exclusão são imprescindíveis, não só para se evitar confusão semântica, mas fundamentalmente porque comungamos com a concepção de Ianni (1989), segundo a qual grande parte da atuação do Estado está organizada segundo as determinações implicadas na acumulação capitalista. Concordamos com o mencionado autor, no sentido de que: “são a concentração e a centralização do Capital que governam parcelas dos instrumentos e medidas postas em prática pelo Estado na ordenação e incentivo das atividades econômicas” (IANNI, 1989, p. 18).

Argumenta Lencione (2008, p.08) que:

[...] faz parte da racionalidade da acumulação capitalista concentrar um grande número de população, renda, indústrias de alta tecnologia e trabalho qualificado [assim como] o conceito de centralização, permite esclarecer os mecanismos de administração e controle do capital, que por meio dos serviços voltados às empresas reafirmam e renovam a centralidade da metrópole.

Mais uma vez, é preciso afirmar que na base dessas desigualdades reveladas com as transformações da economia brasileira, sobretudo depois de 1930, estão os processos de

concentração e centralização do Capital, que são duas tendências universais conjugadas do Capital, as quais produzem necessariamente reintegrações sucessivas do sistema produtivo. Mais uma vez, recorreremos a Ianni (1989), para quem:

[...] esse fenômeno, como é óbvio, provoca a acentuação de desequilíbrios e distorções, com a aceleração diferencial dos ritmos de modificação dos vários segmentos, cada um em relação aos outros e ao todo. Nesse sentido é que são reais as desigualdades regionais e setoriais. Todavia, são sempre disparidades conjugadas, que se constituem e se mantêm devido à operação dos processos apontados (IANNI, 1989, p. 56).

Nesse contexto, enquadra-se o apoio/indução da atividade turística como elemento ideológico de combate às desigualdades regionais, conforme enfatizado no Plano Nacional de Turismo, dado que as desigualdades regionais/espaciais são manifestações no espaço-tempo da própria produção capitalista.

Desse modo, como aponta Hagerstrand (1975, p. 120), tempo e espaço não podem ser pensados apenas como “[...] dimensiones para contemplar y analizar la localización de los acontecimientos, sino que constituyen también, em um sentido muy real, verdaderos recursos – que com gran frecuencia son muy escasos”. Portanto, enquanto recursos escassos que são, tempo e espaço ganham significados diferentes de acordo com os distintos projetos de cada tempo histórico, bem como dos sujeitos/classes sociais históricos.

E é na leitura desses projetos (políticos, econômicos, de vida) e das condições histórico espacial em que estão processualmente inseridos que é possível avançar na leitura de um espaço geográfico, e, diante disso, os conflitos, tensões e contradições que lhe são inerentes. A (re)produção do espaço portanto, ocorre em camadas compostas por um espaço conformado por projetos passados e disputado por diferentes projetos futuros e, portanto, sempre conflituosas.

Como nos coloca Heller (1989), trata-se de um constante conflito entre os diferentes valores ao longo do que ele denomina de “tempo histórico” marcado por “acontecimentos sociais”. Todo conflito, portanto, emerge no espaço marcado pelo encontro de tempos históricos diferentes, ou seja, o encontro de diferentes valores oriundos da desigualdade do processo de desenvolvimento, assim como, também, na disputa pela ressignificação e construção de novos valores, ideias, concepções e práticas.

Harvey (2005, p. 153), por sua vez, argumenta que a reprodução do espaço se dá por um movimento constante de “ajuste espacial”. Sob essa perspectiva, no modo de produção capitalista, o “ajuste espacial” pode ser pensado como o ponto específico do espaço em que o Capital e o trabalho se encontram para a produção com um determinado nível de tecnologia, e

possibilidades de circulação dessa produção em tempo economicamente viável até completar o processo de realização do Capital, quando a produção, enfim, é consumida. O ajuste espacial, que no âmbito da circulação altera a relação tempo/espaço, assim como esse movimento de ajuste pode, por intermédio de investimentos de longo prazo, alterar de modo temporal as crises de realização do Capital.

Dialeticamente, esse movimento induz a uma nova reconfiguração da relação Capital e trabalho, que por fim demandará novo ajustamento espaço-temporal e conferirá ao espaço a própria dinâmica de reprodução do Capital. Não que esse ajustamento não ocorreria fora das relações capitalistas de produção. Ele ocorreria, sim, porque reflete o ajuste/produção do espaço para um determinado modo de produção. Esse ajuste ocorre de modo conflituoso, em especial por conta dos conflitos territoriais que se apresentam nesse processo.

Contudo, é no momento da análise do processo de (re)produção do espaço que as relações entre tempo e espaço tendem a ser analisadas de forma mais positivista, perdendo sua dimensão unitária. Produz-se, de um lado, uma “geometrificação” do espaço; e, do outro, uma “cronologia do tempo”. Para Santos, M. (2006), a inseparabilidade entre espaço e tempo pressupõe o tratamento conjunto dessas duas categorias. Trata-se de um espaço concreto, sob o qual deve-se empiricizar o tempo, ou seja, qualificando-se a materialidade sob a qual as sociedades reproduzem sua existência.

Assim, a noção de evento torna-se fundamental na análise da (re)produção do espaço. Para Santos, M. (2006, p. 116): “[...] os eventos mudam as coisas, transformam os objetos, dando-lhes, ali onde estão, novas características”. Diferentemente dos eventos naturais, os eventos sociais são produtos da ação humana e sua interação sobre o espaço e entre si.

Nesse sentido, todo evento é um fato, tem um lugar definido e um contexto/dinâmica histórica própria. Todavia, sua repercussão no tempo e no espaço resultam da capacidade desse evento em alterar, pressionar e sobrepor-se sobre os demais eventos, por isso pensamos em sobreposição de evento na linha do tempo e do espaço (SANTOS, M. 2006).

Sendo assim, é a partir de um conjunto de “técnicas” que os projetos e os valores se constroem e se ressignificam, ajustando o espaço para um determinado uso, ou seja, (re)produzindo o espaço. Nem todo evento, portanto, é um fato material, podendo também ser ideias – imaterial. O evento, então, é uma “flecha” no tempo, sob a qual podemos empiricizar o tempo ao analisar o espaço geográfico.

A conflitualidade, nesse caso, é inerente a esse processo, uma vez que os eventos possuem durações, extensões e escalas que se superpõem (SANTOS, M. 2006, p. 118–124).

Todo evento é a materialização de um dos possíveis projetos, de um dos possíveis valores, de um dos possíveis ajustes do espaço. Contudo, essa nova materialidade que se sobrepõe sobre o espaço não elimina as formas e os conteúdos anteriores, mas, ao contrário, conforma-se sobre estas formas e conteúdos, ao mesmo tempo que as formas e conteúdos anteriores se conformam sobre a nova materialidade.

Num contexto histórico, sob o domínio de um Capital mundializado, Silveira (2013) nos chama a atenção para os sujeitos capazes de produzir eventos técnicos e políticos de ordem planetária, existência planetária que se coloca em confronto a outros projetos, outros valores, outros ajustes para o espaço. A respeito dessa mesma questão nos alerta Harvey (2013, p. 19): “Eventos longínquos, por exemplo, na China ou em Bangalore (se você vive nos Estados Unidos ou na Grã-Bretanha) ou em Washington (se você vive em Xangai, Buenos Aires ou Joanesburgo) com frequência têm ramificações locais de grande alcance”.

Desse modo, não é um conflito entre as coisas materiais – mas sim nos usos propostos para as materialidades – que (re)produz os espaços da vida. Trata-se, portanto, de um conflito nas territorialidades que assumem esses espaços na disputa por seus diferentes usos, dado que os sujeitos reproduzem seus espaços e configuram seus territórios posicionados em diferentes escalas geográficas, assim como sob temporalidades não uniformes, que conflituosamente se sobrepõem no contínuo processo de ajustes espaço temporal. Dessa forma, destacamos o conceito de “desenvolvimento desigual” para dar luz às análises desse processo.

Boscariol, Cocco e Amorim (2009) destacam que a ideia/conceito de desenvolvimento desigual aparece primeiramente nas teorias hegelianas e marxistas, quando versam sobre a fusão de um modo de produção sobre outro, bem como sobre a possibilidade de combinação entre estes, assim permitindo um desenvolvimento desigual entre segmentos sociais e até mesmo *na* sociedade. Trotsky<sup>19</sup>, por sua vez, anos mais tarde, elaboraria essa análise de modo mais aprofundada, particularmente para analisar o processo de desenvolvimento no contexto da Revolução Russa. Posteriormente, Neil Smith<sup>20</sup> apresentaria o conceito de “desenvolvimento desigual”, que para o autor é tanto resultante quanto parte do processo de produção capitalista, ou seja, decorre da divisão territorial do trabalho e do Capital, por isso diferente do que teria sido o desenvolvimento desigual em outros modos de produção.

---

<sup>19</sup> Trata-se da obra: TROTSKY, L. A história da revolução russa. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

<sup>20</sup> SMITH, N. Desenvolvimento Desigual. Rio de Janeiro: Beltrand Brasil, 1988.

No contexto mais recente, do neoliberalismo, Harvey (2008) elabora o conceito de “Desenvolvimento Geográfico Desigual”. Em linhas gerais, o autor parte dos mesmos princípios, todavia confere importante papel aos “ajustes espaços-temporais”, sem os quais o capitalismo não poderia sobreviver.<sup>21</sup> Nessa perspectiva, o autor acrescenta importantes elementos como o papel da política de Estado, ou melhor, de Estados, uma vez que se trata de forças internas e externas ao Estado-Nação. Por isso, neste trabalho, traremos luz à questão das políticas públicas de turismo e suas implicações sobre a (re)produção do espaço na perspectiva do conceito de “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, o qual, segundo Harvey (2018):

En su forma más simple, este concepto [Desenvolvimento Geográfico Desigual] se centra en las concretas condiciones histórico-geográficas en cuyo seno es posible la acción socioecológica y en la manera en que la actividad humana transforma a su vez las condiciones socioecológicas. El concepto de desarrollo geográfico desigual recoge (a) el palimpsesto de relaciones socioecológicas históricamente sedimentadas en el lugar, (b) el mosaico multiestratificado y jerárquicamente ordenado de configuraciones socioecológicas (y aspiraciones) que ordenan el espacio, y (c) el movimiento, a menudo caótico, de flujos socioecológicos, especialmente en las actuales condiciones generadas por los flujos de capital y migratorios, que producen, sustentan y disuelven las diferencias geográficas en el paisaje a lo largo del tiempo. La urbanización es la manifestación a una determinada escala del desarrollo geográfico desigual (HARVEY, 2018, p. 551).

A esse respeito encontramos em Santos, M. (2006) a seguinte afirmação:

[...] a cada momento, cada lugar recebe determinados vetores e deixa de acolher muitos outros. É assim que se forma e mantém a sua individualidade. O movimento do espaço é resultante deste movimento dos lugares. Visto pela ótica do *espaço* como um todo, esse movimento dos lugares é discreto, heterogéneo e conjunto, "desigual e combinado". Não é um movimento unidirecional. Pois os lugares assim constituídos passam a condicionar a própria divisão do trabalho, sendo-lhe, ao mesmo tempo, um resultado e uma condição, senão um fator. Mas é a divisão do trabalho que tem a precedência causal, na medida em que é ela a portadora das forças de transformação, conduzidas por ações novas ou renovadas, e encaixadas em objetos recentes ou antigos, que as tornam possíveis (SANTOS, M., 2006, p. 87).

A empiricização desse constante ajuste espaço-temporal pelo evento nos permite materializar o tempo histórico e o conflito entre o tempo passado e o tempo presente. Dito de outro modo, a espacialização das formas e conteúdos no tempo e no espaço, ou seja, o

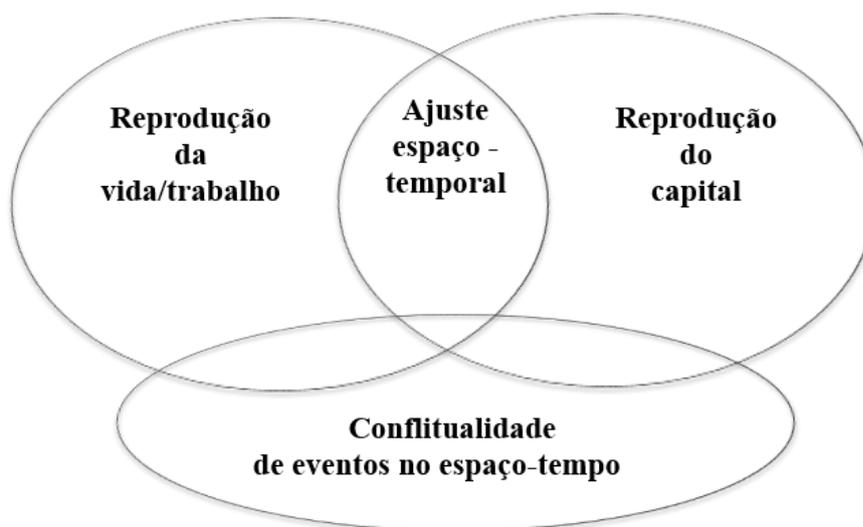
---

<sup>21</sup> Referimo-nos às crises do capital inerentes aos seus defeitos estruturais, tal como abordados em Meszáros (2002) e apresentado neste trabalho no Organograma 2.

movimento *do* e *no* espaço. Sendo assim, nas páginas que se seguem, nossas análises estarão pautadas neste esquema teórico-metodológico.

Para melhor compreensão do debate realizado até então, o Organograma 1 tem caráter explicativo e de síntese das análises aqui apresentadas

### **Organograma 1: Indissociabilidade tempo-espaço na reprodução do espaço**



Org. BUSCIOLI, 2021.

Como podemos observar, seguindo o sentido horário, o primeiro círculo representa a reprodução da vida, caracterizada pelo trabalho, ou seja, pela capacidade humana de transformar as coisas em objetos, a qual é mediada pela reprodução do Capital, representada no segundo círculo e debatida no primeiro tópico deste trabalho. Desta relação é que se define o ajuste espaço-temporal necessário para a sua (re)produção marcado por eventos no espaço/tempo.

Todavia, esse processo não se realiza harmoniosamente, mas, sim, de forma conflituosa, e contraditoriamente, dispersando, concentrando e/ou centralizando, incluindo e excluindo, relacionando e isolando, produzindo homogeneização e diferenciações, conforme demonstrado no terceiro círculo.

Assim, no tópico seguinte abordamos as características do Estado em sua relação com a (re)produção do Capital.

### 1.1.2 - Características do Estado e sua relação com a (re)produção do Capital

Partimos da premissa de que desde os anos de 1970 estamos assistindo a uma crise estrutural do Capital. Nos termos delineados por Mészáros (2002):

[...] a crise estrutural do capital que começamos a experimentar nos anos [19]70 se relaciona, na realidade, a algo mais modesto que as tais condições absolutas. Significa simplesmente que a tripla dimensão interna da auto-expansão do capital exhibe perturbações cada vez maiores. Ela não apenas tende a romper o processo normal de crescimento mas também pressagia uma falha na sua função vital de deslocar as contradições acumuladas do sistema (MÉSZÁROS, 2002, p. 799).

Entendemos que as crises são inerentes ao sistema de reprodução do Capital, uma vez que historicamente é a partir de diferentes crises que o sistema tem avançado em sua mais profunda determinação: expansão movida pela acumulação, por meio da extração e acumulação de trabalho excedente. Nessa perspectiva, argumenta Harvey (2007): “las crisis son inevitables y están caracterizadas por la sobre acumulación (una condición en la cual el excedente de Capital y trabajo existe de lado a lado con una aparente incapacidad de unión)” (HARVEY, 2007, p. 37).

Nesse mesmo sentido, Chesnais (1996) argumenta – em seus termos – que desde os anos de 1980 a esfera financeira representa o posto avançado da “mundialização do Capital”. E é esse movimento que acentua os atritos entre as três principais dimensões do processo de realização do Capital, pois, como expressa o autor: “a esfera financeira alimenta-se da riqueza criada pelo investimento e força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação. Ela mesma não cria nada” (CHESNAIS, 1996, p. 241).

Portanto, a possibilidade de se acumular riqueza sem o pressuposto da produção é ampliada e se sobrepõe aos sentidos pragmáticos do sistema do Capital - que é a produção de valores de troca - sob o pretexto de que na esfera da circulação retornariam à condição de valores de uso.

Nesses termos, a crise estrutural do Capital que se estende desde então apresenta quatro principais aspectos:

(1) seu caráter é universal, em lugar de restrito a uma esfera particular (por exemplo, financeira ou comercial, ou afetando este ou aquele ramo particular da produção, aplicando-se a este ou aquele tipo de trabalho, com sua gama específica de habilidades e graus de produtividade etc.); (2) seu alcance é

verdadeiramente global (no sentido mais literal e ameaçador do termo), em lugar de limitado a um conjunto particular de países (como foram todas as demais crises no passado); (3) sua escala de tempo é extensa, contínua, se preferir, permanente, em lugar de limitada e cíclica, como foram todas as crises anteriores do capital; (4) em contraste com as erupções e os colapsos mais espetaculares e dramáticos do passado, seu modo de se desdobrar poderia ser chamado de rastejante, desde que acrescentamos a ressalva de que nem sequer as convulsões mais veementes ou violentas poderiam ser excluídas no que se refere ao futuro: a saber, quando a complexa maquinaria agora ativamente empenhada na “administração da crise” e no “deslocamento” mais ou menos temporário das crescentes contradições perder sua energia. (MÉSZÁROS, 2002, p. 796 – grifo do autor).

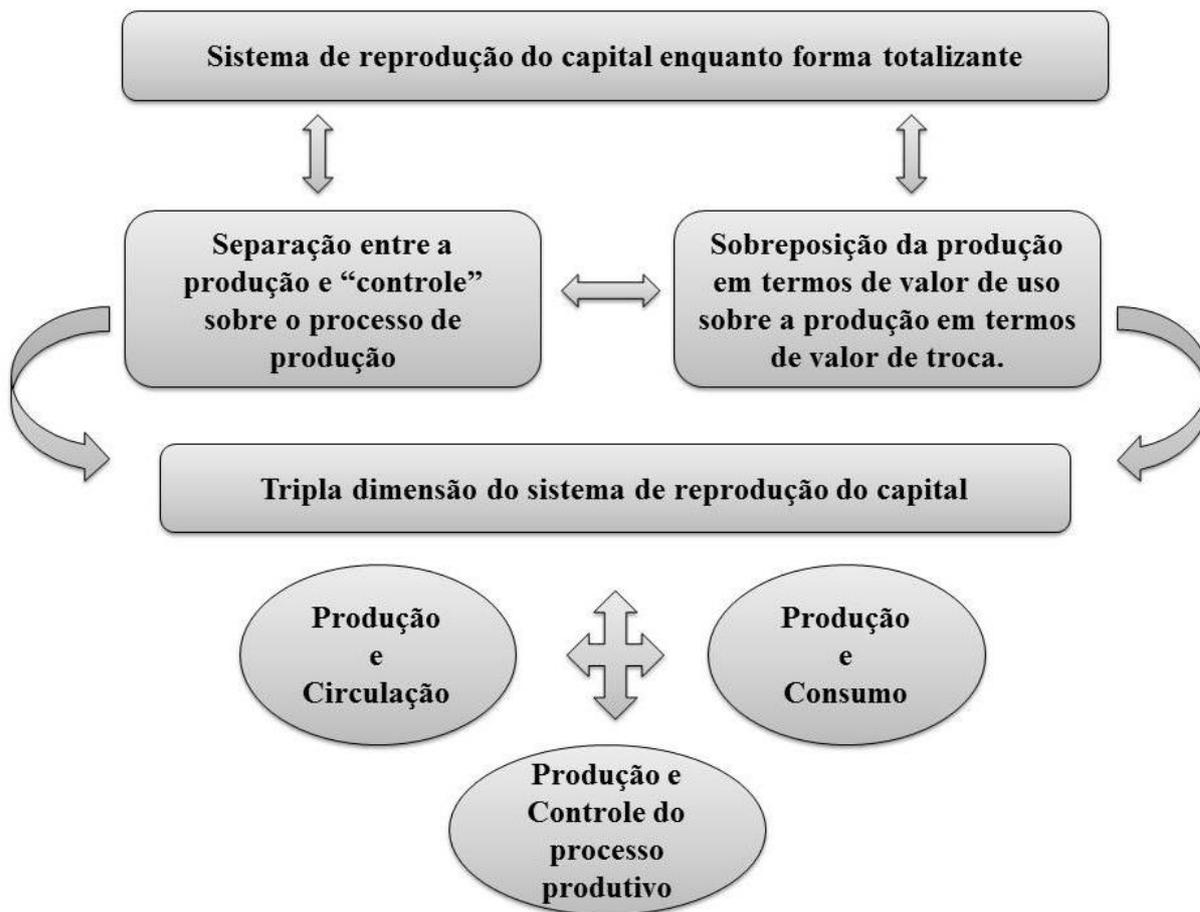
Trata-se, portanto, para o referido autor, de uma crise estrutural do sistema capitalista, uma vez que a capacidade de deslocar suas contradições encontra-se reduzida, ou quase anulada. E, principalmente, uma incapacidade de superação de tal crise dentro da lógica e contexto do capitalismo, dado que tal incapacidade surge do acirramento dos antagonismos oriundos do interior de seu modo de produção que historicamente se constituíram para garantir sua forma totalizante de sistema sociometabólico.

A primeira e talvez a principal característica do sistema de reprodução do Capital é a sua capacidade de se impor enquanto sistema sociometabólico de reprodução da vida de forma totalizadora. Para Mézáros (2002), trata-se da mais poderosa forma totalizadora de controle já vista pela humanidade.

Esse controle, por sua vez, só foi possível de ser alcançado dada a radical separação entre produção e “controle” do processo de trabalho, que no sistema de (re)produção do Capital passou a ser atribuído a diferentes classes de indivíduos – detentores da força de trabalho *versus* detentores dos meios de produção. Produto e objetivo dessa radical separação, o sistema de reprodução do Capital subornou a produção em termos de “valor de uso” para uma produção pautada no “valor de troca”.

Resulta que “[...] o capital só pode ser consumado e ‘realizado’ [...] e, por meio de sua ‘realização’, simultaneamente também reproduzido numa forma estendida [...] se penetrar no domínio da circulação” (MESZÁROS, 2002, p. 102), quando, por fim, a produção nos termos de valor de troca retorna a seu estado de “valor de uso”. Essa relação pode ser melhor exemplificada a partir do Organograma 2.

## Organograma 2: Defeitos Estruturais do Sistema de (re)produção do Capital



Fonte: MÉSZÁROS, 2002. Org. BUSCIOLI, 2021.

Dessa necessária separação entre produção e controle da produção para alcançar a forma totalizante, temos outros dois antagonismos, produção e consumo, assim como produção e circulação. O que nos aponta para uma forma de controle totalmente fragmentada, acarretando no aparecimento daquilo que Mézáros (2002) chama de “defeitos estruturais” do sistema de reprodução do Capital, que paradoxalmente são insuperáveis do ponto de vista de reprodução do Capital, uma vez que sem as devidas fragmentações não conseguiria subordinar o trabalho à sua lógica de expansão e acumulação.

Analisando o Organograma 2, sintetizamos os três “defeitos estruturais” do sistema do Capital da seguinte forma: para o autor o referido controle total só foi possível de ser alcançado pela separação entre a produção e o controle da produção, ou seja, quem produz e quem controla a produção estão diametralmente posicionados, ocasionando no primeiro e principal “defeito estrutural” do sistema do Capital. Esse “defeito estrutural” do sistema do

Capital está relacionado com a produção e seu controle, que por sua vez, estão colocados de forma isolada, e opostas. Desse primeiro “defeito estrutural” decorrem os outros dois.

O segundo defeito está relacionado à produção e ao consumo, que por sua vez adquirem independência e uma existência separada, possibilitando altos níveis de consumo relacionados a uma negação desumana das reais necessidades – criadas historicamente – de parte da sociedade.

Por sua vez, o terceiro tem origem/surgimento nas contradições relacionadas à produção e à circulação, ou seja, são contraditórios, visto que a circulação não necessita de um espaço delimitado e protegido. Ela é um empreendimento global devido à necessidade de o Capital circular de forma mundializada, enquanto a produção baseia-se necessariamente na definição dessa delimitação e proteção, em especial o direito à propriedade.

Kurz (1998) assevera que:

[...] a globalização acarreta uma nova contradição estrutural entre o mercado e o Estado. De fato, por meio da internacionalização do estoque de capital, o capital foge ao controle estatal e diminui as receitas públicas. Por outro lado, o capital globalizado depende mais do que nunca de uma infraestrutura funcional (portos e aeroportos, estradas, sistemas de transporte e comunicação, escolas, universidades, etc.), que, como antes, deve ser organizada por iniciativa estatal. A globalização, podemos concluir, retira ao Estado os meios financeiros imprescindíveis para o próprio desenvolvimento da globalização (KURZ, 1998, p. 140).

Sob este contexto, partimos da concepção de Estado a partir de Mészáros (2002), que o compreende como a materialidade de um sistema de garantias de reprodução do Capital; sendo o Estado Moderno inconcebível sem o Capital, enquanto o Capital complementa-se pelo Estado, seja pela capacidade do Estado de dar as garantias legais para a reprodução do Capital, assim como por sua capacidade de oportunizar condições de investimento e financiamento para o Capital, todavia não sem contradições, conforme apontamos ao longo do texto.

Nessa mesma linha, Linera (2010) discorre que o Estado é composto por quatro dimensões: todo Estado é instituição, parte material do Estado; todo Estado é crença, parte ideal do Estado; todo Estado é correlação de forças, hierarquias na condução e controle das decisões; e todo Estado é monopólio. Nas palavras do referido autor:

[...] todo estado es una estructura material, institucional; todo estado es una estructura ideal, de concepciones y percepciones; todo estado es una correlación de fuerzas. Pero también un estado es un monopolio [...] un estado es monopolio, monopolio de la fuerza, de la legislación, de la

tributación, del uso de recursos públicos. Podemos entonces cerrar esta definición del estado en las cuatro dimensiones: todo estado es institución, parte material del estado; todo estado es creencia, parte ideal del estado; todo estado es correlación de fuerzas, jerarquías en la conducción y control de las decisiones; y todo estado es monopolio. El estado como monopolio, como correlación de fuerzas, como idealidad, como materialidad, constituyen las cuatro dimensiones que caracterizan cualquier estado en la sociedad contemporánea (LINERA, 2010, p.14)

É nesse sentido que concordamos com Sá (1989), quando afirma que o poder político exercido através do Estado não existiu nem existirá sempre. “[...] é um produto da própria história social, é condicionado, em última instância, pela base econômica da sociedade, dispondo naturalmente de uma autonomia relativa e influenciando por sua vez sobre essa própria base econômica” (SÁ, 1989, p. 33).

Para Poulantzas (2000), essa autonomia relativa do Estado moderno, tal como o conhecemos, não significa dizer que ele seja capaz de superar as contradições do modo de produção capitalista, pois o mesmo é capitalista. Significa simplesmente dizer que a estrutura material do Estado expressa as contradições de classes contidas no seu seio, ou seja, embora exista uma unificação das classes proprietárias do Capital (Bloco no Poder) contra as classes trabalhadoras, esta não se configura como um bloco homogêneo em seus interesses, sejam proprietários e/ou trabalhadores. Inclusive, sob os limites previamente fixados pelo Estado, esses interesses são interiorizados na sua ossatura, a fim de garantir a organização do interesse geral da burguesia sob a hegemonia da fração de classe no poder. Essa de fato é a função da autonomia relativa do Estado, em que as modalidades e possibilidades dessa autonomia dependem sempre da relação concreta da luta política das frações de classe, especialmente das classes dominadas.

Analisando a questão do Estado e sua relação com a economia, não em nível mundial, mas para o caso brasileiro, em especial pós-1990, quando de fato se inicia um processo de reforma do Estado marcada em especial pelo debate da neoliberalização e desestatização da economia, Lazzarini (2011) argumenta que as privatizações aumentaram a centralidade do setor público junto ao privado, em especial pela estratégia de inserção nas principais empresas privatizadas como acionista; neste caso, não diretamente o Governo Federal, mas a partir de fundos de pensão de empresas públicas, tais como a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI); assim como por meio da inserção de bancos públicos como acionista nestas carteiras, em que destaca-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), processo observado ao longo das

privatizações de empresas ligadas aos setores de mineração, energia, telecomunicações e, mais recentemente, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER).

Por sua vez, Poulantzas (2000), refletindo acerca dessa mesma temática, afirma que o Estado “está sempre presente nos domínios eminentes rentáveis do Capital: isso vale tanto para as nacionalizações (o Estado não nacionaliza apenas setores do Capital não rentáveis ou empresas à beira da falência) quanto para toda uma série de intervenções do Estado...” (POULANTZAS, 2000, p. 184).

Ainda sobre as manifestações de crises no sistema capitalista, Harvey (2005) aponta algumas diferentes manifestações das crises do capitalismo, tais como a falta de oportunidades de investimentos, desempregos, subempregos crônicos, falta de demanda efetiva no mercado, taxas decrescentes de lucros, entre outros. Diante de tal realidade, consubstancia-se como necessário que o sistema crie novas condições para a sua acumulação, na busca da superação das crises, ocorrendo a necessidade do “ajuste espacial”.

Jessop (2008), estudando essa temática, argumenta que:

[...] indeed, a key statal task is to aid the organization of spatio-temporal fixes that facilitate the deferral and displacement of contradictions, crisis-tendencies, and conflicts to the benefit of those fully included in the ‘general interest’ at the expense of those who are more or less excluded from it (JESSOP, 2008, p. 11).

O autor compreende que o ajuste espacial pode ser pensado como o ponto específico do espaço em que o Capital e o trabalho se encontram para a produção com um determinado nível de tecnologia e possibilidades de circulação dessa produção em tempo economicamente viável até completar o processo de realização do Capital. Quando a produção, enfim, é consumida, adquirindo novamente o *status* de valor de uso. Esse movimento imputa a necessidade de uma nova configuração da relação trabalho e Capital, demandando um novo ajuste do espaço.

Bem como nos diz Lacoste *apud* Lipietz (1988, p. 150): “o espaço é um dos campos de ação por excelência das forças políticas: o Estado é também uma entidade geográfica e o aparelho de Estado organiza o espaço geográfico de modo a exercer seu poder sobre os homens”.

O Estado assume, desse modo, importância na orientação dos ajustes espaciais por meio de suas políticas, programas e normas – no caso da prática turística em Mato Grosso do Sul, conforme veremos no Capítulo IV deste trabalho, essa materialidade remonta ações iniciadas já nos anos de 1970, todavia, percebe-se um acirramento da atuação do Estado neste

setor depois dos anos de 1990, com a implementação de programas com recursos Federais e internacionais com o intuito de garantir as condições necessárias para a acumulação do Capital ou mesmo inibindo, por meio de seus instrumentos e/ou políticas, os desajustes do espaço que pudessem vir a produzir crises. Ajustes e desajustes são entendidos aqui a partir da lógica de (re)produção do Capital.

Neste caso, o Estado por meio de suas políticas – planejamento territorial, programas, projetos, regionalizações como instrumento de planejamento, concessão de incentivos fiscais e financiamentos – busca e cria, a partir dos ajustes espaciais, as condições necessárias para a realização do Capital.

Obviamente que tal processo não se estabelece de modo harmonioso, mas marcado pelas tensões, disputas e contradições inerentes à própria lógica de (re)produção do Capital, assim como do/no estabelecimento da política, tal como nos aponta Lipietz (1988):

[...] temos que compreender que são as contradições que as espacialidades próprias das relações de produção encerram que determinam a eficácia da espacialidade política e sua articulação às outras espacialidades: mais precisamente, as funções de “organização do território” e da “ação regional” (LIPIETZ, 1988, p. 151).

Acerca dessa temática, mais uma vez, recorremos a Poulantzas (2000):

[...] as medidas tomadas pelo Estado são portanto, no essencial, intervenções a posteriori, que tratam de qualquer maneira as consequências e os sintomas do processo econômico e que se esforçam em regularizar, por reações-reflexas, as contradições econômicas. As intervenções a priori, no mais das vezes cegas, não podem ir além de determinadas medidas elementares, indispensáveis ao processo de valorização do capital em geral e aos superlucros monopolistas (POULANTZAS, 2000, p. 196).

Recorremos ainda a um outro autor para analisar a relação do Estado com a Economia e suas interações espaciais. Referimo-nos a Lefebvre (1976), que assevera:

[...] o Estado intervém de maneiras múltiplas e cada vez mais específicas, eficazes e diferenciadas, nesse processo. Ele (seus homens) tenta, com ou sem planificação autoritária, regularizar as relações que resultam do caráter desigual do crescimento, das saturações e superposições e conflitos diversos que dele resultam. Ele transforma os conflitos virtualmente destruidores em estimulantes do crescimento, aí compreendidas as lutas de classes e as lutas nacionais (guerras). Preserva as condições de um equilíbrio precário, sempre ameaçado, sempre restabelecido. Por aproximações sucessivas, engendrando com esse objetivo instituições novas (na França: a contabilidade nacional, o Conselho econômico, etc.), o Estado mantém mais ou menos as

proporcionalidades entre os setores da economia capitalista e cuida da repartição espacial das forças de trabalho (LEFEBVRE, 1976, p. 3).

É nesse sentido que, ao discorrer sobre esta relação Capital/Estado, Mészáros (2002) arrazoou que:

[..] com relação à temporalidade, o inter-relacionamento desenvolvido entre as estruturas reprodutivas materiais diretas e o Estado se caracteriza pela categoria da simultaneidade e não pelas do “antes” e do “depois” [assim como] à questão das “determinações” só pode falar adequadamente de co-determinações [em fim], não deve ser caracterizada sob a categoria do “em consequência de”, mas em termos do “em conjunção a” sempre que se deseja compreender as mudanças” (MÉSZÁROS, 2002, p. 119).

Desse modo, quando falamos de planejamento, trata-se sempre de um planejamento para um necessário ajustamento espaço-temporal para a valorização do Capital e contenção de suas crises de realização, o que não indica que todo planejamento seja igual; apresentam formas diferentes, todavia quanto ao conteúdo em pouco se diferem.

Nesse contexto, o planejamento assume diferentes perspectivas para o Capital e/ou diferentes funções, pois determina em todas as dimensões do espaço geográfico (Onde? Quando? Quanto? Que gentes, setores e espaços/destinos/roteiros/regiões?) os investimentos que serão aplicados na busca da racionalização das desigualdades contidas na acumulação capitalista, não significando que o Estado esteja à frente (ou acima!) do Capital (e da sociedade), mas sim em consonância com os interesses destes. Tal constatação não significa exclusividade para o Capital, conforme apontado corretamente por Poulantzas (2000).

Daí a importância da compreensão das políticas públicas, pois é a partir delas que as ações indicativas e deliberativas do Estado são materializadas, ou seja, todas as ações do Estado se manifestam pelas políticas públicas. Ao se debruçar na análise do conceito de políticas públicas, Di Giovanni (2009) argumenta que este vai além da ideia de que uma política pública se constitui tão somente uma intervenção do Estado numa situação social considerada problemática. Em suas palavras: “[...] penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade” (DI GIOVANNI, 2009, p. 4-5).

E prossegue o citado cientista social: “Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal” (DI GIOVANNI, 2009, p. 5).

Melazzo (2010), por sua vez, alerta para a importância de se atentar para a não neutralidade desse conceito. Todavia, em consonância com o pressuposto neste trabalho, o autor aponta que embora não seja neutra, também não se trata de uma simples extensão do Estado para a operacionalização de condições para a realização do Capital, ou seja, em atendimento aos objetivos da burguesia, uma vez que o Estado mediador das políticas públicas é constituído de contradições e conflitos.

As questões relativas a essas contradições no que concerne às políticas públicas estão presentes no decorrer das análises ao longo deste trabalho. Desse modo, passaremos a discorrer sobre a prática do turismo em relação mercantil completando os pressupostos básicos que alinham nossas análises.

## 1.2 - Turismo no contexto das relações do Capital

O entendimento do processo de mercantilização das práticas de lazer, das quais o turismo se insere, e sua relação com a lógica de (re)produção do espaço depende inicialmente de algumas considerações sobre o modo de produção capitalista e a divisão do trabalho. Quanto à divisão do trabalho, concordamos com Seabra e Goldenstein (1982) quando apontam que:

O surgimento do capitalismo, como modo de produção dominante de uma formação econômico-social, pressupõe a existência de formas avançadas de divisão do trabalho e a permanente redefinição das proporções e do significado social e territorial desta divisão. Assim, essa divisão territorial, não sendo alheia aos objetivos apresentados pela diversidade das condições naturais é a dimensão espacial das formas de divisão social do trabalho (SEABRA; GOLDENSTEIN, 1982, p. 21).

Assim, com a divisão entre o tempo de trabalho e descanso/ócio, possibilitou-se neste tempo do ócio o consumo de atividades de lazer, dentre elas o turismo. Nesse caso, o ócio está sendo entendido como momentos de descanso remunerado, tal como férias, finais de semana, entre outros.

Faz-se importante compreender, portanto, a relação direta dos impactos da I Revolução Industrial no trabalho, ou mais especificamente, na divisão técnica e social do trabalho e as consequentes mudanças na sociedade. Discorrendo sobre este tema, Hobsbawm (2011, p.33) disserta que: “[...] a Revolução Industrial não foi uma mera aceleração do crescimento econômico, mas uma aceleração de crescimento em virtude da transformação econômica e social – e através dela”.

Arruda (1988) segue pontuando que:

A revolução Industrial é a culminância de um processo secular, com suas raízes fundidas na crise do sistema feudal, que consolida o modo de produção capitalista, instaurando um sistema econômico-social, com sua forma peculiar de Estado e ideologia específica. No momento da Revolução Industrial, cristaliza-se o capitalismo (ARRUDA, 1988, p. 8).

A respeito dessas transformações, Melo (2003, p. 7) aponta que a I Revolução Industrial acabou demarcando o tempo de vida das pessoas pela jornada do trabalho, ou seja, uma submissão à imposição das máquinas, determinada pelo novo contexto produtivo e social: capitalista. Quanto a essa dominação do Capital sobre Trabalho nas sociedades capitalista, Lafargue (2001) argumenta que:

Uma estranha loucura tomou conta das classes operárias nas nações onde reina a civilização capitalista. Essa loucura trouxe consigo misérias individuais e sociais que há dois séculos torturam a triste humanidade. Esta loucura é o amor pelo trabalho, a paixão agonizante pelo trabalho, levada até o esgotamento da energia vital do indivíduo e de seus filhos. Em vez de reagir contra essa aberração mental, os padres, os economistas e os moralistas preferiram sacrossantificar o trabalho (LAFARGUE, 2001, p. 143).

Nesse mesmo sentido, em *Manifesto contra o trabalho*” encontramos importante reflexão do Grupo *Krisis* (1999):

[...] o trabalho revela-se uma potência totalitária que não tolera nenhum outro deus junto de si. Dentro da vida psíquica, dentro dos poros do dia a dia, o trabalho determina o pensamento e os comportamentos. E ninguém poupa despesas para prolongar artificialmente a vida desse ídolo, o trabalho. O grito paranóico dos que clamam por «emprego» justifica até que se aumente a destruição dos recursos naturais, com resultados há muito conhecidos. Os últimos obstáculos à total comercialização de todas as relações sociais podem ser postos de lado, sem qualquer crítica, na mira de meia dúzia de miseráveis «postos de trabalho». E a ideia de que é melhor ter um trabalho «qualquer» do que não ter nenhum trabalho tornou-se uma profissão de fé universalmente exigida (GRUPO KRISIS, 1999, [s.n]).

Estes elementos permitiram a consolidação da vida moderna pela separação entre o tempo do trabalho e do descanso. Krippendorf (2003, p. 104) argumenta que, como desdobramento desse processo, as relações sociais e profissionais impostas continuam seguidas ainda hoje, sejam elas, jornada de trabalho, ideais consumistas, ou seja, as relações comerciais que tornam vital trabalhar para se viver. Cabe, nesse caso, relevar que não se trata apenas do trabalho como forma de dar sustento para a vida, mas de um trabalho que se coloca como a própria essência da vida e estabelece-lhe todos os demais parâmetros:

Nascia uma nova moral do trabalho: a moral protestante, que se fundamenta na necessidade de trabalhar, na eficiência, no sentido da ordem, do zelo e da disciplina. Esse conceito positivo do trabalho criou a dinâmica de nossa sociedade industrial, que se baseia na eficiência produtiva e concede a primazia ao racionalismo técnico-econômico. (...) uma sociedade em que o culto ao trabalho deve gerar o progresso e o conforto material, em que a educação e a formação técnica giram em torno da profissão, em que o lazer é considerado como um tempo de repouso e de consumo e a aposentadoria como salário bem merecido de uma vida de trabalho. (KRIPPENDORF, 2003, p. 104).

Com tais pressupostos, e avançando para questões que nos parecem significativas, Melo (2003), ao tratar das formas tradicionais de diversão das camadas mais populares da sociedade inglesa até os primórdios da I Revolução Industrial – como brigas de galo, touradas, corridas de cavalo, entre outros – aponta que as mesmas representavam não apenas um momento de distração dos trabalhadores, mas igualmente uma forma de resistência ao seu modo de vida, culminando em que, de um lado, tais formas de lazer fossem controladas com maior rigidez pelo Estado; e, por outro lado, um novo modelo de diversão, como esportes e espetáculos fossem apresentados<sup>22</sup>.

Desse modo: “As elites procuravam ganhar de duas formas: com o controle e desarticulação da população e com os lucros advindos da venda do espetáculo” (MELO, 2003, p. 9). Sendo assim:

[...] não é possível pensar no lazer como um fenômeno pacífico, inocente, ingênuo ou dissociado de outros momentos da vida. O moderno fenômeno do lazer foi gerado de uma clara tensão entre as classes sociais e da ocorrência contínua e complexa de controle/resistência, adequação/subversão (MELO, 2003, p. 10).

Sob estas condições, a mercantilização das práticas de lazer que engloba a prática do turismo, apresenta-se como uma possibilidade do consumo do ócio e, fundamentalmente, esse tempo livre para o consumo do turismo é tido como um tempo “[...] reparador das deteriorações físicas e nervosas provocadas pelas tensões resultantes das obrigações cotidianas e, particularmente, do trabalho” (DUMAZEIDIER, 2001, p. 32). Ainda nesse sentido, tratando sobre os significados desse consumo, Moretti (2000) argumenta que na modernidade a viagem é sinônimo de *status* social.

Portanto, a promoção e o estímulo ao turismo extrapolam as necessidades de intercâmbio cultural entre os povos ou visitas aos familiares. A prática turística desse modo apresenta-se como uma possibilidade de reparação física e psicológica do trabalhador, com o escopo de prepará-lo para novos períodos de trabalhos e rotinas produtivas, ao mesmo tempo em que também se representa como mais um eixo de acumulação do Capital dado sua lógica mercantil.

A respeito do processo de acumulação do Capital por meio da prática turística, apontamos que a força de trabalho, assim como nos demais setores, insere-se, de um lado, por

---

<sup>22</sup> Melo (2003) aponta que por mais rígido que este controle tenha sido proposto, sempre sobravam brechas para as classes populares se organizarem e elaborarem suas organizações e manifestações.

intermédio de seu emprego produzindo mercadorias; de outro, pela capacidade criada para o consumo, conforme características próprias do Capital e sua lógica de reprodução.

Nesse ponto, acrescentamos que a extração da mais-valia nesse setor só será possível com a chegada do turista aos espaços turistificados, ocorrendo desse modo uma diferenciação no que tange a circulação e na produção-apropriação do espaço pelo turismo. Essas questões são importantes no entendimento da (re)produção do espaço no âmbito dessa prática mercantil.

### 1.2.1 – Perspectiva econômica da histórica da prática do turismo

Sob a perspectiva econômica, a prática do turismo envolve um conjunto de serviços que, no mínimo, abarcam a organização/estruturação das viagens, comercialização, traslado – terrestre, marítimo e aéreo – hospedagem, alimentação e, por fim – mas não menos importante –, os atrativos que se configuram como serviços de lazer/entretenimento dos mais diversos.

Nessa ótica, apenas para dimensionar a magnitude desse mercado, segundo dados do *World Travel & Tourism Council* (WTTC) para 2019, estamos falando de uma economia na casa de US\$ 8,9 trilhões, correspondendo a pouco mais de 10% da economia mundial. (WTTC; OXFORD ECONOMICS, 2020a).

Por tratar-se de atividade intensiva em mão de obra, no que tange o mercado de trabalho, em 2019, a economia do turismo foi responsável por 10% dos empregos no mundo, o que corresponde a 330 milhões de empregos. Nesse mesmo ano, correspondeu a aproximadamente 20% das novas vagas de emprego, indicando que no turismo o crescimento do emprego foi maior que os demais setores da economia (WTTC; OXFORD ECONOMICS, 2020a).

No Brasil, em 2019, a economia do turismo gerou um produto na ordem dos 139,9 bilhões de dólares, o que correspondeu a 7,7% do PIB; em termos de emprego foram gerados mais de 7,4 milhões, ou seja, 7,9 % do total de empregos (WTTC; OXFORD ECONOMICS, 2020b). Segundo dado do Ministério do Turismo, o Brasil recebeu mais de 6,3 milhões de turistas internacionais em 2019 (BRASIL, 2020a).

De um modo geral, esses números trazem uma perspectiva de seu significado – seja no âmbito nacional e internacional – e do potencial que a prática do turismo tem na (re)produção do espaço, sobretudo pela lógica de consumo do espaço que se dá por essa prática.

Em tempo, Fazito (2015) destaca que dados como estes apresentados são comumente utilizados para justificar estudos sobre a prática do turismo, assim como um conjunto de políticas e intervenções públicas<sup>23</sup>, todavia na grande maioria das vezes acriticamente,

---

<sup>23</sup> Nos dizeres da WTTC (2020c) temos que: “The WTTC produces reports on the economic impact and employment of Travel and Tourism in 185 countries and 25 geographic or economic regions in the world. These reports are a vital tool to help organize public and private sector bodies, with enormous concrete values, such as Travel and Tourism, which brings economy savings, for policy and investment decisions supported by the sector”.

compactuando com um discurso ideológico de desenvolvimento que se estabelece desde o Pós-guerra, o discurso da modernização.

Quanto a esse processo de modernização, o mesmo autor segue:

[O] conceito de modernização propõe que o principal objetivo do exercício de desenvolvimento é gerar uma sociedade de altos níveis de consumo. Ele propõe um entendimento de desenvolvimento como um processo linear que opõe aquilo que é tradicional (atrasado, subdesenvolvido) daquilo que é moderno (avançado, desenvolvido). O papel do turismo nesse conceito de desenvolvimento é exatamente o de transformar em bens de consumo aquilo que não é desejável (FAZITO, 2015, p.108 - 109).

Bielschowsky (2011), por sua vez, discorre que nesta perspectiva desenvolvimento econômico é pensado como um:

[...] crescimento com transformação estrutural, que conduz ao aumento de produtividade no trabalho e à melhoria do bem-estar. Nem sempre vem acompanhado de melhor distribuição de renda, e quase jamais caminha com a preservação ambiental. É também a ideologia de promoção do processo de desenvolvimento econômico por meio de uma combinação entre Estado e mercado. Hoje, o mercado é governado por ações públicas e não tem a primazia na realização da eficiência econômica por si só (BIELSCHOWSKY, 2011, p. 15).

Constatamos esses pressupostos na definição dos Destinos Indutores de Turismo e nos roteiros turísticos em Mato Grosso do Sul, no contexto da Política Nacional de Turismo, pois o processo de turistificação desses espaços tem sido justificado basicamente pela lógica da modernização da economia, geração de renda, emprego e desenvolvimento, conforme veremos ao longo do trabalho.

Na perspectiva de Fazito (2015), o turismo seria um dinamizador de processo de modernização, chegando nos espaços e transformando em consumo aquilo que ainda não fora alcançado pela indústria e/ou outros setores da economia, espaços normalmente vistos como atrasados. Não estamos descartando, aqui, uma prática do turismo que ocorre em localidades tidas como modernas, muitas vezes construídas artificialmente para o consumo do turismo, tais como parques temáticos, *resorts* e cidades.

Ainda sobre essa temática, na concepção de Silveira (1999b) o processo de modernização do território impõe-se basicamente:

[...] atingindo o domínio dos sistemas técnicos – especialmente a partir da construção de grandes obras de infraestruturas que fazem parte de rígidas redes nacionais e internacionais. E, ao mesmo tempo, no domínio da

comunicação pública, difunde-se uma ideologia do desenvolvimento e da modernização (SILVEIRA, 1999b, p. 27).

Desse modo, a modernização pretendida está em consonância com a lógica da mundialização, ou seja, trata-se de ajustar o espaço através da produção de um meio técnico-científico-informacional que possibilite a (re)produção do Capital numa escala planetária, capaz de abarcar interesses locais e mundiais, tal como defendido por Santos, M. (2006). Entendemos que, embora observado sob outro prisma teórico-metodológico, a modernização de que trata Santos M. (2006) discorre sobre o processo similar ao abordado por Harvey (2005), quando trata do ajustamento espaço-temporal, e é por isso que em nossas análises esses dois conceitos se complementam, particularmente quando buscamos identificar os objetos e sistemas de objetos e de ações que marcam tal ajustamento e que compõem o meio técnico-científico-informacional.

Para Santos, M. (2006), o meio técnico-científico-informacional firma-se depois dos anos de 1970, e é marcado pela inseparabilidade entre a técnica e ciência, uma tecnociência. Esses objetos técnicos são também informação, na verdade, por tratar-se de sistemas de objetos e ações produzidos na lógica mundializante e, portanto, seu funcionamento é impossível sem a informação, por isso seu funcionamento é informação

É relevante destacar que essa modernização/ajustamento espaço temporal, via produção de um meio técnico-científico-informacional não se dá de forma homogênea sobre o espaço, mas em pontos, conectados em redes, daí a importância de nos atentarmos para a ideia de tecnoesfera e de psicoesfera. A primeira representa os objetos e sistemas de objetos que tecnicizam, artificializam o espaço, enquanto a última representa o mundo das ideias, dos desejos, e seu domínio é dado para todo o país (SANTOS, M. 1994).

Essa questão é importante para compreender a lógica da política de turismo e seus discursos, que por um lado apresentam a prática do turismo como a panacéia para todos os problemas do País, sejam eles de pobreza, estagnação econômica, conservação ambiental entre outros, ou seja, cria-se uma psicoesfera frente à prática do turismo. Contudo, na realidade a tecnoesfera é concentrada nos pontos selecionados a receber os objetos e sistemas de objetos/ações para produzir a modernização nesses espaços, tal como observaremos ao longo das análises da Polícia Nacional de Turismo no capítulo III e no Capítulo IV quanto a territorialização dessas políticas no espaço sul-mato-grossense.

Desse modo, pontuamos como fundamental para construção da tese definir os principais sujeitos que se articulam nesse processo. Cabe, entretanto, observar que a construção do Organograma 3 não ocorreu de modo linear tal como apresentado e nem neste

ponto da tese, todavia concebemos a sua apresentação no primeiro capítulo como estratégia didática de apresentação da tese.

A definição, portanto, desses sujeitos como expressivos para compreender a constituição da prática do turismo ocorreu ao longo da pesquisa, de modo que ora se acrescentou, ora se excluiu, assim como outros se confirmaram e, principalmente, fomos articulando cada um deles orientados pela leitura das políticas públicas em turismo.

Nesse sentido, observamos uma importante fração do Capital, relacionada principalmente ao setor de transporte, hospedagem e comercialização dos destinos turísticos, compondo assim uma sofisticada “arquitetura” para garantir seu processo de acumulação e reprodução ampliada neste eixo de acumulação, tal como se observa no Organograma 3.

### Organograma 3: Organização e estruturação da prática turística



Fonte: Compilado de Literatura e Trabalhos de Campo. Org. BUSCIOLI, 2021.

Quanto a esta “arquitetura”, primeiramente destacamos a articulação entre Estado e Organismos Multilaterais junto aos diversos seguimentos do Capital relacionados à prática do turismo, que, de um lado, buscam garantir as condições materiais para o seu desenvolvimento, tanto pela constituição de fundos e linhas de financiamento – nacional e internacional – assim

como pelas mudanças e (des)regulamentações jurídicas, tidas ideologicamente como “modernização” de legislações.

Discorrendo sobre a questão do financiamento de infraestrutura turística, Beni (2007), aponta para a importância dessas Agências Multilaterais de Desenvolvimento (ADMs) como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Corporacion Andina de Fomento (CAF), Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco do Sul, entre outros, dadas suas linhas de crédito internacionais para investimentos em infraestrutura turística, muitas vezes a fundo perdido. Nessa perspectiva, observa-se no Organograma do Ministério do Turismo uma Assessoria Especial de Relações Internacionais, vinculada diretamente ao Gabinete do Ministro (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015a).

Em segundo plano, mas não menos importante, cabe destacar que no conjunto das ações dessa “arquitetura” observa-se a constituição dos aparatos imateriais, tais como a construção de discursos no entorno da atividade turística no sentido de lhe conferir sentidos/papeis sociais e econômicos. Quanto a esses discursos, estão relacionados principalmente à questão do direito ao ócio e de acesso à prática do turismo enquanto forma de lazer, assim como à construção de aparatos ideológicos quanto às possibilidades de desenvolvimento das localidades a partir da atividade turística.

Urge aqui mencionar o papel da Organização Mundial do Turismo (OMT), transformada, desde 2003, em uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual segundo Pieri e Panosso Netto (2015) tem seu principal objetivo marcado pela criação do Código Global de Ética do Turismo. De um modo geral, tal Código estabelece parâmetros éticos para a atividade no sentido de minimizar os efeitos negativos da prática turística e maximizar os efeitos positivos, na busca pelo desenvolvimento<sup>24</sup>.

No que concerne à questão do desenvolvimento, o discurso absorve o conceito de desenvolvimento sustentável e, desse modo, capaz – sob esse viés ideológico – de proteger e conservar patrimônios materiais e imateriais<sup>25</sup> das localidades. Assim, concordamos com Rodrigues (2005, p. 1), quando argumenta textualmente que:

---

<sup>24</sup> Tal questão é tratada especificamente no art. 3º do Código de Ética do Turismo.

<sup>25</sup> Pozzer (2011, p.15), com quem concordamos, ressalta que: “[...] os bens que compõem o patrimônio cultural de uma sociedade são incomensuráveis. Incluem os elementos pertencentes à natureza e ao meio ambiente, assim como aqueles referentes ao conhecimento (as técnicas, o saber e o saber fazer) e aos objetos, aos artefatos e às construções feitas a partir do meio ambiente e do saber fazer. No entanto, o patrimônio oficial reúne poucos e escolhidos bens eleitos como preserváveis à posteridade. Isso quer dizer que a determinação de concepções como ‘nações’, ‘história’, ‘artes’, ‘paisagem’, ‘afeição’, dentre outras, é o que será considerado patrimônio e preservado e o que será relegado ao esquecimento. Daí a possibilidade de se pensar o patrimônio como representação social, como alvo de escolhas que estabelecem relações entre o visível e o invisível.”

Entre os colapsos do progresso está a descoberta de que o desenvolvimento é insustentável e assim surge o grande mito do “desenvolvimento sustentável” desdobrável em manejo integrado, manejo sustentável, minimização de riscos, diminuição da vulnerabilidade social (RODRIGUES, 2005, p. 1).

São “mitos para prevenir o mal do futuro”, nas palavras desta autora:

Ocultam-se as causas e os maiores responsáveis pelos problemas do presente e do futuro, colocando como meta o “bem comum” e as responsabilidades da geração “atual” com relação à “futura”. Deslocam-se as lutas e conflitos das camadas e classes sociais para o conflito de gerações.

Para atingir o “desenvolvimento sustentável” criam-se modelos de intervenção, formas de atuação, (...), de turismo sustentável, ecológico, implantação da Agenda 21 local, cidades sustentáveis, cidades saudáveis, etc., destacando-se a preocupação com as “gerações futuras”. (RODRIGUES, 2005, p. 11).

Por sua vez, Moretti (1996) afirma que:

[...] os formuladores desta proposta [desenvolvimento sustentável] partem do princípio de que os problemas ambientais são provenientes de falhas no uso de recursos e de que o atual modelo de progresso baseado na produção de mercadorias e na busca de lucro possui a solução em seu próprio interior (MORETTI, 1996, p. 24-25).

Neste caso, compartilhamos o exposto por Mészáros (2002), quando aponta que:

O aspecto mais problemático do sistema do capital, apesar de sua força incomensurável como forma de controle sociometabólico, é a total incapacidade de tratar as causas como causas, não importando a gravidade de suas implicações a longo prazo. Esta não é uma dimensão passageira (historicamente superável), mas uma irremediável dimensão estrutural do sistema do capital voltado para a expansão que, em suas necessárias ações remediadoras, deve procurar soluções para todos os problemas e contradições gerados em sua estrutura por meio de ajustes feitos estritamente nos efeitos e nas consequências (MÉSZÁROS, 2002, p. 175).

Sob esta ótica, Rebêlo Júnior (2002), por sua vez, assevera que:

A criação de uma ideia nascida justamente nos órgãos que deveriam recuperar a antiga ordem sob nova liderança (OTAN e OCDE), da qual possuem acento os representantes dos principais trustes capitalistas, e que deve ser supervisionada pelas Instituições criadas para manter a ordem após a 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial (ONU, FMI e Banco Mundial), mantém claramente uma neutralidade questionável.

O que se pode observar é que quando o desenvolvimento sustentável surge, ele apenas oficializa o que já vinha sendo feito sob outra ótica: o ajuste estrutural - sendo este a política oficial do FMI e do Banco Mundial. E o ajuste das estruturas significava a mudança das estruturas para um modelo

que negava a busca do desenvolvimento - para não dizer do progresso. Mas agora o ajuste estrutural passa a ser necessário como forma idealizada para salvar o planeta (REBELO JUNIOR, 2002, p. 200).

Desse modo, compreendemos que o processo de criação e internalização desta nova ideologia – do desenvolvimento para desenvolvimento sustentável – está amplamente relacionado a esses organismos, assim como a questão da crise estrutural do Capital.

Assim, o turismo foi apontado por um conjunto de instituições, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Organização Mundial do Comércio (OMC), como uma atividade com amplo potencial de gerar divisas internacionais para as economias emergentes, no sentido de proporcionar saúde financeira a essas economias (PIERI; PANOSSO NETTO, 2015; RODRIGUES, 2001).

Cabe ainda mencionar que, a fim de responder a tal demanda, o processo de ajuste espaço-temporal para a prática turística depende de uma sofisticada organização, que vai da produção à circulação e, por fim, à comercialização. Trata-se fundamentalmente de um modelo de comercialização composto por um oligopsônio das empresas que operam no atacado, tais como: consolidadoras<sup>26</sup> e operadoras de turismo<sup>27</sup>, conglomerados de transportes, grandes redes de hotelaria e de restaurantes, entre outros.

Em Coriolano; Sampaio (2013) vamos encontrar o seguinte elucidamento:

[Esses conglomerados] Dominan prácticamente todos los niveles de la cadena productiva del turismo internacional, desde las compañías aéreas, cadenas hoteleras, agencias de viajes, empresas de transportes, sistemas globales de distribución, tarjetas de crédito, marketing internacional, sistema de comunicación y portales para el comercio electrónico. Llevan ventajas luchan para mantener cautivos a los consumidores y excluir pequeñas empresas del mercado y pequeños emprendedores en los países latinoamericanos, considerados paraísos turísticos (CORIOLANO; SAMPIO, 2013, p. 10).

Ainda sobre essa temática, Coriolano; Sampaio (2013) apontam que as grandes cadeias de hotéis e restaurantes funcionam na maioria das vezes em regime de franquia, o que possibilita a essas empresas – majoritariamente transnacionais – repassar integralmente os

---

<sup>26</sup> São intermediárias entre as companhias aéreas e as agências de viagens que não possuem crédito junto as companhias aéreas e nem registro IATA (*International Air Transport Association*). Levantamos que no Brasil o mercado é controlado por não mais que dez companhias.

<sup>27</sup> Realizam a distribuição de serviços de hotelaria para agências de pequeno e médio porte, mas sua atividade principal é a venda de pacotes de viagens, compram grande quantidade de serviços turísticos dos destinos que desejam operar e os colocam a venda nas agências locais. É importante lembrar que organizam materiais de divulgação, treinamento dos agentes de viagens entre outras ações. No Brasil as operadoras de viagens não passam de 60 companhias, das quais pouco mais de 20 operam com destinos sul-mato-grossenses, majoritariamente Bonito-Serra da Bodoquena e Pantanal (BRAZTOA, 2020).

riscos aos franqueados. Para a autora, essa lógica intensifica a tensão das relações entre as empresas que compõem o *trade* turístico com questões socioambientais. Entendemos que a autora se refere ao fato de tais empreendimentos seguirem uma padronização internacional em suas práticas, e que muitas vezes desconsideram as lógicas dos locais.

Com relação à inserção de um destino turístico no mercado internacional, destacamos que passa, primeiramente, pela existência de algum nível de atratividade; portanto, o destino deve apresentar “potencialidade turística” e, ao mesmo tempo, dispor de infraestrutura turística geral, inclusa necessariamente a logística da circulação/movimento, ambos produtos históricos do processo de mercantilização da atividade, dado que tanto a infraestrutura como a “potencialidade” são produtos da busca por novos mercados/espços turísticos.

Nas palavras de Sansolo e Cruz (2003, p. 4): “[...] o potencial turístico não é dado naturalmente, mas sim como resultado de uma construção cultural. Enquanto produto, ele é fruto de um conjunto de condições decorrentes de relações entre cultura, mercado e políticas públicas [...]”.

De um modo geral, no que tange a circulação, para que os destinos turísticos “cheguem às mãos” de turistas em escala mundial, as consolidadoras e operadoras têm um papel fundamental, pois são elas que, junto às grandes redes de hotelaria e transporte, vão possibilitar a venda desses destinos em escala interplanetária. Nesse sentido, destacamos o papel que esses conglomerados desempenham particularmente ao montarem os pacotes de viagens e constituírem uma rede de distribuição a partir dos agenciadores locais. Eles compram antecipadamente os serviços turísticos necessários para a realização das viagens e os colocam à venda em uma rede de agenciadores locais, sejam eles emissivos ou receptivos.

Obviamente que o papel das operadoras e consolidadoras não se resumem apenas a isso. Elas são igualmente responsáveis pela organização de um sistema de vendas de parcelas dos produtos necessários para a viagem, sempre mediante a ação dos agentes locais. De modo geral, as consolidadoras e operadoras organizam a comercialização dos principais roteiros turísticos.

Os consumidores/turistas na grande maioria das vezes buscam o acesso aos destinos por intermédio sites e blogs de turismo, agências virtuais e agências locais – emissivas e receptivas – que por sua vez intermediam as negociações. Destacamos que a compreensão dessa demanda merece técnicas específicas e se coloca como imprescindível para a compreensão de tal prática.

O destino turístico agrega em si elementos sociais e ambientais dessas localidades. Especificamente chamamos a atenção para a “comunidade” receptora, sujeitos centrais nesse processo, pois são os que mais sentem os impactos dessas interações espaciais. Tratando sobre essa questão, Sampaio (2007) discorre que na lógica da prática do turismo hegemônico as “comunidades” receptoras não estão inseridas nem mesmo na conceituação do turismo, haja vista que a definição de turismo da OMT<sup>28</sup> está focada em quem se desloca, como se as comunidades receptoras e seus recursos devessem estar à disposição daqueles que se deslocam.

Não por menos, o referido autor aponta que tanto planejamento quanto gestão do turismo tem privilegiado quem se desloca e não quem recebe. A comunidade local quando inserida, normalmente é de forma simplista levando-se em conta os possíveis impactos positivos e negativos sobre a mesma em função da prática social do turismo em seus territórios (SAMPAIO, 2007). Complemento apontando a importância de amplo debate junto às comunidades receptoras quanto ao desejo e disposição para receber viajantes. Num sentido amplo, há um profundo questionamento sobre turistificar e colocar à disposição dos turistas o seu território. Essas questões estão presentes na leitura das políticas públicas de turismo, conforme veremos nos próximos capítulos.

O Estado e os Organismos Multilaterais, como já apresentamos, têm papel fundante neste processo, no que tange as políticas públicas e financiamento em diversos níveis, e constituem elementos importantes na construção do presente trabalho uma vez que buscamos compreender a atuação do Estado brasileiro por meio de Política Pública de Turismo, sobretudo aquelas relacionadas ao desenvolvimento e ao planejamento regional, na sua relação com o Capital e seus desdobramentos no processo de (re)produção do espaço. Portanto, observar essa relação é um passo fundamental para compreender suas interações no contexto das políticas de Estado.

Desse modo, o que buscamos construir nesse capítulo foram as bases referenciais para uma leitura da dinâmica de (re)produção do espaço a partir das Políticas Públicas de Turismo, tendo como principal desafio, dada a intrínseca natureza histórico/espacial das políticas públicas no contexto das práticas do turismo, manter a unicidade tempo/espaço na análise.

---

<sup>28</sup> Segundo a Organização Mundial de Turismo (OMT), Turismo é a atividade do viajante que visita uma localidade fora de seu entorno habitual, por período inferior a um ano, e com propósito principal diferente do exercício de atividade remunerada por entidades do local visitado.

No próximo capítulo, abordaremos o turismo no contexto das políticas de Estado no Brasil, buscando pontuar seus discursos e suas práticas num sentido de identificar possíveis contradições e suas materializações em território nacional.

## *CAPÍTULO II*

## CAPÍTULO II - O TURISMO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS DE ESTADO NO BRASIL: PRÁTICAS E DISCURSOS

O processo de redefinição do papel do Estado brasileiro pós-1990 foi marcado pelo desmantelamento do seu aparato institucional/material, dado pelo acirramento do neoliberalismo e conseqüente esvaziamento e desmonte da sua estrutura institucional. A exemplo disso, em termo regional, temos a extinção da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), em 1990 (ABREU, 2001)<sup>29</sup>. Nessa perspectiva, todavia ampliando a análise para a América Latina, Cervo (2000) aborda que:

O consenso neoliberal global postulava a implementação dos seguintes parâmetros de conduta por parte dos governos de todo o mundo: democracia, direitos humanos, liberalismo econômico, cláusula social, proteção ambiental e responsabilidade estratégica solidária tendo em vista a promoção de tais valores. Como este consenso representava o triunfo do centro capitalista – basicamente Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão – sobre as experiências socialistas e terceiro-mundistas, parecia ter que prevalecer. Assim entenderam os dirigentes latino-americanos dos anos noventa, que o abraçaram de corpo e alma, quase sempre de forma acrítica, diante de uma opinião pública dominada por pressões da imprensa, cuja informação vinha impregnada com os novos princípios (CERVO, 2000, p. 06).

Foi a partir da segunda metade dos anos de 1990, portanto no contexto de neoliberalização, que o turismo enquanto atividade econômica definitivamente foi associada ao conjunto das grandes políticas nacionais. É possível, então, identificar uma intensa movimentação política do setor. Urge mencionar que esse processo de absorção da prática do turismo pelo Estado esteve sob influência dos discursos ideológicos que se seguiram à redefinição do papel do Estado nos anos de 1990, conforme veremos ao longo desse capítulo.

Refletindo acerca dessa temática, Cruz (2005) argumenta apropriadamente que:

Os anos 90 foram marcados pelo que se poderia denominar de a redescoberta do turismo como atividade econômica pelo Estado brasileiro. Após longos anos na marginalidade da administração pública, o turismo passa a ocupar lugar de destaque no planejamento governamental, processo este que culmina, em 2003, com a criação do Ministério do Turismo (CRUZ, 2005, p. 29).

Retomando a problemática dos discursos, duas grandes questões estiveram presentes: uma, particularmente relacionada ao processo de redemocratização da sociedade brasileira

---

<sup>29</sup> A SUDECO foi recriada no contexto do Governo Lula, pela Lei N° 129, de 08 de janeiro de 2009. Neste caso, vale salientar que ela absorveu novos elementos e discursos, tais como a sustentabilidade.

percebido desde os anos de 1980, concomitantemente com a crise econômica ocorrida no período; e a outra, relacionada ao discurso ambiental – a questão do desenvolvimento sustentável, como já salientado anterior. Embora não caiba neste trabalho discutirmos o processo de redemocratização, assim como a crise que acompanhou o período, tampouco os sucessivos planos econômicos que ocorreram, entendemos como fundamental destacar que esse processo esteve altamente relacionado ao discurso neoliberal.

Analisando esse contexto brasileiro, Ferreira (1993, p. 27) argumenta que:

A partir do final dos anos 1970 e início dos 1980 ocorreram significativas transformações no sistema de produção, que estão marcadas, no que se refere ao contexto global da sociedade, por dois movimentos que constituem uma espécie de "pano de fundo" para as mudanças no sistema de organização da produção. Primeiramente, no plano econômico, é necessário destacar a forte desaceleração do crescimento e seus desdobramentos. Como é sabido, desse ponto de vista os anos 80 constituem efetivamente uma "década perdida" [...] No plano político-social, ressalta-se o fim da ditadura militar e o ressurgimento da democracia. No bojo do processo de democratização do País, verificou-se, a partir do final dos anos 70, uma revitalização do movimento sindical brasileiro, o qual veio a constituir-se, inegavelmente, num dos principais atores da cena política nacional durante a década de 80 (FERREIRA, 1993, p. 27).

Igualmente, Baptista (1993), ao analisar essa temática no caso brasileiro, advoga que no governo Collor (1990-1992) adotou-se implicitamente a ideia de que as forças de mercado geram maior eficiência no sistema produtivo. Quanto a essa questão, de uma busca por eficiência de mercado, Pimentel (2016, p. 120) assinala que neste Governo, com o respaldo do ideário neoliberal, a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) sofreu importantes alterações, passando a Instituto Brasileiro de Turismo e assumindo a competência de formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo.

Segue ainda a referida autora apontando que: “A expectativa era de que o órgão promoveria a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e competitividade, em que o setor privado assumiria a função impulsionadora” (PIMENTEL, 2016, p. 120).

Ainda acerca dessa questão, todavia em outra escala que não a brasileira, e nem diretamente na esfera do turismo, Hobsbawm (1996) argumenta que:

O triunfo da teologia neoliberal na década de 1980 na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas a governos demasiado falidos para resistir-lhes, fossem elas imediatamente relevantes para seus problemas econômicos ou não (como na Rússia pós-soviética) (HOBSBAWM, 1996, p. 420).

Recordemos, mais uma vez, que autores como Poulantzas (2000) e Lefebvre (1976) produziram análises que caminham, igualmente, ao encontro dessa compreensão.

Desse modo, a ascensão do neoliberalismo, de um modo geral, dependeria de uma reconstrução ideológica. Tal como colocado por MASSEY (2008):

A imaginação da globalização em termos de espaços livres e sem limites, aquela poderosa retórica do neoliberalismo acerca do “livre mercado”, assim como foi a visão de espaço da modernidade, é elemento central no discurso político arrogante, discurso que é majoritariamente produzido em países do Norte (apesar de apoiado por muitos dos governos do Sul). Tem suas instituições e seus profissionais. É normativo e tem suas consequências. No Sul é esta compreensão do espaço de futuro (como espaço comercial global sem limites) que permite a imposição de programas de ajustamento estrutural e seus substitutos. (...). É este discurso, desta forma específica de globalização, que é um importante componentes da contínua legitimação da visão de que há um modelo específico de “desenvolvimento”, um caminho para uma forma de “modernização” (MASSEY, 2008, p. 132).

Cervo (2000) argumenta que na América Latina, em especial Brasil e Argentina, a aceitação do paradigma neoliberal por parte dos intelectuais se deve principalmente aos resultados do modelo desenvolvimentista adotado entre os anos de 1930 e 1989, marcados por um crescimento econômico com acentuada desigualdade econômica e social. Todavia, argumenta o citado autor que dos países latino-americanos o Brasil foi o país com maior resistência à transição do Estado desenvolvimentista para o neoliberal.

Tratando sobre essa questão, Hobsbawm (1996, p. 222-223) discorre que a busca por uma maior liberdade econômica levou os neoliberais a abrir mão de importantes mecanismos de controle do Capital, pelo menos em termos ideológicos, de modo que nessa reconstrução as críticas se deram tanto ao Marxismo – e logicamente ao Socialismo Soviético –, assim como ao Keynesianismo e, conseqüentemente, ao Estado de Bem-Estar Social e ao Desenvolvimentismo. Ou seja, os ataques se deram aos modelos econômicos que mantiveram o crescimento da economia na “Era Dourada”.

Ainda discorrendo sobre a “Era de Ouro”, Hobsbawm (1996) argumenta que:

Não foram mudanças pequenas. [...] Durante mais ou menos trinta anos houve um consenso entre os pensadores e formuladores de decisões “ocidentais”, notadamente dos EUA, acerca do que outros países do lado não comunista podiam fazer, ou melhor, o que não podiam. Todos queriam um mundo de produção e comércio externo crescente, pleno emprego, industrialização e modernização, e estavam preparados para consegui-lo, se necessário por meio de um sistemático controle governamental e administração de economias mistas, e da cooperação com movimentos

trabalhistas organizados, contanto que não fossem comunistas. A Era do Ouro do capitalismo teria sido impossível sem esse consenso de que a economia de empresa privada (“livre empresa” era o nome preferido) precisava ser salva de si mesma para sobreviver (HOBSBAWM, 1996, p. 268).

O que se seguiu pós-“Era de Ouro” foi ideologicamente difundir a ideia de Estado-Mínimo, mas na prática, seja na Europa, que desde os anos de 1970 passava por estas reformas, seja no Brasil, desde praticamente meados dos anos de 1980 e pós-1990, o que se buscou foi a manutenção do “fundo público” apenas como pressuposto do Capital. (OLIVEIRA, F. 1998, p. 44).

Brandão (2011), analisando esse período histórico no Brasil, assevera que:

Na segunda metade dos anos 1980, as forças sociais e políticas da redemocratização, que haviam imposto importantes avanços durante o processo Constituinte, não lograram fazer frente ao processo avassalador da verdadeira revolução conservadora que tomou conta do País. Assim, o ano de 1988 pode ser considerado paradoxalmente um marco, tanto da Constituição cidadã que estabeleceu importantes direitos sociais, quanto do sacramento que consagrou a hegemonia das práticas e dos discursos neoliberais (Brandão, 2011, p. 20).

Nesse caso, o discurso do Estado Mínimo vem acompanhado do discurso da descentralização da administração pública, o Federalismo; e, dessa forma, novas bases discursivas foram necessárias para dar conta de justificar a constante atuação do Estado na economia, uma vez que, como já temos indicado, o Estado sempre estará presente para cada avanço do Capital, o que se altera são as formas e o conteúdo dessa ação. O discurso da sustentabilidade faria, portanto, as vezes para inserir no discurso das políticas nacionais o tema posto no âmbito global, conforme mencionado por Moretti (1996), Rodrigues (2005) e Rebelo Júnior (2002).

Para Borges (2013, p.114), a questão da sustentabilidade no contexto das políticas públicas de turismo no Brasil pode ser dividida em 3 fases:

“1ª fase – A sustentabilidade implícita nas ações governamentais de turismo (1960–1991);  
2ª fase – A sustentabilidade explícita nas políticas nacionais de turismo (1992–2002); e  
3ª fase – A sustentabilidade indiscriminada nas políticas nacionais de turismo (2003 em diante)” (BORGES, 2013, p. 114).

Todavia, como destaca o mesmo autor, não se trata de um movimento isolado no Brasil, mas que desde os anos de 1990 a ideia de turismo sustentável vem sendo difundida pela OMT e passou a ser adotada pela grande maioria dos países sem uma necessária crítica ou questionamento, tal como a própria ideia de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável (BORGES, 2013).

Tratando da construção do conceito de Turismo Sustentável pela OMT, Lobo; Moretti (2009) discorrem que:

O turismo e o desenvolvimento sustentável passam por um processo mútuo de apropriação e transformação, o que culmina na idéia de turismo sustentável [e] Apesar da tentativa [da OMT] de agregar a idéia de sustentável, o que fica mais evidente na definição é o enfoque capitalista, porque, em nenhum momento, os fatores ecológicos, bióticos, sociais ou culturais são colocados como limitantes ao turismo. Assim, percebe-se que a definição posta apenas sugere uma diminuição no ritmo de consumo, e não uma mudança na forma de pensar o turismo (LOBO; MORETTI, 2009, p. 5).

Recordemos, portanto, que não cabe nos aprofundarmos nas questões relacionadas a uma real crise ambiental e sobre o processo que sustentou sua construção discursiva. Todavia, concordamos com Rebelo Junior (2002, p. 162-173), quando qualifica este processo como o de preparação psicológica das sociedades tanto dos países centrais quanto dos periféricos para o desmonte do Estado, respectivamente, “Estado de Bem-Estar Social” e “Estado Desenvolvimentista<sup>30</sup>”.

Para tanto, estaria em pauta questões como crescimento demográfico e crise energética, que comporiam o que ficou conhecido como “crise do meio ambiente”, que desde os anos de 1970 vinha sendo construída, culminando na Eco-Rio 92, como marco principal do compromisso dos Estados Nacionais com a questão ambiental, como pode ser observado no Princípio 8 da *Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento*: “Para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar os sistemas de produção e consumo não-sustentáveis e fomentar políticas demográficas apropriadas” (ONU, 1992).

Assim, sob um contexto de neoliberalização e desmonte do Estado, estes elementos foram fundamentais para a construção teórico-ideológica que no pós-1990 embasaria as ações

---

<sup>30</sup> Dissertando acerca do Desenvolvimentismo, Bielschowsky (1988), define que trata-se de um projeto de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio do planejamento e decidido apoio estatal. É importante mencionar que não se trata de uma corrente de pensamento homogênea, mas como bem apresenta o autor, é diversa, e é por ele dividida em pelo menos três grupos, nos quais a principal diferenciação estava no tamanho do Estado e a presença de capital internacional.

do Estado em todos os seus aspectos. Particularmente no próximo tópico observaremos essas questões para a ação do Estado em relação às políticas públicas de turismo.

Dessa forma, neste capítulo organizamos nossas análises em dois blocos: o primeiro, muito mais com o intuito de delinear o percurso da Política Nacional de Turismo, percorrendo um período que vai de meados dos anos de 1960 até o início dos anos 2000, abarcando dos Governos da Ditadura Militar (1964/1985) ao Governo Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (FHC) I (1995/98) e II (1999-2002).

No segundo bloco, as análises percorrerão a Política Nacional de Turismo pós-criação do Ministério de Turismo, em 2003, perpassando pelos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva I (2003/06) e II (2007-10) até os Governos de Dilma Rouseff I (2011/2014) e II (2015-2016), que teve seu segundo mandato interrompido por um *impeachment* em 2016, sendo substituída por seu vice Michel Temer. Neste caso, não houve produção nem mudanças no Plano Nacional de Turismo vigente, todavia, sempre que oportuno e necessário, será demarcada essa questão do *impeachment*, o que provavelmente ficará mais evidente na análise da execução dessas políticas.

## **2.1 - O Turismo como vetor de desenvolvimento econômico: do Golpe Militar de 1964 ao início dos anos 2000**

No Brasil, embora de um período que vai da segunda metade da década de 1930 até início dos anos de 1990 seja possível observar diversas ações do Estado no que diz respeito à atividade turística, a concepção de uma Política Nacional de Turismo expressa por um Plano Nacional de Turismo considerando metas e objetivos ocorreu apenas a partir dos anos de 1990.

Como já delineado por Cruz (2005), depois de uma situação de marginalidade, nos anos de 1990 o turismo foi redescoberto pelo Estado Brasileiro enquanto atividade econômica. Afirma ainda a citada autora que não há precedentes na história do País quanto aos objetivos dos sucessivos Governos em dinamizar esta atividade, o que pode ser observado tanto pelas constantes adequações normativas vinculadas ao turismo, como por um rearranjo espacial, que conjuntamente buscaram garantir as condições necessárias para a expansão dessa atividade no território nacional.

Desse modo, buscando compreender a historicidade dessa relação do Estado com a prática do turismo no período que antecede os anos de 1990, destacaremos alguns pontos que consideramos expressivos para a compreensão desse processo/movimento.

Pimentel (2016, p. 108-109), historicizando as políticas de turismo, destaca que já nos primeiros anos de 1930 é possível observar o surgimento de legislações, assim como a criação de espaços na materialidade do Estado relacionados à prática do turismo, todavia de modo ainda muito incipiente. Entre os anos 1930 e 1945, abarcando a “Era Vargas”, as políticas de turismo tinham principalmente um papel de propaganda do Governo tanto internamente quando no exterior, portanto buscavam promover o turismo internacional. Já no contexto do Plano de Metas (1955 - 1961), a atividade ganharia um papel mais definido de “indústria” com o que se chamaria de exportação invisível, ou seja, seria capaz de colaborar no controle da balança de pagamentos.

O Golpe Militar de (1964 – 1988), compreende um período histórico de intervenção e expansão do papel do Estado – sobretudo com a preponderância do poder Executivo - na economia de um modo geral, e marca, segundo Cruz (2000), a constituição da primeira política nacional de turismo com o Decreto-Lei Nº 55/66, de 18 de novembro de 1966, o qual constituía a Política Nacional de Turismo, o Conselho Nacional de Turismo (CONTur) e a Empresa Brasileira de Turismo (Embratur).

A ação do Estado com a prática do turismo, nesse primeiro momento, período que compreende o Golpe Militar de 1964 não esteve nos moldes dos grandes projetos/planos de desenvolvimento assistidos no período militar para os demais setores da economia – tal como os destacados por Souza (2002). Todavia, ao analisar a política de industrialização territorialmente planejada, podemos indicar que o turismo não fugiu da lógica intervencionista que marcou o período, neste caso marcada particularmente pelos incentivos fiscais destinados a essa atividade, como indicado no artigo 23, do Decreto-Lei N° 55, de 18 de novembro de 1966:

A construção, ampliação ou reforma de hotéis, obras e serviços específicos de finalidades turísticas constituindo atividades econômicas de interesse nacional, desde que aprovadas pelo Conselho Nacional de Turismo, ficam equiparadas à instalação e ampliação de indústrias [...] (BRASIL, 1966).

Outro ponto importante, como se pode observar no artigo 28 do mesmo Decreto-Lei, é o papel da orientação espacial dos investimentos, tal como ocorrido nos demais setores, uma vez que:

A concessão de estímulos ou financiamentos por parte do Conselho Nacional de Turismo e de estabelecimentos oficiais de crédito somente será dada aos empreendimentos devidamente aprovados e localizados onde existam isenções fiscais ou outras facilidades fiscais de estímulo ao turismo já concedidas pelo Estado e Município (BRASIL, 1966).

Destacamos também o artigo 11 do Decreto-Lei N° 55, de 18 de novembro de 1966, que dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, naquele momento “[...] vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a natureza de Empresa Pública e a finalidade de incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo Governo” (BRASIL, 1966).

No bojo desse processo, mesmo que não tenha sido estabelecido um plano nacional de desenvolvimento do turismo como no caso de outros setores, a política de turismo apresentou a mesma orientação da política nacional desse período, pautada na concentração de recursos em áreas específicas no sentido de se organizar/promover polos de desenvolvimento regionais.

Vejamos que, no II Plano de Desenvolvimento Nacional (PND) (1975-1979), essa temática do turismo comparece muito superficialmente quanto ao desenvolvimento da Amazônia e do Centro-Oeste: “Os principais programas setoriais a desenvolver são: pecuária de corte, extração e industrialização da madeira, mineração e indústrias eletrolíticas, lavouras

selecionadas de caráter comercial e base agrônômica assegurada, pesca empresarial, turismo” (BRASIL, 1974, p.65-66). No mesmo documento há uma rápida menção à “promoção dos centros turísticos da região Centro-oeste”, todavia, sem explicitar tal processo (BRASIL, 1974, p. 90).

Especificamente sobre a política de turismo no então Mato Grosso uno, Palermo; Garcia Neto; Cruz (2007, p.107/8) mencionam que:

Em Mato Grosso iniciaram-se as ações de iniciativa ao turismo em 1938, com a criação da Reserva Termal das Aguas Quentes, na década de 1940, caracterizando a construção de um pequeno empreendimento turístico. Ressaltando que na década de 1960 o advento de Brasília, a integração da economia do estado a economia do Centrosul, a expansão da fronteira econômica, o processo acelerado do crescimento regional, os fluxos migratórios para Amazônia Mato-grossense e sua importância geopolítica e econômica, concorreram para a implantação da infraestrutura hoteleira na capital, em nível privado e de forma autônoma. Diante dessa característica o estado passa a criar os órgãos responsáveis pelo incentivo ao crescimento do turismo, bem como políticas que busquem o desenvolvimento dessa atividade econômica para Mato Grosso (PALERMO; GARCIA NETO; CRUZ, 2007, p. 107-108).

Refletindo acerca do papel do então Mato Grosso no interior da divisão territorial do trabalho no Brasil, portanto antes da divisão político-administrativa que criou o Mato Grosso do Sul, em 1979, Amedi (2012) menciona que:

No Plano de Integração Nacional (PIN), forjado pela política de Segurança Nacional do governo militar, o lugar para Mato Grosso no mapa da nação estava limitado às consequências da implementação da ideia geral de ocupar, colonizar, povoar o vazio, ou seja, qualquer espaço ainda não integrado ao modo de produção capitalista (AMEDI, 2012, p. 46).

Portanto, não havia ainda um discurso galvanizado, tampouco uma *práxis* governamental no sentido de induzir o turismo em terras mato-grossenses. Conforme apontado por Abreu (2001), apenas o Pantanal aparecia secundariamente, no contexto do programa especial denominado Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal (PRODEPAN) (1974/1976).

Nas palavras da referida autora:

A ocupação dessas áreas selecionadas [refere-se aos polos] e espacialmente descontínuas deu-se, normalmente, a partir da escolha de terras mais férteis e da concentração da ação, mas foi também setorialmente seletiva, para desenvolver vantagens comparativas evidentes (é o caso da exploração mineral, por exemplo). Tratava-se, pois, de implementar ações a partir de programas para incrementar a pecuária de corte, extração e industrialização de madeira, mineração, lavouras selecionadas de caráter comercial, pesca

empresarial e **turismo** [...] Todas essas atividades econômicas deveriam estar vinculadas à orientação as atividades de exportação, ligadas aos chamados corredores de exportação e aos setores dinâmicos do mercado internacional. (ABREU, 2001, p. 112 - grifo nosso).

Neste caso, cabe salientar que a política de desenvolvimento da época – concebida como sinônimo de industrialização – foi marcada pela definição e priorização de cidades polos de desenvolvimento regional<sup>31</sup> – com a implantação de distritos industriais<sup>32</sup> – nas cidades mais dinâmicas economicamente. Tais cidades polos gerariam o desenvolvimento – industrialização planejada e induzida – por todas as áreas polarizadas, ou seja, sob a sua área de influência.<sup>33</sup>

Essas questões nos parecem significativas na medida em que identificam a construção discursiva do Estado para justificar sua atuação na definição de pontos no espaço para receber toda ordem de investimentos governamentais – em energia, inclusive rural; estradas vicinais; armazenamento; equipamentos sociais urbanos – voltados a promover o ajuste necessário para o processo de reprodução do Capital.

Como já explicitamos, em Mato Grosso do Sul – neste período ainda Mato Grosso uno – Campo Grande havia sido elevado à condição de polo de desenvolvimento, em 1963. Por sua vez, Dourados, Corumbá e Três Lagoas passaram a tal condição – com priorização

---

<sup>31</sup> Acerca desta temática, consultar: SOUZA, A. O. (2002). Esse autor menciona que no então Mato Grosso uno – antes da divisão político-administrativa – oito cidades foram selecionadas como polos de desenvolvimento regional: Cuiabá, Rondonópolis, Barra do Garças e Cáceres, Campo Grande, Dourados, Corumbá e Três Lagoas. Portanto, as quatro primeiras no atual Mato Grosso e as quatro últimas, no atual Mato Grosso do Sul.

<sup>32</sup> Sobre o conceito de distrito industrial, parece-nos importante trazer à luz o mencionado por Souza (2002): “Por ocasião da realização do 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais (1976), chegou-se à conclusão de que a existência de uma nomenclatura bastante variada sobre os agrupamentos industriais dificultava a sistematização do processo de evolução do setor. Em razão disto, propôs-se uma conceituação de modo a permitir uma hierarquização funcional dos agrupamentos, facilitando o desempenho dos órgãos responsáveis pelo ordenamento espacial das atividades industriais no País. Assim, o termo distrito industrial ficou definido como: Área industrial planejada estreitamente vinculada a um núcleo urbano, e dotado necessariamente de infraestrutura física e serviços de apoio necessários para a indução de um processo de desenvolvimento industrial. MATO GROSSO. Governo do Estado de. 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais. Anais. Cuiabá (MT): MIC/Sudeco/Sudam, 09 a 14 de agosto 1976, p.234. [...] Tal definição parece ter sido inspirada naquela dada pelas Nações Unidas (1966), uma década antes do referido Simpósio: como o conceito genérico para designar uma aglomeração planejada dos empreendimentos industriais oferecendo locais desenvolvidos, acomodação industrial pré-construída, provisão de serviços e facilidades para os ocupantes. UNITED NATIONS Industrial estates: policies, plans and progress – A comparative analysis of international experience. New York, 1966, p.18”.

<sup>33</sup> Soares (2013, p. 128) menciona que: “No Centro-Oeste, o progresso técnico da agricultura também marcou o processo de expansão do capitalismo monopolista, à medida que a indústria passou a se apropriar de maior parte do excedente agrícola através da transformação das propriedades rurais em consumidora dos produtos industriais. Vale notar que, mais uma vez, o Estado atuou como catalizador do processo de forma bastante eficiente, criando padrões sanitários e regras para concessão de crédito oficial que tornaram os produtores dependentes das tecnologias produtivas oferecidas pelas grandes corporações, como agrotóxicos, adubos químicos, maquinários e etc.”

dos investimentos governamentais e implantação de distritos industriais – no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79) (SOUZA, 2002).

No que diz respeito a esse período, Beni (2006, p.121) discorre que entre os anos de 1970 e início dos anos de 1990 as ações da EMBRATUR foram otimizadas pela criação de diversos fundos para o turismo, tais como o Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR),<sup>34</sup> todavia o foco em atrair empresários e Capital internacional ao setor levou a uma falta de critérios para a seleção desses empreendimentos, tais como localização, viabilidade econômico-financeira, formação de recursos humanos e de inclusão social, quanto aos recursos despendidos – quase que em sua totalidade utilizados em hotéis de luxo. Desse modo, não atendendo ao mercado interno, que, segundo o autor, deveria consolidar-se para então alavancar o receptivo internacional.

Para esse mesmo período, em sua pesquisa, Cruz (1999, p. 61) confirma que, *grosso modo*, a política nacional de turismo reduziu-se a incentivos fiscais e financeiros objetivando ampliar a rede hoteleira do País. A esse respeito argumenta a autora que já em 1969, na Resolução CNTur n.71, é possível observar todas as diretrizes, objetivos e estratégias tais como as que pós-1990 estariam presentes nos Planos Nacionais de Turismo, todavia nunca foram executadas.

Observamos em Dias, R. (2003, p. 133) que durante o fim da década de 1980 foi possível perceber uma maior preocupação do Governo Federal no que diz respeito à coordenação e regulamentação da atividade, seja pela Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977 e a sua regulamentação – Decreto nº 86.176, de 6 de julho de 1981 –, que tratavam sobre a classificação de áreas prioritárias para o turismo e de reservas, definindo condições para o estabelecimento de atividades turísticas de acordo com sua classificação. Desse modo, caberia ao CONTur apontar as condições para a proteção ao patrimônio cultural e ambiental.

Ambas, a lei e o respectivo decreto que a regulamenta, apontam para um posicionamento do Estado em diferenciar o espaço em virtude de seus bens de valor cultural e/ou natural e regulamentar seu uso buscando sua preservação, indicando, nesse sentido, uma maior preocupação com os impactos da atividade, ou seja, o Estado sendo convocado a comparecer/mediar a atividade. Ao tratar sobre a atuação do Estado sobre a prática do Turismo no início dos anos de 1980, Cruz (2005) afirma que:

---

<sup>34</sup> MOURA (2016) destaca que nos anos de 1970 foram criados, além do FUNGETUR, os demais fundos para investimento em turismo – o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimentos Setoriais (FISSET).

A regulação estatal sobre a atividade turística se aprofunda, como se poderia esperar, com o aumento de sua participação no setor como indutor do desenvolvimento. Dado a necessidade de respaldo legal, o Estado cria, no âmbito jurídico, a ambivalência necessária à legitimação de suas ações (CRUZ, 2005, p. 32).

Isto posto, o processo de ajuste espaço-temporal por meio de incentivos fiscais<sup>35</sup> identifica-se com duas condições observadas no período. De um lado, com a lógica do Capital, sempre em busca desse ponto específico do espaço geográfico – a cidade-polo de desenvolvimento regional – que lhe permita, com um determinado nível de tecnologia, produzir em tempo economicamente viável e que atenda os interesses do Capital monopolista informacional.<sup>36</sup>

Do outro lado, e como se pode esperar, com a lógica do Estado, por meio de suas políticas promovendo tal ajuste. No caso do turismo, esse processo de adensamento das ações do Estado marca todo o pós-1990, inclusive com o estabelecimento de importantes mecanismos de financiamento do setor, conforme veremos.

Ainda sobre essa questão, Beni (2006, p. 107) assinala que entre os anos de 1985 e 1995 a OMT manteve a posição de que os países-membros deveriam apenas coordenar e regulamentar a atividade turística, promovendo mais flexibilização com relação à participação do setor privado no planejamento e condução da atividade, sendo que apenas em 1995 apontou para a necessidade de maior articulação do Estado junto ao capital privado no planejamento da atividade, todavia de modo descentralizado, seguindo os preceitos da neoliberalização, conforme abordaremos mais adiante.

A despeito dessa questão, em nossa perspectiva não se trata simplesmente de uma falha na ação do Estado e um possível ajuste da mesma, mas, conforme temos discorrido no primeiro capítulo desse trabalho, e em concordância com o exposto por Mészáros (2002) e Poulantzas (2000), trata-se do reflexo de um Estado que atua através de um planejamento –

---

<sup>35</sup> Sobre essa questão, no II PND aparece textualmente: “A experiência brasileira dos anos de Revolução [refere-se a ditadura militar] mostra que a decisão está certa, e funciona a favor do setor privado, nas áreas que a este, no Brasil, realmente interessam. Como conclusão da análise feita, cabe definir os seguintes pontos: 1) A filosofia de Governo é de apoio ao regime de mercado, com a divisão de trabalho já definida. Nas áreas de responsabilidade da iniciativa privada, o setor público estará ativamente apoiando e estimulando a empresa, para que ocupe efetivamente os campos à sua disposição” (BRASIL, 1974, p. 50).

<sup>36</sup> Resultante da união entre Capitalismo e Financeiro e Industrial, e a possibilidade do surgimento de grandes empresas ou grupos empresariais com vários donos, o Capitalismo Monopolístico tem como característica básica as empresas globais em todos os setores. Estas são capazes de migrar de uma região para outra em busca de matérias primas e mão de obra mais baratas, tendo o meio informacional como principal aliado para centralização do poder de mando. Tal processo torna-se hegemônico pós 2º Guerra Mundial (HARVEY, 2008).

com todas as suas limitações estruturais – em consonância com os objetivos do Capital em busca de sua valorização.

Em outras palavras, entendemos que o Estado ora é convocado a participar mais ativamente, ora a se retirar, “abrir espaço” para o Capital. Ora também é convocado a orientar/fiscalizar, outrora flexibilizar, todavia, sempre em consonância com a lógica de (re)produção do Capital. Não significa portanto, uma linearidade nem neutralidade nas ações (ou omissões!), mas constituindo-se num processo carregado de disputas, tensões, clivagens, rupturas e contradições.

Desse modo, diante da crise econômica dos anos de 1980 e o acirramento do processo inflacionário que se seguiu até a segunda metade dos anos de 1990, o debate econômico, assim como as políticas de governo, estiveram marcadas pelos sucessivos planos de estabilização econômica, o que nos permite apontar que no pós-democratização o Estado brasileiro permaneceu por pelo menos uma década sem a elaboração e execução de significativos projetos de desenvolvimento nacional (GOLDENSTEIN, 1994).

Ainda acerca dessa questão, Goldenstein (1994) afirma que:

Quando nos anos 80, a crise eclode, a análise sobre os caminhos e descaminhos da economia brasileira fica circunscrita ao curtíssimo prazo, às políticas econômicas do dia a dia, suficientes apenas para evitar uma explosão hiperinflacionária e/ou uma crise cambial mais forte. A discussão passa a girar em torno de ortodoxia ou heterodoxia dos “pacotes” econômicos, enfim, qual a receita ideal par combater à inflação (GOLDENSTEIN, 1994, p. 19).

A despeito dessa questão, Cardoso Jr (2014, p.11) aponta que os anos de 1980 e 1990 tratam-se, em termos de atuação estatal, do período em que denomina de “declínio do planejamento econômico”. Por sua vez, o “auge” corresponderia ao interregno entre 1940 e 1980 e a “retomada”, na primeira década do século XXI. Em suas palavras:

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento (no sentido forte do termo) passa a ser não só algo desnecessário a ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão do desenvolvimento que se instaura, vale dizer, concepção centrada na ideia de que o desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente. CARDOSO JR (2014, p. 11).

Rezende (2011), outro estudioso que se dedicou a analisar e compreender a história do planejamento governamental brasileiro, arguiu que:

A partir de 1979, ou até antes, a estabilização macroeconômica de curto prazo passou a ser a prioridade da política econômica do país por cerca de duas décadas. Por isso, até recentemente, as sucessivas administrações federais não tinham tempo para se dedicar a uma política de desenvolvimento, entendida como uma visão de rumo de longo prazo a ser seguido pelo país. Além dos planos quadrienais de governo, ministérios e órgãos federais não deixaram de elaborar programas de ações ou de investimentos de médio ou longo prazo; porém, eles não se inseriam em um plano, política ou cenário para o Brasil que abarcasse alguns quadriênios e norteara a atuação governamental como um todo (REZENDE, 2011, p. 243).

Essa questão foi pontuada também pelo Governo Federal, como podemos observar no III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985):

[...] as incertezas dos tempos atuais obrigam a não fazer do uso das técnicas de planejamento fonte de compromissos ou de fixação de metas rígidas a alcançar, cabendo apenas vê-las como recursos técnicos para facilitar a formulação de estratégias (BRASIL, 1981, p. 7).

Todavia, entendemos que o debate colocado neste período, acerca do Estado Mínimo, é ideológico e, portanto, existe sempre a possibilidade de descompasso entre discurso e prática, evidenciando que se trata de um discurso de esvaziamento do Estado em algumas funções, todavia o mesmo assume outras importantes funções, tais como as percebidas para o caso das Políticas Públicas de Turismo em que evidenciamos uma ampliação do seu papel, marcado pelo alargamento da sua infraestrutura técnico-burocrático materializado com a sanção de um conjunto de normativos – leis e decretos – e instituição de infraestruturas materiais e imateriais de Estado após os anos de 1990.

É o caso das ações do Estado no período do Governo Collor de Mello (1990-1992), com a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, que deu nova denominação à EMBRATUR, que passou a chamar-se Instituto Brasileiro de Turismo, assim como suas atribuições, conforme apresentado no artigo 2º da referida Lei: “A Embratur tem por finalidade formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo” (BRASIL, 1991). Evidencia-se, portanto, a mudança de *status* da Embratur na ossatura institucional do Estado, pensada como órgão articulador da atividade turística.

Desse modo, competiria à EMBRATUR, conforme inciso IX do art. 3º da Lei nº 8.181/1991: “estimular as iniciativas destinadas a preservar o ambiente natural e a fisionomia social e cultural dos locais turísticos e das populações afetadas pelo seu desenvolvimento, em articulação com os demais órgãos e entidades competentes” (BRASIL, 1991). Passando,

assim, a incorporar novos elementos relacionados ao processo de desenvolvimento da atividade, vinculados às questões de preservação ambiental e sociocultural. Igualmente ao que pode ser observado no Decreto de Lei nº 448/1992, instrumento regulatório da supracitada Lei, quando trata das diretrizes da Política Nacional de Turismo, ao regulamentar que:

Art. 2º A Política Nacional de Turismo observará as seguintes diretrizes no seu planejamento:

I - a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País;

II - a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico (BRASIL, 1992).

Analisando os objetivos da Política Nacional de Turismo, definidos no Decreto de Lei nº 448/1992, evidencia-se, também, o seu papel na resolução dos conflitos relacionados com a distribuição da renda seja em ordem regional seja do ponto de vista social: “Art. 3º. A Política Nacional de Turismo tem por objetivos: [...] II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda [...]” (BRASIL, 1992).

Do mesmo modo deveria também, conforme pode ser visto no inciso IV do Art. 3º: “estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais que integram o patrimônio turístico, com vistas à sua valorização e conservação [...]” (BRASIL, 1992).

Nesse contexto, no Artigo 4º da referida Lei, discorre-se sobre o papel do Estado nesse processo: “O Poder Público atuará, através de apoio técnico e financeiro, no sentido de consolidar a posição do turismo como instrumento de desenvolvimento regional, de forma a reduzir o desequilíbrio existente entre as distintas regiões do País” (BRASIL, 1992).

Ainda que a crise econômica, assim como a instabilidade política assistida no período que culminaria no *impeachment* do então Presidente da República – Fernando Collor de Mello (1990-1992) – não tenha permitido a execução da Política Nacional de Turismo, materializada na elaboração do primeiro Plano Nacional de Turismo, compreendemos esse momento como importante para o entendimento das questões que permeiam a Política de Turismo, pois, pioneiramente, o mesmo foi concebido governamentalmente como instrumento indutor do desenvolvimento econômico e regional.

Estas mudanças na legislação e na concepção acerca do papel do turismo frente às questões relacionadas a um discurso de crescimento econômico, redução das desigualdades regionais e sociais, preservação ambiental e cultural, estarão presentes nas novas estratégias de desenvolvimento adotadas após a segunda metade da década de 1990. Evidentemente que

esse processo não se dá de forma isolada, mas vem no bojo do debate da “crise ambiental”, portanto acompanhando em termos teóricos, mas também práticos, os pressupostos do desenvolvimento sustentável.

Quanto a essa questão, entendemos como primordial o papel da Organização Mundial do Turismo (OMT), pois é a partir dela que o conceito de “desenvolvimento sustentável” é explicitamente incorporado enquanto tema e pauta do setor de turismo. Buscando compreender esse processo, Almeida e Abranja (2009) apontam que a preocupação com o turismo é percebida no âmbito da ONU e da OMT desde os anos de 1948 com a *Declaração universal dos direitos do Homem*, dentre um conjunto de outros documentos e conferências que culminariam no final dos anos de 1990 no que ficou conhecido como *Código mundial de ética do turismo*, documento referencial para o planejamento do turismo, tal como já temos discorrido.

No contexto dessas movimentações no âmbito da OMT, Candiotta (2009) destaca que a Conferência Mundial de Turismo Sustentável, também conhecida como *Globe '90*, ocorrida no Canadá, em 1990, marca oficialmente a incorporação da ideia de desenvolvimento sustentável para o turismo. Ainda sobre essa questão, o referido autor destaca duas importantes considerações com as quais concordamos:

[...] os benefícios do turismo sustentável são apontados como se já existisse um turismo sustentável. Parece que o turismo sustentável é uma realidade dada, pois todos os benefícios estão no tempo verbal presente, dando a impressão de que esse tipo de turismo existe. Fica claro que há, por parte da OMT, uma idealização romântica do turismo sustentável como algo perfeito e extremamente positivo, que não gera impactos e deve ser implementado nas mais variadas localidades. O problema é que não existem indicações sobre como atingir esse turismo sustentável, nem uma problematização em relação às relações de poder e às contradições existentes em qualquer debate sobre sustentabilidade. Por acreditarmos que o turismo sustentável não existe, nem pode existir dentro da atual lógica de acumulação capitalista, nossa posição em relação à OMT só pode ser de crítica. Ademais, da retórica para a prática, há um longo caminho (CANDIOTTO, 2009, p. 51).

Em conformidade com esse posicionamento da OMT, em meados dos anos de 1990, esses temas surgem no plano de governo apresentado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), intitulado *Mãos à obra, Brasil: proposta de governo*, que, dentre outras questões, discorre sobre a migração do campo para a cidade, assim como do interior para as grandes metrópoles, em especial da Região Nordeste para o Sudeste, e neste caso, o papel do turismo na geração de emprego e oportunidades para estas populações em suas localidades, reduzindo estes fluxos populacionais, principalmente quando trata da região Nordeste (CARDOSO, [1994]).

Dessa forma, com a vitória de FHC nas eleições, foi no Plano Plurianual de Investimentos (PPA 1996-1999), denominado *Brasil em Ação*, que o Estado institucionalizou o turismo como estratégico na redução dos desequilíbrios regionais, através da geração de divisas, criação de empregos e geração de renda, de modo que as ações do Governo buscassem – no dizer governamental – promover o maior aproveitamento do potencial turístico do Brasil (BRASIL, 1996a).

Evidentemente que a questão dos desequilíbrios regionais perpassa por um amplo debate, no interior do qual concordamos com Castells (1975, p.192), quando afirma: “[...] o desenvolvimento desigual das forças produtivas, pela primazia dos interesses do Capital, conduz a contradições entre a mobilidade do Capital e a mobilidade da força de trabalho, que se compreendem, empiricamente, sob o tema dos desequilíbrios regionais”. Portanto, não há desequilíbrio, há desigualdades.

Igualmente esse discurso marca o documento *Política nacional de turismo 1996/1999: principais diretrizes, estratégias e programas* apresentado pelo Estado, através da Embratur, nesse momento vinculada ao então Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo,<sup>37</sup> quando discursivamente aponta que:

[...] o turismo contribuirá para promover a diminuição das desigualdades regionais; a geração de emprego e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente de baixa qualificação profissional [...]; o desenvolvimento sustentável de áreas como destacado patrimônio ambiental (BRASIL, [1996], p.5).

Igualmente, o setor de turismo foi entendido como estratégico para se alcançar os objetivos nacionais, uma vez que se buscava alcançar os seguintes resultados:

[...] geração de novos empregos e a manutenção dos existentes; [...] aproveitamento de mão-de-obra não qualificada e sua qualificação; [...] redução das desigualdades regionais; maior aporte de divisas ao balanço de pagamento; [...] proteção ao meio-ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (BRASIL, [1996], p. 9).

Ainda que este período tenha sido caracterizado por novos discursos e críticas ao modelo econômico anterior, marcado pela concentração regional e social da riqueza, na

---

<sup>37</sup> Em 1999, após uma reorganização institucional da Presidência República e seus Ministérios, o turismo desvinculou-se do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, que passou a chamar-se Ministério do Desenvolvimento, Comércio e Indústria, sendo criado o Ministério do Esporte e Turismo. Todavia, não houve mudanças na orientação da Política Nacional de Turismo (BRASIL, 1999).

prática foi possível observar a continuidade dessa estratégia, uma vez que os investimentos para o setor deveriam seguir a seguinte orientação: “[...] priorização de inversões em áreas que sejam objeto de diversos mecanismos de apoio coordenado, de forma a não ocorrer pulverização dos investimentos” (BRASIL, [1996], p. 14). Ou seja, seguiu-se a mesma diretriz quanto à concentração de recursos em áreas entendidas como estratégicas. Os antigos polos de desenvolvimento foram transformados em eixos nacionais de desenvolvimento e integração. Nova forma, velho conteúdo.<sup>38</sup>

Cumpre-nos afirmar que essa foi a base do modelo adotado no período anterior. Referimo-nos à estratégia dos polos de desenvolvimento tão largamente utilizada no Brasil, desde os anos de 1950, mesmo que agora, nesse novo quadro histórico, o governo Fernando Henrique Cardoso tenha afirmado ideologicamente que a sua estratégia se baseava nos Eixos Nacionais de Desenvolvimento e Integração.

Souza (2002) menciona que o conceito de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento surgiu pela primeira vez no PPA (1996-1999) – *Brasil em Ação*. Dessa forma, ideologicamente, argumentava-se que “[...] precisamos integrar o Brasil de maneira equilibrada. E, precisamos preparar o Brasil para que ele possa participar da economia, em nível internacional:

[...] é a concepção moderna de desenvolvimento. Não se trata de um polo de desenvolvimento que se concentre numa região, mas de um eixo que distribua seus efeitos numa área mais ampla, pois é necessário que o Governo preste atenção ao conjunto do Brasil (BRASIL, 1996b, p. 13).

Isto posto, fica evidente o papel desempenhado pelo Estado, tanto no contexto “desenvolvimentista” quanto “neoliberal” de constituir-se como fundo público para as atividades capitalistas, sempre à frente, (re)produzindo o espaço geográfico sob as novas demandas do Capital, que, nesse caso, passou pela busca de novas parcerias internacionais para a realização de investimentos no País. No que compete à Política Nacional de Turismo, seria assumido o modelo de operacionalização proposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), seu principal financiador.

Desse modo, podemos verificar três movimentos da Política Nacional de Turismo que apontam essa tendência: o primeiro, de descentralização das ações, por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, que buscou articular estados e municípios por meio

---

<sup>38</sup> Para uma análise mais aprofundada dessa temática, consultar: SOUZA, A. O. (2008).

de conselhos e órgãos gestores para organização da atividade em seus territórios. Trata-se de Metodologia abordada pela Organização Mundial do Turismo, em 1994, na qual se propunha elaboração de estratégias de desenvolvimento sustentável do turismo em um enfoque participativo. Especificamente no caso brasileiro, essa metodologia foi aplicada no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), vigente entre os anos de 1994 e 2001 (RIBEIRO, 2011). Destacamos que neste trabalho não nos debruçaremos sobre este Programa, todavia, quando pertinente para a compreensão do objeto, faremos as considerações necessárias.

O segundo movimento foi de realização de diagnósticos de oportunidades de investimentos, inicialmente com a execução de estudos de mercados prioritários para o setor e, por fim, com a celebração de convênios com organismos financiadores. Uma espécie de “mapa da mina”, como faziam as superintendências de desenvolvimento nos Governos Militares sustentadas naquela oportunidade na teoria dos polos de desenvolvimento, tal como discorrem Abreu (2001) e Souza (2002).

Por fim, o terceiro movimento foi a criação de um programa federal voltado para a implantação de infraestrutura turística, o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste Brasileiro (PRODETUR/NE-I), ainda no Governo Collor (1990-1992), com execução iniciada apenas em 1994 via celebração do convênio entre o Governo Brasileiro e o BID; este, por sua vez, inauguraria a fase de financiamentos externos oriundos de organismos multilaterais para o setor por meio de empréstimos aos governos Federal, Estadual e Municipal, para investimentos em infraestrutura turística.<sup>39</sup> O caso do BID e suas interações com a Política Nacional de Turismo será melhor detalhado no Capítulo III deste trabalho.

De um modo geral, quanto a esse período, observamos o adensamento do Turismo na ossatura do Estado, além do seu alinhamento, seja discursivo ou prático, aos parâmetros colocados internacionalmente para esta atividade. Ou seja, a prática do turismo colocada discursivamente como vetor de desenvolvimento econômico, capaz de garantir distribuição de renda entre as regiões mais pobres com preservação dos patrimônios material e imaterial. Em outros termos, ideologicamente é concebido como capaz de desenvolver essas localidades sob os signos do então preconizado “desenvolvimento sustentável”. Essas questões são basilares para compreendermos a Política Nacional de Turismo pós-criação do Ministério do Turismo, que tratamos no próximo tópico.

---

<sup>39</sup> Este Programa foi renovado em 2002, com a celebração de novo convênio PRODETUR/NE II e, por fim, teve sua ampliação para âmbito nacional conforme veremos mais adiante neste trabalho.

## 2.2 - A Política Nacional de Turismo: da criação do Ministério do Turismo ao Golpe político-administrativo de 2016

O período considerado como “Era PT”, correspondendo ao interregno de 2003 a 2016, compondos os Governos Luiz Inácio Lula da Silva I e II (2003-2006 e 2007-2010) e os Governos Dilma Rousseff I e II (2011–2014; e 2015-2016) tem sido tema de debates e de uma vasta publicação científica no âmbito das Ciências Humanas. Talvez uma das explicações esteja no fato de que foram mandatos especialmente marcados pelo antagonismo. Eleitos com ampla base popular<sup>40</sup>, ampliaram e criaram um conjunto de políticas afirmativas para as camadas mais populares da sociedade, aumento da renda e do consumo da classe média, ampliação do acesso à universidade, entre outros. Ademais, mantiveram alianças com as antigas oligarquias políticas, não atacando seus interesses de classe, portanto não se consolidando nesse período reformas importantes esperadas, tais como as reformas política, fiscal/tributária, entre outras.

Na leitura de Ab´Saber (2012), desde o princípio o Governo Lula teve como característica a busca por um pacto social, marcado num primeiro momento, principalmente, pela nomeação de Henrique Meireles<sup>41</sup> como presidente do Banco Central, dando nítidos sinais de que manteria a linha neoliberal na gestão da macroeconomia, ao mesmo tempo que em seus discursos, mas não só, pois um conjunto de políticas afirmativas, de crescimento da renda e acesso a serviços públicos também se expandiam.

Além disso, percebe-se uma forte relação do Governo com o setor empresarial, o que Lazzarini (2011) denominou de Capitalismo de Laços, marcado por uma reformulação do modo de inserção do Estado diretamente na economia, são nas palavras do autor um “emaranhado de contatos, aliança de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos”. (LAZZARINI, 2011, p. 3).

Os agentes econômicos buscam essa proximidade com o Estado garantindo-lhes tratamento diferenciado em termos de políticas públicas, e o Estado por sua vez busca aumentar sua centralidade na economia. Tal processo tem início ainda no Governo FHC e se

---

<sup>40</sup> Sidney Chalhoub, historiador que atualmente leciona na Universidade de Harvard (EUA), argumenta que: "No Brasil, tudo muda para ficar igual. O Estado se organiza para garantir a desigualdade. Aboliram a escravidão: um ano depois caiu a monarquia e subiu a república em 1889. O Brasil tem o primeiro plano de reforma agrária e vem o golpe militar de 1964. Criam-se políticas de ajuda aos pobres e vem o impeachment de 2016. As regras que governam o país não foram criadas espontaneamente. E não vão acabar dessa forma também" (BERTOLLOTO, R. 2020).

<sup>41</sup> Executivo da área financeira e Político.

acentua nos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de modo que: “Formam-se alianças, consórcios e emaranhados comerciais entre governo, grupos privados domésticos e multinacionais em torno de projetos empresariais nascentes” (LAZZARINI, 2011, p. 39), constituindo-se uma interdependência entre capital local e estrangeiro.

Singer (2012) apresenta que se tratou de uma “reforma gradual e um pacto conservador”, marcado pela busca, em cada conjuntura, de pontos de equilíbrio da relação Capital-trabalho, não se tratando, portanto, da busca por uma coalização das contradições. Desse modo, numa conjunção de fatores externos e internos, no “lulismo” foi possível expandir o consumo pelo acesso ao emprego, ativação do mercado interno e distribuição direta de renda, além da ampliação do acesso a serviços como educação de nível superior, tudo isso sem atacar os interesses das oligarquias econômicas.

Todavia, reconhecidas as contradições desse Governo, concordamos com Singer e Loureiro (2016), segundo os quais se tratou, particularmente para os anos entre 2008 e 2014, de um ensaio desenvolvimentista, tardio, todavia contrastando com o neoliberalismo prevalecente no resto do mundo. Discorrem ainda os autores:

Beneficiados pelo *boom* das *commodities*, o reformismo fraco dos governos petistas, apesar de não romper de maneira radical com o padrão estabelecido desde a Nova República, retornou a partir de 2003, de maneira diluída, aspirações derrotadas em 1964. Conseguiu reduzir desigualdades, sobretudo por meio da política de aumento do Salário mínimo e de expansão do emprego, mas também mediante programas específicos, dos quais se poderia destacar o Bolsa Família, o apoio à pequena agricultura, o subsídio à moradia popular e a facilitação do acesso à universidade às camadas de mais baixas, entre outros. Ao mesmo tempo, na medida em que buscou avançar sem fazer transformações no plano dos direitos, seja no da economia ou da ideologia - caracterizou-se pela extrema ambiguidade (SINGER; LOUREIRO, 2016, p. [s.n]).

Esses elementos são importantes para compreender o processo de fortalecimento do setor de turismo na ossatura institucional do Governo e a consolidação dos discursos em torno do seu papel no plano nacional, de vetor de desenvolvimento econômico das regiões mais pobres do país, e em consonância com o então preconizado “desenvolvimento sustentável”, iniciado nos anos de 1990, que culminariam em 2003, início do Governo Lula, com a criação de uma pasta ministerial específica para o turismo.

No bojo desse processo, seria de competência do Ministério do Turismo articular:

- 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 (BRASIL, 2003a).

Nesse sentido, em continuidade a tal processo, o Plano Nacional de Turismo (2003–2007), lançado em 20 de abril de 2003, teve como referencial articulador a consolidação do Ministério do Turismo enquanto órgão responsável pela concretização da atividade turística, agora entendida, segundo discursado pelo governo, em todos os sentidos, como vetor de desenvolvimento nacional.

Num contexto de críticas ao tamanho do Estado, sua ampliação dependeria de uma construção discursiva que apresentasse uma racionalidade dessa ampliação. Assim, discursivamente o Plano Nacional de Turismo apresentava que:

O Ministério, como órgão da administração direta, terá as condições necessárias para articular com os demais Ministérios, com os governos estaduais e municipais, com o poder legislativo, com o setor empresarial e a sociedade organizada, integrando as políticas públicas e o setor privado. Desta forma o Ministério cumprirá com determinação um papel aglutinador, maximizando resultados e racionalizando gastos (BRASIL, 2003b, p. 11).

Em continuidade à produção desses discursos, as qualidades intrínsecas do turismo para combater as desigualdades regionais foram enfatizadas na mensagem do Presidente da República no lançamento do Plano. Observemos:

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos é o segmento da economia que pode atender de forma mais completa e de maneira mais rápida os desafios colocados. Especialmente se for levada em conta a capacidade que o Turismo tem de interferir nas desigualdades regionais, amenizando-as, visto que, destinos turísticos importantes no Brasil estão localizados em regiões mais pobres, e, pelas vias do Turismo, passam a ser visitadas por cidadãos que vêm dos centros mais ricos do país e do mundo (BRASIL, 2003b, p. 4).

Fica demonstrado o teor ideológico dessa Mensagem, uma vez que as desigualdades regionais são próprias do processo de desenvolvimento desigual e combinado do Capital, conforme já apontamos. A esse respeito, Cruz (1999) avalia que a implantação de territórios turísticos no Nordeste ao longo dos anos de 1980 e 1990 intensificou a prática turística na região, atraiu investimentos privados em busca da infraestrutura lá instalada etc., marcado pela concentração espacial de tais investimentos e reproduzindo a lógica excludente.

Como desdobramento desse processo, estudando a evolução do emprego em turismo na região atingida pelo PRODETUR-NE I e II, entre os anos de 1994 e 2010, Buscioli (2019)

atenta-se para o fato de que não houve mudanças significativas na espacialização dos empregos gerados. Os dez municípios com mais empregos no setor concentravam, em 1994, 90,23% do total; em 2010, esse valor foi de 87,29%. No outro extremo, os 50% dos municípios com menos emprego em turismo somavam 0,8% dos empregos em 1994; em 2010 esse valor foi de 1,03%, confirmando, portanto, uma lógica de modernização seletiva.

Essas questões são importantes por retratar a realidade de uma das áreas em que mais intensamente se aplicou recursos para a constituição de territórios turísticos sob a alegação de redução das desigualdades regionais e da pobreza e que, *grosso modo*, conforme observaremos ao longo das análises, pouco se alterou na lógica de espacialização de tais políticas.

Com tais pressupostos, reforçou-se o papel da escala internacional<sup>42</sup> nesse processo de transferência de riqueza e, como novidade, pela primeira vez, discursivamente aparece o papel da escala nacional, especificamente quando tratou da transferência de renda das regiões mais ricas do País para as mais pobres, por meio da prática do turismo. Sob esse contexto, o papel do turismo interno ganharia, como pode ser constatado no discurso do então Ministro do Turismo no ato de lançamento do Plano Nacional de Turismo, as seguintes atribuições:

Destacamos ainda a atenção que devemos dirigir ao incremento do turismo interno, que deve ser fortalecido pelo consumo da sociedade brasileira, permitindo a todos o acesso ao lazer e às férias, respondendo a uma aspiração legítima dos nossos cidadãos e tendo no turismo um fator de construção da cidadania e de integração social (BRASIL, 2003b, p. 8).

Essa questão é indissociável do discurso político desse período, de fim da miséria e de ascensão da “nova classe média ao consumo”.<sup>43</sup> Discursa o Governo que:

A emergência de uma nova classe média, o aumento da renda média e do consumo das famílias no Brasil foi uma grande oportunidade de fortalecimento do mercado de turismo. A promoção do turismo interno funcionou como importante catalisador de geração de renda e emprego, além de vetor de incremento de receita (BRASIL, 2010, p. 93).

---

<sup>42</sup> “As iniciativas de promoção internacional do turismo brasileiro levaram o País a alcançar um resultado 82,1% superior ao do mundo em relação à entrada de divisas provenientes do turismo internacional, entre 2003 e 2009. Nesse período, o Brasil registrou um crescimento de 114% no setor, segundo dados do Banco Central. No mundo, tendo como base dados da Organização Mundial de Turismo (OMT), o crescimento do mercado internacional de turismo foi de 62,6%” (BRASIL, 2010).

<sup>43</sup> Souza (2013), debatendo sobre a tese da Nova Classe Média defendida especialmente por Neri (2012) e Pochmann (2012), aponta tratar-se de uma simplificação do conceito de classe por uma ótica economicista, e neste caso acaba por apontar que embora os dados apontem para um aumento do acesso ao consumo das parcelas mais pobres da população a mobilidade de classe depende de elementos de cunho simbólico tais como Capital Social e Cultural que permitam a produção e reprodução enquanto classe.

No Macro Programa – 06, ao tratar da promoção e apoio à comercialização do turismo, o Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro<sup>44</sup> discorre que a promoção para o turismo interno passaria por uma democratização do setor pela ampliação de produtos e preços mais acessíveis, permitindo que: “novas camadas sociais se integrem à realização de viagens” (BRASIL, 2003b, p. 42).

Estrategicamente, uma das medidas de promoção e apoio à comercialização por parte do Governo Federal realizou cinco edições do “Salão do Turismo – Roteiros do Brasil”, evento realizado para a divulgação dos destinos turísticos. Consta em documento oficial que estes eventos atraíram mais de 512 mil visitantes. Trata-se de uma feira de negócios com os diversos segmentos do *trade* turístico (BRASIL, 2010, p. 93).

Questionada sobre o papel dessas feiras, o “Salão do Turismo”, Fabiana de Melo Oliveira, Coordenadora de Posicionamento de Produtos do Ministério do Turismo e da Embratur, discorre:

E era um grande evento que... O salão na realidade ele era um evento, uma estratégia para promoção dos roteiros do programa de regionalização, então os estados desenvolviam aqueles roteiros que muitas vezes eram de papel, era muito destino, não era tão comercial. Uma aproximação com o mercado de modo que aquele produto que o estado [unidade da federação] estava propondo era um produto comercializável, nem sempre é um produto turístico, então a feira fazia esse filtro e essa aproximação com o mercado. Houve problemas de auditamento do Tribunal de Contas, que começou a questionar e por fim a estratégia do salão foi deixada de lado [...] mas o efeito positivo foi tamanho que muitos estados, inclusive o estado de São Paulo, passaram a realizar anualmente essas feiras (Fabiana de Melo Oliveira, em entrevista para Buscioli em janeiro de 2021).

No interior desse processo, um aspecto interessante é o orçamento destinado ao setor: “O reconhecimento do turismo foi retratado também com o aumento do orçamento do Governo Federal disponibilizado: em 2004, o turismo teve orçamento de R\$ 374,5 milhões. Em 2009, alcançou o valor de R\$ 2,5 bilhões” (BRASIL, 2010, p. 93). Demonstra-se, assim, que o orçamento não é desvinculado da política e que acaba também por evidenciar a expansão de um determinado seguimento no seio do Estado.

Ademais, no governo Lula da Silva (2003/2010), constatamos em publicação oficial que:

---

<sup>44</sup> Os demais Macro Programas foram seis: I - Gestão e Relações Institucionais; II - Fomento; III - Infra – Estrutura; IV - Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; V - Qualidade do Produto Turístico e por fim; VI - Promoção e Apoio à Comercialização.

Dos 6.582 projetos apoiados no período 2003-2010, foram finalizadas 4.770 obras de implantação, ampliação ou recuperação de infraestrutura urbanística; de construção ou reforma de estradas, aeroportos, heliportos, portos e terminais marítimos, fluviais, rodoviários e ferroviários; de restauração de conjuntos ou centros históricos e culturais; de preparação dos sítios arqueológicos e geológicos públicos; e de urbanização ou revitalização de orla marítima e fluvial em áreas turísticas.

O Programa de Atração de Investimentos, criado em abril de 2003 no contexto da primeira edição do PNT, coordenou os trabalhos de prospecção e divulgação de oportunidades de investimentos no País. Suas ações refletiram-se no volume de recursos investidos em equipamentos hoteleiros. Entre 2003 e 2010, concluíram-se 92 projetos da hotelaria nacional, com investimentos de R\$ 1,8 bilhão, que propiciaram a criação de 14,6 mil unidades habitacionais, com a geração de 7 mil postos de trabalho no setor (BRASIL, 2010, p. 93).

Consta ainda nos relatórios do Governo que:

Como ferramenta de fomento a obras de infraestrutura, foram criados os macroprogramas Infraestrutura Pública e Fomento à Iniciativa Privada e Logística de Transportes do Plano Nacional de Turismo, para prover os destinos turísticos de condições básicas ao desenvolvimento e usufruto dos lugares pelos turistas (acesso, saneamento, iluminação, comunicação, informação), e dar apoio ao setor privado na ampliação da oferta e qualificação dos serviços turísticos (meios de hospedagem, restaurantes, transportadores e atrativos) (BRASIL, 2010, p. 91).

Uma outra questão a ser observada quando se busca compreender a importância de um determinado segmento nas políticas de Estado são as suas políticas de crédito e fomento, também destacadas e retratadas em relatório:

Em relação às ações em torno do crédito de fomento às atividades turísticas, os bancos públicos federais, parceiros do MTur na execução de linhas de crédito para o setor, destinaram, entre 2003 a 2010, cerca de R\$ 22 bilhões para os projetos turísticos da iniciativa privada, em operações de investimento e capital de giro. O volume de crédito direcionado ao setor constitui um expressivo indicador de expansão do turismo. Quanto às ações voltadas para ampliação e modernização dos meios de hospedagem, no contexto dos preparativos para a Copa de 2014 e Olimpíadas 2016, foi criado o ProCopa Turismo, com recursos do BNDES. O programa contou com aporte de R\$ 1 bilhão e ofereceu condições especiais de financiamento para empreendimentos hoteleiros que obtivessem certificações de sustentabilidade ou de eficiência energética (BRASIL, 2010, p. 93).

Podemos questionar tais ações, mas elas existiram e cabem aqui para pontuar a importância do Turismo no seio das políticas de Estado, que discursivamente buscaram

justificar-se com o discurso da redução de desigualdade e da pobreza, e do acesso da “nova classe média” a esse tipo de consumo.

Obviamente que essa questão está relacionada ao aumento real da renda e do salário do mínimo<sup>45</sup>, com os movimentos já apresentados e discutidos por Melo (2003), Krippendorf (2003) e Dumazeidier (2001), quando apontam que o acirramento das relações de mercado acabam por demarcar o tempo de vida das pessoas à jornada de trabalho – tempo de trabalho – e tempo de lazer, e neste sentido o turismo como uma forma de lazer, passa a ser pensado como um tempo de repouso e consumo, tão necessário para reparar as tensões laborais, incluindo-se, assim, mais esta parcela ao mercado do lazer.

A respeito do acesso da “nova classe média” ao turismo, argumenta ainda o discurso governamental de que o turismo: “[...] ao ser fortalecido internamente pelo exercício contínuo e sistêmico de consumo pela sociedade brasileira, deverá criar as condições desejáveis para a estruturação de uma oferta turística qualificada capaz de atender melhor o mercado internacional” (BRASIL, 2003b, p. 09).

Desse modo, a EMBRATUR passaria por uma reestruturação, sob a qual caberia: “a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do país no exterior” (BRASIL, 2003b, p. 11). No que tange este processo de internacionalização do turismo, constatamos em documentos oficiais que:

Em 2010, havia Escritórios Brasileiros de Turismo em 10 países, funcionando como importantes unidades de promoção da imagem do País no exterior. O primeiro foi aberto em 2005, em Lisboa. O calendário de feiras internacionais de que o Brasil participou passou de um total de 26 eventos em 2003 para 43 em 2010. As empresas públicas e privadas que acompanharam os eventos passaram de 379 para 600 instituições no mesmo período (BRASIL, 2010, p. 230).

As escalas geográficas, neste caso, são qualificadas a exercer papéis específicos no projeto de transformar o turismo em uma das principais atividades geradoras de divisas internacionais do País. Ou seja, a interação das escalas local, regional e nacional seriam dadas tanto pelo movimento de turistificação de determinadas regiões, como pela geração de demandas alhures. Em síntese, as regiões mais ricas e por vezes mais industrializadas, capazes de gerar fluxo de emissão de turistas, interagem com as demais a partir dessa relação.

Outra questão relacionada às escalas espaciais se daria com a mudança no escopo da política de planejamento, outrora orientada para a municipalização do turismo, e que, agora,

---

<sup>45</sup> Acerca dessa temática, consultar: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do Ipea, 155. 25 de setembro de 2012.

consolidaria um processo de regionalização do turismo, a partir do Programa Roteiros Integrados, incluído no “Macro Programa 04” do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, resultando, em 2004, no lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas, e em um segundo documento contendo as diretrizes operacionais (BRASIL, [2010?]).

Conforme destacado, no relatório executivo dos seis primeiros anos do Programa de Regionalização do Turismo, a mudança da política com foco na municipalização para a regionalização seguiu orientação da OMT, que à época:

[...] sinalizava para uma tendência de estruturação do turismo por meio de regiões, com a valorização dos municípios, que poderiam trabalhar e crescer conjuntamente, agregando valor ao potencial turístico existente. Seria a melhor alternativa para abranger tão grande território nacional (BRASIL, [2010?], p. 42).

Ribeiro, R. (2011), ao analisar as políticas de desenvolvimento do turismo, aponta que, na mudança do escopo entre municipalizar para o turismo (Política de Municipalização do Turismo, 1996–2003) e regionalizar numa nova política a partir de 2003, as diretrizes e estratégias de planejamento não se modificaram, ocasionando um descompasso entre municipalização e regionalização e provocando a não consolidação do turismo, bem como sua não articulação para o desenvolvimento regional.

Mesmo na mudança de paradigma (de municipalização para regionalização do turismo) observada nos últimos dez anos, os moldes de planejamento do turismo no Brasil se mantêm praticamente inalterados; uma vez que os procedimentos metodológicos continuam atrelados em uma estrutura fechada de inventário, diagnóstico e prognóstico, com algumas alterações quanto aos atores da atividade e sua distribuição nas regiões turísticas (RIBEIRO, 2011, p. 12).

Contudo, na interpretação de Trentin e Fratucci (2011), a mudança da escala municipal para a escala regional, mesmo sem mudanças na base metodológica do planejamento, é significativa, uma vez que:

Uma das principais dificuldades para continuidade do processo de municipalização da gestão do turismo relacionava-se com a sua escala de atuação. O PNMT [Política Nacional de Municipalização do Turismo] impunha a escala municipal para as suas ações, considerando que os limites político-administrativos dos municípios brasileiros seriam o recorte territorial mais adequado para a definição e implantação das políticas de desenvolvimento do setor. No decorrer do processo, essa escala de atuação

revelou-se equivocada na medida em que o turismo, tanto do ponto de vista do fenômeno socioespacial quanto da atividade econômica, não se restringe às fronteiras municipais (TRENTIN; FRATUCCI, 2011, p. 845).

Ainda avaliando tanto o PNMT quanto o PRT, os autores supracitados argumentam que tiveram como base o discurso da descentralização e do planejamento participativo, embora em escalas diferentes. Apesar dessa questão, apontamos que, discursivamente, os instrumentos constituídos para o planejamento regional: Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo, entre outros, são colocados como instrumento de descentralização da política, tendo em vista o caráter representativo dessas organizações.

Todavia, observa-se uma incapacidade de decisão dos mesmos no sentido de induzir o desenvolvimento a uma outra lógica, diferente da proposta, dada a complexidade e a força da esfera federal, uma vez que decididos os objetivos a serem alcançados pela Política Nacional, estabelecem-se as formas da política.

Desse modo, em Brasil (2013a) declara-se que o Programa de Regionalização do Turismo, desde o seu princípio – 2004 – teve como objetivo principal o “[...] apoio à estruturação dos destinos turísticos, a gestão e promoção do turismo no País.<sup>46</sup>” Ou seja, uma vez estabelecidos no âmbito federal os objetivos e as formas da política, o Estado passa a criar as condições para se alcançar tais metas, conforme veremos principalmente por meio do oferecimento de linhas de crédito específicas, tais como as que discutiremos mais adiante, quando tratarmos do PRODETUR.

Quando observamos as cinco metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Turismo (2007-2010), essa questão fica mais evidente:

- i) Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; ii) Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; iii) Gerar 8 bilhões de dólares em divisas; iv) Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos; v) Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal (BRASIL, 2003b, p. 23 - *grifos nossos*).

---

<sup>46</sup> Desde 2004 o mapa do turismo passou por atualizações nos anos de 2006, 2009, 2013 e 2016. Desde 2016 o MTur, por meio da Portaria Nº 205, de 9 de dezembro de 2015, estabeleceu critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro. O Mapa é atualizado anualmente a partir do atendimento ou não dos municípios quanto a esses critérios (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2015). Tal questão será retomada no capítulo IV, quando trataremos das regiões turísticas em Mato Grosso do Sul.

Trata-se, neste caso, de cinco metas que se complementam entre si e que visam atender objetivos econômicos, de um lado estabelecendo quantitativos de geração de empregos e divisas; do outro lado, apontando os montantes em termos de turistas nacionais e internacionais que permitam alcançar esses objetivos, completados pela quinta e última meta, a de ampliação da oferta turística.

Desse modo, o caráter essencialmente quantitativo e economicista da Política Nacional de Turismo nos ajuda a compreender o modelo de atuação do Estado que buscou elevar alguns lugares/regiões à categoria de “Polos de Desenvolvimento Turístico” aos quais caberia uma concentração/priorização de investimentos em todo tipo de infraestrutura para o desenvolvimento da atividade. O argumento governamental era de que:

A expansão do Parque Hoteleiro, dos equipamentos de lazer e entretenimento e a diversificação dos produtos turísticos, só podem ocorrer em um cenário onde a infraestrutura básica esteja disponível, garantindo não só a viabilidade dos investimentos, como a sua sustentabilidade ao longo do tempo que neste caso, se materializaram (BRASIL, 2003b, p. 36).

De um modo geral, seguiu-se a seguinte lógica: uma vez estabelecidos esses polos, sua estruturação se daria pela implementação do PRODETUR. Nesse caso, o Programa passou pela renovação do PRODETUR/NE, passando a ser chamado de PRODETUR/NE II, com a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul (PRODETUR SUL), abrangendo as três Unidades da Federação da Região Sul do Brasil e o Mato Grosso do Sul; do PRODETUR na Região Central (PRODETUR CENTRO),<sup>47</sup> contemplando os estados da Região Sudeste além de Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso. Com relação a este último, cabe ressaltar que foi elaborado o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal (Programa Pantanal), voltado para a área de influência do Pantanal mato-grossense, e, por fim, o Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR Amazônia) - ambos financiados pelo BID (BRASIL, 2003b, p. 36).

Ambos os processos, o de planejamento por meio da regionalização com concentração dos investimentos, assim como o de financiamento, passariam por uma ampliação e melhor definição no *Plano Nacional de Turismo 2007–2010: Uma Viagem de Inclusão*. Lançado ainda no contexto do primeiro Governo Lula (2003-2006), apresenta os

---

<sup>47</sup> Também aparece como PRODETUR JK em alguns documentos do Governo Federal, todavia desde a estruturação do PNT (2003-2007) manteve-se PRODETUR CENTRO, apenas em alguns documentos aparecendo JK.

principais elementos que referenciaram a Política de Turismo no seu segundo mandato (2007-2010).

No escopo desta pesquisa, não nos detemos em discutir sobre os aspectos desenvolvimentistas ou não da política econômica desse Governo. Todavia, cabe destacar que, no contexto da crise econômica internacional chamada de *subprime*<sup>48</sup>, deflagrada em 2007, o Governo lançou mão de um conjunto de estímulos econômicos sob o programa conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>49</sup> para reduzir os impactos da crise no que tange ao crescimento econômico e à geração de empregos (SABER; GARCIA, 2010).

Para Teles; Pieri; Oliveira (2016):

O neodesenvolvimentismo surgiu no Brasil como resultado do fracasso da experiência neoliberal instaurada nos anos 1990, uma vez que o aumento do desemprego, da pobreza e da indignação, assim como os limitados resultados econômicos, levaram o país a uma grave crise social (TELES; PIERI; OLIVEIRA, 2016, p. 20).

Erber (2011), com quem concordamos, pondera que neste Governo observou-se a coexistência de duas convenções: a “Institucionalista Restrita” (ligada aos interesses rentistas, garantindo principalmente estabilidade de preços) e a neodesenvolvimentista (de inspiração keynesiana, que teve como principal diferença, frente ao neoliberalismo e ao próprio desenvolvimentismo, o foco na redução da pobreza com reformas tributárias e distribuição direta, focalizando-se nos pobres).

Destaca ainda o referido autor:

[...] a convenção neodesenvolvimentista foi reforçada, a partir de 2006, pela mudança de equipe no Ministério da Fazenda e pela reeleição do Presidente Lula. Encontra sua forma atual no Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010 (PAC) e na recente Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (ERBER, 2011, p. 45).

Cabe destacar que embora tenham coexistido no mesmo espaço de tempo, houve um predomínio do primeiro sobre o segundo. Discorrendo sobre as contradições oriundas dessa condição de dualidade da política desse governo, Boito (2012) argumenta que:

---

<sup>48</sup> Crise dos créditos concedidos para compra de imóveis nos Estados Unidos, sem garantias de pagamento com elevadas taxas de juros.

<sup>49</sup> Sobre o PAC, consultar DANTAS (2011).

O que se passou desde então [ascensão do PT ao Governo] foi que esse partido, que lutava, ao longo da década de 1990, pela implantação de um Estado de bem-estar social no Brasil e pelo reforço do capitalismo de Estado, esse partido foi atraído pela grande burguesia interna, que vinha fazendo crítica moderada ao neoliberalismo, e, na virada da década de 1990 para a década de 2000, mesclando sua tradição de origem com a insatisfação burguesa, converteu-se, de modo empírico e marcado pelas circunstâncias, no criador e no instrumento partidário do neodesenvolvimentismo (BOITO, 2012, p. 08).

Nessa conjuntura, uma das estratégias de aceleração do crescimento foi o acesso da “nova classe média” ao consumo de bens de massa conforme pode ser observado no documento *Plano Plurianual 2008/2011: Mensagem Presidência*:

A sinergia resultante de tais políticas (de aceleração do crescimento) é, simultaneamente, pressuposto e resultado de uma estratégia de desenvolvimento que opera com base na incorporação progressiva das famílias no mercado consumidor das empresas modernas. O aumento da demanda por produtos dos setores modernos da economia amplia a utilização da capacidade já existente e estimula maiores investimentos em bens de capital e inovação, que por sua vez conduzem a ganhos de produtividade e competitividade das empresas, ampliando espaço para as exportações. A elevação da produtividade gera maiores lucros e tende a beneficiar as famílias com aumento dos rendimentos auferidos do trabalho. Esses rendimentos se convertem em consumo continuamente ampliado, que mobiliza as forças produtivas para a expansão dos investimentos e o progresso técnico, caracterizando um círculo virtuoso capaz de promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda (BRASIL, 2007a, p. 11-12).

Tais elementos são evidenciados na Política Nacional de Turismo para o período pela ampliação do turismo interno, tratando-se, portanto, segundo o discurso do Governo, de: “... colocar o lazer turístico na cesta de consumo dos brasileiros, e assim aquecer o turismo interno...” (BRASIL, 2007a, p. 5). Dessa forma, o discurso do Estado apresenta e sustenta a importância do turismo para melhoria da qualidade de vida dos brasileiros, além de garantir o mercado aquecido. Vejamos a narrativa governamental:

Essa prioridade pela inclusão social, por meio do fortalecimento do mercado interno, é boa para todo mundo. É boa para o aposentado, que terá facilidade de viajar e curtir a melhor idade de forma merecida. É boa para o trabalhador, que poderá propiciar à sua família a abertura de novos horizontes que o turismo oferece. É boa para os estudantes, que poderão conhecer os lugares, monumentos, prédios, cidades e manifestações culturais que hoje só conhecem por meio dos livros escolares e dos meios de comunicação. É boa para o *trade*, que vai ter o mercado interno aquecido o ano inteiro. É boa para quem está desempregado e poderá ganhar uma

oportunidade de qualificação e renda. E é boa também para o governo, que estará, assim, fortalecendo a sua política de inclusão social (BRASIL, 2007a, p. 8).

Percebe-se, desse modo, que o Plano Nacional de Turismo (2007–2010) apresenta em sua concepção uma lógica estratégica e discursiva tal como a apresentada no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) do período, qual seja, a da inclusão de novas parcelas de brasileiros no mercado de consumo, inclusive o turístico, além da importância do Estado como provedor da infraestrutura demandada para a expansão e consolidação da atividade.

Nesse caso, o Plano Nacional de Turismo (2007–2010) sustenta a importância do setor para alcançar as metas apresentadas no PAC, de um lado, impactando no crescimento da economia; e, de outro, sendo impactado por ele. Particularmente no que se refere aos investimentos em infraestrutura, foram concentrados em três eixos relacionados à infraestrutura logística, energética e social urbana, que promovem o crescimento, gerando mais condições para a realização de viagens, e ao mesmo tempo supre a carência de infraestrutura de base para o desenvolvimento da atividade (BRASIL, 2007a). Vejamos uma passagem do PPA (2008-2011), a qual menciona:

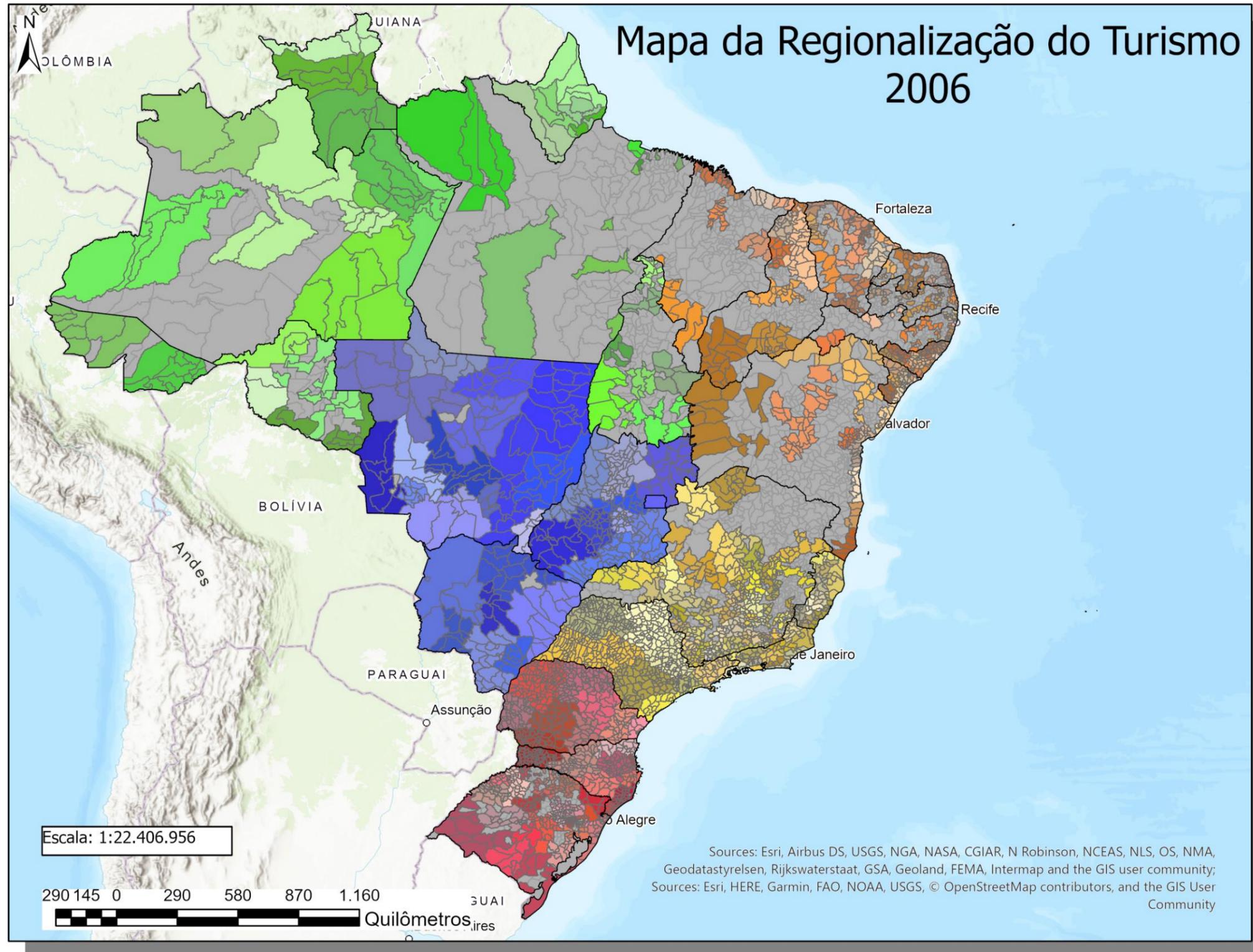
As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas sócioespaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços histórico-culturais e sóciogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento (BRASIL, 2007b, p. 12-13).

O Plano Nacional de Turismo (2007–2010) teve como metas: *i*) promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado interno; *ii*) criar 1,7 milhões de novos empregos e ocupações; *iii*) estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional; e, por fim, *iv*) gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas (BRASIL, 2007a, p. 52).

Quanto a terceira meta, de estruturar 65 destinos turísticos - trata-se dos “Destinos Indutores do Turismo” – tratou-se de elevar 65 cidades à condição de polo de turismo para complementar os objetivos da Política de Regionalização iniciada em 2004. Esses “Destinos” foram selecionados a partir dos dados apresentados pelo Programa de Regionalização do Turismo, e passaram a receber um conjunto de investimentos.

Conforme consta, o mapa da regionalização considerado para a distribuição desses destinos foi o de 2006, que delimitou geograficamente o território nacional em 200 regiões turísticas, como pode ser observado no Mapa 1.

Mapa 1: Regionalização do Turismo no Brasil - 2006



Fonte: MINISTÉRIO DO TURISMO (2015b) Org. BUSCIOLI, 2020

Comparado com a regionalização de 2004, em 2006 houve uma redução das regiões turísticas de um total de 219 para 200. Essa redução foi, no entanto, acompanhada de um aumento do número de municípios, que subiram de 3.203 municípios, em 2004; para 3.819, em 2006, conforme pode ser observado na figura do Anexo 1 desse trabalho.

Se considerarmos que o território nacional foi delimitado em 200 regiões turísticas, que contemplam 3.819 municípios em todas as Unidades da Federação, das quais 149 regiões apresentaram 396 roteiros que incluíram 1.027 municípios, conforme apresentado por Brasil (2007a, p. 67), e que destes apenas 87 roteiros com 65 destinos sede foram contemplados; percebemos o caráter seletivo da estratégia de desenvolvimento turístico adotada no período (BRASIL, 2007a). No Mapa 2 essa característica da seletividade pode ser observada pela estratégia dos polos indutores. Todas essas questões, enquadram-se naquilo que Harvey (2018), denomina de “Desenvolvimento geográfico Desigual”.

Mapa 2: Destinos Indutores do Turismo no Brasil -2007



Com relação à distribuição desses destinos indutores, podemos observar a ocorrência de uma concentração em todo o litoral brasileiro, em especial no Nordeste, o que está em consonância com o fato de que nessa região, desde o início dos anos de 1990, verifica-se a incidência do PRODETUR, o qual, já temos apontado, segue uma lógica estruturante pautada na ideia de criar polos turísticos. Desse modo, os Destinos Indutores do Turismo incidem, em sua grande maioria, sobre esses polos e acabam por reforçar essa condição.

De um modo geral, os localizados mais ao centro do País são aqueles com apelo ao ecoturismo. À época, Mato Grosso do Sul foi contemplado com três Destinos Indutores: Campo Grande, Corumbá e Bonito em suas respectivas regiões turísticas – Campo Grande e Região; Corumbá-Pantanal, e Bonito - Serra da Bodoquena. Conforme veremos, a partir desses Destinos Indutores serão elaborados os PDTIS, debatidos no capítulo IV deste trabalho.

As demais regiões, não contempladas com esses destinos, deveriam, segundo apontado no Plano, estruturar-se institucionalmente para absorver os impactos da prática do turismo. Portanto, regiões polarizadas<sup>50</sup>. Mais uma vez observamos um padrão de intervenção espacial por parte do Estado, que busca ajustar pontos do espaço para a reprodução do Capital, neste caso, turístico.

A despeito dessa questão, de ajustar o espaço para a reprodução do Capital, Harvey (2005) afirma:

A capacidade tanto do capital como da força de trabalho de se moverem, rapidamente e a baixo custo, de lugar para lugar, depende da criação de infra-estruturas físicas e sociais fixas, seguras e, em grande medida, inalteráveis. A capacidade de dominar o espaço implica na produção de espaço [...] a organização espacial é necessária para a superação do espaço (HARVEY, 2005, p. 145-149).

Discursivamente encontramos uma passagem no PPA (2008-2011) na qual uma visão e o papel das regiões são apresentados pelo Governo:

As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas sócioespaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços histórico-culturais e sóciogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações

---

<sup>50</sup> Conforme consta em Brasil (2007a), no contexto do PAC, para estes polos foram empenhados entre os anos de 2007 e 2010 cinco bilhões e setecentos milhões de reais para investimentos em infraestrutura nesses destinos.

com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento (BRASIL, 2007b, p. 12-13).

Nesse sentido, o *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*, lançado em 2004, no contexto do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), ganhou neste período o status de Macroprograma.<sup>51</sup> Dentre os programas contidos no “Macroprograma de Regionalização do Turismo”, destacamos o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo” com o objetivo de integrar os PRODETUR regional financiados pelo BID (BRASIL, 2007a, p. 69).

Lançado em 2008, o PRODETUR Nacional abarcou os PRODETUR regionais PRODETUR NE II, PRODETUR Sul, PRODETUR Centro, PROECOTUR e teve a finalidade de agilizar os trâmites do processo de captação de recursos com redução dos custos de operação junto ao BID, sendo que o primeiro convênio junto a esse Banco foi celebrado em 2010. Cabe ressaltar que, a partir de então, o PRODETUR Nacional passou a funcionar como um “projeto cabide”, agregando os demais PRODETUR, de modo que os recursos poderiam ser solicitados por governos estaduais e Distrito Federal, capitais e municípios com mais de 1 milhão de habitantes além de municípios elevados à condição de Destino Indutor<sup>52</sup> (CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL, 2008).

Com essa mudança, o Ministério do Turismo passou a fazer a gestão do convênio tendo os bancos públicos e de desenvolvimento regional como parceiros. Para pleitear tais investimentos, as Unidades da Federação via regiões turísticas ou municípios devem apresentar um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Em Mato Grosso do Sul (MS), essas diretrizes se materializaram com a aprovação de dois PDITS<sup>53</sup>, o de “Serra da Bodoquena e Bonito” e o do “Polo Campo Grande e Região”, que serão explanados no capítulo IV. Ademais, o mapa turístico do MS apresenta nove regiões turísticas, que podem vir a produzir e apresentar seus respectivos planos turísticos junto ao Mtur (MATO GROSSO DO SUL, 2017a).

---

<sup>51</sup> Essa Mudança, de Programa para Macro-Programa, é significativa, pois expressa a importância que tal programa assumiu no âmbito do planejamento, principalmente por incorporar dentre os seus programas os Programas de Desenvolvimento Regional, PRODETUR E PROECOTUR.

<sup>52</sup> Os programas do PRODETUR serão melhor analisados no Capítulo III desta tese, onde discutiremos quanto à sua territorialização, assim como quanto a sua relação como o BID.

<sup>53</sup> EICHENBERG (2013, p. 80) define PDITS como “um instrumento do processo de planejamento e gestão do desenvolvimento do turismo, para permitir a exploração racional dos recursos turísticos, em respeito ao meio ambiente natural e construído e à identidade cultural das populações residentes onde o turismo se desenvolve”

Sob essa lógica, ainda nos governos do PT, agora no contexto dos Governos Dilma Rousseff I e II (2011-2016), observamos um descompasso temporal entre o período de mandato e a vigência do Plano Nacional de Turismo (2013-2016). Ocorre que ainda no primeiro ano de Governo (2011) o lançamento de um documento produzido em parceria com a Fundação Getúlio Vargas (FGV) e o Ministério do Turismo, intitulado de *Documento Referencial: Turismo no Brasil 2011–2014*, que serviria de base para a elaboração do Plano Nacional de Turismo. Todavia, ele foi aprovado apenas em 2013, conforme já colocado, com vigência entre 2013 e 2016.

Ainda assim, ambos os documentos – *Documento Referencial: Turismo no Brasil (2011–2014)* e o *Plano Nacional de Turismo (2011–2014)* – são importantes de serem analisados, pois balizaram a política de turismo no período, em especial por considerar que se trata de um período marcado pela preparação do País para receber três grandes eventos. Respectivamente: Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas, em 2016. Também atentamo-nos para o fato de que o último ano do prazo de vigência do Plano Nacional de Turismo 2013-2016 coincide com o ano do Golpe político-administrativo sofrido pela Presidenta<sup>54</sup>.

Com relação ao padrão de intervenção espacial, nesse governo é possível observar que o mesmo se manteve e apresentou novidades, tais como a constituição de índices de avaliação dos Destinos Indutores de Turismo. São questões que se articulam à lógica dos megaeventos citados. Como pode ser observado no *Documento Referencial: Turismo no Brasil 2011–2014*:

A manutenção da política específica para o setor de Turismo, executada através do Ministério do Turismo, deverá afetar positivamente a dinâmica do processo de desenvolvimento turístico. O Plano Nacional de Turismo lançado em 2003 e, atualizado em 2007, definiu as diretrizes do planejamento da atividade, destacando a sua relevância na geração de divisas, emprego, renda e inclusão social. O Programa de Regionalização do Turismo tem contribuído para o processo de desenvolvimento do Turismo brasileiro e deve continuar a orientar as ações de estruturação da oferta turística. Os 65 destinos indutores poderão estar sujeitos à análise conforme desempenho do seu índice de competitividade, de forma a estimular a qualificação do produto turístico brasileiro. Os investimentos do Programa de Desenvolvimento do Turismo, Prodetur Nacional, deverão suprir algumas

---

<sup>54</sup> Segundo o Juri do Tribunal Internacional pela Democracia, o *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff foi um Golpe de Estado e assim entendemos também. Para maiores informações, ver em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2016/07/20/juri-do-tribunal-internacional-pela-democracia-confirma-golpe-no-brasil>

necessidades atuais para o desenvolvimento turístico dos estados habilitados a participar do Programa (BRASIL, 2011, p. 96).

Como já apontamos, o documento supracitado serviu de subsídio para a construção do Plano Nacional de Turismo (2013–2016), que, por sua vez, apresentou quatro grandes objetivos: (i) preparar o turismo brasileiro para os megaeventos; (ii) incrementar a geração de divisas e a chegada de turistas estrangeiros; (iii) incentivar o brasileiro a viajar pelo Brasil; e, por fim, (iv) melhorar a qualidade e aumentar a competitividade do turismo brasileiro (BRASIL, 2013b, p. 68).

No que tange o quarto objetivo, o Plano Nacional destaca a importância da Política de Regionalização e a estratégia dos Destinos Indutores, pois nestas localidades estaria sendo aplicada uma metodologia elaborada pela FGV para auferir um índice de competitividade<sup>55</sup> de Destinos Turísticos Indutores no sentido de identificar setores que apresentassem menor pontuação para serem trabalhados (BRASIL, 2013b, p. 69). Trata-se na verdade da elevação de um destino dentro de um Polo Turístico, no contexto dos PDITS.

Tal índice deveria levar em consideração cinco macrodimensões e suas respectivas dimensões: Infraestrutura: Infraestrutura Geral e Acesso; Turismo: Serviços e Equipamentos Turísticos, Atrativos Turísticos e Marketing; Políticas Públicas: Política Pública, Cooperação Regional e Monitoramento; Economia: Economia Local e Capacidade Empresarial; Sustentabilidade: Aspectos Sociais; Aspectos Ambientais e Aspectos culturais (BRASIL, 2013b).

É sintomático nesse tipo de política territorial criar medidas e parâmetros para avaliar os resultados, em especial para justificar a eficiência de tais investimentos de modo concentrado nesses espaços elevados à categoria de polos, assim como justificar novas inversões, conforme pode ser observado no *Documento Referencial: Turismo no Brasil 2011 – 2014*.

É forçoso dizer que este índice foi aplicado para as localidades já consideradas Destinos Indutores, não explicando dessa forma a escolha das mesmas. Portanto, o índice de competitividade serviria para comparar os destinos entre si e avaliar as dimensões com maior ou menor desempenho a fim de traçar estratégias de atuação (BRASIL, 2013b).

---

<sup>55</sup> Trata-se *Índice de Competitividade do Turismo Nacional — 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional*, criado em 2007, no contexto do *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*. Foram lançadas edições em 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2018).

Quanto à definição desses Destinos, foram consideradas as seguintes questões: a) Todas as Unidades da Federação e suas capitais deveriam ser contempladas; b) Cada Unidade da Federação deveria ter no mínimo um e no máximo cinco destinos indutores. Consta ainda a importância dos estudos apresentados no *Plano de Marketing Turismo Internacional - Plano Aquarela e Plano de Marketing Nacional - Plano Cores do Brasil*, além de outros estudos. (BRASIL, 2013b, p. 18):

Esses destinos [...] vêm recebendo investimentos técnicos e financeiros do MTur com o objetivo de aprimorá-los, e suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas. O foco nos destinos indutores busca acelerar o processo de qualificação, de modo a promover um efeito indutor regional [...] (BRASIL, 2011, p. 68).

Desse modo, analisamos que o processo materialização das densidades – ações, objetos e normas – para o consumo do espaço pela atividade turística desde os anos de 1990, tal como temos apontado, decorre inicialmente da política de municipalização do turismo, com a qual se buscou o engajamento dos sujeitos locais e amplo diagnóstico dos potenciais turísticos; e, posteriormente, com a política de regionalização e roteirização desses espaços com a elevação de seus respectivos “Destinos Indutores”, que buscou “mapear” o espaço para então distribuir os investimentos nas áreas prioritárias, colocadas no discurso governamental como aquelas que apresentam maior potencialidade de retorno imediato, sendo assim capaz de induzir o desenvolvimento no seu entorno, ou melhor dizendo, na região polarizada.

Cabe destacar que essa estratégia, de irrigar pontos específicos do espaço e garantir seu uso turístico, conforme se observa nos documentos oficiais analisados, ultrapassa e se sobrepõe às mudanças de Governo mantendo-se em consonância desde o início dos anos de 1990 com as fases do modelo de planejamento e financiamento proposto pelo BID, em especial a partir da implantação do PRODETUR.

No bojo desse processo, consolidou-se um padrão de intervenção espacial a partir de políticas públicas de turismo, sob a lógica de elevar-se uma determinada localidade ao status de “Polo Turístico” e promover um ajustamento do espaço para dar condições para a reprodução desta atividade no interior dessas regiões – o polo e a região polarizada – em consonância com proposição do BID. Ademais, o discurso de promover um crescimento harmonioso apresenta-se como ideológico, dado que confere a tais espaços a lógica de expansão do Capital, concentrada e centralizada.

O processo de elevar certas áreas à condição de “polos” indutores do desenvolvimento regional remete a uma estratégia amplamente utilizada no contexto das

políticas de desenvolvimento regional, que acaba, como já apontamos em outros momentos, por reproduzir, no interior das regiões, a mesma lógica de (re)produção do Capital, qual seja, expansão e concentração, sob o discurso de induzir o desenvolvimento regional.

Discutindo sobre a questão do crescimento concentrado, Hattner (1978) apresenta a seguinte colocação:

[...] os modelos espaciais de crescimento econômico em países subdesenvolvidos têm sido caracterizados, geralmente, por uma concentração de população e de recursos econômicos em uma cidade grande [...] ou um em pequeno número de centros urbanos ou metropolitanos. Contrariamente às assunções teóricas da teoria econômica clássica, as disparidades assim criadas não são reduzidas [...], mas tendem a crescer e a reforçar-se, aumentando os desequilíbrios e exacerbando tensões e conflitos políticos (HATTNER, 1978, p. 8-9).

Coraggio (1985, p. 62), discutindo a aplicação da estratégia de desenvolvimento polarizado na América Latina, afirma que: “Sem dúvida, no contexto real de nossos países, a proposta não conduz de ordinário a uma transformação interna das estruturas, senão a uma aceleração da taxa de crescimento dos indicadores, com o apoio dos grandes polos mundiais, já existentes”.

Assim, a estratégia territorial de implementação da política de turismo buscou de um lado, por meio da constituição de regiões turísticas, garantir a unidade administrativa de execução da política, uma vez que tais empréstimos estão vinculados à apresentação dos PDITS e estes, necessariamente, ficam circunscritos ao âmbito estadual, podendo sobre algumas circunstâncias ser apresentados por municípios, mas via de regra são apresentados por regiões.

Do outro lado, com a constituição dos roteiros, garante-se a conexão desses espaços. Nesse sentido, os roteiros podem extrapolar a escala das regiões turísticas, das Unidades Federativas e a escala nacional, dado que existem roteiros internacionais. Tais roteiros têm, portanto, o papel de “organizar” esses espaços num modelo comercial, conforme apresentado pelo Ministério do Turismo. Desse modo, a roteirização é um “processo de organização de itinerários, a partir de um planejamento integrado, reunindo atrativos, equipamentos e serviços de uma ou mais regiões turísticas, de forma a estruturar produtos para comercialização no mercado turístico” (BRASIL, [2005?], p. 22).

Resumidamente, entendemos que se trata de Polos, pensados e organizados para receberem investimentos em infraestrutura turística, imbricados em redes de comercialização a partir do processo de roteirização. No interior desse processo, as políticas de Estado, ao tratarem de questões relacionadas às desigualdades regionais e concentração da riqueza,

mostram-se incapazes de tratar as causas como causas e, na busca por realizar ajustes nos efeitos – com a estratégia da polarização –, acabam por promover uma nova reconcentração no interior das regiões, transferindo para o âmbito regional a mesma lógica da escala nacional, ou mesmo internacional, num movimento de “Desenvolvimento Geográfico Desigual” tal como abordado por Harvey (2018).

Diante de todo o caminho percorrido neste capítulo, em que buscamos compreender o processo de constituição da Política Nacional de Turismo e suas interfaces com a lógica local e global, constatou-se que a estratégia de territorialização da Política Nacional de Turismo, municipalização, regionalização e roteirização fora atravessada pelo PRODETUR, principal programa de investimentos em infraestrutura turística, que somou-se às demais ações para efetivar a materialização programática dessas políticas, por meio de ações, objetos e densidades normativas.

Dada a relação dos mais diversos organismos multilaterais, sobretudo as ADMs, na constituição e financiamento de tais políticas; e particularmente o BID na sua relação com o PRODETUR, sendo o seu principal financiador externo, entendemos como importante compreender o papel do BID nesse processo, conforme será abordado no Capítulo III desse trabalho, que tem como objetivo central compreender as ações deste organismo para o Turismo e sua relação com a constituição e execução do PRODETUR.

## *CAPÍTULO III*

### CAPÍTULO III - O BID E SUAS RELAÇÕES COM A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO

Conforme temos observado no Capítulo II desta tese, as políticas públicas de turismo no Brasil foram marcadas pela produção de um conjunto de eventos no espaço/tempo, tais como, densidades normativas, promoção, elaboração de planos de fomento ao turismo, estruturação via implantação de infraestrutura, dentre outros, a fim de um ajustamento espaço-temporal.<sup>56</sup>

Nesse contexto, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) ocupa papel de centralidade, constituindo-se como um dos principais organismos internacionais de financiamento das políticas no setor. No caso ora em análise, essa participação ocorreu via PRODETUR, de modo que neste capítulo buscamos compreender o modo de financiamento do BID e sua estratégia de territorialização da política de turismo. Assim, temos como hipótese inicial que o papel desse organismo vai além de financiador, mas que também *plays the role* de mentor de tais políticas, precipuamente através da proposição de “modelos”, ou mesmo um conjunto de exigências a serem cumpridas para acessar seus recursos/financiamentos

Para tanto, buscamos inicialmente compreender a constituição do BID e sua atuação na América Latina e Caribe e, na sequência, compreender sua atuação no setor de turismo com foco no Brasil.

O BID ocupa uma significativa posição no que tange a sua influência nas políticas de desenvolvimento da América Latina desde os anos de 1960. Em especial, no caso brasileiro, trata-se, segundo Scherma (2007), do principal financiador externo do País. Mesmo assim, poucos são os estudos que se dedicam a analisar essa instituição. Ademais, o Brasil é seu segundo maior acionista, posição que divide com a Argentina, cada um proprietário de 11,354 % do seu capital social, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, que possui 30,006% das ações ordinárias dessa instituição (BID, 2020a).

Tal falta de estudos também fora percebida nesta pesquisa quando se buscou informações sobre a relação do BID com a Política Pública de Turismo no Brasil, ainda que a instituição seja a principal financiadora dos megaprojetos de implantação de infraestrutura

---

<sup>56</sup> “O Estado capitalista tem a especificidade de açambarcar o tempo e o espaço social, intervir na organização dessas matrizes, uma vez que ele tende a monopolizar os procedimentos de organização do espaço e do tempo que se constituem, para ele, em rede de dominação e de poder” (POULANTZAS, 2000, p.98).

turística no País, por meio do PRODETUR, dentre outros programas, desde o início dos anos de 1990.

De fato, o que se encontrou foi uma importante literatura sobre o PRODETUR, em especial as que analisam essas políticas na Macrorregião Nordeste, nas quais a questão da participação do BID como financiador externo aparece pautada notadamente nos trabalhos de Becker (2001), Cordovil (2018), Coriolano (2006) e (2018), Cruz (2005) e (2006), entre outros. Todavia, embora tais trabalhos apontem para o BID, não aparece ainda explicitamente nessas obras uma tese sobre a capacidade de indução do BID na formulação dessas políticas, ou seja, qual a influência e objetividade do BID nessa perspectiva.

Já Pozzer (2011) e Macêdo (2018), em seus respectivos estudos, caminham para este entendimento, da importância do BID na formulação de políticas voltadas para o turismo. O primeiro autor dedica-se a compreender a política de revitalização do centro da cidade de São Paulo a partir de programas do BID. Não se trata, portanto, de uma política diretamente ligada ao turismo, contudo, com intensa proximidade (POZZER, 2011). Já o segundo analisa o papel das empresas de consultoria na concepção dos PIDITS para execução do PRODETUR NE I e II, enquanto condição do BID para realização dos convênios, de modo que o autor faz uma importante reflexão acerca do papel dessa instituição no que tange o PRODETUR e sua atuação na privatização da gestão pública (MACÊDO, 2018). Conforme veremos mais adiante, essa questão da privatização da gestão pública também se confirma para o espaço sul-mato-grossense.

Assim, numa perspectiva de apreender o papel do BID na sua relação com a formulação das políticas públicas no País, pautamo-nos em Scherma (2007), Arantes (2004), Santana (2006), dentre outros, que se dedicaram a compreender o papel dessa instituição e sua agenda em outros setores, tais como saúde, educação, infraestrutura e “modernização” do Estado. Tais trabalhos colaboraram no sentido de ampliar o entendimento sobre o BID e sua participação na América Latina e Caribe, especificamente no Brasil.

De um modo mais geral, discorrendo sobre a questão das grandes obras de infraestrutura realizadas em várias partes do mundo e seu papel no ajuste espacial para garantir as condições necessárias para a (re)produção do Capital, Harvey (2011, p.49-51) assevera que apenas são possíveis de serem realizadas – essas obras – em quantidade cada vez maior e de modo cada vez mais rápido pela capacidade do Capital em se “reunir” e se transferir para qualquer lugar do globo que exista possibilidades de aplicação com taxas de retorno atrativas.

Com isso, argumenta o citado autor:

Para que tudo isso aconteça [os ajustes] de forma eficaz, em última análise, é preciso criar instituições internacionais com caráter de Estado, como as criadas no âmbito do Acordo de Breton Woods para facilitar e regulamentar os fluxos internacionais de capital. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, juntamente com o Banco de Compensações Internacionais na Basileia, são centrais aqui, mas outras organizações, como a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o G-7 (mais tarde G-8), agora expandido para G-20, também desempenham um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos de Tesouro procuram coordenar suas ações para constituir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexos Estado-financeiras (HARVEY, 2011, p. 49-51).

Nesse sentido, associado a instituições como as citadas – Organização da Nações Unidas, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional – temos o BID, além de outras ADMs de cunho Regional como União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), gestora do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), como também a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que em comum apresentam em suas agendas a promoção da modernização dos territórios por meio da ampliação das práticas capitalistas, discursiva e ideologicamente sempre colocando a questão do combate à pobreza e da proteção ambiental como base de suas atuações.

Relativamente a essas agendas, Arantes (2004) argumenta que:

[...] as agendas dos bancos multilaterais são muitas vezes aplicadas com consentimento ou a participação ativa das elites locais. Ou seja, não são tão externas como parecem. Tais agendas são construídas por um *establishment* administrativo mundial, do qual os tecnocratas latino-americanos também fazem parte, mesmo que em evidente posição de subordinação (ARANTES, 2004, p. 10).

O autor supracitado, com quem concordamos, aponta que se trata de um “ajuste intelectual”, ou seja, da formação de um conjunto de técnicos formuladores de políticas públicas que por sua vez assessoram os “projetos internacionais” vislumbrados por estes organismos (ARANTES, 2004). Acrescentemos: sempre, rigorosamente, bem remunerados.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup>Como argumenta Poulantzas (2000, p. 53-4): “... é no Estado capitalista que a relação orgânica entre trabalho intelectual e dominação política, entre saber e poder, se efetua de maneira mais acabada. [...]. Esses aparelhos [...] implicam exatamente a efetivação e o domínio de um saber e de um discurso (diretamente investidos na ideologia dominante...) em que as massas populares estão excluídas. [...]. É a monopolização permanente do saber por parte do Estado-sábio-locutor, por parte de seus aparelhos e de seus agentes, que determina igualmente

Cabe frisar que desde a crise dos anos de 1970, mas em especial nos anos de 1980 e 1990, esses organismos internacionais, sob forte influência de países como os Estados Unidos da América (EUA), buscam implementar nos países latino-americanos o que se convencionou chamar de “ajuste-estrutural”, que fundamentalmente propunham políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado (SOARES, 1995).

O autor discorre ainda que:

A proposta se resume, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de “juros real” positiva e um tipo de câmbio “real adequado”. A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do “mercado”; concentrar investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal [...] (SOARES, 1995, p. 7 - *grifo nosso*).

Destaca-se que a prática do turismo acaba por desempenhar também esse papel de *commodities*, principalmente quando relacionada ao turismo internacional. Desse modo, à luz do *Marco Setorial do Turismo do BID*<sup>58</sup> é possível compreender as perspectivas dessa instituição para o Turismo. Discorre o referido documento que a atividade turística pode contribuir como tema transversal para a mitigação dos problemas das mudanças climáticas, assim como:

[...] mejora de la sostenibilidad ambiental de la Región, [em que se insere] impulso a la equidad de género y la diversidad, y refuerzo de la capacidad institucional sectorial, así como a los tres desafíos estructurales de la Región: (i) disminución de la exclusión social y la desigualdad; (ii) mejora de la productividad e innovación de la Región; y (iii) avances en la integración regional (BID, 2017, p. 02).

No interior desse processo, para o BID, o setor de turismo refere-se a um conjunto de indústrias turísticas que produzem os principais serviços e produtos fornecidos para os turistas. Trata-se daqueles serviços cujo demanda reduziria na ausência dos turistas. O BID assume, nesse caso, concepção idêntica à adotada pela Organização Mundial do Turismo para definição de turista:

---

as funções de organização e de direção do Estado, funções centralizadas em sua separação específica das massas: [...]”

<sup>58</sup> Trata-se da última versão do Marco Setorial do Turismo do BID, aprovada em 2017 em substituição da versão anterior, aprovada em 2014 (BID, 2017).

Los visitantes son las personas que viajan a un lugar distinto al de su entorno habitual, por una duración inferior a un año, con cualquier finalidad (ocio, negocios u otro motivo personal) que no sea la de ser empleado por una entidad residente en el país o lugar visitado. Un visitante que pernocta es un turista, un visitante sin pernoctación en el destino es un excursionista (BID, 2017, p. 02).

Cabe ainda relevar que neste Marco Setorial há uma ampla explicação sobre os benefícios do turismo no que tange a ampliação do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego. Assim, aponta o citado documento:

La generación del gasto turístico depende de que los visitantes lleguen al destino. Por ello, es importante conocer los factores que más influyen en la toma de decisión al viaje por parte de los visitantes actuales y potenciales, a fin de influir sobre los mismos o seleccionar la demanda que mejor se ajuste a las condiciones del destino. A continuación, se presenta evidencia sobre los factores más recurrentes en la literatura empírica y las posibles políticas e intervenciones asociadas a cada uno de ellos: (i) atractivo del destino; (ii) inseguridad y situaciones de crisis; (iii) infraestructuras; (iv) imagen y promoción del destino; y (v) renta disponible y elasticidad precio de la demanda (BID, 2017, p. 05).

Esses elementos, como veremos, estão presentes no modelo de planejamento executado pelo BID em Mato Grosso do Sul. Desse modo, concordamos com Santana (2006), que, ao discorrer sobre a atuação do BID, aponta que se trata não apenas de um financiador de políticas, mas fundamentalmente um formulador de políticas, sempre em favor das frações de classes dominantes, prescrevendo modelos de gestão. Esta situação é percebida no que tange as políticas e planejamento do turismo, uma vez que o acesso às suas linhas de créditos depende – necessariamente – do atendimento aos requisitos destacados pelo Banco, conforme veremos mais adiante ao analisar o PRODETUR.

Assim, neste capítulo buscaremos compreender as relações entre o BID e a Política Nacional de Turismo, em especial no contexto do PRODETUR, sendo organizado em três subpartes: na primeira, faremos uma apresentação do BID, bem como de seu contexto histórico e funcionamento; na segunda, mapearemos as ações do BID na América Latina e Caribe para o turismo; e, por fim, abordaremos a territorialização do BID no Brasil a partir das ações do PRODETUR.

### 3.1 - Constituição e funcionamento do BID

Criado em 1959, no contexto da Guerra Fria<sup>59</sup>, o BID representou naquele momento a demanda dos países da América Latina e Caribe por uma resposta dos países centrais no combate ao subdesenvolvimento, uma vez que desde o fim da II Guerra Mundial e da criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) como braço do Banco Mundial (BM), maciços investimentos estavam sendo direcionados para a reconstrução dos países devastados pela Guerra, em especial os da Europa Ocidental e o Japão (MELGAREJO, 2017).

Nesse sentido, desde a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 1948, pela Organização das Nações Unidas e, portanto, a consolidação de um “ideário cepalino<sup>60</sup>” quanto às causas do subdesenvolvimento dos países da periferia da América, estes almejavam a constituição de um banco regional para o desenvolvimento.

Ademais, fatos como a Revolução Cubana, em 1959, assim como a proximidade de alguns governos latino-americanos aos ideários da esquerda acabaram por culminar na criação do BID sob chancela dos Estados Unidos, que desde o fim da I Guerra Mundial ocupou papel protagonista na política internacional enquanto potência mundial e estivera à frente da concepção e criação de importantes instrumentos de cooperação internacional, como o BM, BIRD e Fundo Monetário Internacional (FMI). Já no âmbito regional, destaca-se a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e a Aliança para o Progresso (DEITOS, 2000; MELGAREJO, 2017).

Resumidamente, a constituição do BID, de um lado, foi ao encontro de demandas dos países periféricos; de outro, atendeu aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos, em especial numa tentativa de frear o avanço das ideias comunistas no continente. Nesse sentido,

---

<sup>59</sup> Acerca da “nova” ordem mundial – pós II Guerra Mundial – que desencadeou o período denominado Guerra Fria, consultar, dentre outros: SOARES PONTES (1981, p.87-120) e HOBBSAWM (1996). Esse último menciona que: “A peculiaridade da Guerra Fria era a de que, em termos objetivos, não existia perigo iminente de guerra mundial. Mais que isso: apesar da retórica apocalíptica de ambos os lados, mas sobretudo do lado americano, os governos das duas superpotências aceitaram a distribuição global de forças no fim da Segunda Guerra Mundial, que equivalia a um equilíbrio de poder desigual, mas não contestado em sua essência” (HOBBSAWM, 1996, p. 224).

<sup>60</sup> *Grosso modo*, o “ideário cepalino” propunha que a manutenção do sistema internacional de trocas entre os países centrais, industrializados, e os países da periferia, agrário exportadores, ao contrário do que propunha a Teoria Internacional do Comércio, não diminuiria a distância entre esses países, mas aumentaria, uma vez que haveria conforme desenvolvido por Raul Prébich, uma constante deterioração dos termos de intercâmbio, para os países da periferia, o que provocaria uma queda da renda desses países frente aos países de economias centrais (BIELSCHOWSKY, 2000).

Deitos (2000, p. 94) aponta que o BID não se contrapõe ao Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) em termos ideológicos, mas apenas reforça a importância de destinar recursos aos países da região.<sup>61</sup>

Com relação à atuação do BID, Viana e Fonseca (2011, p.201) apontam que nos primeiros anos o Banco apoiou projetos de caráter mais social. Já a partir de meados dos anos de 1960, e em todo os anos de 1970, num contexto de intensificação das políticas desenvolvimentistas, os projetos passaram a privilegiar combate à inflação e crescimento econômico, nos anos de 1980, diante da crise econômica que forçou vários países a decretar moratória. O Banco se viu obrigado a recorrer aos EUA, que ampliou sua participação. Desde então, a atuação da instituição orientou-se pelas reformas neoliberais, diretriz que marcaria toda a década de 1990.

Nesse contexto, a atuação do BID, desde o fim dos anos de 1990, tem sido marcada por um discurso de descentralização, com atuação direta dos Estados Subnacionais, Unidades da Federação, municípios e organizações não governamentais públicas e privadas com projetos para a redução da miséria. Todavia, por ser marcado por um conjunto de normas de gestão, que juntamente com mecanismos de coerção (leia-se: a necessidade do financiamento), em especial no contexto das “reformas neoliberais”, não significam e nem garantem de fato que os projetos se deem de forma descentralizada e com ampla participação da comunidade, uma vez que em sua maioria são executados de modo distante e descompromissado em resolver tais problemas (VIANA; FONSECA, 2011).

O BID não possui capital aberto para instituições privadas, portanto sua propriedade é apenas dos Estados Nacionais que possuem subscrição de ações de capital ordinário do Banco. Atualmente, é composto por 48 países-membros. Destes, 26 são mutuários, ou seja, podem tomar empréstimos junto à instituição. São os chamados “países regionais mutuários”, sendo necessariamente um país da América Latina e Caribe e obrigatoriamente pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA) (BID, 2020a).

Outros 22 países compõem o grupo de “países não mutuários”, ou seja, os que não podem tomar empréstimos junto à instituição, sendo divididos entre o grupo de países regionais e não regionais. No caso destes últimos, devem ser obrigatoriamente pertencentes ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Ressaltamos que embora os países não mutuários não possam tomar empréstimos, os mesmos têm poder de voto, uma vez que cada país-membro é

---

<sup>61</sup> Ver Banco Mundial (2018).

representado por um Governador, que pode votar nas assembleias, assim como são representados nas Diretorias Executivas (BID, 2020a).

O quadro 1 apresenta a relação dos países-membros, a composição das diretorias e o poder de voto desses países.

**Quadro 1: Grupo de Países-membros do BID Regionais e Não Regionais/Mutuários e não Mutuários/Poder de Votação por Governadores e Diretorias Executivas (%) em 2021**

	Composição das 14 Cadeiras Executivas	Poder de votação (%)		
		Conselho de Governadores	Conselho de Administração Executivo	
Países Regionais	Países Membros Mutuários	Argentina	11,354	11,810
		Haiti	0,456	
		Bahamas	0,209	1,518
		Barbados	0,137	
		Guiana	0,162	
		Jamaica	0,577	
		Trinidad e Tobago	0,433	
		Belize	0,117	2,521
		Costa Rica	0,457	
		El Salvador	0,456	
		Guatemala	0,578	
		Honduras	0,457	
		Nicarágua	0,456	
		Bolívia	0,913	2,559
		Paraguai	0,456	
		Uruguai	1,190	
		Brasil	11,354	11,443
		Suriname	0,089	
		Chile	3,119	3,727
		Equador	0,608	
Colômbia	3,119	4,640		
Peru	1,521			
República Dominicana	0,61	7,909		
México	7,299			
Panamá	0,456	3,859		
Venezuela	3,403			
Países Não Regionais	Países Membros Não Mutuários	Canadá	4,001	4,001
		Estados Unidos	30,006	30,006
		Áustria	0,161	4,851
		Dinamarca	0,171	
		Finlândia	0,161	
França	1,896			
Noruega	0,171			

	Espanha	1,964	
	Suécia	0,327	
	Alemanha	1,896	5,024
	Bélgica	0,329	
	China	0,004	
	Israel	0,158	
	Itália	1,966	
	Suíça	0,471	
	Países Baixos	0,200	
	Coréia	0,004	6,049
	República da		
	Croácia	0,050	
	Eslovênia	0,031	
	Reino Unido	0,964	
	Japão	5,000	
	Portugal	0,055	
Fonte: BID, 2020a. Org. BUSCIOLI, 2020.			

O número de votos de cada país é determinado pelo total de ações ordinárias subscritas que cada membro possui. Conforme dados organizados no Quadro 1, na coluna do peso de votação por governadores, os Estados Unidos da América possuem o maior peso, com pouco mais de 33 % do total de votos, acompanhado de Argentina e Brasil, que ocupam a segunda posição, com 11,354% dos votos cada. Na sequência, México, Japão, Venezuela e Colômbia, com totais entre 7 e 3 % do total de votos. Os demais países-membros não ultrapassam 2% dos votos cada um, sendo que a grande maioria possui poder de voto abaixo de 0,5%.

Destacamos, assim, a organização das Diretorias Executivas do Banco, em que os países se organizam em consórcios, aumentando poder de voto do grupo. Todavia, não chega a alterar a posição dos três países com maior poder de voto, que continuam ocupando a presidência das três maiores diretorias, respectivamente, EUA, Argentina e Brasil (BID, 2020a).

Com relação às demais diretorias, observamos que a presidência e vice-presidência são sempre ocupadas pelos dois países com maior poder de voto de cada grupo conforme apresentado na coluna de poder de votos por diretoria executiva do Quadro 1. Essa organização se dá “espontaneamente” pelos países, que buscam aumentar poder de voto em grupo, assim como melhor distribuir seu pessoal técnico, pois cada diretoria é composta por pessoal cedido por seus respectivos Governos (BID, 2020a).

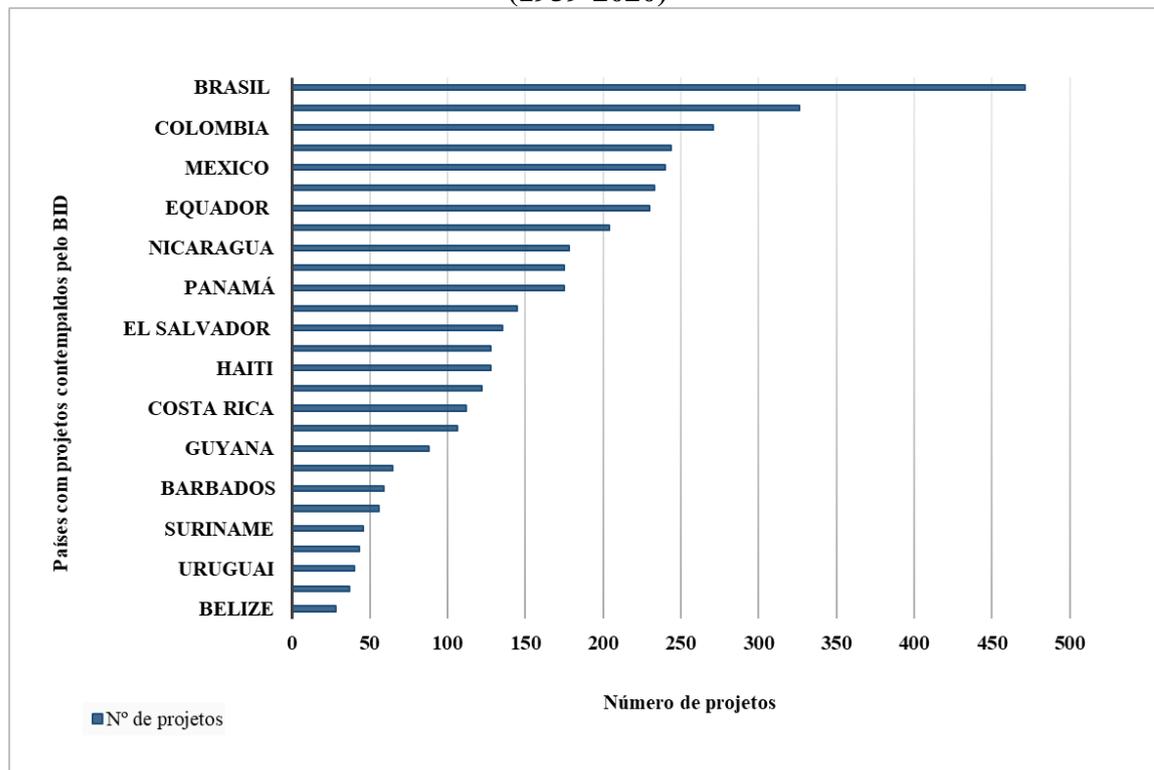
Segundo o BID, essas diretorias possuem papel estratégico no Banco, pois se reúnem, semanalmente, para deliberar sobre “aprovação de propostas de empréstimos e

garantias, políticas, estratégias de país, orçamento administrativo, fixação das taxas de juros e tomada de decisões sobre endividamento e outros assuntos financeiros” (BID, 2020a).

A importância do poder de voto dos Governadores e das Diretorias Executivas nas instâncias deliberativas do Banco se dá principalmente para defender os interesses de seus países de origem, seja na aquisição de empréstimos, definição de linhas e estratégias políticas de desenvolvimento para seus países e para os países da região que atendam a seus interesses econômicos e políticos.

A distribuição do total dos projetos do BID por países da América Latina e Caribe está representada no Gráfico 1.

**Gráfico 1: Distribuição dos Projetos do BID por Países da América Latina e Caribe (1959-2020)**



FONTE: BID 2020c, Org. BUSCIOLI, 2021.

Analisando a distribuição de projetos do BID ao longo de sua série histórica, observamos que Brasil e Argentina, com 11,53% e 7,98%, respectivamente, concentram o maior número de projetos, todavia observamos também que países com baixo poder de voto representam alta incidência de projetos: Colômbia (6,63%), Peru (5,97%), México (5,88%), Bolívia (5,7%), Equador (5,63%). Os demais países do grupo concentram valores abaixo de 5%. Nesse sentido, entendemos como importante considerar a ação dos países com alto poder de voto, membros mutuários ou não, e seus interesses nos países contemplados, o que demandaria o acesso às atas das reuniões de diretorias e demandaria um outro estudo para avançar no entendimento do BID e da territorialização na América Latina e Caribe.

Um ponto importante a se considerar é que desde 1999 o BID divide os países-membros em dois grupos pelo critério da renda *per capita* para distribuição dos recursos de empréstimos entre os grupos, conforme consta no Quadro 2.

**Quadro 2: Organização dos países-membros do BID por grupos de renda e distribuição dos recursos para empréstimos (1595 – 2020)**

Grupo	Categoria de Renda per capita	Países	Total destinado para Empréstimos
Grupo I	Países com maior renda <i>per capita</i>	Argentina Bahamas Barbados Brasil Chile México Trinidad y Tobago Uruguai Venezuela	65%
Grupo II	Países com menor renda <i>per capita</i>	Belice Bolívia Colômbia Costa Rica República Dominicana Ecuador El Salvador Guatemala Haiti Honduras Jamaica Nicarágua Paraguai Peru Suriname	35%

FONTE: BID, 2020d. Org. BUSCIOLI, 2021

Desse modo, o Banco canaliza 35% do volume de empréstimos para os países do Grupo II, composto por aqueles com menor renda *per capita*. Nessa perspectiva, argumenta o BID que se trata de uma medida para garantir a este grupo um volume de empréstimos mesmo que os países que o compõem tenham pouco poder de voto.

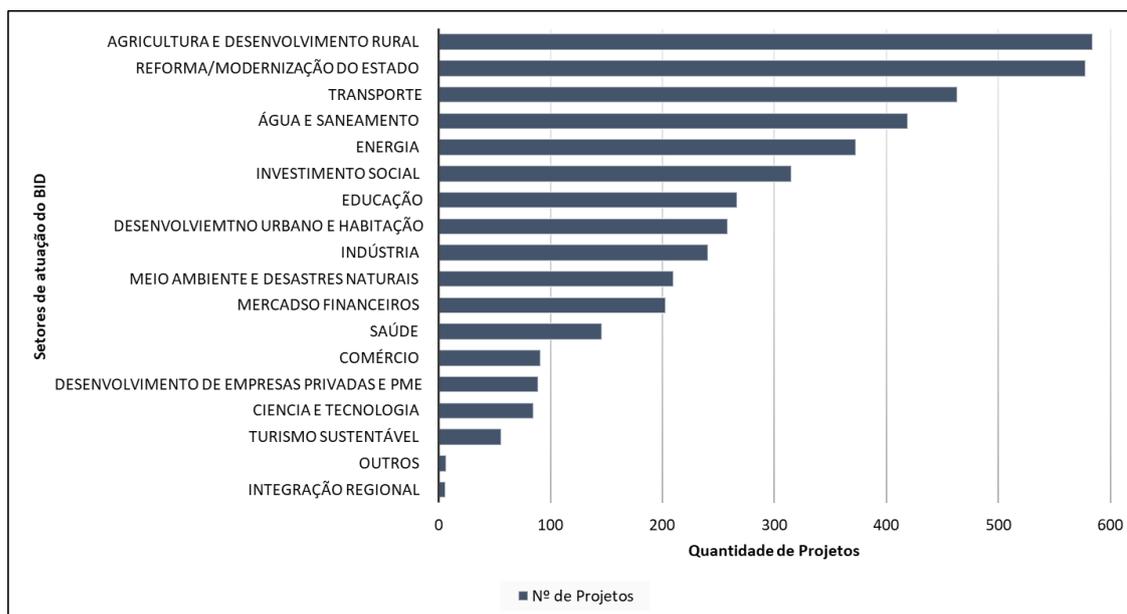
Outro ponto importante é o interesse dos países-membros, em qualquer ordem, (regionais ou não, mutuários ou não), relativo à Política de Aquisição de Bens, Obras e Serviços, que é deliberação das Diretorias Executivas, uma vez que apenas empresas de países-membros podem participar dessas licitações de compras e serviços conforme segue:

Los fondos de financiamiento del Banco pueden ser usados solo para el pago de obras, bienes y servicios contratados con firmas o individuos de países miembros del Banco. Además, en el caso de los bienes, estos deben ser originarios de países miembros del Banco. Los individuos o firmas de países no miembros del Banco no serán elegibles para participar en contratos financiados en todo o en parte con fondos del Banco. Las condiciones para participar deben ser únicamente aquellas que sean esenciales para asegurar que la firma tenga capacidad para llevar a cabo los servicios del contrato de que se trate (BID, 2019, p. 4-5).

Os empréstimos do BID são disponibilizados a partir de 17 setores considerados como estratégicos: Agricultura e Desenvolvimento Rural; Reforma e Modernização do Estado; Educação; Energia; Meio Ambiente e Desastres Naturais; Mercados Financeiros; Saúde; Indústria; Empresas Privadas e Desenvolvimento de PMES; Reforma/Modernização do Estado; Integração Regional; Ciência e Tecnologia; Investimentos Sociais; Turismo Sustentável; Comércio; Transporte; Desenvolvimento Urbano e Habitação; e por fim, Água e Saneamento (BID, 2020b).

A distribuição do total de projetos do BID por setores de atuação é apresentada no Gráfico 2.

**Gráfico 2: Distribuição dos Projetos do BID por Setores de atuação (1959 – 2020)**



FONTE: BID, 2020c, Org. BUSCIOLI, 2021.

A partir dessa distribuição observamos que, dos setores produtivos contemplados pelo BID, o de Agricultura e Desenvolvimento Rural é o que apresenta maior número de projetos, 14,30%, bem à frente de Indústria (5,9%), Mercado Financeiro (4,97%), Comércio (2,23%), Desenvolvimento de Empresas Privadas e Pequenas e Médias empresas (2,18%).

O segundo maior setor em número de atendimentos é o de Reforma/Modernização do Estado com 14,30% do total de projetos, confirmando o apontado por Viana e Fonseca (2011) conforme já pontuamos quanto ao papel dessa instituição na reforma do Estado (leia-se: atendimento aos princípios do neoliberalismo).

Saúde, Educação, Desenvolvimento Urbano e Habitação e Investimento Social acumulam juntos 24,14% do total de projetos, indicando uma forte tendência de atuação do BID nestes setores relacionados aos serviços públicos. Os setores relacionados diretamente a infraestrutura urbana e produtiva, como transporte, água e saneamento, comunicação, energia e Meio Ambiente e Desastres Naturais acumulam mais de 35% do total.

Já os projetos vinculados ao setor de Turismo Sustentável corresponderam a 1,37% do total. De um modo geral, embora esta sigla esteja entre uma das menores, asseveramos que outros projetos financiados pelo BID, principalmente aqueles relacionados ao Desenvolvimento Urbano e Habitação, projetos de revitalização, dentre outros relacionados

diretamente a infraestrutura de saneamento, transporte etc, são considerados inclusive pelo BID como transversais à questão do turismo.

Nesse sentido, afirma Pozzer (2011):

O investimento no patrimônio material [trata-se de projetos de revitalização de centros urbanos] decorre do caráter vislumbrado pelo BID para o patrimônio cultural de agente motor do desenvolvimento socioeconômico, sobretudo por intermédio do turismo e da valorização imobiliária. Desse modo, são focos de financiamento do BID apenas os patrimônios culturais que, de alguma maneira, causem impactos nas atividades turísticas e localizadas nos centros urbanos (POZZER, 2011, p. 54).

O *Marco Setorial do Turismo* do BID traz importantes considerações quanto à perspectiva do BID para o Turismo, apontando que esta atividade pode contribuir como tema transversal de mitigação dos problemas das mudanças climáticas, assim como:

[...] mejora de la sostenibilidad ambiental de la Región, impulso a la equidad de género y la diversidad, y refuerzo de la capacidad institucional sectorial, así como a los tres desafíos estructurales de la Región: (i) disminución de la exclusión social y la desigualdad; (ii) mejora de la productividad e innovación de la Región; y (iii) avances en la integración regional (BID, 2017, p. 02).

Desse modo, esses dados dão indicativos da atuação e dos objetivos do BID, os quais, de um modo geral, são programas que buscam promover um ajustamento espaço-temporal, a partir da implantação de “sistema de fixos e fluxos”, tais como os descritos por Santos, M. (2007):

Os fixos são econômicos, sociais, culturais, religiosos, etc. Eles são, entre outros, pontos de serviço, pontos produtivos, casas de negócios, hospitais, casas de saúde, ambulatórios, escolas, estádios, piscinas, e outros lugares de lazer. Mas se queremos entender a cidade não apenas como um grande objeto, mas como um modo de vida, há que distinguir entre os fixos públicos e os fixos privados. Estes são localizados segundo a lei da oferta e da procura, que regula também os preços a cobrar. Já os fixos públicos se instalam segundo os princípios sociais, e funcionam independentemente das exigências do lucro (SANTOS, M. 2007, p. 142)

Assim, na perspectiva do BID, há uma relação direta entre a infraestrutura turística e urbana, e os fatores que influenciam a decisão dos turistas pelo destino. De modo que o BID elege cinco pontos importantes a serem considerados: “i) atractivo del destino; (ii) inseguridad y situaciones de crisis; (iii) infraestructuras; (iv) imagen y promoción del destino;

y (v) renta disponible y elasticidad precio de la demanda (BID, 2017, p. 05)”. Os itens três e quatro estão entre os principais eixos financiados pelos projetos aprovados pelo BID.

Quanto aos impactos econômicos, tal Marco apresenta uma importante contribuição, a de que os impactos econômicos dos gastos turísticos são diretamente relacionados à estrutura produtiva geral do país, ou seja, países com grande dependência de importação de produtos para atender às necessidades dos visitantes tendem a ter menores impactos da atividade em seus territórios. Ainda sobre os impactos econômicos da atividade, seguem orientando:

La evidencia sugiere, por tanto, que los tomadores de decisión sectorial tienen que asignar esfuerzos y recursos a conocer el mercado y la estructura del gasto de cada segmento de demanda actual y potencial, a fin de entender su relación con la dinámica de la economía del destino y los impactos que se pueden generar en cada caso, priorizando aquéllos que proporcionen un mayor multiplicador. Los factores relacionados con la estructura del gasto más frecuentemente mencionados en la literatura y que conviene tomar en cuenta a la hora de priorizar un tipo de gasto frente a otro, son: (i) el nivel de prepago de los servicios turísticos desde el lugar de origen; (ii) la pernoctación o no en el destino; (iii) el tipo de alojamiento en el destino; y (iv) variación del gasto inter-estacional de los visitantes (BID, 2017, p. 12).

Ao longo de todo o documento do *Marco Setorial do Turismo*, observamos que se buscou evidenciar os efeitos positivos do turismo enquanto vetor de desenvolvimento econômico, seja pela geração de emprego, pelo efeito multiplicador dos gastos turísticos, dos efeitos positivos quanto à possibilidade de conservação ambiental, redução das desigualdades de gênero, indicando que, uma vez não alcançados tais efeitos, trata-se de falhas no planejamento.

O documento indica a importância de políticas específicas para que os grupos e setores mais vulneráveis possam ser beneficiados pelos impactos econômicos do turismo, que englobam treinamento profissional, acesso ao crédito, garantias de propriedade privada, acompanhamento técnico e incentivo às empresas para realizar programas de responsabilidade profissional (BID, 2017, p. 20).

De modo geral, segue-se a mesma perspectiva quanto à questão ambiental. Após indicar os principais impactos positivos e negativos da atividade relativos ao meio ambiente, o documento discorre sobre os principais instrumentos para mitigar tais impactos, indicando que a degradação ambiental é produto de uma má aplicação desses instrumentos: “Sin embargo, el éxito de estos instrumentos de planificación y gestión ambiental se está viendo

limitado por una implementación inadecuada, observada tanto en países desarrollados como en desarrollo” (BID, 2017, p. 26).

Não se trata aqui de uma análise quanto à eficiência de tais políticas para as questões sociais, econômicas e ambientais. Essa análise demandaria outras técnicas e metodologias de pesquisa. Trata-se, na verdade, de compreender a percepção do BID quanto ao papel do turismo enquanto indutor do dito “desenvolvimento sustentável”. Assim, o BID apresenta o turismo sustentável como fato e argumenta que, quando não alcançada a sustentabilidade, foi em decorrência de falhas no planejamento, e/ou na execução do plano.

Nesse sentido, segue uma visão tecnicista do planejamento, como se este sempre estivesse a favor de um bem comum, um bem maior – a sustentabilidade, a geração de renda, a inclusão social, entre outros elementos também percebidos nas análises da Política Nacional de Turismo. Nossa visão quanto ao papel do planejamento para garantir as condições de reprodução do Capital e, portanto, todas as contradições inerentes a esse processo, foi expressa no capítulo I desta tese, todavia, a fim de elucidar essa questão, citamos Santos, M. (1979), que estudando essa problemática menciona:

A lista das causas do subdesenvolvimento e da pobreza no Terceiro Mundo não pode estar completa antes que se dê devida ênfase à importância do papel desempenhado pelo planejamento. [...] Sem o planejamento teria sido impossível atingir-se uma intromissão tão rápida e brutal do grande capital nessas nações. Não cremos que seja exagero afirmar que o planejamento tem sido um instrumento indispensável à manutenção e agravamento do atraso dos países pobres, assim como ao agravamento ou à exacerbação de disparidades sociais (SANTOS, M., 1979, p. 5).

Ainda na perspectiva apresentada pelo autor supracitado, acrescentamos o papel desempenhado por esses organismos supranacionais em garantir as condições para que o planejamento promova o justo espaço-temporal necessário para a (re)produção do Capital, que espacialmente se manifesta em um “Desenvolvimento Geográfico Desigual” tal como o proposto por Harvey (2018) e abordado também no Capítulo I desta tese.

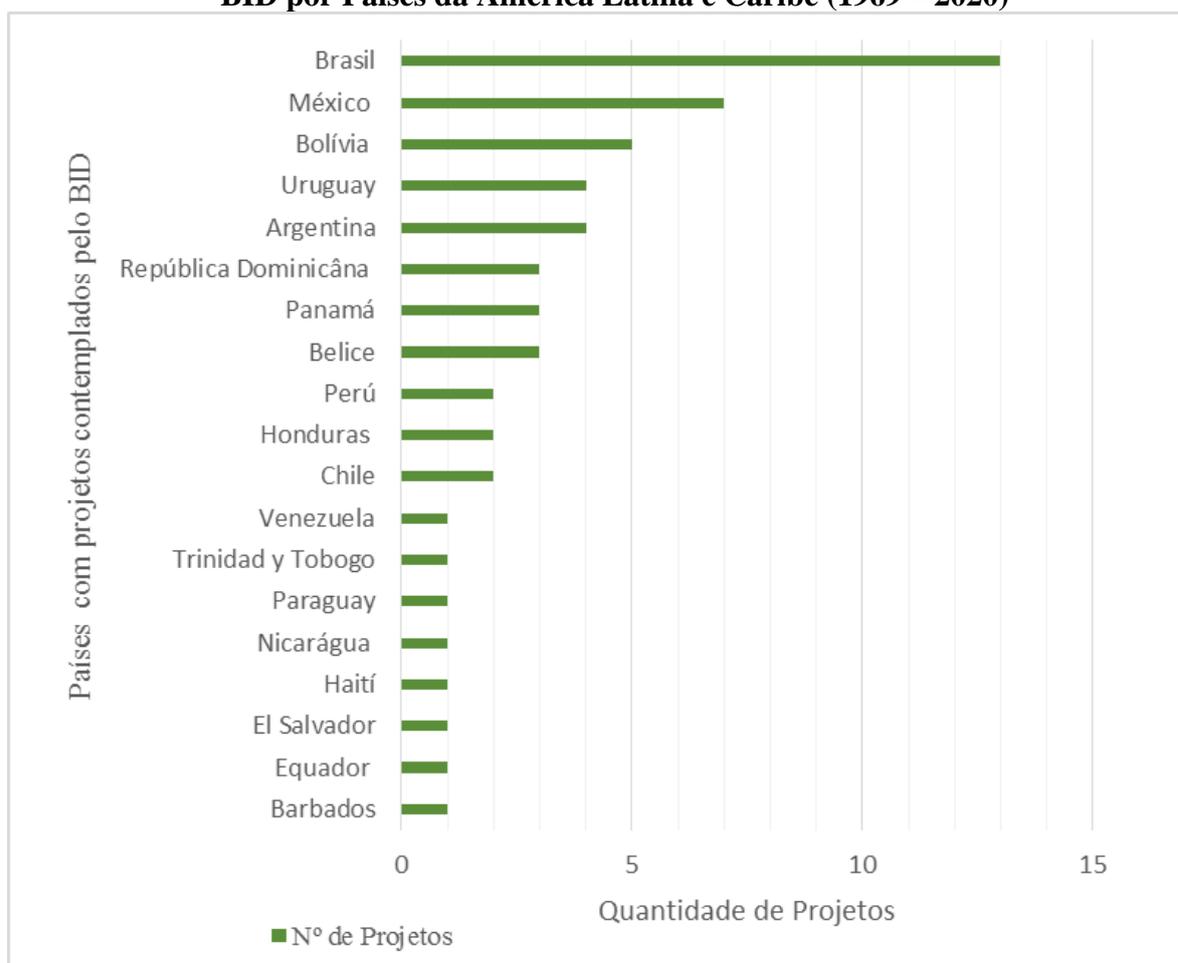
Desse modo, no próximo tópico buscaremos compreender a estratégia de territorialização dos programas do BID para o Turismo no Brasil a partir do PRODETUR, principal programa de implantação de infraestrutura turística no País com financiamento externo.

### 3.2 - O BID e o Financiamento de Projetos de desenvolvimento Turísticos no Brasil: O caso do PRODETUR

Conforme discorremos no tópico anterior, o BID desempenha um importante papel de financiador externo de programas de ajustamento espaço-temporal no contexto latino-americano e caribenho.

Neste sentido, BID (2020d) aponta que foram realizadas inversões de mais de 2,5 bilhões de dólares no setor de Turismo Sustentável, distribuídos em um total de 56 projetos na área da atuação do BID. Territorialmente, a distribuição desses projetos pode ser observada no Gráfico 3.

**Gráfico 3: Distribuição dos Projetos do Setor de Turismo Sustentável aprovados pelo BID por Países da América Latina e Caribe (1969 – 2020)**



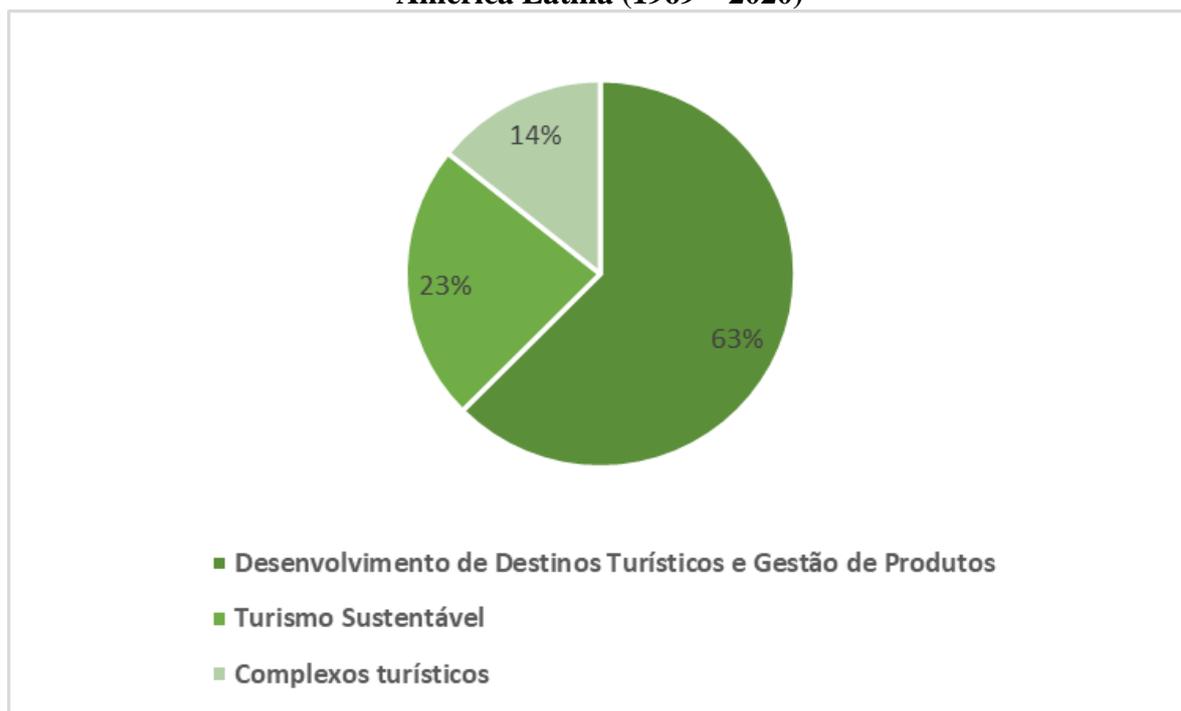
FONTE: BID 2020d, Org. BUSCIOLI, 2021.

Observando o Gráfico 3, pode-se perceber uma concentração territorial dos projetos em turismo financiados pelo BID, uma vez que mais de 50% do total de projetos estão concentrados nos cinco primeiros países com mais projetos. Destes, apenas o Brasil concentrou mais de 23% dos projetos.

Nessa mesma perspectiva, observamos que dos 8 países com concentração de projetos abaixo da média, 2,95%, concentraram menos de 15% do total. Observando o Quadro 1, com exceção da Venezuela, que possui um capital ordinário de 3,4%, todos os demais países desse grupo não passam de 1% do capital ordinário do Banco, o que pode ser um indicativo quanto à importância do poder de voto nos conselhos do BID.

Os projetos do Setor de Turismo Sustentável estão distribuídos em três subsetores, conforme apresentado no Gráfico 4.

**Gráfico 4: Distribuição dos Projetos do Setor de Turismo Sustentável por subsetores na América Latina (1969 – 2020)**



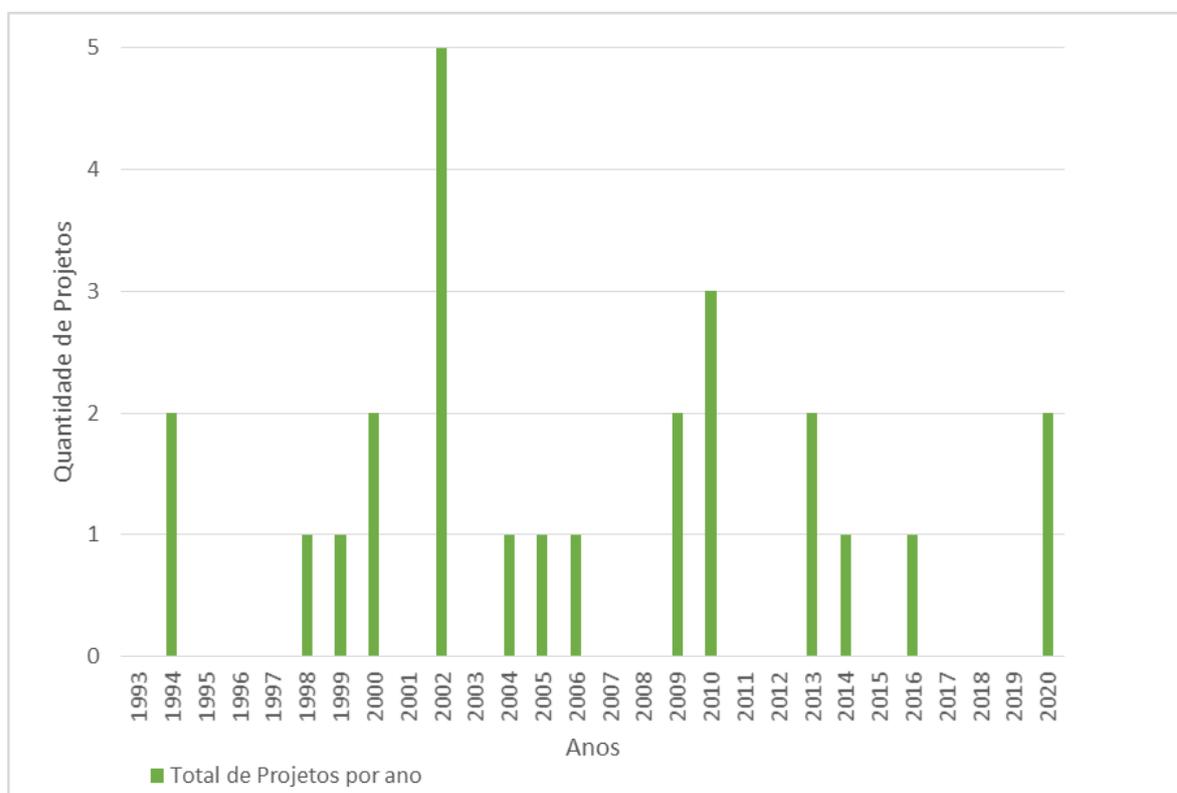
FONTE: BID 2020d, Org. BUSCIOLI, 2021.

Desenvolvimento de Destinos Turísticos e Gestão de Produtos corresponde ao subsetor com maior número de projetos. Totalizando mais de 62% dos projetos, o PRODETUR se enquadra nesse subsetor, de modo que todos os projetos aprovados para o Brasil estão enquadrados nesse subsetor.

O primeiro projeto relacionado ao setor de turismo financiado pelo BID foi em 1969, na República Dominicana. Por sua vez, no Brasil, identifica-se um primeiro projeto, em 1993. Tratava-se de uma Conferência sobre a contribuição do turismo para o desenvolvimento, do tipo cooperação técnica, todavia este projeto foi cancelado. Desse modo, o primeiro projeto executado no Brasil pelo BID ocorreu em 1994 e tratava-se de um projeto com o intuito de dar suporte à montagem do PRODETUR/NE, que viria a ser o principal e maior programa de turismo com financiamento do BID no País (BID, 2020d).

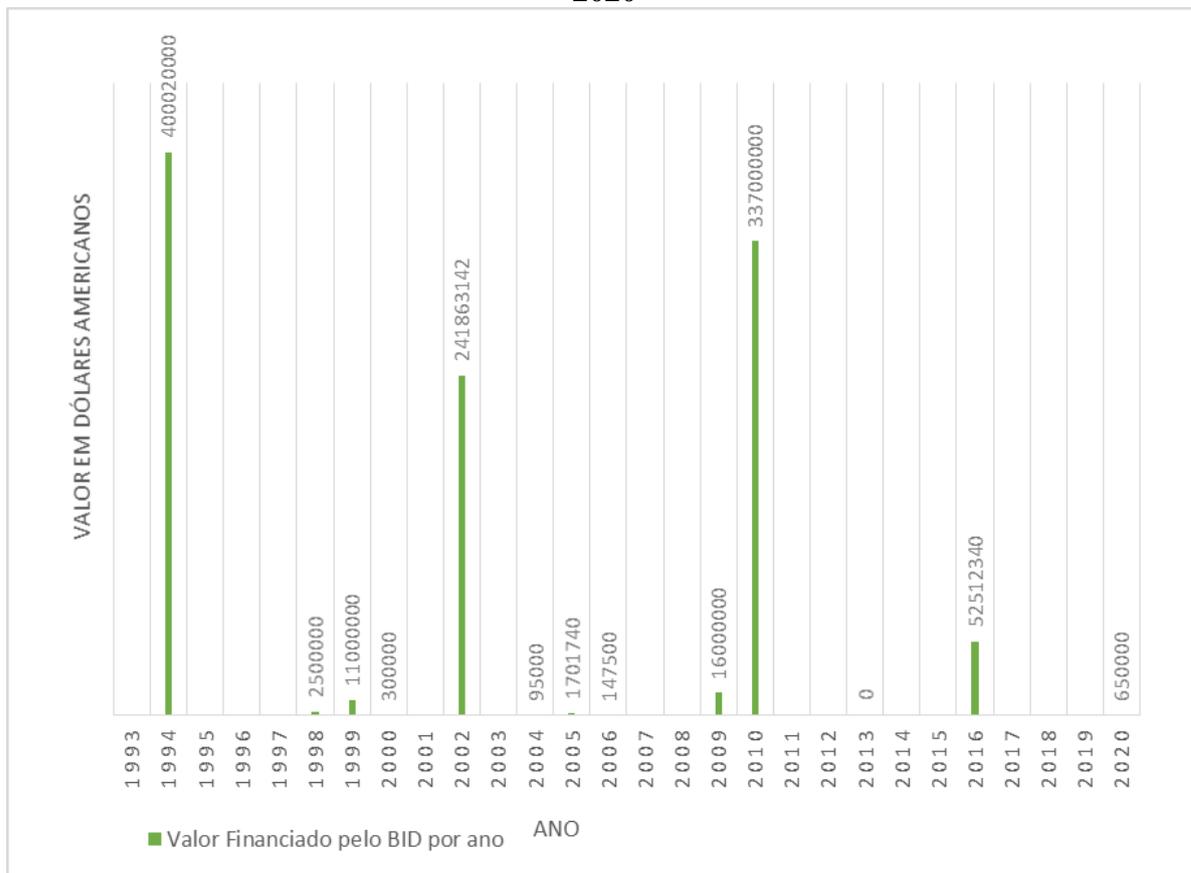
A evolução, por ano, dos projetos financiados pelo BID para o Setor de Turismo no Brasil é apresentada no Gráfico 5, assim como os montantes financeiros financiados são apresentados no Gráfico 6.

**Gráfico 5: Projetos do Setor de Turismo Sustentável no Brasil – 1993-2020**



FONTE: BID 2020e, Org. BUSCIOLI, 2021.

**Gráfico 6: Valor financiado por ano no Setor de Turismo Sustentável no Brasil - 1993-2020**



FONTE: BID 2020e, Org. BUSCIOLI, 2021.

Nestes dois gráficos consideramos apenas os projetos aprovados, tanto concluídos quanto em fase de implementação, excluindo, desse modo, os projetos cancelados. Com apoio dos Gráficos 5 e 6, observamos que 1994, 2002 e 2010 foram os anos que apresentaram maior volume tanto de projetos quanto de valor de financiamento. Em 1994, constatamos dois projetos ligados ao Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE I); em 2002, cinco projetos, sendo que o de maior valor é do PRODETUR NE II. Juntos, esses dois projetos, PRODETUR/NE I e II, compõem o maior volume de financiamento do BID para o turismo em território brasileiro. Conforme já apontamos, trata-se do principal e maior programa turístico nacional.

Em 2010, celebrou-se o PRODETUR Nacional, segundo maior investimento do BID no setor de turismo em território brasileiro. Trata-se de um programa do Governo Federal que intentava ampliar a experiência do PRODETUR/NE I e II no conjunto do território nacional. De fato, conforme já apontamos, outras experiências de ampliação desse Programa para as demais macrorregiões do País vinham sendo implantadas, todavia, além dos projetos e

investimentos diretos do MTur, entre 2010 e 2016 todos os projetos aprovados e financiados pelo BID estiveram abarcados no que se convencionou chamar de guarda-chuva do PRODETUR Nacional. Trata-se de projetos enviados por Municípios e Estados ou Regiões Turísticas. Ao Ministério do Turismo ficaria o papel de coordenação nacional e facilitador dos trâmites junto ao BID no contexto do Plano Nacional de Turismo (PNT), período de 2007 a 2014 (PRODETUR/NACIONAL - MS, 2014).

Nesse sentido, o PNT conta com o Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR NACIONAL) que é uma Linha de Crédito Condicional (CCLIP) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e inclui ações nos âmbitos regional, estadual e municipal, tendo por objetivo contribuir para o fortalecimento da Política Nacional de Turismo, bem como consolidar a gestão turística cooperada e descentralizada, avançando rumo a um modelo de desenvolvimento turístico a partir do qual os investimentos dos governos estaduais e municipais respondam tanto às especificidades próprias como a uma visão integral do turismo no Brasil (PRODETUR/NACIONAL - MS, 2014, p.167).

Desse modo, a distribuição territorial, os valores, a evolução por ano e o tipo de projeto aprovado pelo BID para o setor de turismo no Brasil podem ser observados no Quadro 3.

**Quadro 3: Evolução por ano e Distribuição Territorial dos Projetos financiados pelo BID no Setor de Turismo Sustentável no Brasil – 1994-2020**

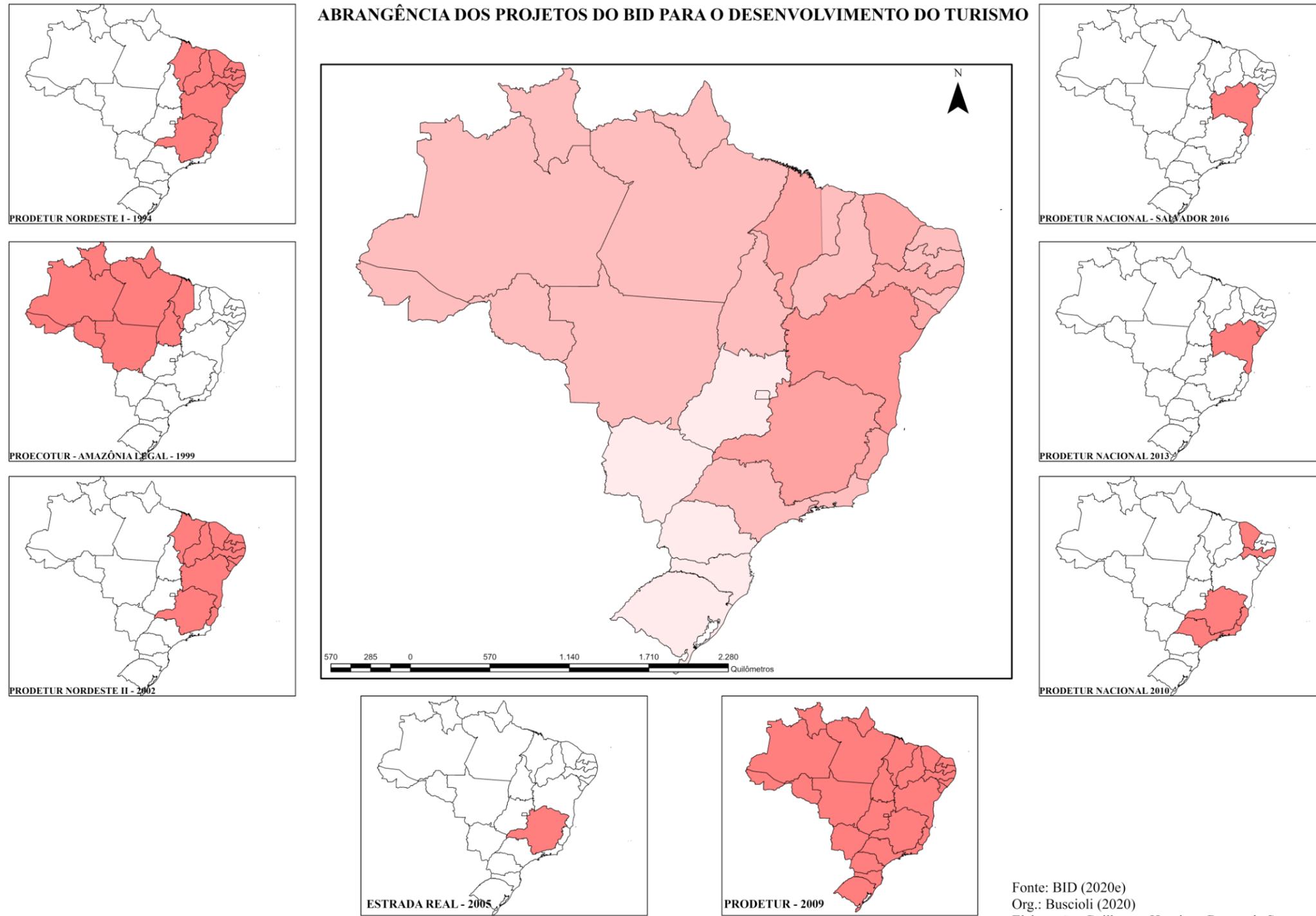
Ano	Nome do Programa	Área de Atuação	Valores em mil Dólares Americano	Tipo de Operação	Fase
1994	APOIO ao PRODETUR	Estados da Região Nordeste, MG e ES	30.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
1994	PRODETUR - NE I	Estados da Região Nordeste, MG e ES	400.000.000,00	Operação de Empréstimo	Concluído
1998	Sistema de Certificação para o turismo	Território Nacional	2.500.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
1999	PROECOTUR	Amazônia Legal	11.000.000,00	Operação de empréstimo	Concluído
2000	Desenvolvimento Turístico do Rio de Janeiro	RJ, SP, ES, MG	150.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2000	Avaliação do Desenvolvimento Turístico de Porto Seguro	BA, Porto Seguro	150.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2002	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Minas Gerais	MG	150.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2002	Desenvolvimento Turístico Sustentável	Território Nacional	18.142,00	Cooperação Técnica	Concluído
2002	PRODETUR NE II	Estados da Região Nordeste, MG e ES	240.000.000,00	Operação de Empréstimo	Concluído
2002	Certificação de Turismo Sustentável	Território Nacional	1.675.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2002	Turismo e Meio Ambiente	Território Nacional	20.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2004	Preparação Turismo, Rede de Pequenas e Médias Empresas Estrada Real	MG	95.000,00	Cooperação Técnica	
2005	Preparação Turismo, Rede de Pequenas e Médias Empresas Estrada Real	MG	1.701.740,00	Operação de Empréstimo	Concluído

2006	Programa para Integração de Cultura e Turismo na Bahia	BA	147.500,00	Cooperação Técnica	Concluído
2009	Dinamização do Turismo e Sustentabilidade Ambiental no Rio São Francisco- AL e SE	AL e SE	1.000.000,00	Cooperação Técnica	Concluído
2009	Apoio ao Programa PRODETUR Nacional	Território Nacional	15.000.000,00	Operação de Empréstimo	Concluído
2010	PRODETUR Nacional / CE	CE	150.000.000,00	Operação de Empréstimo	Concluído
2010	PRODETUR Nacional / PE	PE	75.000.000,00	Operação de Empréstimo	Concluído
2010	PRODETUR Nacional / RJ	RJ, SP, ES, MG	112.000.000,00	Operação de Empréstimo	Implantação
2013	PRODETUR Nacional / BA	BA	50.822.905,00	Operação de Empréstimo	Implantação
2013	PRODETUR Nacional / SE	SE	60.000.000,00	Operação de Empréstimo	Implantação
2016	PRODETUR Nacional / Salvador - BA	Salvador - BA	52.512.340,00	Operação de Empréstimo	Implantação
2020	Apoio a Elaboração de um Plano de Recuperação do Setor de Turismo do Brasil Frente aos Impactos da Pandemia do Covid-19	Território Nacional	400.000,00	Cooperação Técnica	Implantação
2020	Apoio a Elaboração de um Plano de Recuperação do Setor de Turismo do Estado de São Paulo Frente aos Impactos da Pandemia do Covid-19	SP	250.000,00	Cooperação Técnica	Implantação

FONTE: BID 2020e, Org. BUSCIOLI, 2021

No Mapa 3, representamos a espacialização dos projetos relacionado aos acordos de empréstimos, que são aqueles responsáveis principalmente por financiar a produção de infraestruturas físicas para promover o ajustamento espaço temporal para a (re)produção do Capital turístico no Brasil.

Mapa 3: Territorialização dos projetos do BID para o setor de turismo no Brasil (1993 – 2020)



Juntos, os acordos de empréstimos no setor de turismo para o Brasil somaram mais de 116 milhões de dólares americanos, o que corresponde a mais de 99% do total das inversões do BID para o Turismo no Brasil. Observamos que a Macrorregião Nordeste é a principal beneficiada pelas inversões do BID no setor de turismo nacional. Considerando os dois projetos com amplitude em toda a região, PRODETUR/NE I e II, e os demais empréstimos firmados pelo pelos estados de Ceará, Pernambuco, Bahia, Sergipe e pela capital baiana Salvador, os recursos destinados a esta macrorregião somam mais de 88% do total dos recursos para o turismo no Brasil.

Individualmente, o Estado do Ceará foi o que consolidou empréstimo de maior valor entre os estados nordestinos, \$15.000.000,00 de dólares americanos, o que corresponde a aproximadamente 15% dos empréstimos brasileiros nessa linha de crédito do BID; seguido de Pernambuco, que corresponde a mais de 7% dos empréstimos; os demais estados e a capital baiana correspondem cada um a aproximadamente 5% do total dos empréstimos. Nesse caso, Salvador foi a única capital brasileira a consolidar operações de crédito nessa linha junto ao BID.

Contaram ainda com operações de crédito do BID os estados de Minas Gerais, Amazônia e Rio de Janeiro. No caso dos dois primeiros, trata-se de projetos anteriores ao PRODETUR Nacional, sendo o de MG ligado à estruturação do turismo ao longo da Estrada Real. Enquanto o PROECOTUR, Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, faz parte da primeira geração de projetos estruturados e financiado pelo BID com o fito de estruturar essa região para o ecoturismo.

No que se refere a esse processo de planejamento e implantação de infraestrutura turística no Brasil após os anos de 1990, Cruz (2006) afirma tratar-se de um movimento do Estado em implantar e recuperar (modernizar) sistemas de objetos para valorizar o espaço com o escopo de atrair o Capital, neste caso, turístico. Desse modo, discorre a autora:

[...] o Estado é quem realiza a primeira seleção espacial de lugares/regiões que devem ser contemplados por seus programas de desenvolvimento do turismo. Neste caso, o Nordeste, ou melhor, o litoral nordestino está, desde o início deste processo, no centro dessas políticas [...] A mesma lógica está se impondo à Amazônia, por meio do PROECOTUR [...] e às outras macrorregiões brasileiras. O PRODETUR-NE é, todavia, aquele que se encontra em estágio mais avançado de implementação (CRUZ, 2006, p. 344-355).

Dantas (2013) realiza importante estudo sobre os investimentos turísticos no Nordeste a partir do PRODETUR/NE I e II, PRODETUR Nacional e Programa de Aceleração

do Crescimento (PAC). Observa-se neste estudo que a Bahia é a Unidade da Federação que mais concentrou investimentos oriundos desses três programas, seguida de Ceará e Pernambuco. Conforme consta neste estudo, os principais componentes contemplados por esses projetos foram: aeroportos, transporte rodoviário (reforma e ampliação da rede viária), saneamento básico, proteção e restauração de patrimônio histórico, capacitação profissional e projetos de proteção ambiental. De um modo geral, no capítulo II, já discurremos sobre algumas questões quanto aos PRODETUR/NE I e II.

Destacamos que em termos de regionalização e atuação do programa, o PRODETUR nacional foi o único programa que atuou sobre todo o território nacional, todavia, conforme já destacamos, e evidenciaremos no capítulo IV, a lógica de investimentos se dá de forma concentrada.

Observamos ainda no Quadro 3 que mais de 54% dos projetos financiados pelo BID eram acordos de Cooperação Técnica, ou seja, projetos que buscam contribuir com a produção de conhecimento técnico/teórico, estudos de pré-projeto, neste caso destacando-se aqueles vinculados à constituição de grandes projetos como PRODETUR/NE I e II, PRODETUR Nacional; além de recursos para promoção de seminários e encontros para debater o turismo enquanto vetor de desenvolvimento. E, por fim, os dois últimos aprovados em 2020 têm por objetivo estruturar um plano de recuperação do setor de turismo afetado pelos impactos da Pandemia de Covid-19.<sup>62</sup>

Diante deste panorama mais geral, quanto à atuação do BID no contexto brasileiro, mas também latino-americano, compreendemos que o BID não apenas financia, mas igualmente define as políticas públicas de turismo, uma vez que estabelece os parâmetros a serem seguidos para se alcançar tais empréstimos. Não se trata de dizer que os órgãos responsáveis por estabelecer a política do turismo – atualmente, o Ministério do Turismo – apenas chancele as proposições do BID, mas que, de um modo geral, o “modelo de planejamento do turismo” em território nacional segue diretrizes e padronizações definidas pelo BID enquanto financiador, ou seja, tal como apontado por Arantes (2004) trata-se de um “ajuste intelectual”.

No contexto sul-mato-grossense, essa questão também se coloca, conforme disposto em documentos oficiais do planejamento nesta passagem do PRODETUR Nacional – MS:

---

<sup>62</sup> A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou desde o dia 11 de março que o mundo estava passando por uma pandemia de Covid-19, doença causada pelo coronavírus (SARS-CoV-2) em função do grande número de contaminados em todo o planeta (UNA-SUS, 2020).

Ressalta-se que a elaboração da AAE (trata-se da Avaliação Ambiental Estratégica)<sup>63</sup> em concomitância com os seus respectivos Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), constitui-se em requisito de salvaguardas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (PRODETUR/NACIONAL - MS, 2014, p.249).

Ao tratar especificamente do planejamento do Polo Turístico Serra da Bodoquena no contexto do PRODETUR Nacional – MS, temos a seguinte afirmação:

A AAE para o Polo Turístico Serra da Bodoquena consiste de um processo formal de avaliação dos possíveis impactos ambientais das decisões estratégicas de políticas, planos e programas para a região, tendo como base de avaliação o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Trata-se de recomendação expressa no Manual de Gestão Socioambiental do PRODETUR Nacional, bem como atende exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principal financiador dos recursos para implementação das iniciativas apontadas no PDITS. (PRODETUR/NACIONAL - MS, 2014, p. 23).

Ainda nessa perspectiva, o Diretor de Desenvolvimento do Turismo e Mercado da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDTUR), Geancarlo de Lima Merighi, em entrevista concedida em 2018, destacou que, embora Mato Grosso do Sul (MS) não tenha acessado empréstimos diretamente do BID pelo PRODETUR, este em papel importante no planejamento e ordenamento do turismo no MS, uma vez que a partir do PRODETUR/SUL-MS e PRODETUR/Nacional-MS passou-se a realizar o planejamento nos parâmetros estabelecidos pelo Ministério do Turismo (MTur), contando também com apoio técnico e acesso a linhas de crédito para contratação de pessoal (Geancarlo de Lima Merighi em entrevista a Buscioli, 2018).

Quanto aos parâmetros de planejamento estabelecidos pelo MTur, cabe destacar que estão em conformidade com os parâmetros estabelecidos pelo BID para concessão de empréstimos, ou seja, seguem diretrizes estabelecidas pelo Banco em especial para garantir um padrão de desenvolvimento, neste caso o “desenvolvimento sustentável”. Especificamente quanto ao PRODETUR, o MTur disponibiliza um manual a ser seguido por estados e municípios que buscam alcançar as linhas de financiamento do programa. Nesse documento

---

<sup>63</sup> Trata-se de uma: “avaliação prévia, equivalente, em certa medida, àquela feita para projetos, obras ou atividades. Entretanto, o grande potencial da AAE está em influenciar a própria formulação de PPP [Políticas, Planos e/ou Programas, Projetos e/ou programas], e não em fazer uma avaliação voltada apenas a mitigar alguns efeitos adversos. Não se trata, portanto, de um "teste" para aprovação ou legitimação de PPP, nem da mera verificação de consequências após sua formulação” (SÁNCHEZ, p. 168, 2017).

apresenta-se um passo a passo do processo de planejamento com as exigências mínimas a serem atendidas. Trata-se de atendimento de normativas internas ao Brasil assim como normativas estabelecidas pelo BID (BRASIL, [2007?]).

Em Mato Grosso do Sul, um conjunto de programas, projetos e estudos foram elaborados no contexto do PRODETUR Nacional para Mato Grosso do Sul. Referimo-nos aos Planos de Marketing, de Avaliação Ambiental Estratégica e Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PIDTS), conforme veremos no capítulo IV.

## *CAPÍTULO IV*

## CAPÍTULO IV - O ESTADO, O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO DA ATIVIDADE TURÍSTICA EM MATO GROSSO DO SUL

A deliberada atuação do Estado no espaço sul-mato-grossense tem sido uma constante histórica. Exemplarmente, podemos mencionar a criação da Fundação Brasil Central (FBC) no Governo Vargas, em 1943, sob o contexto do plano “Marcha para Oeste”, tendo como principal missão “incorporar” o interior do Brasil – através do modal rodoviário – ao restante da economia e do espaço nacional.<sup>64</sup>

Podemos mencionar, igualmente, a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU), criada em 1951 e que no dizer de Souza (2002, p. 33):

[...] nasce como um órgão que visa disciplinar e orientar o planejamento de empreendimentos necessários ao desenvolvimento integral da área compreendida pela Comissão. Para tanto, inicialmente, a preocupação foi o estudo da sua área de jurisdição em todos os seus aspectos, com ênfase no estudo dos rios. Em seguida, passou-se a cuidar de projetos de desenvolvimento, o que acabou levando à criação de um Departamento de Planejamento Econômico e Social para executar os estudos básicos. Deste modo, a CIBPU, cuja receita era proveniente de dotações consignadas nos orçamentos das Unidades Federativas mantenedoras, procedeu, a uma série de estudos da região, tendo em vista aspectos geológicos, hidrológicos, econômicos e sociais de modo a bem selecionar pólos onde o desenvolvimento deve ser incentivado e amparado. A consulta a documentos produzidos pela Comissão mostra que os seus trabalhos se resumiam em proceder a estudos básicos e selecionar os empreendimentos – demonstrando sua viabilidade -, além da elaboração de certos projetos específicos a serem executados. Ainda com relação a CIPBU, torna-se importante, mesmo que de forma sucinta, destacar alguns aspectos: primeiro, em seus diversos estudos econômicos e de possibilidades industriais no território da Bacia, a assistência financeira do *Estado* à iniciativa privada era sempre considerada como fundamental para estimular a industrialização. Segundo, em um desses estudos (1956, p.282), aparece a questão da desconcentração industrial como um imperativo básico na defesa de um país (SOUZA, 2002, p. 33).

Já na conjuntura dos Governos Militares a criação da SUDECO – através da Lei Nº 5.365, de 1 de dezembro de 1967 – em substituição à Fundação Brasil Central<sup>65</sup> marcou um período de intensa atuação do Estado por meio de planejamento regional relacionado à lógica

<sup>64</sup> Abreu (2000, p.66) concebe a criação da FBC como parte do processo de ocupação do território nacional. Assim, essa instituição serviu para “orientar uma política rodoviária de eixos de penetração voltada para a ‘integração’ e o escoamento da produção, ligando a região [Centro-Oeste] a São Paulo.”

<sup>65</sup> A Fundação Brasil Central fora instituída nos termos do Decreto-Lei Nº 5.878/1943.

predominante na época, de definição e implantação de polos de desenvolvimento<sup>66</sup> como estratégia de estimular a industrialização no interior do País, assim como de reduzir as desigualdades regionais tendo como base ideológico-discursiva a construção do “Brasil Potencia”<sup>67</sup>.

Em períodos mais recentes, nos Governos FHC I (1995/98) e II (1999-2002), foi lançada a política dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, pautada – segundo narrativa governamental – em novos referenciais teóricos e inclusive um novo conceito de desenvolvimento, agora sustentável<sup>68</sup> e concebido como alternativa, assim como estando, no dizer governamental, à frente da estratégia da polarização.<sup>69</sup>

Todavia, como característica básica em ambos os períodos, manteve-se a concentração de investimentos nos espaços antes elevados à condição de Polos ou mesmo de corredores de exportação – referenciados no II PND (1975/79) – produzindo uma dinâmica espacial marcada pela concentração regional reforçada pela ação do Estado (ABREU, 2001; SOUZA, A. O., 2002; BUSCIOLI, 2010).

Ainda no contexto das políticas de desenvolvimento regional mais recentes, nos Governos Lula I e II (2003/10) observou-se uma retomada da questão regional ao centro do debate político, relacionada precipuamente ao discurso de redução das desigualdades regionais e da importância da ação do Estado no combate a tais desigualdades, conforme explicitado no Plano Plurianual de Investimentos (PPA 2004–2007), ao apontar que a estratégia de desenvolvimento de longo prazo estaria pautada em: “[...] inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais [...]” (BRASIL, 2003c, p. 17).

---

<sup>66</sup> Camargo Júnior discursando em sua posse como primeiro superintendente da SUDECO assevera que: “*Em regiões subdesenvolvidas, como o Centro-Oeste, os recursos disponíveis são escassos e os objetivos concorrentes. É necessário, por isso, que se escalone sua aplicação atendendo às prioridades convenientes. Devem ser definidas áreas prioritárias, capazes de desenvolvimento global, para funcionarem como polos de estruturação econômica e social do Centro-Oeste.*” Portanto, é possível argumentar que, desde sua criação, as ações desta Superintendência estiveram sustentadas na teoria dos polos” BRASIL. Ministério do Interior (1968, p.33) *apud* SOUZA (2002, p.85).

<sup>67</sup> Para um aprofundamento dessa temática, consultar dentre outros: Abreu (2002); BECKER, B. K. Modernidade e gestão do território no Brasil: da integração nacional à integração competitiva. São Paulo: In: Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 31, p. 47-56, 1991.

<sup>68</sup> Desde o Consenso de Washington, no viés neoliberal, buscava-se estabelecer um Estado Mínimo, contudo, como aponta Oliveira, F. (1998), trata-se de uma estratégia para redefinir o uso do “Fundo Público” como pressuposto apenas do capital, daí a importância do “desenvolvimento sustentável” enquanto ideologia e base discursiva para as ações do Estado.

<sup>69</sup> Como já apontamos diversos estudos têm se dedicado a evidenciar o caráter ideológico do “desenvolvimento sustentável”. Dentre eles, podemos mencionar: Moretti (1996); Rodrigues (2005) e Rebello Junior (2002).

Esse processo culminaria, em 2007, com a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)<sup>70</sup>. Esse documento apresenta um conjunto de áreas diferenciadas que receberiam atenção especial em termos de projetos e programas, indicando a orientação da política no sentido de atuar na redução das desigualdades. Ademais, tal política orientaria um conjunto de programas de desenvolvimento tal como o “Territórios da Cidadania”<sup>71</sup>.

Todavia, analisando o PNDR, Senra (2009) aponta que apesar desse conjunto de ações merecerem destaque em especial por incorporar novas abordagens quanto ao desenvolvimento territorial e indicar a retomada de ações programáticas do Estado com diretrizes desenvolvimentistas, este não apresentou as mesmas dimensões do passado (leia-se, dos Governos Militares).

Leite, Abreu e Jungueira (2017, p. 172) também refletiram acerca da PNDR asseverando que a referida política governamental:

[...] surgiu como contraposição à lógica regional impressa no Brasil no período imediatamente anterior à sua formulação. Destaca-se, também, seu papel complementar no combate ao déficit social, consolidado nos anos da ditadura militar e de liberalismo econômico à moda brasileira, no final do século XX, quando o déficit público e as reformas contrariaram os direitos conquistados na Constituição de 1988 (LEITE; ABREU; JUNGUEIRA, 2017, p. 172).

Nessa mesma perspectiva, Quaglio e Paiva (2017) discorrem que a efetivação da PNDR se apresentou comprometida em especial pela dissonância entre a visão territorial da política e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – principal financiador interno das políticas públicas de desenvolvimento – que, dentre outras questões, manteve uma visão fragmentada do território, implicando que o modelo de financiamento adotado pelo BNDES acabou por ampliar as desigualdades regionais, dada a característica concentradora de seus financiamentos.

Essa breve contextualização nacional da atuação do Estado coloca-se como importante para análise e compreensão da política de turismo em suas versões regionais, tendo em vista que a atividade turística tem sido apontada como possibilidade para regiões menos desenvolvidas, uma vez que todas as políticas de desenvolvimento do Governo Federal

---

<sup>70</sup> Decreto 6.047, de 22 de fevereiro de 2007.

<sup>71</sup> Programa instituído pelo Decreto nº 40.117, de 25 de fevereiro de 2018. Para uma análise desse Programa, em Mato Grosso do Sul, consultar VIZÚ (2019).

tiveram versões regionais no espaço sul-mato-grossense. Desse modo, sempre que necessário esse contexto será retomado para subsidiar a análise das políticas de turismo regionalizadas.

Com tais pressupostos, neste capítulo buscamos analisar as ações do Governo Federal via PRODETUR no espaço sul-mato-grossense, no bojo das três Áreas de Turismo Prioritárias de Mato Grosso do Sul. Referimo-nos às ATPs: Polo Bonito e Serra da Bodoquena; Polo Campo Grande e Região; e Polo Corumbá-Pantanal.

#### 4.1 - O Estado e as políticas para o turismo em Mato Grosso do Sul

Discorrendo sobre a constituição da atividade turística em Mato Grosso do Sul, Violin e Alves (2017) dividem esse processo em dois grandes períodos. O primeiro, iniciado no final dos anos de 1970, basicamente composto pelo turismo de pesca (esportiva) em território pantaneiro, consolidada até o final dos anos de 1990. O segundo é marcado pelo que os autores consideram “Turismo de Natureza” que viria a consolidar-se como ecoturismo no final dos anos de 1990, tendo como referência a cidade de Bonito.

Nessa mesma perspectiva, Camargo (2005, p. 55) destaca que: “O turismo, porém, utilizando-se dos atrativos naturais do Estado [MS] vem se estabelecendo vigorosamente a partir da década de 1980, sob os impactos da já mencionada corrente do ecoturismo”.

Por sua vez, Moretti (2005) aponta que foi apenas nos anos de 1990 que a atividade turística passou a desempenhar um efetivo papel na produção espacial no Centro-Oeste e que esteve umbilicalmente relacionada a discursos de crescimento econômico local, geração de empregos, entre outros.

Esse mesmo autor leciona que:

O turismo, portanto, é idealizado como a atividade que irá recuperar economicamente uma região e proporcionar a sua inserção no mercado mundial dentro de uma perspectiva otimista de geração de emprego e renda. De maneira geral no Centro-Oeste brasileiro a atividade tem sido ideologicamente compreendida como promotora do desenvolvimento, com perspectivas locais próprias, entretanto, com as características fundadoras do mundo moderno (MORETTI, 2005, p. 9846).

Nesse sentido, apontamos que Mato Grosso do Sul, desde a sua concepção e criação<sup>72</sup>, apresenta em sua estrutura administrativa um sistema de planejamento regional<sup>73</sup> de modo que a questão do turismo aparece já nos seus primeiros decretos, como pode ser observado no Decreto-Lei Nº 9, de 1 de janeiro de 1979, que dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento e autoriza a criação de nove entidades que estariam vinculadas ao sistema, dentre as quais encontramos a Empresa de Turismo de Mato Grosso do

<sup>72</sup> O Estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 11 de outubro de 1977 a partir da divisão do Estado de Mato Grosso nas suas porções norte e sul, cabendo à nova Unidade (UF) a porção sul. Todavia, sua efetivação se deu a partir de 01 de janeiro de 1979.

<sup>73</sup> Para maiores observações quanto a esta questão consultar: MATO GROSSO DO SUL. A Organização Administrativa de Mato Grosso do Sul e o Sistema Estadual de Planejamento. Campo Grande: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, sem data, não paginado em ordem. Documento elaborado por Jardel Barcellos de Paula, Secretário de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso do Sul.

Sul, que teria por objeto a promoção e desenvolvimento do turismo no Estado (MATO GROSSO DO SUL, 1979).

Considerada essa primeira movimentação de institucionalização da prática do turismo no contexto das estruturas administrativas do Estado no final dos anos de 1970 e 1980, seguiu-se entre os anos de 1990 e 1999 uma expansão desse processo, marcada por políticas de formação profissional para o setor<sup>74</sup>, implementação do Programa Pantanal – Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal, nos anos 2000, com financiamentos do BID, no qual consta uma série de ações para a implantação do Ecoturismo tanto no Pantanal Norte quanto Sul, conforme veremos mais adiante.

Todavia, esse processo de institucionalização do turismo na ossatura institucional do Estado, em Mato Grosso do Sul, terminaria por consolidar-se principalmente pela criação da FUNDTUR, em 2001, vinculada à Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. Trata-se de Fundação constituída de pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira, prazo de duração indeterminado e regida pelo Código Civil Brasileiro, pela legislação complementar e pelo Estatuto aprovado pelo Decreto nº 13.582 de 15 de março de 2013 (MATO GROSSO DO SUL, 2001).

A FUNDTUR passou a desempenhar o papel de articuladora das ações estaduais, assim como federais, relativas à questão do turismo. Desse modo, consta em seu decreto de criação que caberia a ela acompanhar as ações do PRODETUR/SUL – MS.

Cabe destacar que, em 2010, o Governo Federal muda a escala espacial do Programa: de regionais – PRODETUR/NE II, PRODETUR/SUL, PRODETUR/Centro, PROECOTUR/Amazônia e Programa Pantanal<sup>75</sup>– para um único Programa, o então PRODETUR Nacional. Assim, o PRODETUR/SUL – MS adequou-se à nova organização federal, sendo substituído/encampado pelo PRODETUR/Nacional – MS (MATO GROSSO DO SUL, 2010a).

Nesse sentido, no próximo subtópico buscaremos compreender a constituição das Áreas de Interesse Turístico (AIT) e sua elevação à condição de Polos Turísticos - chamados

---

<sup>74</sup> Alves (2003), discorrendo sobre Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador e os Planos Estaduais de Qualificação do Trabalhador (PEQ's), aponta que desde o final dos anos de 1990 a Educação Profissional voltada para o turismo está presente nos PEQ's em Mato Grosso do Sul confirmando a ampliação desse setor em seus aspectos socioeconômicos.

<sup>75</sup> No caso do Programa Pantanal, apenas as questões ligadas às políticas de Turismo, dado que o programa abrangia outros setores.

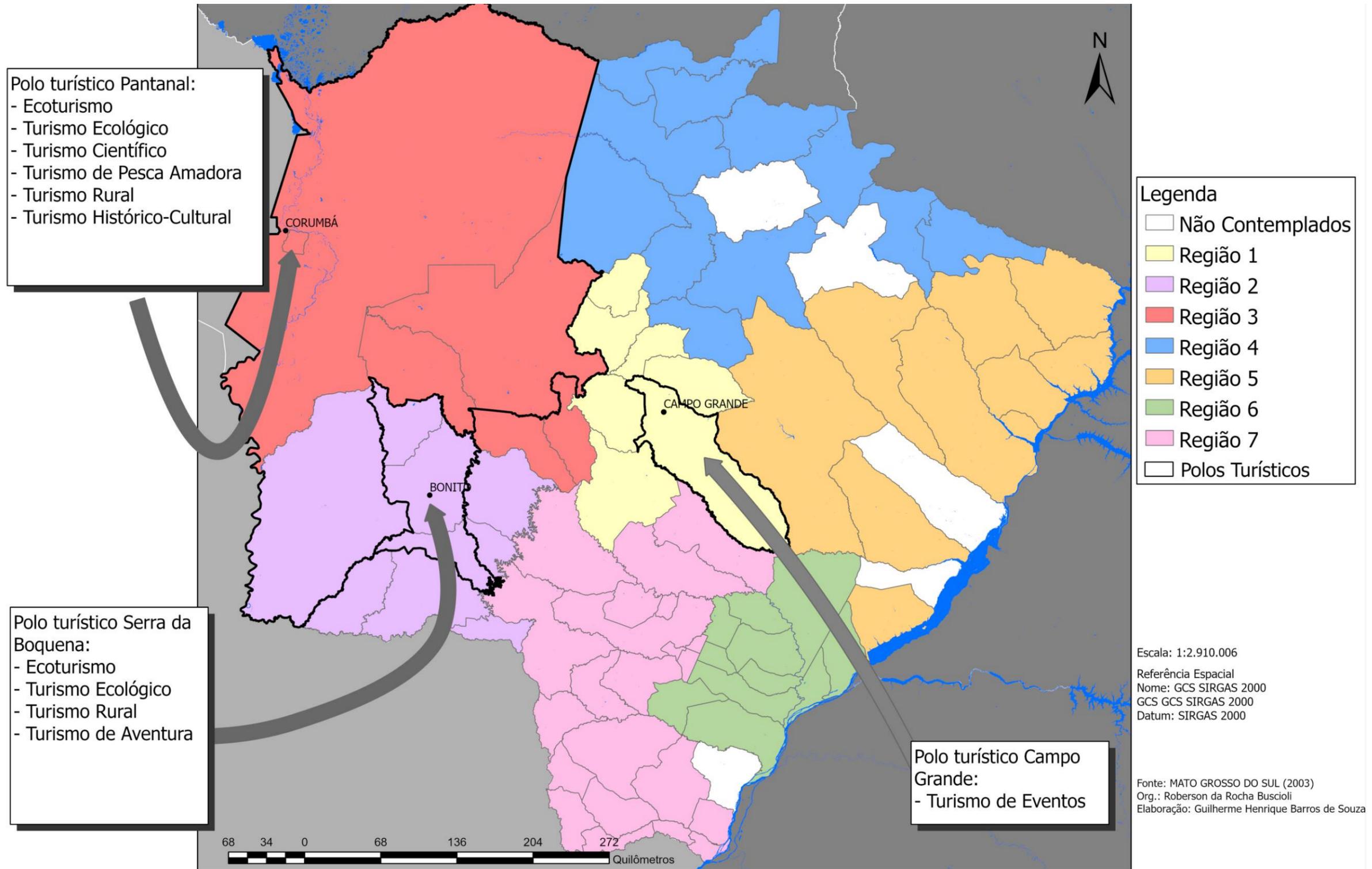
também de Área de Turismo Prioritário - no espaço sul-mato-grossense, no contexto das Políticas Públicas de Turismo, estadual e federal.

#### **4.1.1 - Os Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul: confluência das Políticas Estaduais e Federais**

No interregno entre os anos de 1994 e 2001, com a implementação das diretrizes do Plano Nacional de Municipalização do Turismo, o estado do Mato Grosso do Sul, assim como diversas outras Unidades da Federação, passaram a inventariar seus atrativos turísticos. Produto desse processo de inventariamento, por iniciativa do Governo Estadual foi lançado, em 1999/2000, o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável de Mato Grosso do Sul (PDTUR–MS). Além de apresentar os Planos Municipais de Desenvolvimento Turístico, este Programa foi pensando para funcionar, também, como um Banco de Dados quanto ao Inventário Turístico e demais informações turísticas. Todavia, essa sistemática de atualização dos dados não aconteceu e o Programa foi subutilizado (MATO GROSSO DO SUL, 2012).

Moretti (2005) aponta que o PDTUR–MS apresentou a regionalização como ferramenta de planejamento para o turismo. Na ocasião o espaço sul-mato-grossense foi geograficamente delimitado em sete regiões turísticas, apresentadas no Mapa 4. As Regiões 1, 2 e 3 foram consideradas estratégicas para o turismo, sendo elevadas à condição de Polo de Desenvolvimento do Turismo no contexto do planejamento estadual.

Mapa 4: Regiões Turísticas do PDTUR - MS e os Polos Turísticos



Duas questões importantes podem ser destacadas: a primeira que, em Mato Grosso do Sul, o processo de regionalização do turismo antecede a estratégia nacional, que viria a promover uma regionalização do turismo apenas a partir de 2004, com o *Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil* no âmbito do *Plano Nacional de Turismo: Diretrizes Metas e Programas: 2003 – 2007*, já destacado no Capítulo II deste trabalho.

A segunda, é que aparece também - antecipadamente - na política estadual sul-mato-grossense a configuração e definição das regiões polos. Com relação à estratégia de polarização do turismo, embora o Governo Federal já houvesse adotado a lógica de elevar alguns destinos à condição de “Polo de Desenvolvimento Turístico” - onde se concentrariam os investimentos públicos - desde o início dos anos de 1990, com a instituição do PRODETUR NE I, este conceito que aparecerá como diretriz na política federal apenas no *Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007–2010: Uma Viagem de Inclusão*, lançado em 2007. Desde então a estratégia nacional de regionalização foi acompanhada da elevação de algumas cidades à condição de “Destinos Indutores do Turismo”.

Neste sentido, salientamos que neste período referenciado, em Mato Grosso do Sul, na esfera estadual, tratava-se de uma gestão de Governo do PT - Governos Zeca do PT<sup>76</sup> I e II (1999/2002 e 2003/2006) - o que em partes poderia explicar essa antecipação de alguns processos de planejamento que serão percebidos e efetivamente operacionalizados no Ministério público a partir dos Governos do PT na esfera federal<sup>77</sup>.

Já no conjunto das diretrizes do PRODETUR/SUL – MS<sup>78</sup> encontramos a seguinte passagem:

Art. 1º[...]

Parágrafo único. O Programa de que trata o *caput* [PRODETUR/SUL-MS] tem por objetivo promover a dinamização dos processos de consolidação e de conservação dos atrativos turísticos do patrimônio natural e cultural deste Estado, por meio da implantação de serviços de atendimento público e de infra-estrutura básica em locais de potencial turístico e do estímulo às iniciativas públicas e privadas voltadas para o setor turístico (MATO GROSSO DO SUL, 2002a).

<sup>76</sup> Trata-se do Político, José Orcírio Miranda dos Santos, conhecido como “Zeca do PT”.

<sup>77</sup> Para maiores informações quanto a lógica de planejamento regional nos Governos Zeca do PT I e II (1999/2002 – 2003/2006) consultar Buscioli (2010)

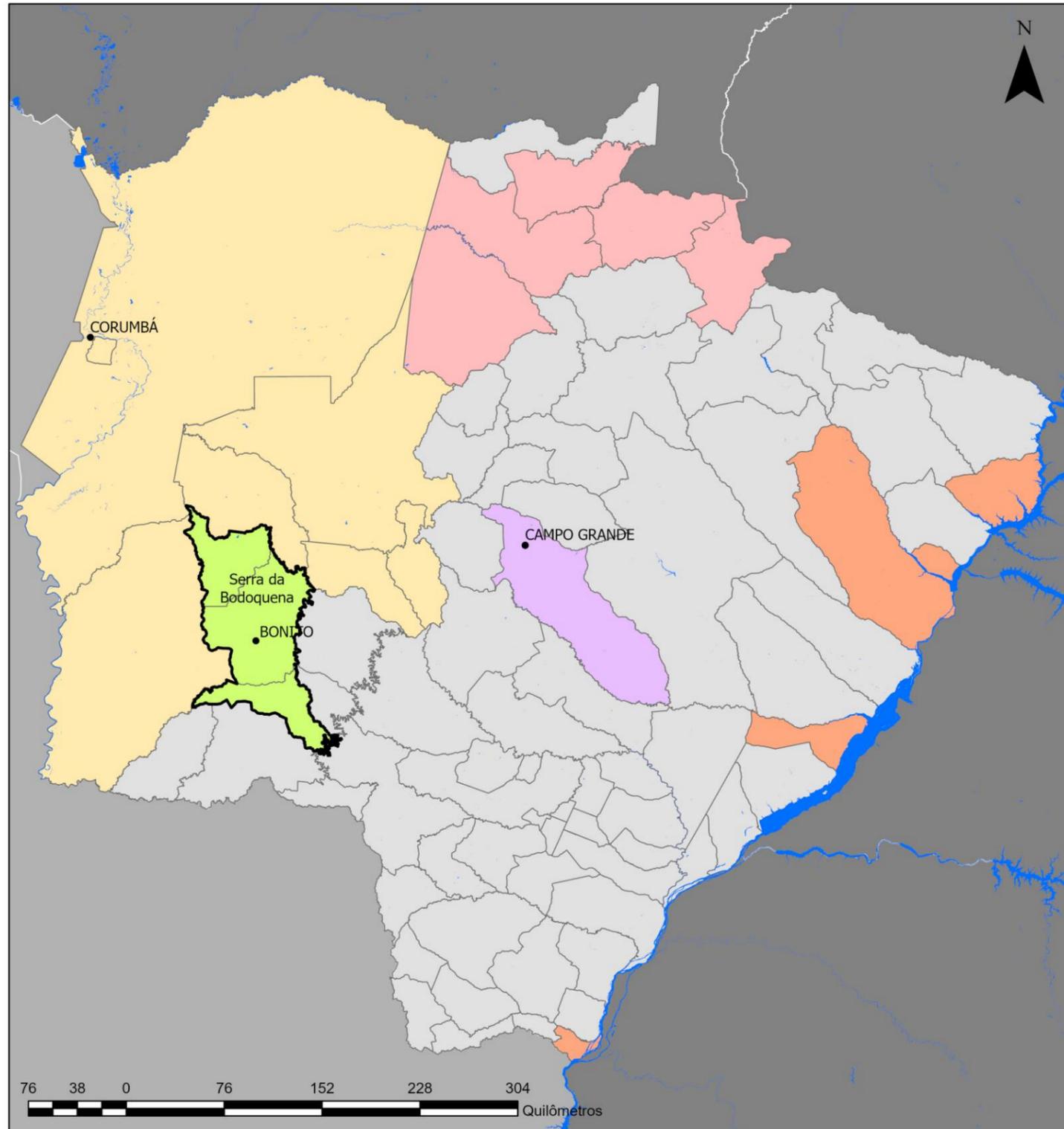
<sup>78</sup> Criado pelo decreto de lei estadual N° 10.680, de 04 de março de 2002 no contexto de PRODETUR/SUL.

Embora o documento fale de “locais de potencial turístico”, o PDTUR-MS define os três polos turísticos do MS e que sob a lógica do PRODETUR/SUL-MS os investimentos via programa se dariam através do PDITS elaborados pelo Estado e aprovados pelo BID:

Art. 2º O PRODETUR/SUL-MS será efetivado mediante a realização de investimentos constantes no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS, elaborado pelo Estado e aprovado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (MATO GROSSO DO SUL, 2002a)

Ainda no âmbito do PRODETUR/SUL-MS, é apresentado que o Mato Grosso do Sul possui cinco Áreas de Interesses Turístico (AIT) que atenderiam aos pré-requisitos do PRODETUR/SUL-MS: Costa Leste; Região Norte; Campo Grande; Pantanal; e, por fim, Serra da Bodoquena, expostas no mapa 5.

**Mapa 5: Áreas de Interesse Turístico no Contexto do PRODETUR/SUL-MS e Área de Turismo Prioritária Serra da Bodoquena**



**Áreas de Interesse Turístico no Contexto do PRODETUR/SUL-MS e Área de Turismo Prioritária Serra da Bodoquena**

**Legenda**

-  Hidrografia
-  Não Contemplados
-  Região Norte
-  Região da Costa Leste
-  Região da Serra da Bodoquena
-  Região de Campo Grande
-  Região do Pantanal
-  Área de Turismo Prioritária

Escala: 1:3.278.594

Referência Espacial  
 Nome: GCS SIRGAS 2000  
 GCS GCS SIRGAS 2000  
 Datum: SIRGAS 2000

Fonte: MATO GROSSO DO SUL (2002a)  
 Org.: Roberson da Rocha Buscioli  
 Elaboração: Guilherme Henrique Barros de Souza

Dessas, a Serra da Bodoquena foi escolhida como área prioritária para a ação desse Programa, dada a potencialidade apresentada pela área conforme observamos no Mapa 5. (MATO GROSSO DO SUL, 2002b). Acerca dessa priorização, no PRODETUR/SUL-MS apresenta-se a seguinte argumentação:

A Região da Serra da Bodoquena possui um grande potencial turístico, que está em plena expansão. Considerada a área mais promissora para o desenvolvimento da atividade turística dentro do Estado, seus atrativos naturais são caracterizados pela fragilidade,<sup>79</sup> por isso a extrema necessidade de um programa voltado para o desenvolvimento sustentável do turismo na região, visando amenizar os impactos contra o meio ambiente (MATO GROSSO DO SUL, 2002b, p. 07).

Com relação às outras duas AIT elevadas à condição de Polo – Região de Campo Grande e Pantanal – não terem entrado no PRODETUR/SUL-MS, observamos no PDTUR-MS a seguinte argumentação: a AIT Região do Pantanal apresenta importante potencial turístico e está em vias de se consolidar enquanto destino turístico internacional; todavia, esta área já se encontra sob influência do Programa Pantanal com financiamento do BID, que tem como objetivo a implantação de infraestruturas e programas para desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, das quais o turismo consolida-se como uma das principais atividades a serem desenvolvidas (MATO GROSSO DO SUL, 2002b).

Por sua vez, quanto à AIT Região de Campo Grande, destaca o referido Programa:

A Região de Campo Grande se destaca pela sua posição de capital do Estado e pela sua significativa infra-estrutura e desenvolvimento urbano. Seu potencial turístico está ligado ao turismo de negócios. Este tipo de turismo, mesmo somado à diversificação da atividade com a exploração de parques e reservas, não oferecem uma vantagem competitiva para justificar esta área como prioritária para o Programa (MATO GROSSO DO SUL, 2002b, p. 07).

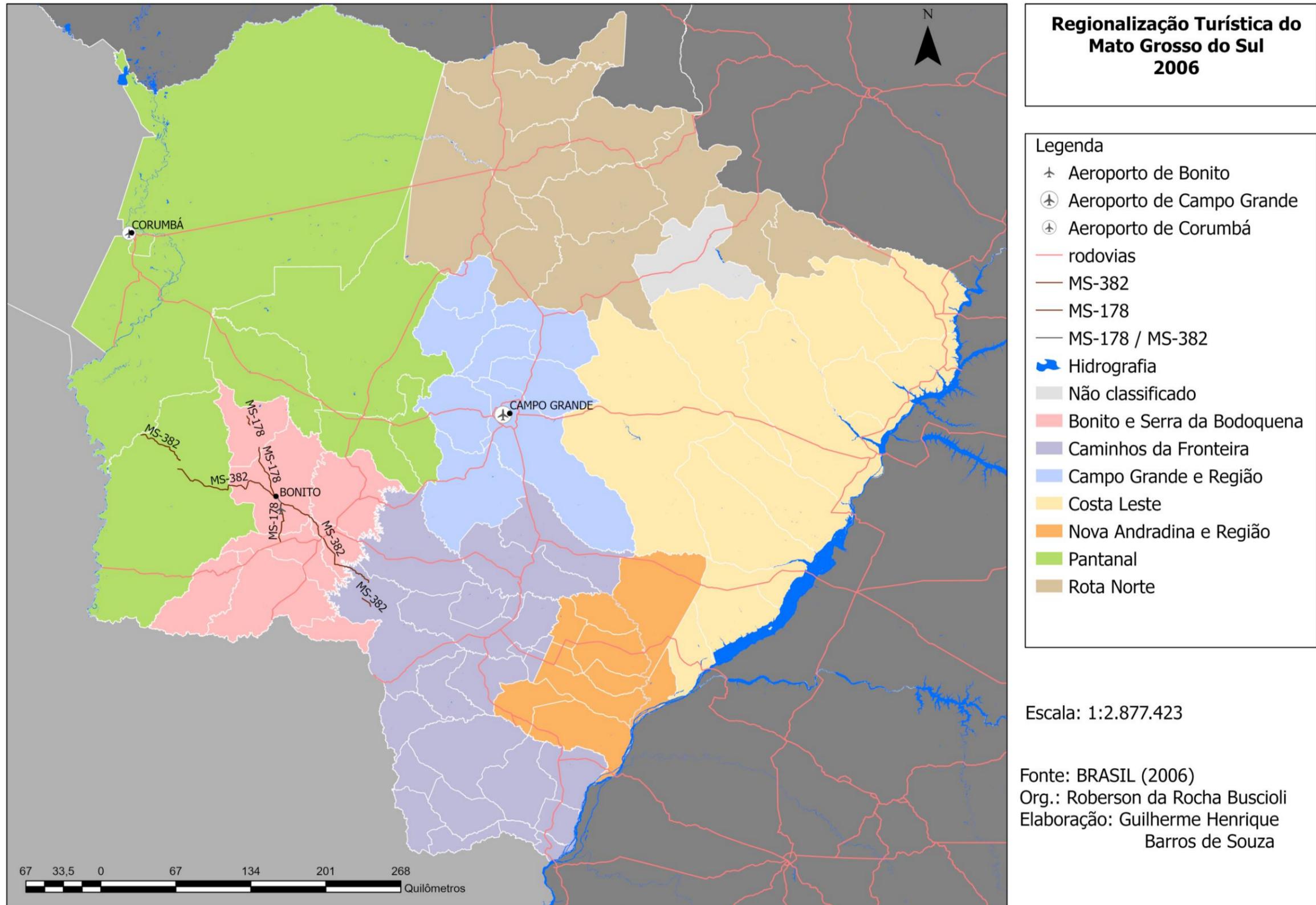
Desse modo, foi apenas no contexto do *Plano Nacional de Turismo – 2007/2010*, quando se estabeleceu a meta de estruturar, entre 2007 e 2010, os 65 destinos indutores do turismo distribuídos por todo o território nacional sob a perspectiva das políticas do Governo Federal, que a Região de Campo Grande passaria a compor, juntamente com a Região

---

<sup>79</sup> Quanto a essas fragilidades, encontramos em Lobo e Moretti (2009) importantes considerações sobre o espeleoturismo (turismo em cavernas), um dos principais atrativos desta ATP, e que demandam formas de manejo específicas. Embora a situação estivesse mais avançada que no restante do País, ainda não era ideal. Cordeiro et al. (2013) discorre sobre a fragilidade dos espeleotemas exigindo bases criteriosas para o manejo.

Pantanal e a da Serra da Bodoquena, três dos 65 Destinos Indutores, sendo nesse contexto que Mato Grosso do Sul passou a contar com as três ATP's, conforme demonstrado no Mapa 6.

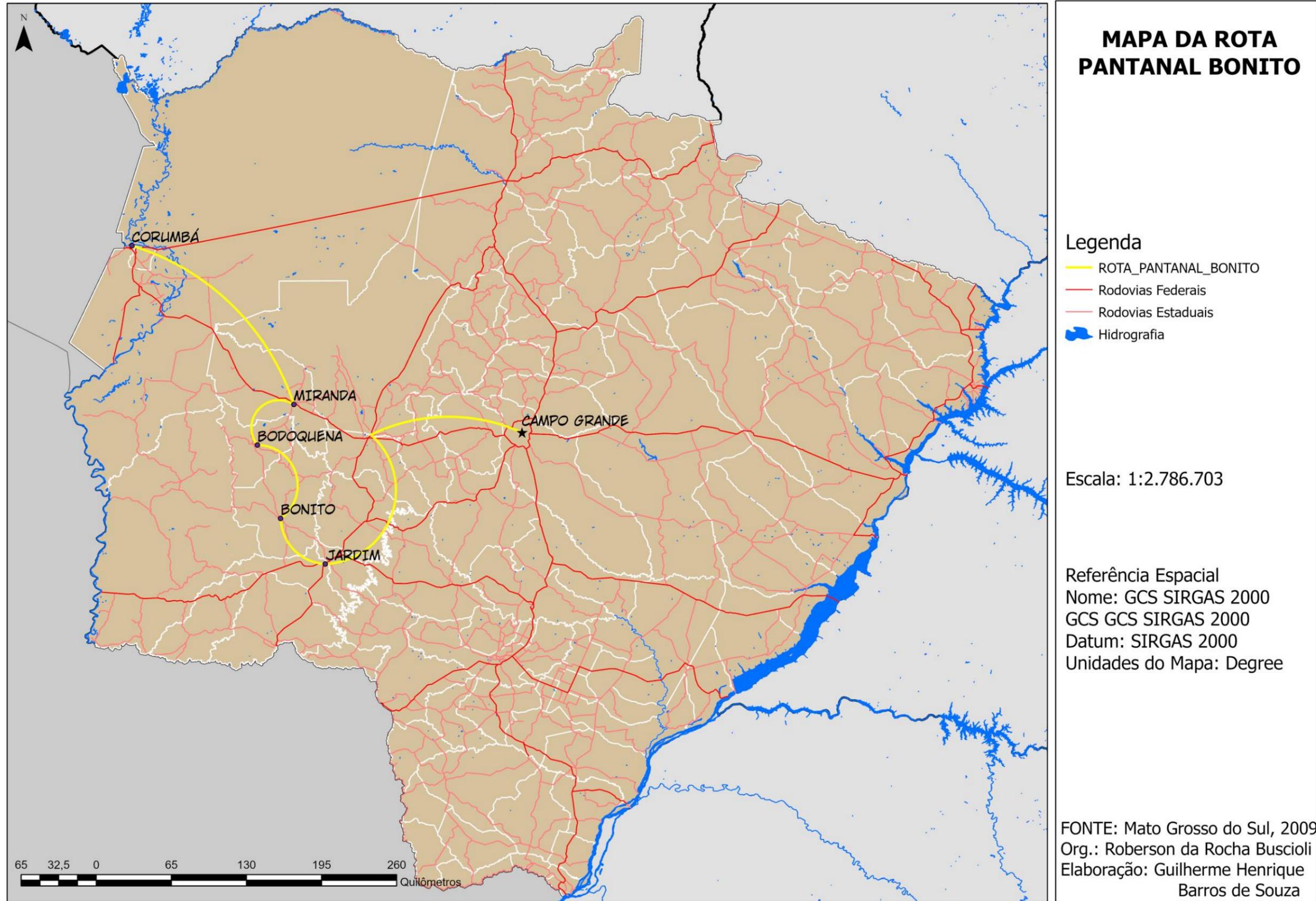
Mapa 6: Áreas de Turismo Prioritário e Destinos Indutores em Mato Grosso do Sul no contexto do Programa de Regionalização do Turismo-Roteiros do Brasil



No contexto da Política Nacional de Regionalização do Turismo, o espaço sul-mato-grossense foi subdividido em nove regiões turísticas, conforme podemos observar no Mapa 6. Assim como foi contemplado com seis Rotas Turísticas, das quais duas são estaduais, três interestaduais, perpassando por municípios do Sul, do Centro-Oeste e do Norte do Brasil; e, por fim, uma rota internacional, a Rota Bioceânica, que busca aproximação com países do continente Asiático, contemplando pelo menos mais cinco países latino-americanos, conforme representado nos mapas 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

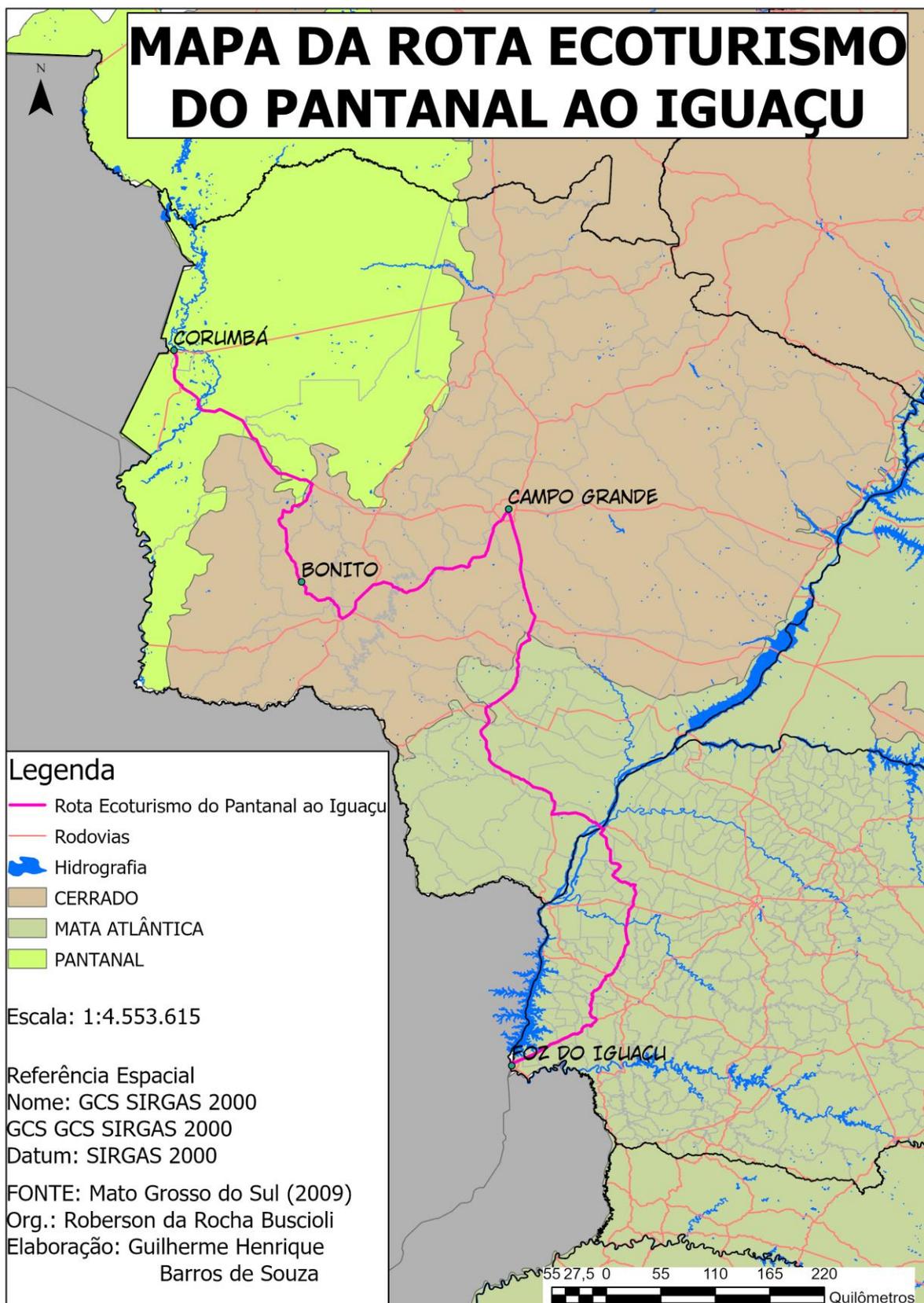
A Rota Pantanal–Bonito compreende os municípios de Campo Grande, Bonito, Jardim e Bodoquena, além dos municípios do Pantanal, sendo os principais Corumbá e Miranda (MATO GROSSO DO SUL, 2012, p. 32) sendo apresentada no Mapa 7.

Mapa 7: Rota Pantanal – Bonito



No Mapa 8, observamos a Rota Ecoturismo do Pantanal ao Iguçu (PR), comercializada também como Rota Foz do Iguçu – Bonito – Pantanal. Compreende: Campo Grande, Corumbá, Bonito e Foz do Iguçu. Nesse sentido, cabe ressaltar que Foz do Iguçu é considerada uma das portas de entrada de turistas estrangeiros no Brasil conforme destacou a proprietária da operadora de turismo Águas do Pantanal, Maria de Fátima Maia e Silva Cordella, em entrevista a Buscioli (2021).

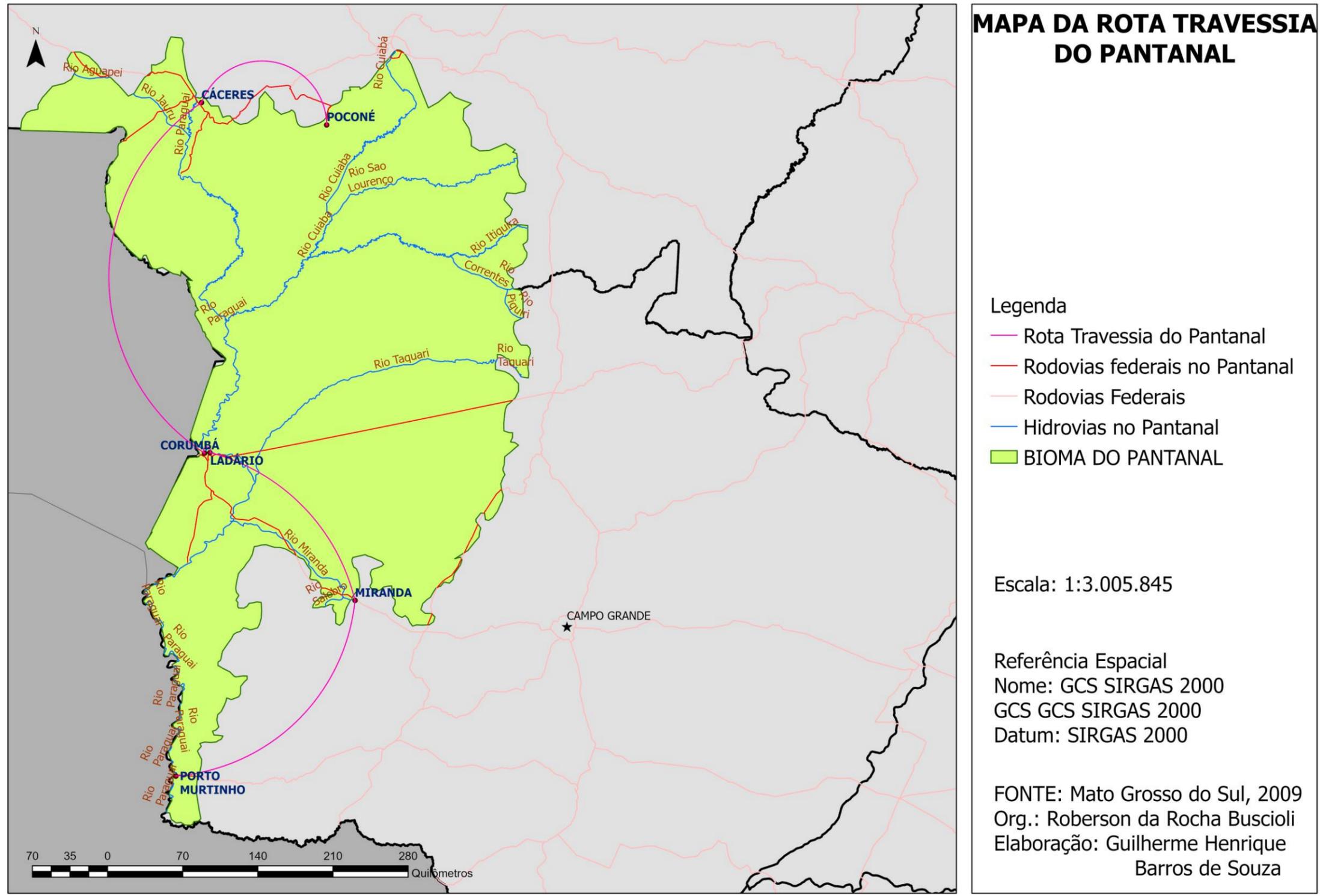
Mapa 8: Rota Ecoturismo do Pantanal ao Iguaçu



Conforme podemos observar no Mapa 8, essa rota passa por três biomas – Pantanal, Cerrado e Mata Atlântica – sendo este um elemento importante uma vez que nesta rota evidencia-se a questão do ecoturismo.

A Rota Travessia do Pantanal integra roteiros dentro do território do Pantanal, abrangendo os atrativos e infraestrutura dos Estados de MT e MS, sendo Poconé e Cáceres os dois principais destinos no Mato Grosso; e Corumbá e Miranda, os destinos no MS. Igualmente, estão integrados nessa rota os municípios de Ladário e Porto Murtinho, conforme apresentado no Mapa 9.

Mapa 9: Rota Travessia do Pantanal

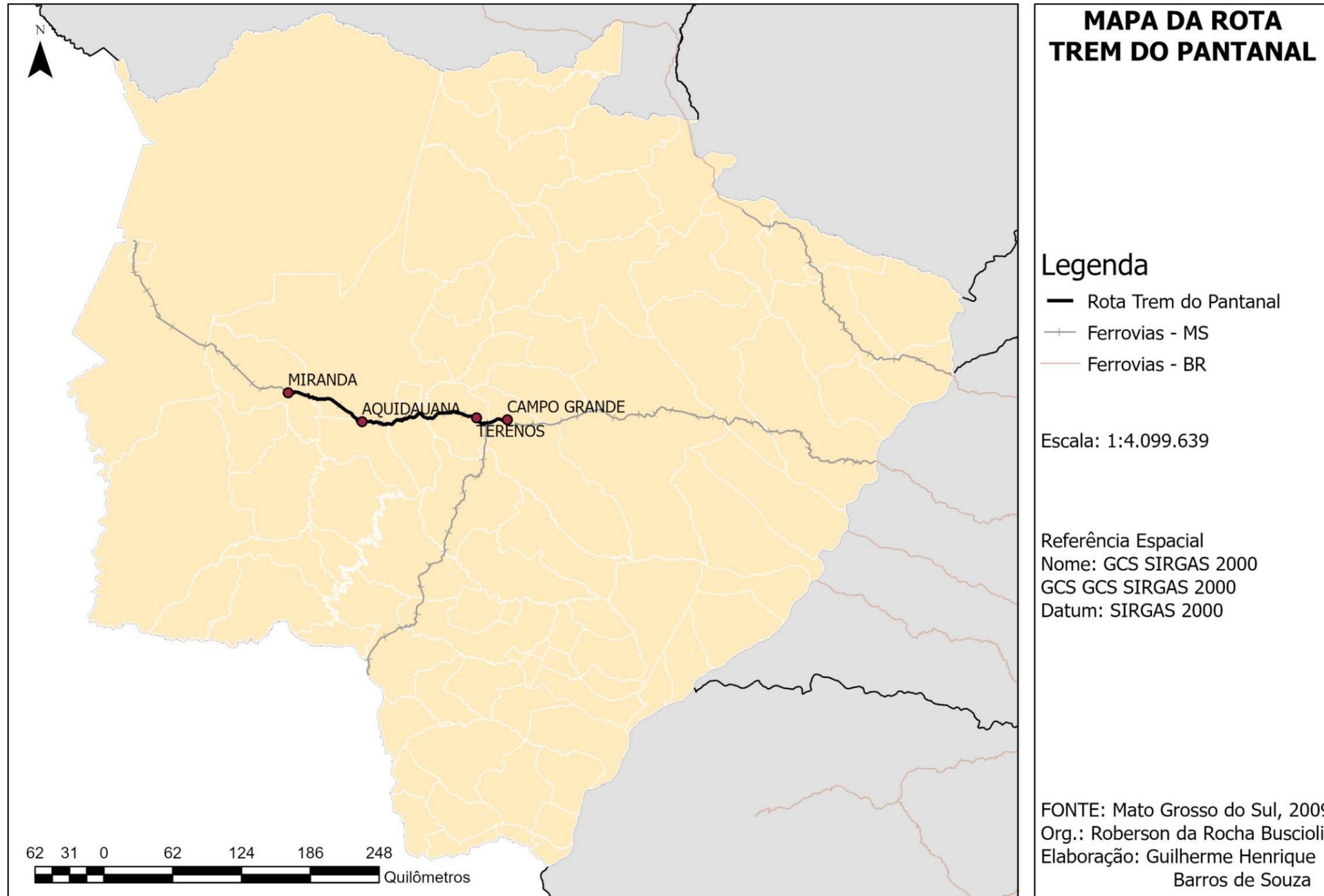


Esta rota passou a ser comercializada em 2009, na Feira da Associação Brasileira de Agência de Viagens, que ocorreu no Rio de Janeiro. Constatamos na página do Governo do Mato Grosso a narrativa de Vanice Marques, então Secretária estadual de Turismo, de que se trata de um roteiro em que: “O turista, sobretudo o estrangeiro, não está preocupado em que Estado ele vai visitar, ele quer ver o que há de melhor no Pantanal, e é isso o que o Roteiro proporciona”. Destaca-se ainda que o maior desafio foi integrar essas duas Unidades da Federação, e que essa questão já estaria superada (MATO GROSSO, 2009).

Fátima Cordella, proprietária da operadora Águas do Pantanal, em entrevista, também destacou que no momento de venda dos pacotes não é feita essa diferenciação entre Pantanal Sul e Norte e que os turistas “lá fora” (referindo-se aos estrangeiros) não levam isso em consideração: “eles querem conhecer Poconé e as Fazenda de Corumbá/Miranda” (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

A *Rota Trem do Pantanal*, um dos atrativos da Rota Travessia do Pantanal, que se encontra em território sul-mato-grossense, foi inaugurada em maio/2009 e desativada em 2015. Saindo da estação de Indubrasil (Campo Grande–Terenos), realiza um passeio turístico entre a capital e os municípios de Aquidauana e Miranda, conforme observamos no Mapa 10.

Mapa 10: Rota Trem do Pantanal



A Rota Trem do Pantanal foi administrada pela Serra Verde Express, empresa especializada em passeios ferroviários turísticos, responsável por executar outros atrativos dessa natureza. O trajeto inicial que seria de Campo Grande a Corumbá foi alterado por falta de demanda e dificuldade de execução da logística, sendo reduzido para a cidade de Miranda (MS). E, em 2014, apenas o trecho de Aquidauana a Miranda, sendo totalmente desativado em 2015.<sup>80</sup> Constatamos que os investimentos na construção do Complexo Ferroviário Indubrasil, construído na cidade de Terenos – entre Campo Grande e Miranda – custou R\$ 44 milhões, com investimentos do MTur (ABIFER, 2017).

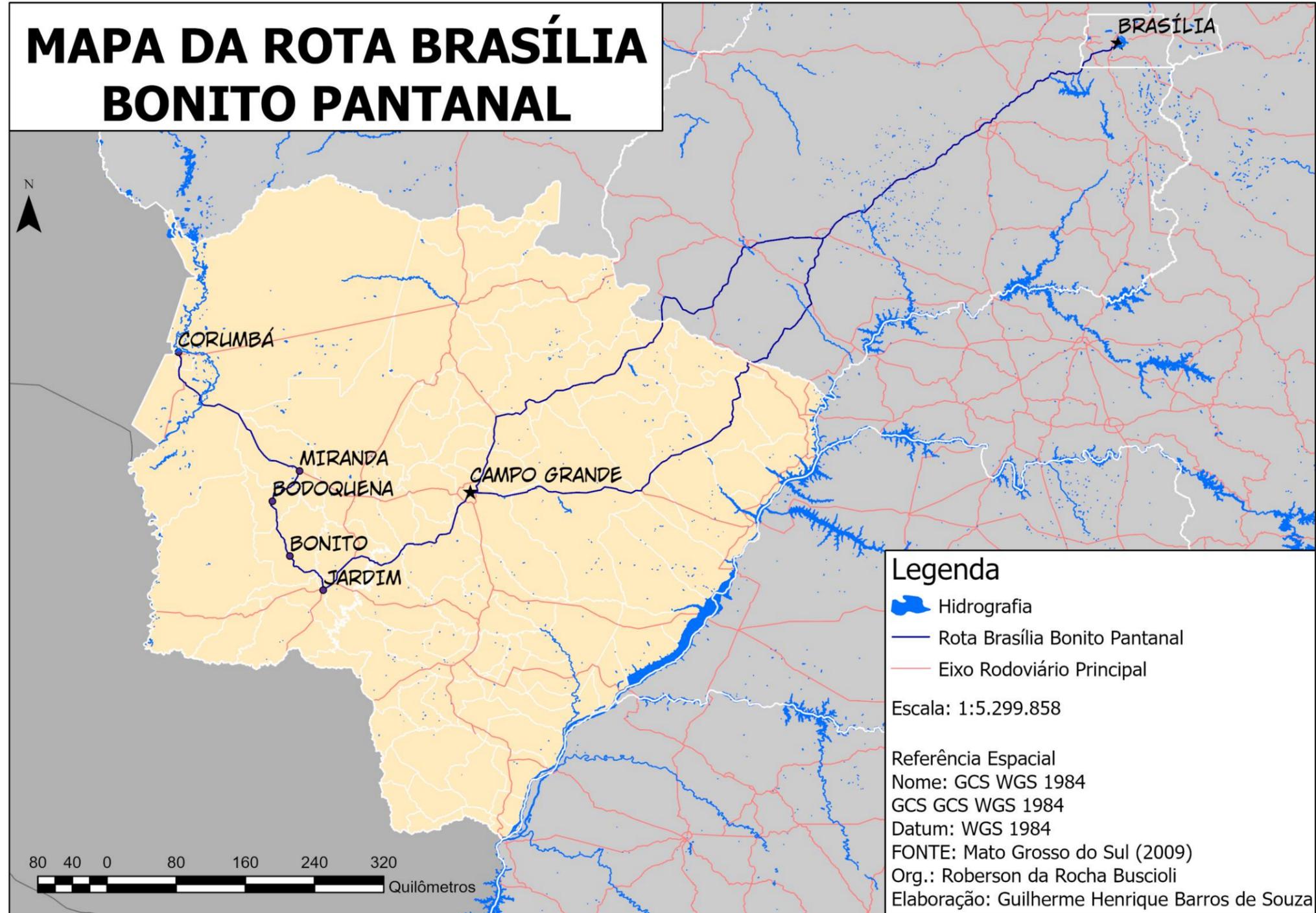
A totalidade deste tramo ferroviário em Mato Grosso do Sul é parte da linha de mais de 1.600 km da estrada de ferro que liga Bauru/SP a Corumbá/MS, construída pela Rede Ferroviária Federal S/A. Privatizada em 1996 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi comprada pela Ferrovia Novoeste, do grupo norte-americano Noell. No lado boliviano, esta ferrovia segue até Santa Cruz de La Sierra, trecho conhecido como “Trem da Morte”, rota muito utilizada por turistas para chegar a Cuzco, no Peru.

A rota Brasília-Bonito-Pantanal contempla Brasília – considerada como Patrimônio Cultural da Humanidade e referência da arquitetura mundial – e o Pantanal – Patrimônio Natural da Humanidade, com as águas cristalinas, ictiofauna e flora aquática de Bonito-Serra da Bodoquena. Portanto, compreende, conforme apresentado no Mapa 11: Brasília, Campo Grande e Rota Pantanal/Bonito, conforme descreve documento oficial do governo. (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

---

<sup>80</sup> Informação obtida, via telefone, com o agente de viagens da Serra Verde Express, em 01 de fevereiro de 2021.

Mapa 11: Rota Brasília - Bonito - Pantanal



A Rota Brasília Bonito Pantanal é muito utilizada por viajantes que iniciam os roteiros de ecoturismo na região Amazônica, principalmente Manaus, passando por Brasília, Pantanal-Bonito e Foz do Iguaçu (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

Por fim, apresentamos a Rota Bioceânica<sup>81</sup> no Mapa 12, também proposta no contexto do planejamento turístico de Mato Grosso do Sul, o qual destaca a localização geográfica de Mato Grosso do Sul com relação à rota bioceânica - Atlântico-Pacífico - e o território andino.

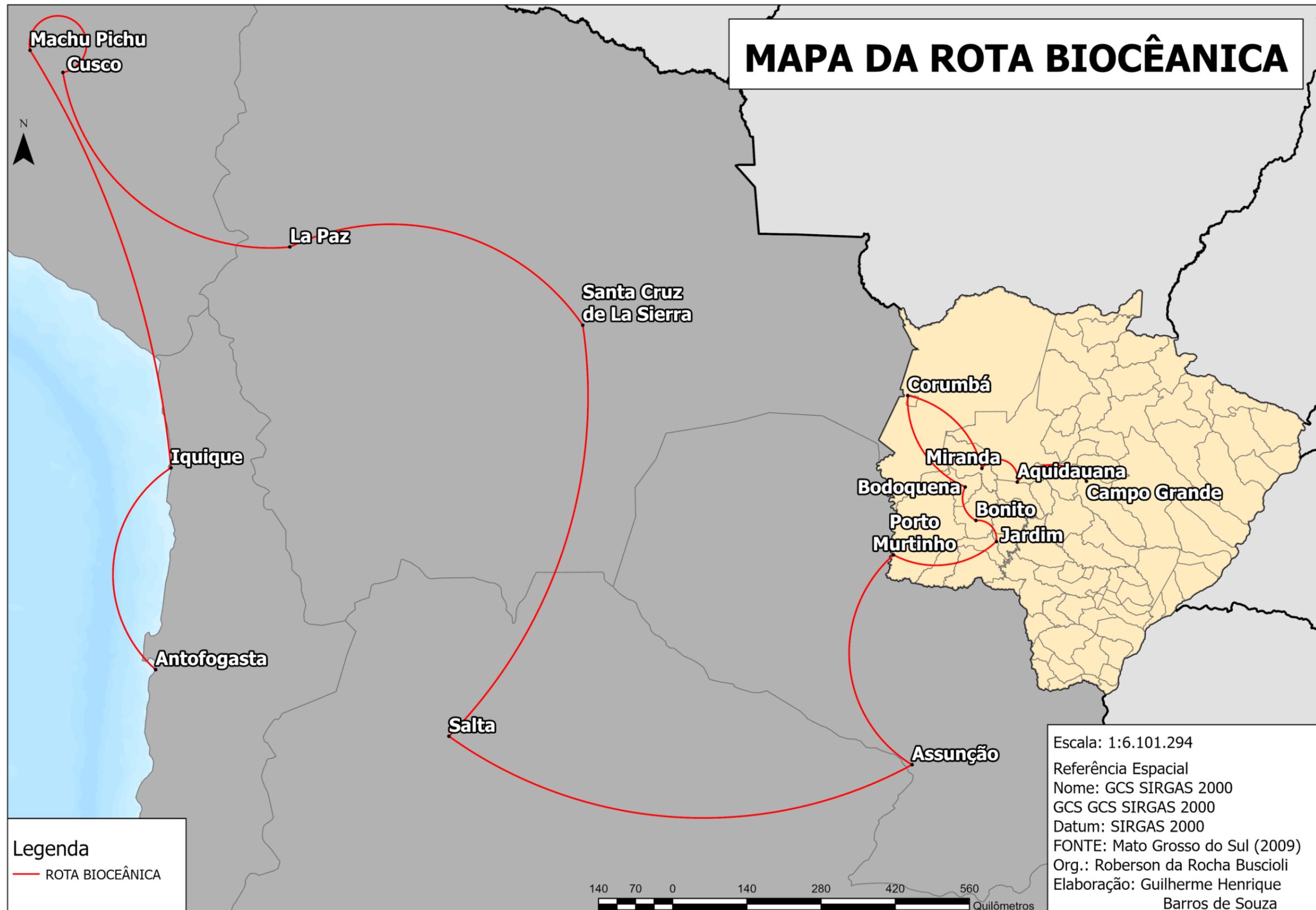
Dessa forma, Mato Grosso do Sul se caracteriza como alternativa que aproximará os centros produtores brasileiros com países do continente asiático: China, Índia, Coreia e Japão, o que ampliará – no discurso governamental – a competitividade dos produtos brasileiros por meio dos ganhos devidos à redução de custos na logística de transporte.

Em Mato Grosso do Sul essa rota passaria por - Campo Grande, Corumbá, Miranda, Porto Murtinho, Aquidauana, Bonito, Bodoquena e Jardim; na Bolívia – Santa Cruz de La Sierra e La Paz; no Peru – Cuzco e Machu Pichu; no Chile – Iquique e Antofogasta; no Paraguai – Asunción; na Argentina – Salta (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

---

<sup>81</sup> Para maior aprofundamento das políticas de implementação desta rota ver: OLIVEIRA, V. A. A infraestrutura de transportes como política governamental para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana: uma análise sobre as Rotas Bioceânicas em Mato Grosso do Sul. 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados: UFGD 2010.

Mapa 12: Rota Bioceânica



Discorrendo sobre a importância dessa rota para o turismo sul-mato-grossense, Marcelo Miglioli, Secretário de Infraestrutura de Mato Grosso do Sul, argumenta:

O nosso turismo terá um grande salto de desenvolvimento, acompanhando outros setores produtivos, e estou plenamente convicto de que esta rota será um meio transformador da região, atraindo um novo público para os atrativos do Estado e permitindo que também os sul-mato-grossenses conheçam as maravilhas que visitamos no Paraguai, Argentina e Chile (CAMPO GRANDE NEWS, 2017).

Cabe destacar que a consolidação desta rota depende de um conjunto de obras em andamento dentre as quais destacamos a ponte Binacional, que ligará Porto Murtinho-MS a Carmelo Peralta, no Paraguai. Tal obra será custeada pela Itaipu Binacional e está orçada em cerca de US\$ 82 milhões de dólares, com previsão de conclusão em 2024 (MATO GROSSO DO SUL, 2021b).

Quanto às obras do lado brasileiro, Jaime Verruck, titular da Semagro/MS, afirma que:

No que diz respeito ao Governo do Estado, as obras necessárias em Porto Murtinho já foram concluídas. Estamos evoluindo de forma significativa no âmbito do governo federal no acesso da BR-267. Agora, o próximo passo é a definição do modelo aduaneiro mais apropriado e competitivo para viabilizar as exportações e importações brasileiras e paraguaias por meio dessa rota. Toda essa região de Mato Grosso do Sul deverá ter um salto de desenvolvimento nos próximos anos (MATO GROSSO DO SUL, 2021b).

Nos dizeres do diretor-geral paraguaio de Itaipu, José Alberto Alderete Rodríguez, “a construção da nova ponte possibilitará transformar a economia regional, beneficiando o setor de agronegócios, a produção industrial e toda a cadeia que envolve o turismo, assim como o intercâmbio cultural e tecnológico” (ITAIPU BINACIONAL, 2019).

Portanto, entendemos tratar-se de um conjunto de fixos estruturantes que ajustam o espaço e o (re)produzem impactando em diversos setores, inclusive o turismo, e está presente no contexto do planejamento do turismo nacional, embora ainda em fase de conclusão, todavia já com diversos estudos quanto a turistificação .

Em 2017, uma comitiva organizada pelo setor de transportes de Mato Grosso do Sul, integrada pelo então Reitor da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Fábio Edir, e outros pesquisadores de diversas áreas, além de representantes do governo de diversas secretarias, percorreu o caminho “mais viável” da Rota Bioceânica (UEMS, 2017).

Desde então, as universidades de Mato Grosso do Sul realizaram diversos eventos relacionados à implantação da Rota Bioceânica e buscaram integrar pesquisas relacionadas

aos diversos impactos de tal rota a partir de ações do Conselho de Reitores de Mato Grosso do Sul. Nessa perspectiva, em agosto de 2020, foi lançado um projeto, sediado pela UEMS. Intitulado *UEMS na Rota Bioceânica*, o projeto agrêmia pesquisadores de várias áreas, inclusive do Turismo, que compõem um dos eixos de pesquisa projeto. Os eixos que compõem o projeto são os seguintes: 1) Direito, Inovação e Integração; 2) Educação, Cultura e Impactos Sociais; 3) Turismo, Gestão e Sustentabilidade; 4) Saúde e Fronteira e Território; 5) Negócios e Transporte; e 6) Agronegócio, Inovação e Biossegurança (UEMS, 2021).

As contextualizações dessas rotas são importantes, pois elas estão presentes no processo de consolidação da política nacional de turismo, tal como já temos percorrido no capítulo II desta tese.

Assim, as regiões turísticas e as ATPs garantem uma unidade territorial com características administrativas, pois estão no interior das unidades federativas e desempenham um papel de planejamento através dos PDITS, circunscritos no âmbito estadual, portanto atendendo à lógica de tomadas de empréstimos/financiamentos, entre outros; as rotas, por sua vez, embora possam receber investimentos tais como os de posicionamento de mercado e até mesmo infraestrutura, desempenham um papel de organização dos itinerários. Constitui-se, desse modo, numa produção do espaço em forma de produto turístico para ser colocado no mercado, podendo, como observamos nas rotas apresentadas, sobrepor-se às fronteiras entre Municípios, Estados, Regiões e até mesmo fronteiras nacionais, como é o caso da proposta de uma Rota Bioceânica.

Desse modo, no PRODETUR NACIONAL estabeleceu-se que as Unidades da Federação deveriam definir as Áreas Turísticas Prioritárias, no âmbito das regiões turísticas, sendo que cada Unidade/ente ou Município seria responsável por definir essas ATPs, devendo a partir disso elaborar os PDITS para orientação do financiamento<sup>82</sup> (MATO GROSSO DO SUL, 2017a).

Nesse sentido, Mato Grosso do Sul conta atualmente com duas ATP com PDITS aprovados junto ao Ministério do Turismo. Respectivamente, o Polo Serra da Bodoquena e Polo Campo Grande e Região; além da ATP Polo Corumbá-Pantanal,<sup>83</sup> que não apresentou PDITS e, portanto, não recebeu verbas do PRODETUR NACIONAL, contudo mostra-se

---

<sup>82</sup> Constatamos que para a contratação de financiamento junto ao BID deve-se apresentar uma carta consulta à Comissão de Financiamento Externo (COFIEX) para autorização de contratação de financiamento internacional que avalia dentre outras questões a capacidade de pagamento e endividamento do membro da federação que solicita o empréstimo.

<sup>83</sup> Embora não se tenha concluído o PDITS dessa ATP, a mesma faz parte dos 65 Destinos Indutores de Turismo selecionados pelo Ministério do Turismo no âmbito da PNT 2007/2010 (BRASIL, 2008b, p. 20).

importante para compreender o processo de ajustamento desse espaço para atividade turística, uma vez que é contemplado em todas as Rotas Turísticas delimitadas, tal como observamos nos Mapas 8, 9, 10, 11 e 12.

De um modo geral, apoiados em Santos, M. (1994) e Harvey (2005) entendemos que esse conjunto de eventos que levantamos como significativos para compreender a situação geográfica<sup>84</sup> do espaço sul-mato-grossense no contexto das políticas públicas, ajudam-nos a empiricizar o tempo no espaço, permitindo compreender que o ajustamento do espaço por meio da produção do meio técnico-informacional – com o escopo de (re)produzir o espaço com as qualidades necessárias para a prática do turismo – não se dá de modo homogêneo sobre o espaço sul-mato-grossense, mas em pontos específicos do espaço, que por sua vez se conectam em um sistema de redes, seja intra-estadual, nacional e até mesmo internacional a exemplo do que temos discutido ao longo deste trabalho.

Daí a importância de se compreender a constituição de uma psicosfera tal como definida por Santos M. (1994) e abordado no Capítulo I, que se dá de modo homogêneo tanto na escala nacional quanto na estadual, principalmente nos discursos em que o turismo é colocado como vetor de desenvolvimento, capaz de garantir a sustentabilidade, a geração de riquezas, de empregos e de renda. Uma narrativa que se coloca como homogênea e hegemônica.

Por outro lado, a constituição da tecnoesfera, também conceituada por Santos M. (1994), concentra-se nos pontos selecionados a receber de fato os sistemas de objetos e ações para modernização desses territórios para a prática do turismo. Obviamente que a definição desses pontos, aqui entendidos como “Polos Turísticos”, “Áreas de Interesse Turístico”, “Áreas de Prioridades Turísticas”, “Rotas Turísticas Estratégicas”, estrutura-se a partir de um conjunto de elementos técnicos, mas que, em nosso entendimento, buscam promover aquilo que Silveira (2003) convencionou chamar de “invenção da viabilidade” num contexto de implementação de políticas públicas.

---

<sup>84</sup> “As situações geográficas são constituídas por elementos móveis, dinâmicos, por isso uma situação é sempre híbrida, (i) não é aprisionada pelos limites político-administrativos locais, pois os fluxos orientados pelas redes ultrapassam esses limites de solidez variável, e (ii) só excepcionalmente os lugares entram em contato isolado com somente um dos elementos dos fluxos, pois todos agem em conjunto, reforçando-se ou contrariando-se, competindo às vezes de maneira contraditória, outras vezes complementando-se. Os lugares não vivem com cada elemento de seu meio, mas com todos ao mesmo tempo, reforçando assim a ideia de que o lugar é uma totalidade. Portanto, uma situação geográfica é um complexo de forças em ação presente, organizada segundo um feixe de variáveis que se juntam numa combinação única e inédita num dado momento e num dado subespaço” (CATAIA, 2011, s.p).

Nos próximos tópicos abordaremos sobre esse processo nas três ATP's em Mato Grosso do Sul, buscando compreendê-lo a partir da implementação do PRODETUR em suas ramificações e complexidades.

#### 4.1.2 - Configuração das três Áreas de Turismo Prioritária em Mato Grosso do Sul

Essas três expressivas ações governamentais materializadas no Programa Pantanal, PRODETUR/SUL-MS e PRODETUR Nacional nos ajudam a compreender o conjunto de “projetos” que se colocam deliberada e planejadamente sobre este espaço para a prática turística. Desde meados dos anos de 1990, o Polo Corumbá na ATP Região do Pantanal tem experimentado ações de planejamento nos moldes do que se convencionou chamar neste trabalho de megaprojetos, ou seja, grandes projetos estruturantes, que vão desde estudos, diagnósticos, linhas de créditos para implantação de infraestruturas entre outros, estando sob responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

Originalmente, o Programa Pantanal foi proposto em 1995 pelos governos de Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, todavia, por conta do alto nível de endividamento de ambos, o Programa não foi aprovado pelo COFIEX; passando, em 1997, a compor o programa do Governo Federal *Brasil em Ação (PPA 1996-1999)*, sendo finalizado em 2000, com custo total de 165 milhões de dólares americanos, dos quais 50% seriam contrapartidas do Governo Federal com prazo de 20 anos de pagamento (BID, 2000).

Em discurso oficial em Reunião Gerencial de avaliação do segundo ano do Programa *Brasil em Ação*, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, discorreu:

E aqui temos um Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal. Esse programa foi federalizado. Esse vai ser totalmente às expensas do Tesouro Nacional. Por quê? Porque nós temos que preservar o Pantanal. E o desenvolvimento sustentado do Pantanal significa saneamento básico. É essa a questão central. Então as populações que aí vivem serão diretamente beneficiadas, ao mesmo tempo em que evita a poluição do Pantanal que, em termos de ecoturismo e até de biodiversidade e de riqueza, enfim, do Brasil, é uma coisa extraordinária, assim como a Amazônia e outras áreas desse porte têm que ser sustentadas, têm que ser mantidas. Então nós vamos dar prioridade a esse programa do desenvolvimento sustentado do Pantanal (BRASIL, 1998, p. 162).

Evidencia-se neste discurso a questão da sustentabilidade relacionada a espaços da natureza. Conforme consta na página do Ministério do Meio Ambiente, esse Programa teve uma previsão de investimentos na ordem de 400 milhões de dólares, sendo 165 milhões para a primeira fase; a segunda estava condicionada ao sucesso de execução da primeira, tendo recursos provenientes do Governo Federal, dos Governos estaduais do MS e MT, BID e *Japan Bank Internacional Corporation* (BRASIL, 2000). No endereço eletrônico do BID, encontramos duas propostas para o Pantanal, uma datada em 1996 e outra de 1997,

respectivamente nos valores de U\$ 85 e U\$ 35 milhões de dólares, todavia sem documentos para análises.

De fato, aprovou-se, em 2000, um empréstimo no montante de 82,5 milhões de dólares, para a primeira fase, com contrapartida de igual montante do Governo Federal, distribuídos em cinco anos, a ser executada pelo Ministério do Meio Ambiente e co-executores, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, (IBAMA) e pelos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (BID, 2000).

O Programa contemplava a implementação dos seguintes componentes: (i) Gestão de recursos hídricos; (ii) Gestão de solos e agrotóxicos em sub-bacias críticas; (iii) Proteção e Gestão de ecossistemas, de ictiofauna e fauna; (iv) Saneamento; (v) Apoio às atividades econômicas sustentáveis; (vi) Estradas parques e estradas e turísticas (vii) Atividades ambientais sustentáveis em áreas indígenas. Do financiamento, US \$ 23,5 milhões ou 28,4% do total era previsto para os componentes de saneamento e estradas, enquanto o investimento previsto da contrapartida para os mesmos componentes eram de USD 54,9 milhões ou 67% do total fazem aporte (BID, 2000, p. 04).

O projeto apresentou como objetivo promover o “desenvolvimento sustentável” da Bacia do Alto Paraguai com ênfase no Pantanal. Nessa perspectiva, o quinto sub-programa do projeto seria de apoio ao desenvolvimento de atividades econômicas sustentáveis, dentre as quais enquadrou-se o ecoturismo. Propôs-se, então, o financiamento de um Plano Diretor para desenvolver o Ecoturismo na Bacia do Alto Paraguai (BID, 2000).

Tal Plano Diretor deveria conter:

Tourism/ecotourism sub-program finances a master plan to develop ecotourism in the Upper Paraguay Basin. It includes: (i) a diagnosis of the facilities and services currently provided and a diagnosis of the institutions that support these services, (ii) a study of the Brazilian ecotourism market, (iii) an assessment of needs for training, (iv) a study of, and guide for, best practices in the provision of services, (v) an analysis of existing regulations for tourism services, recommendations for improvement and a reference guide on sources of finance for investors, (vi) a tourism information system, and (vii) plans for development of areas with tourism/ecotourism potential in the Basin (BID, 2000, p. 03).

Dentre as propostas do Programa, observamos a de reconstrução de 106 km de estradas que garantiriam o acesso aos parques e atrativos durante todo o ano, mesmo em períodos de cheias. Conforme consta no seu relatório final, o Programa apresentou diversos problemas de execução, dentre os quais o principal foi expresso na falta de verba do Ministério do Meio Ambiente para as contrapartidas. Desse modo, o Programa investiu pouco

menos de 4,7% do previsto. Nesse contexto, nenhum dos projetos voltados para o ecoturismo foi contemplado (BID, 2006).

Rossetto; Nora e Saito (2020), analisando a questão do planejamento territorial no Pantanal entre 1971 e 2018, levantam o número de seis grandes projetos. Destes, quatro tiveram financiamento de Agências Multilaterais de Desenvolvimento (ADMs): o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE) de 1981 a 1988, financiado pelo Banco Mundial (BM); o Programa de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (PRODEAGRO), em 1992; o Plano de Conservação da Bacia do Alto Paraguai (PCBAP), em 1993; e, por fim, o Programa Pantanal de 2001 a 2006, este com financiamento do BID.

Desse modo, percebe-se que o interesse dessas ADMs sobre esse espaço é antigo e que, de um modo geral, os programas implementados no Pantanal visaram a sua ocupação econômica, e foram caracterizados principalmente pela implantação de infraestrutura para a produção e circulação, não respeitando questões ambientais básicas desse bioma, como o “pulso de inundação<sup>85</sup>” tal como podemos constatar:

Observa-se que até 1992, os programas, planos e projetos direcionados ao Pantanal apresentavam a mesma intencionalidade no sentido de desenvolvimento econômico e estavam alinhados a agendas de desenvolvimento internacional, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), principais agências financiadoras das ações de infraestrutura e tecnologia agropecuária. As consequências ambientais desses programas foram drásticas, a principal delas foi a alteração do curso do pulso de inundação devido à construção de estradas, aterros e pontes que prejudicaram a fauna adaptada aos movimentos das águas, principalmente os estoques pesqueiros utilizados pelas comunidades tradicionais como base da alimentação e alternativa de renda através da pesca profissional artesanal (ROSSETTO; NORA e SAITO, 2020, p. 449).

No que se refere ao PCBAP e ao Programa Pantanal, argumentam os autores que respeitaram parcialmente, pois não diferenciaram a questão do pulso de inundação como medida para diferenciação das ações em cada área do Pantanal.

No caso do Programa Pantanal, objeto de nossa análise, mesmo que não tenha apresentado resultados em termos de execução no que tange aos projetos diretamente ligados

---

<sup>85</sup> “A principal característica do Pantanal é o pulso de inundação, ou seja, as águas recobrem a planície por alguns meses anuais. Tal fenômeno atinge as áreas dos municípios com diferentes intensidades e desse fato depende a sensível biodiversidade e a sociodiversidade pantaneira” (ROSSETTO; NORA; SAITO, 2020, p. 434).

ao turismo, compreendemos a visão do Governo Federal, Estadual e do BID quanto à questão do turismo nesta ATP.

Na Tabela 1 apresentamos a distribuição dos gastos previstos no Programa Pantanal entre os seis subprojetos.

**Tabela 1: Distribuição dos Gastos Previsto no Programa Pantanal entre os seis subprogramas (valores em dólares americanos)**

Subprogramas		Valores em Milhões de dólares
1	Administração de recursos hídricos	13,5
2	Solo e gestão de pesticidas em sub-bacias hidrográficas críticas	20,5
3	Proteção e gestão de <i>habitat</i> , peixe e vida selvagem	12,5
4	Saneamento	27,4
5	Apoio às atividades sustentáveis	11,11
6	Pavimentação	51
7	Desenvolvimento de atividades ambientalmente sustentáveis em áreas indígenas	4,8
<b>Total</b>		<b>140,81</b>

FONTE: BID (2000). Org. BUSCIOLI, 2021.

Os três primeiros subprogramas estão relacionados diretamente com a gestão de recursos ambientais e absorvem juntos mais de 33% do total de recursos previstos; os subprogramas quatro e seis estão voltados à implementação de infraestrutura e juntos somam mais de 55 % dos recursos previstos, sendo que o item 6 (pavimentação), unicamente, tinha uma previsão de investimentos na casa de 51 milhões de dólares, aproximadamente 36% do total, indicando que a questão da circulação foi colocada neste Programa como fundamental e que houve uma preferência pelo uso de rodovias tal como observamos nos demais projetos do PRODETUR-SUL/MS e do PRODETUR Nacional-MS.

Os itens cinco e sete são referentes às atividades econômicas sustentáveis no âmbito do Pantanal. Juntos esses itens absorveriam pouco mais de 11% dos investimentos previstos. O Programa Pantanal apresenta uma preocupação com a questão dos povos tradicionais, todavia, no seu bojo, trata-se apenas das Comunidades Indígenas, uma vez que não se menciona a questão dos Povos Ribeirinhos, Quilombolas, entre outros.

Segundo Souza (2021), no Pantanal Sul (porção territorial do Pantanal que se situa no espaço sul-mato-grossense), encontram-se quatro Comunidades Quilombolas; três em Corumbá – Família Campos Correia, Família Ozório e Maria Theodora –, e uma em Aquidauana (Comunidade Quilombola Furnas dos Baianos). Discorrendo sobre a questão de

políticas públicas voltadas a esses grupos, o referido autor aponta que são inexistentes, não sendo encontradas políticas específicas. O fato de não tê-las não significa ausência, tal como argumenta Dye (2005, p.1, *apud* HEIDEMANN, 2010, p.30), com quem concordamos: “A política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”.

Não consta no projeto quais seriam as ações específicas deste sub-programa, assim como também não consta quais seriam as ações para a promoção do ecoturismo, proposto no sub-programa 7, em que apresenta-se apenas os objetivos:

The purpose of the tourism/ecotourism sub-programam is to attract segments of the market that will not damage the environment and that will generate income for the local population, particularly the residents of the Pantanal. The first phase, focuses on improvement of ecotourism in the Pantanal; the second phase expands the effort to the entire Basin (BID, 2000, p. 17).

Consta apenas de modo genérico atrair empresas que não prejudiquem o meio ambiente, sem descrever os parâmetros, tampouco as técnicas de planejamento para decidir quais tipos de atividades poderiam se desenvolver nessas localidades, além de não abordar sob quais formas dar-se-ia a inserção da sociedade local; também não apresenta orçamento para esta ação.

De um modo geral, o projeto do Programa Pantanal apresenta características observadas também no PRODETUR NE I, pois trata da implementação de infraestrutura produtiva sem um debate mais aprofundado quanto aos impactos socioambientais. Por sua vez, no PRODETUR NE II, essas questões estariam presentes de modo mais nítido.

Observamos também que no debate político regional, tanto no MS quanto no MT, é permanente o desejo e a movimentação para retomada desse projeto por parte de políticos e lideranças locais. Nessa perspectiva, em outubro de 2020 foi realizada na Assembleia Legislativa de Mato Grosso uma audiência pública para discutir a sua retomada junto ao BID. Ainda nessa mesma direção, deputados do Mato Grosso também já haviam entregue uma cópia desse projeto para o Ministro do Meio Ambiente (GARCIA, 2020).<sup>86</sup>

Ainda sobre o Polo Corumbá na ATP Região do Pantanal, o Diretor de Desenvolvimento do Turismo e Mercado da FUNDETUR, Geancarlo de Lima Merighi (em entrevista a Buscioli, 2018) confirmou que havia a perspectiva em se produzir um PDITS para a região, e que esta fazia parte das áreas de interesse para fins de planejamento do

---

<sup>86</sup> Até o fechamento desse trabalho, não foi possível obter notícias quanto aos andamentos dessa audiência no âmbito do Governo Federal.

PRODETUR Nacional e das ações da FUNDTUR, todavia não localizamos até o fechamento deste trabalho nenhum documento produzido quanto a essa questão.

No que tange as outras duas Áreas de Turismo Prioritárias, conforme já destacado, são subprodutos do PRODETUR Nacional. Desse modo, seguem as diretrizes estabelecidas no *Manual de planejamento e gestão* disponibilizado pelo MTur para orientar o processo de planejamento e gestão das políticas de turismo nas áreas estabelecidas para a ação do PRODETUR Nacional. Nesse documento consta que:

Os Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) contam com aporte de recursos financeiros internacionais e têm seu funcionamento concebido com base em três pilares: (i) informações da demanda turística nacional e internacional; (ii) diagnóstico e análise da situação dos capitais físico, humano e social; e (iii) proposição de ações integradas (BRASIL, [2007?], p. 09).

Ao compor uma área de interesse do PRODETUR Nacional, a região primeiramente precisa apresentar um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), fundamentado nos três pilares descritos na citação acima. Como exigência do MTur e BID, este PDITS deve ser acompanhado por uma Avaliação Ambiental Estratégica e um Plano de Marketing, ou seja, um plano de posicionamento de mercado, podendo estes compor um único documento ou estarem separados. Tais estudos habilitam a região para acessar o Programa Linha de Crédito Condicional para Desenvolvimento Nacional do Turismo (CCLIP PRODETUR NACIONAL), que é de fato a linha de crédito do BID para a União, Estados e Municípios, assim como a receber valores “a Fundo Perdido” (BRASIL, [2007?]).

Cabe mencionar que esses estudos e planos são financiados com recursos não reembolsáveis, conhecidos como Fundo Perdido, ou seja, o ente federado ou Município não precisa pagar para a União. Tais recursos, disponíveis para este fim, são oriundos do MTur, tal como nos apontou Helio Luis Brun, técnico especialista em turismo da FUNDETUR (Helio Luis Brun, em entrevista a Buscioli, em 2021).

Desse modo, nas Unidades da Federação com áreas sob a influência do PRODETUR Nacional, foram implantados uma espécie de escritórios regionais do PRODETUR, que são as Unidades de Coordenação de Projeto (UCP). Em Mato Grosso do Sul, a UCP está sediada na Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO), recebendo a sigla UCP/ProdeturNacional/MS/SEMAGRO e ficando responsável por coordenar a elaboração e gestão dos PDITS e demais produtos do convênio PRODETUR.

Na esteira do PRODETUR, seja SUL/MS ou Nacional-MS, foram elaborados sete produtos entre planos, programas e avaliações, conforme pode ser observado no Quadro 4.

**Quadro 4: Planos elaborados em Mato Grosso do Sul no âmbito do PRODETUR-SUL/MS E PRODETUR Nacional-MS**

Área de Atuação (Municípios)	PROGRAMA	Nome do Plano	Período
Bonito (Cidade Polo); Jardim e Bodoquena	PRODETUR/SUL-MS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS/Serra da Bodoquena	2003-2008
	PRODETUR Nacional-MS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS/Serra da Bodoquena	2011
		Avaliação Ambiental Estratégica/Serra da Bodoquena	2014
		Plano de Marketing Bonito e Serra da Bodoquena	2014
Campo Grande (Cidade Polo); Rochedo; Rio Negro; Terenos; Corguinho; Jaraguari; Ribas do Rio Pardo; Dois Irmãos do Buriti; Nova Alvorada do Sul e Sidrolândia	PRODETUR Nacional-MS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo - PDITS/Polo Campo Grande e Região	2012
		Avaliação Ambiental Estratégica/Polo Campo Grande e Região	2014
		Plano de Marketing / Polo Campo Grande Caminho dos Ipês	2018

FONTE: Mato Grosso do Sul, 2002b; SEMAGRO, 2020; Org. BUSCIOLI, 2021.

Assim, no próximo tópico analisaremos as ações do PRODETUR nas ATPs, Campo Grande e Região, sob influência do PRODETUR Nacional/MS e a Região Bonito e Serra da Bodoquena, sob influência do PRODETUR/SUL-MS entre os anos de 2003 e 2008 e, desde 2011, do PRODETUR Nacional-MS.

#### **4.1.3 - O PRODETUR em Mato Grosso do Sul: princípios, diretrizes e objetivos, ações e objetos materializados**

Discursivamente os PDITS apresentam a mesma agenda e conteúdos programáticos da Política Nacional, dado que são produtos oriundos dessa política. Encontramos no PIDTS/Serra da Bodoquena 2003-2008 uma apresentação do PRODETUR-SUL e suas principais diretrizes:

As principais diretrizes que apoiam o programa indicam a necessidade de aproveitamento das potencialidades turísticas, superação das fragilidades dos recursos disponíveis, direcionamento para o desenvolvimento sustentável da região Sul do país de maneira que se destaquem os produtos turísticos diferenciados nacionalmente que possuem imagem de marca e projeção inclusive em mercados internacionais, e que já estejam sendo comercializados no presente momento (MATO GROSSO DO SUL, 2002a, p. 09).

Desse modo, as ações propostas estiveram ligadas a acessibilidade, integração regional, promoção turística, melhoria da qualidade urbana e fortalecimento institucional (MATO GROSSO DO SUL, 2002a).

Das cinco áreas de interesse turístico de Mato Grosso do Sul, o Programa destaca que a Região Pantanal, Serra da Bodoquena e Campo Grande são as que apresentam maior atratividade turística; todavia, à época, a Região Pantanal encontrava-se, conforme já destacamos anteriormente, sob a influência do Programa Pantanal, enquanto a Região Campo Grande, segundo a visão do Programa, caracterizava-se como uma região com turismo de negócios, não se enquadrando nos seus objetivos. Desse modo, a Região Serra da Bodoquena foi elevada à condição de APT pelo PRODETUR/SUL-MS (MATO GROSSO DO SUL, 2002a).

A Região da Serra da Bodoquena possui um grande potencial turístico, que está em plena expansão. Considerada a área mais promissora para o desenvolvimento da atividade turística dentro do Estado, seus atrativos naturais são caracterizados pela fragilidade, por isso a extrema necessidade de um programa voltado para o desenvolvimento sustentável do turismo na região, visando amenizar os impactos contra o meio ambiente. Sua infraestrutura turística está concentrada no município de Bonito, apesar dos atrativos se distribuírem entre os três municípios. Torna-se necessário, portanto, prover os outros municípios de investimentos, tanto na infraestrutura turística como de apoio a essa atividade (MATO GROSSO DO SUL, 2002a, p. 07).

Um outro argumento levantado para a definição dessa APT é quanto a sua localização geográfica. Segundo o discurso governamental, próxima a grandes centros emissores de turistas, Sul e Sudeste do País e de regiões consideradas porta de entrada de turistas internacionais, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro, assim como, próxima a outras importantes regiões turísticas como Pantanal e Foz do Iguaçu, potencializando a constituição de uma “grande rota turística”. Podendo também, integrar as regiões Foz do Iguaçu, Bonito-Serra da Bodoquena e Corumbá-Pantanal Sul, como apresentamos no Mapa 8 (MATO GROSSO DO SUL, 2002a, p. 66).

O Programa também faz menção à Rota de Integração Bioceânica Rodo-Hidro-Ferrovária, que ligaria os Oceanos Pacífico e Atlântico, também apresentada no Mapa 12. No contexto do *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*, conforme já apontamos (MATO GROSSO DO SUL, 2002a, p. 66).

Em relatório apresentado no documento de atualização do PDTIS Serra da Bodoquena consta que entre os anos de 2003 e 2008 o Programa PRODETUR/SUL-MS elaborou um conjunto de documentos, tais como o PAT – Perfil da Área Turística e o PDITS, carta consulta, estudos, projetos, termos de referências para várias ações na região; além de receber a missão de identificação e missão de análise do BID e enviar à Assembleia Legislativa a “Proposta Firme” para assinatura do contrato de empréstimo junto ao BID. Todavia, os mais de 50 milhões de dólares americanos provenientes do BID não foram contratados e os investimentos realizados no âmbito do Programa são oriundos do MTur (MATO GROSSO DO SUL, 2010b).

Conforme consta no relatório do projeto, as principais dificuldades encontradas foram a centralização do MTur, no que tange a produção e aprovação de documentos e projetos, entre outros; a falta de priorização do Governo Estadual em negociar junto ao BID os valores para investimentos em megaprojetos de infraestrutura para o turismo; e principalmente a dificuldade em atender os procedimentos do BID/MTur: “Quanto aos Órgãos Executores, sejam estes Estado ou Município, percebe-se que há uma grande resistência em aceitar os procedimentos exigidos pelo BID/MTur, desde o processo licitatório até as orientações que devem seguir para a realização dos trabalhos”. (MATO GROSSO DO SUL, 2002a, p. 15).

Essa questão já foi debatida no capítulo III deste trabalho e fora colocada pelo Governo Federal como definitiva para a constituição do PRODETUR Nacional, que atuaria como projeto “guarda-chuva” nessa mediação entre governos estaduais e municípios junto ao BID. Assim como, também já debatemos o papel do BID não apenas de financiador de

projetos e políticas, mas também de mentor de tais políticas, estabelecendo um modelo de atuação do Estado para acessar tais linhas de crédito.

Ainda assim, houve investimentos de mais de R\$ 74 milhões nesta ATP, provenientes dos Governos Federal, Estadual e Municipal, relativos ao referido Programa, apresentados na Tabela 2.

**Tabela 2: Investimentos do PRODETUR/SUL-MS na ATP da Serra da Bodoquena entre os anos de 2004 e 2008 (valores em Reais)**

<b>Origem do Recurso</b>	<b>Valores (R\$)</b>
Governo Federal	43.506.310,05
Governo do Estado	30.801.400,99
Municípios	56.211,14
<b>Total</b>	<b>74.363.922,18</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2010b. Org. BUSCIOLI, 2021.

Conforme consta no relatório, em 2010 mais de 50% dos recursos previstos para serem investidos pelo Governo brasileiro haviam sido realizados ou estavam em fase de execução. Deste total, mais de 58% são provenientes do MTur e mais de 41% do Governo de Mato Grosso do Sul. Constatamos que os municípios entraram com a menor parte dos recursos, menos de 1% do total investido, conforme apresentado na Tabela 2.

Com relação à distribuição desse valor em ações, foram previstas 56 ações, distribuídas em 5 componentes, conforme apresentado no Quadro 5, assim como as ações que efetivamente foram executadas pelo Programa.

**Quadro 5: Ações Executadas no PRODETUR/SUL-MS para a ATP da Serra da Bodoquena - 2003-2008**

<b>Componentes</b>	<b>Ações</b>	<b>Valores (R\$)</b>
<b>Componente 1: Fortalecimento da Capacidade de Planejamento, Gestão e Aproveitamento dos benefícios proporcionados pelo turismo</b>	Fortalecimento Institucional da Unidade de Coordenação Estadual do PRODETUR/SUL-MS	199.484,00
	Fortalecimento Institucional do Município de Jardim	110.000,00
	Fortalecimento Institucional do Município de Bonito	119.945,00
	Fortalecimento Institucional do Órgão Estadual do Turismo	939.716,00
	Plano Diretor do município de Jardim	138.630,72
	Plano Diretor do Município de Bonito	150.000,00
<b>Componente 3: Infraestrutura para permitir acesso, prover serviços públicos e controle de impactos ambientais.</b>	Projeto e execução do Esgotamento Sanitário do município de Bodoquena	4.570.000,00
	Pavimentação da MS-178	67.191.465,84
	Projeto de restauração de estradas vicinais do município de Jardim	222.511,48
	Elaborar projeto de drenagem urbana do município de Jardim	187.600,00
	Elaborar projeto de drenagem urbana do município de Bodoquena	187.986,42
<b>Componente 5: Apoio ao Setor Privado</b>	Ação Valor 1 Elaborar Plano de marketing	147.236,84
<b>Total</b>		<b>74.164.576,30</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2010b. Org. BUSCIOLI, 2021.

O PRODETUR/SUL-MS em sua concepção é um Programa de megaprojetos em infraestrutura, o que se confirma quando observamos a distribuição dos valores apresentados no Quadro 5, uma vez que mais de 96% foram invertidos em ações do Componente 3, sendo a pavimentação da rodovia estadual MS-178 – extensão de 115 km e mais conhecida como Estrada do Curê (porco, na língua guarani) – a maior sigla, absorvendo mais de 90% do investimento total; em segundo lugar temos os investimentos no esgotamento sanitário na cidade de Bodoquena que custou pouco mais de 6%.

**Figura 1: Vista parcial da rodovia estadual MS-178 “Estrada do Porco” - Extensão que interliga o Polo Turístico do Pantanal com o da Serra da Bodoquena**



FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2018.

Na Figura 1, apresentamos uma foto panorâmica da MS-178, responsável por interligar o Polo Turístico do Pantanal com o da Serra da Bodoquena, sendo considerada, no contexto do planejamento do turismo dessa região, como imprescindível para a consolidação dessa Rota, questão também destacado no PRODETUR NACIONAL/MS, que analisaremos logo adiante.

Presente na inauguração do último trecho – 17 km – da pavimentação asfáltica desta rodovia, o Sr. Augusto Mariano – secretário de turismo do município de Bonito – argumentou que:

A conclusão do asfalto da MS-178, que era um sonho de 20 anos, significa a redenção do nosso turismo (...). Projetamos um futuro promissor com esse caminho pavimentado que integra a Serra da Bodoquena e o Pantanal ao Mercosul. Vamos dobrar o número de visitantes a médio prazo (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Na visão do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul os:

Empresários desse segmento apostam na infraestrutura viária para alavancar o setor, integrando os principais destinos turísticos de Mato Grosso do Sul

com o Paraguai, Argentina e Chile – países que, ao lado do Brasil, formam o corredor bioceânico rodoviário que está sendo viabilizado com a construção da ponte binacional sobre o rio Paraguai, em Porto Murtinho (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Cabe destacar que, embora identificamos a importância da infraestrutura viária para ao turismo, é imprescindível observar que tais obras atendem não apenas esse segmento, mas também, um conjunto de outros setores, no caso desta rodovia, é notável a presença do agronegócio, inclusive por uma simples análise da paisagem contida na Figura I, identificamos a extensão das pastagens para a criação de gado, mas podemos pensar também no escoamento de grão, minérios entre outros.

O que estamos chamando a atenção é que o turismo inserido em Mato Grosso do Sul transita com os demais setores econômicos do território, e que o processo de planejamento público apresenta também esta característica, de amortecer possíveis tensões entre os diversos projetos que se inserem sobre o território, sendo a ampliação de infraestrutura tal como a rodoviária - que beneficia mais de um setor - uma importante estratégia.

Quanto aos demais componentes financiados pelo PRODETUR NACIONAL/MS, embora representem um baixo custo, são importantes para compreender o processo de ajustamento espaço-temporal nessa ATP, pois apresentam de fato diagnósticos e prognósticos quanto à atividade turística neste espaço. Principalmente os planos diretores dos municípios turísticos e, assim como, o plano de Marketing e Avaliação Ambiental Estratégica, assim como as estratégias e ações de fortalecimento das “instâncias de governança<sup>87</sup>”. Constatamos que a realização desses planos é uma exigência do BID para a solicitação de recursos procedentes do PRODETUR.

pôr os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida. Nesse sentido, os Estados são vistos como uma “unidade produtiva” como qualquer outra no interior de uma vasta rede de poderes político-econômicos submetidos a normas semelhantes. A “governança” foi descrita muitas vezes como um novo modo de exercício do poder que

---

<sup>87</sup> Para Dardot; Laval (2016, p 272), esta “boa governança” de que apregoa estes organismos internacionais, que buscam uma coprodução público-privado busca na verdade: pôr os Estados sob o controle de um conjunto de instâncias supragovernamentais e privadas que determinam os objetivos e os meios da política que deve ser conduzida. Nesse sentido, os Estados são vistos como uma “unidade produtiva” como qualquer outra no interior de uma vasta rede de poderes político-econômicos submetidos a normas semelhantes. A “governança” foi descrita muitas vezes como um novo modo de exercício do poder que implica instituições políticas e jurídicas internacionais e nacionais, associações, igrejas, empresas, think tanks, universidades etc.

implica instituições políticas e jurídicas internacionais e nacionais, associações, igrejas, empresas, think tanks, universidades etc.

No contexto do PRODETUR NACIONAL/MS, em 2011 o PDITS Serra da Bodoquena foi atualizado, permanecendo com o mesmo espaço geográfico de atuação. Neste PDITS foram apresentados os resultados da primeira fase, a qual também já apontamos. Ele define um conjunto de estratégias a serem executadas para se alcançar, num período de cinco anos (2010 a 2015), os objetivos traçados pelo Programa para esta ATP. Além disso, fez previsão de orçamento de 18 meses para execução de planos e projetos, tanto com orçamento do PRODETUR quando de outras fontes, elementos que passaremos a analisar.

Dessa forma, destacando que:

[...] a principal estratégia do Polo Turístico Bonito – Serra da Bodoquena é consolidar a região como destino turístico, com amadurecimento nas relações público-privadas e na profissionalização do turismo como uma alternativa para o desenvolvimento econômico, social e ambiental da região (MATO GROSSO DO SUL, p.5, 2010c).

Desse modo, o PDITIS Serra da Bodoquena estruturou seu plano de ação seguindo os cinco componentes financiáveis pelo PRODETUR Nacional, que são apresentados no Quadro 6, assim como os valores previstos, por componente, para o Polo Serra da Bodoquena.

**Quadro 6: Componentes, Ações e Valores previstos no PRODETUR NACIONAL-MS para o Polo Bonito – Serra da Bodoque entre 2010 e 2015**

<b>Componentes</b>	<b>Ações</b>	<b>Valores previstos (R\$)</b>
<b>Estratégia de Produto Turístico Investimentos</b>	Relacionados à recuperação e à valorização dos atrativos turísticos públicos necessários para promover, consolidar ou melhorar a competitividade dos destinos e dos empreendimentos turísticos, tais como, PDITS, Estudos de viabilidade para a atração de investimentos entre outros	23.110.000,00
<b>Estratégia de Comercialização</b>	Ações destinadas a fortalecer a imagem dos destinos turísticos e a garantir a eficiência e a eficácia dos meios de comercialização escolhidos, como exemplo temos os Planos de marketing;	11.430.000,00
<b>Fortalecimento Institucional</b>	Ações orientadas ao fortalecimento das secretarias e órgãos dirigentes de turismo	5.320.000,00
<b>Infraestrutura e Serviços básicos</b>	(Limitados em 60% dos recursos) Investimentos imprescindíveis para gerar acessibilidade ao destino e satisfazer as necessidades básicas, podendo ser edificações, equipamentos, materiais e utensílios que ampliem ou possibilitem a acessibilidade aos atrativos turísticos, placas, pórticos, totens e outros; e por fim	91.300.000,00
<b>Gestão Ambiental</b>	Que busca garantir a preservação dos recursos naturais e culturais, que são a base da atividade turística, além de prevenir e minimizar os impactos ambientais e sociais que os diversos investimentos turísticos possam gerar. Trata-se de recuperação de patrimônio histórico, proteção e recuperação ambiental, estudos de impacto ambiental, planos de manejo e uso público de áreas de proteção ambiental, melhoria e adequação de parques estaduais para a sua utilização turística	7.650.000,00
<b>Valor total dos investimentos previstos</b>		<b>138.810.000,00</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2010c. Org. BUSCIOLI, 2021.

Embora esses valores previstos não tenham se efetivado na sua totalidade, analisá-los é relevante, pois no momento de lançamento desses programas e políticas públicas cria-se sempre, conforme já apontamos, uma psicosfera. Fica evidenciada, portanto, a importância de se compreender a distribuição desses recursos entre os componentes, assim como, especialmente, pode-se perceber a objetividade das políticas. Na Tabela 3, apresentamos a distribuição percentual dos R\$ 138.810.000,00 de investimentos previstos para essa ATP por componentes e área da atuação.

**Tabela 3: Distribuição dos Investimentos previstos no PRODETUR Nacional–MS na ATP da Serra da Bodoquena para os anos de 2010 e 2015 por Componentes de Investimentos e Área de atuação**

Componentes	Área de Atuação e Distribuição (%)				
	Bonito	Bodoquena	Jardim	Serra da Bodoquena	Total
<b>Estratégia de Produto Turístico Investimentos</b>	5,19	0,14	0,36	10,96	16,65
<b>Estratégia de Comercialização</b>	0	0	0	8,23	8,23
<b>Fortalecimento Institucional</b>	0,86	1,04	0,90	1,02	3,83
<b>Infraestrutura e Serviços básicos</b>	18,37	8,28	9,87	29,25	65,77
<b>Gestão Ambiental</b>				5,51	5,51
<b>Total</b>	24,42	9,47	11,13	54,97	<b>100,00</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2010b Org. BUSCIOLI, 2021.

O setor de infraestrutura e serviços básicos foi o que concentrou maior fatia dos investimentos previstos, com mais de 65%, o que era previsível por tratar-se de obra dispendiosa. Destarte, constatamos que dos três municípios que compõem esta ATP, Bonito foi o que apresentou maior previsão de investimentos em quatro dos cinco componentes, totalizando mais de 24% dos recursos previstos, seguido de Jardim, com pouco mais de 11% dos recursos previstos; e Bodoquena, com pouco mais de 9%. Mais da metade dos investimentos previstos foram alocados em investimentos considerados para toda a região. Trata-se, em sua maioria, de investimentos em infraestrutura, como estradas.

O PDITS Serra da Bodoquena 2010–2015 apontava como altamente salutar ampliar, estruturar e diversificar a oferta turística desse polo, em especial com a formatação de projetos para estruturação turística do Geoparque Bodoquena – Pantanal<sup>88</sup> e do Parque Nacional Serra da Bodoquena<sup>89</sup>, além de um plano de implantação das estradas turísticas, tendo a MS-178 – Estrada do Porco ou, a partir de 2005, legalmente, Estrada do Ecoturismo de Mato Grosso do

<sup>88</sup> Criado em 2009 por meio do Decreto N°. 12.897 com mais de 39 mil Km<sup>2</sup>, reconhecido pela Unesco pela presença de sítios do patrimônio geológico-paleontológico com importância científica e de raridade arqueológica, ecológica e cultural, o parque apresenta 47 Geossítios abertos para a visitação (MATO GROSSO DO SUL [s,d]). Discorrendo sobre a criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal, Costa (2018) aponta que embora tenha sido baseada em elementos como a sustentabilidade, a sua criação teve como objetivo a mercantilização da natureza e geração de lucros pela atividade turística, buscada principalmente por políticos e empresários de Nioaque, município que busca se inserir de modo efetivo no contexto do turismo tal como os municípios de Bonito, Miranda e Corumbá.

<sup>89</sup> Criado pelo Decreto de 21 de setembro de 2000. Decreto sem número.

Sul – como projeto-piloto. Desse modo, a Estratégia de Produto Turístico e Investimentos acumulou 16,65 %.

Gestão Ambiental, com 5,51%, e Estratégia de Comercialização, com 8,23%, resultaram em dois produtos principais, respectivamente: Avaliação Ambiental Estratégica Ambiental e o Programa de Marketing para a Região. Ambos serão analisados mais adiante.

De um modo geral o PIDTS Serra da Bodoquena aponta que a região pode ser considerada como uma Região Turística Consolidada, ou seja, apresenta: i) instância de governança instalada e ativa, com pauta própria de resolução e fundo municipal de turismo; ii) Roteiros integrados e formatados, compondo prateleira das agências/operadoras; iii) Participação em eventos de comercialização no mercado nacional e internacional; iv) Empreendimentos cadastrados no sistema Cadastro de Prestadores de Serviços Turísticos do Ministério do Turismo (CADASTUR).

A ATP Polo Campo Grande e Região, não contemplada no PRODETUR/SUL–Mato Grosso do Sul, foi elevada à condição de Destino Indutor do Turismo em 2008, no âmbito da PNT 2007/2010, e teve sua área contemplada no PRODETUR Nacional-MS, tendo o PIDTIS sido iniciado em 2009 e aprovado no MTur em 2012.

Observando a distribuição desses Destinos Indutores do Turismo, assim como as regras para o acesso ao PRODETUR Nacional, destacamos que as capitais de todas as Unidades da Federação foram contempladas. Havia um entendimento do MTur de que as capitais, em função da infraestrutura logística, principalmente aeroportuária, acabam por desempenhar o papel de principal porta de entrada dos turistas nas suas respectivas UF e, portanto, colocavam-se como importantes de serem contempladas com investimentos turísticos (BRASIL, 2013b).

Cabe destacar que a política dos Destinos Indutores do Turismo decorre do contexto dos megaeventos planejados e executados para o Brasil – Copa do Mundo FIFA 2014; Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, em 2016; Jornada Mundial da Juventude, em 2013; e Rock in Rio, no Brasil novamente desde 2011 –, em que se buscou a estruturação para o atendimento dos turistas internacionais esperados<sup>90</sup>.

Após extensa análise e hierarquização dos atrativos turísticos desta ATP no processo de elaboração do PIDTS, conclui-se que:

---

<sup>90</sup> Quanto a esses megaeventos, particularmente a Copa do Mundo da FIFA, Ramos (2019), analisando a distribuição dos investimentos do BNDES e BNB em infraestrutura e investimentos privados, discorre que neles expressa-se limpidamente o reforço das desigualdades espaciais, sociais e econômicas do Brasil, e expressa também a força de grandes grupos hoteleiros de redes internacionais na localização desses investimentos em pontos do território nacional que melhor lhes convinha.

[...] a região turística Campo Grande e Região possui recursos/atrativos suficientes para atrair turistas por suas próprias características, entretanto, o potencial da região se sucumbe ao fato de Campo Grande ser o principal portal de entrada de turistas do Estado e ser conexão fundamental para os principais roteiros de Mato Grosso do Sul comercializados em esfera nacional e internacional, deixando de explorar de maneira estratégica a confluência destas duas características: ter potencial e diferencial e ser a principal região distribuidora de turista de Mato Grosso do Sul (MATO GROSSO DO SUL, 2010d, p. 23)

De um modo geral, no PDITS da ATP Campo Grande, a região foi considerada como de turismo de negócios, alavancada pela cidade de Campo Grande. No tocante aos atrativos, apenas três apresentaram hierarquia máxima, ou seja, aqueles que são capazes de *per si* atrair fluxo de turistas em escala nacional e internacional. Trata-se de duas Rampas de Voo Livre, uma em Nova Alvorada do Sul e outra em Sidrolândia e, por fim, o Aquário Natural do Pantanal<sup>91</sup>, na época com previsão de início das obras em 2010 (MATO GROSSO DO SUL, 2010d)

No contexto da aprovação do PRODETUR – Polo Campo Grande e Região, o Aquário Natural de Água Doce do Pantanal encontrava-se em fase de conclusão do projeto. A construção do Aquário do Pantanal – maior aquário de água doce do mundo – foi apresentada ao longo do PDITS como estratégica para o fortalecimento do turismo na Região e em todo o Estado de Mato Grosso do Sul, tanto por atrair turistas, como por ser capaz de aumentar o tempo de permanência dos turistas na região (MATO GROSSO DO SUL, 2012). Todavia, após inúmeras denúncias de irregularidades apresentadas pelo Ministério Público Estadual e Federal e Tribunal de Contas do Estado, a obra do Aquário foi embargada diversas vezes.

Dobes (2013), em estudo quanto à implantação e funcionamento desta obra, destacou que não era explicitado no projeto como se daria a administração do atrativo e sua turistificação, considerando que no projeto e em estudos de campo falava-se de um atrativo turístico, de um banco genético e de um centro de pesquisa sobre a ictiofauna pantaneira, incluindo também espécies de outros biomas brasileiros. Apontou ainda a falta de estudos quanto aos impactos desse empreendimento nos arredores e a falta de comunicação com o *trade* turístico da Região, que à época desconhecia as características do projeto, ou possuía apenas informações repassadas pela mídia local. Desconheciam, portanto, a dimensão da obra.

---

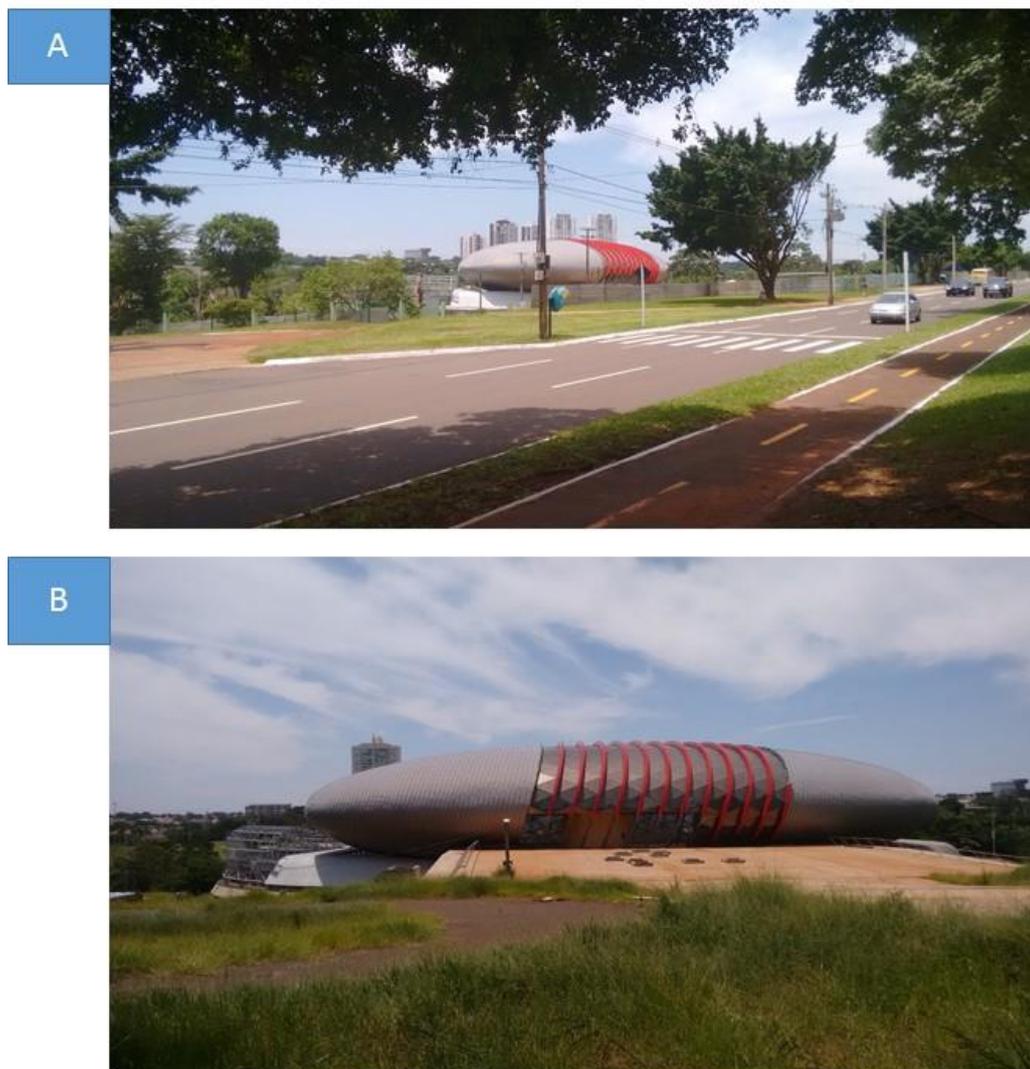
<sup>91</sup> Embora seja tratado oficialmente como “Aquário Natural do Pantanal”, o nome oficial é “Centro de Pesquisas e Reabilitação da Ictiofauna Pantaneira”. Destacamos que se trata também de um centro de pesquisa com convênio com diversas universidades nacionais e internacionais, além de um banco genético (Geancarlo de Lima Merighi em entrevista a Buscioli, 2018).

Desde 2016, após mudanças no projeto original do aquário e novas parcerias com Petrobras e Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura, decidiu-se por agregar o Museu Interativo da Biodiversidade do Pantanal (MIBIO), atrativo tecnológico que irá funcionar dentro das dependências do Aquário. Com relação à administração do atrativo turístico, em 2014 o Grupo Cataratas do Iguaçu S/A, que administra outros atrativos importantes no Brasil, como as Cataratas do Iguaçu, AquaRio, entre outros, venceu a licitação para realizar a gestão do aquário (Geancarlo de Lima Merighi em entrevista a Buscioli, 2018).

Em matéria na página do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul de 17 de maio de 2019, consta que estavam sendo tomadas as providências legais para contratar a conclusão da obra (TCE, 2019). Em matéria publicada em fevereiro de 2021 na página do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, o Governo reiterou a previsão de entrega da obra para dezembro de 2021. Constatamos que das 12 frentes de trabalho para sua conclusão, seis estão em execução, duas concluídas e quatro frentes em licitação (MATO GROSSO DO SUL, 2021a).

Na figura 2, podemos observar imagens externas e panorâmicas do Aquário no ano de 2018. Segue-se a ela a figura 3 representando a sua atualidade em 2021.

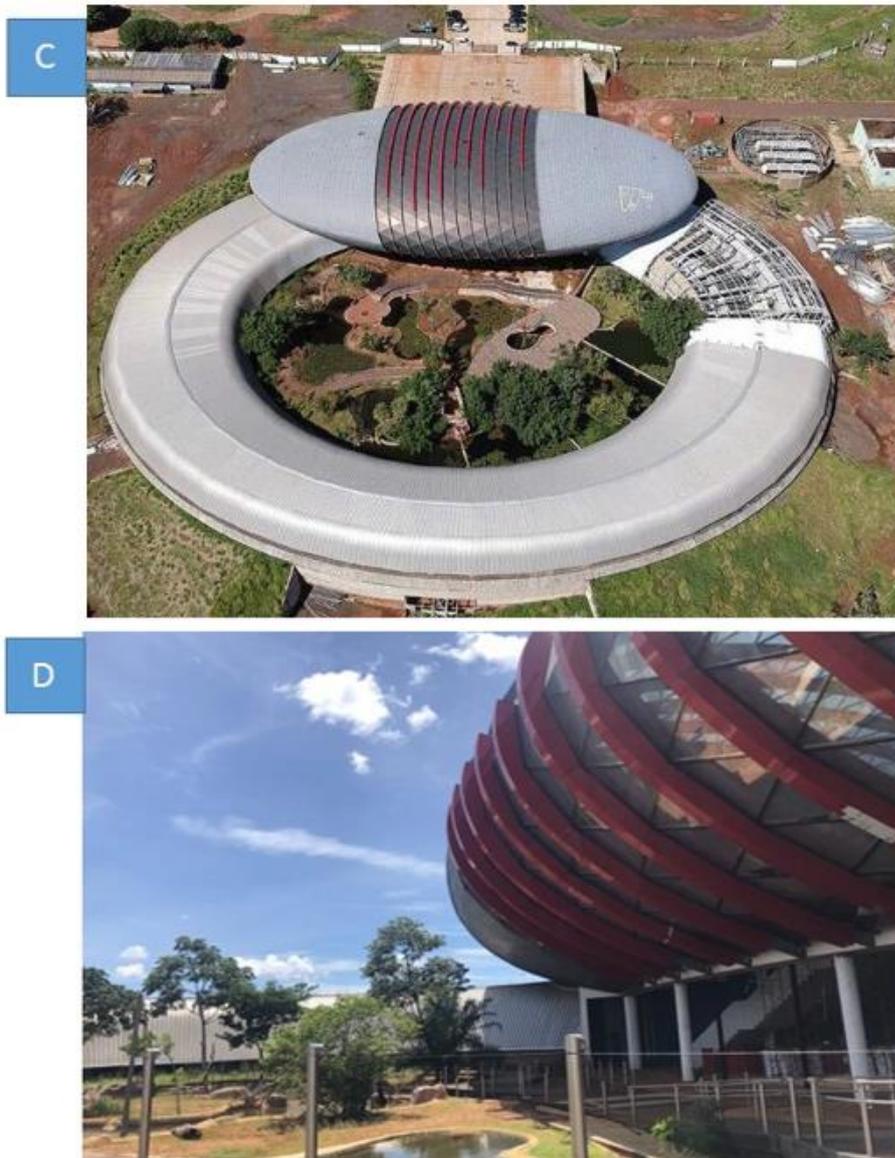
**Figura 2: Painel fotográfico da área externa do Aquário do Pantanal em 2018**



FONTE: Trabalho de campo, BUSCIOLI, 2018.

As fotografias “A” e “B” apresentadas na Figura 2 apresentam a área externa do aquário, e foram tiradas em trabalho de campo em 2018. Não obtivemos permissão para adentrar na área. A empresa que fazia a segurança do local permitiu apenas as fotografias, nas quais podemos observar que o local apresentava mato e alguns vitrais quebrados.

**Figura 3: Pannel fotográfico da área externa do Aquário do Pantanal em 2021**



Fontes: c) FARIAS, 2021. d) MATO GROSSO DO SUL, 2021a.

A Figura 3, com as fotografias “C” e “D”, disponibilizadas em página oficial do Governo do Mato Grosso do Sul, já apresentam o local com limpeza do entorno e os lagos externos já com água.

Na fotografia “C”, é possível ter uma imagem panorâmica do aquário que apresenta lagos em um terrário, na sua área aberta interna, os quais simulam o bioma pantaneiro e que, no projeto original, segundo levantado por Dorbes (2013) e no noticiário da época (G1, 2011), constava que neste espaço haveria a presença de répteis como jacarés e sucuris, com passarelas para contemplação dos visitantes. Em trabalho de campo, no qual realizamos uma

entrevista com Geancarlo de Lima Merighi, em 2018, não houve confirmação se este território seria mantido no projeto.

Desse modo, no PDITS Polo Campo Grande e Região, os principais atrativos considerados são apenas potenciais turísticos, de modo que discorre-se que inexistem em Campo Grande um posicionamento definido, mas que existe predominância no segmento negócios e eventos programados. Assim, os demais segmentos potenciais (ecoturismo, turismo cultural, de estudos e intercâmbio, aventura, saúde etc) poderiam concorrer com outros atrativos já consolidados, tal como o ecoturismo e turismo de aventura no Pantanal e Serra da Bodoquena, apontando que se deveria buscar a integração desses produtos do Polo Campo Grande e Região aos já consolidados no território estadual, além de ser extremamente importante inserir as demais cidades da região no circuito Campo Grande (MATO GROSSO DO SUL, 2010e).

Na Tabela 4, apresentamos a distribuição dos recursos previstos do PRODETUR Nacional, por componentes, na ATP Campo Grande e Região.

**Tabela 4: Distribuição dos investimentos por Componentes previstos no PRODETUR/Nacional na ATP Polo Campo Grande e Região entre os anos de 2011 e 2015**

Componentes	Área de Atuação e Distribuição (%)											
	Polo	Campo Grande	Corguinho	Dois Irmão do Buriti	Jaraguari	Nova Alvorada do Sul	Ribas do Rio Pardo	Rio Negro	Rochedo	Sidrolândia	Terenos	Total
<b>Estratégia de Produto Turístico Investimentos</b>	13,40	0,65	0,40	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,40	0,04	15,12
<b>Estratégia de Comercialização</b>	10,28	0,48	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10,77
<b>Fortalecimento Institucional</b>	0	2,83	1,45	1,45	1,48	1,48	1,45	1,48	1,48	1,51	1,45	16,08
<b>Infraestrutura e Serviços básicos</b>	1,48	5,33	6,25	2,37	6,25	1,60	4,02	6,25	6,25	6,25	6,25	52,28
<b>Gestão Ambiental</b>	4,91	0,16	0,07	0,07	0,16	0,07	0,07	0,07	0,07	0,16	0,07	5,76
<b>Total</b>	30,08	9,45	8,16	3,93	7,87	3,19	5,58	7,83	7,83	8,26	7,81	100,00

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2010f. Org. BUSCIOLI, 2021.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 4, quanto aos investimentos previstos para a ATP Polo Campo Grande e Região, observamos que o componente “Infraestrutura” absorveu mais de 50% do montante previsto. Em sua grande maioria, trata-se da previsão de investimentos em Aterro Sanitário<sup>92</sup> e Unidades de Processamento de Lixo para os municípios que compõem a região. Todos os municípios são contemplados, com exceção de Dois Irmãos do Buriti. Também são previstos investimentos em Saneamento Básico<sup>93</sup> em todos os municípios da região, com exceção de Campo Grande, Nova Alvorada do Sul e Rio Negro.

No quesito *Fortalecimento Institucional*, basicamente os investimentos previstos, pouco mais de 16% do total, foram em ações de implantação de Conselhos Municipais de turismo<sup>94</sup>, elaboração de Planos Diretores e Revisão. Para Estratégia de Produto, com aproximadamente 15% do total, foi prevista a implantação de Centros de Atendimento ao Turista em Campo Grande, Rochedo, Sidrolândia, Rio Negro, Corguinho, além da previsão de elaboração do Plano de Marketing e da criação de sistemas de monitoramento da atividade turística, totalizando mais de R\$ 3 milhões de reais.

Desse modo, os PDITS Polo Bonito-Serra da Bodoquena e Polo Campo Grande e Região tinha a previsão de elaboração de planos de *marketing* e apresentaram como importante investir em posicionamento de produto e estratégia de *marketing*, buscando alcançar os mercados nas suas diversas escalas. Tais questões ficam evidenciadas na proposição de tais planos pelas duas regiões.

Do lado da oferta, trata-se basicamente de inventariar os Produtos Turísticos que já estão na “prateleira”, ou seja, que já são comercializados, levantar potenciais produtos e a

---

<sup>92</sup> No dizer de Van Elk (2007, p. 13): “O aterro sanitário é uma obra de engenharia projetada sob critérios técnicos, cuja finalidade é garantir a disposição dos resíduos sólidos urbanos sem causar danos à saúde pública e ao meio ambiente. É considerado uma das técnicas mais eficientes e seguras de destinação de resíduos sólidos, pois permite um controle eficiente e seguro do processo e quase sempre apresenta a melhor relação custo-benefício. Pode receber e acomodar vários tipos de resíduos, em diferentes quantidades, e é adaptável a qualquer tipo de comunidade, independentemente do tamanho. O aterro sanitário comporta-se como um reator dinâmico porque produz, através de reações químicas e biológicas, emissões como o biogás de aterro, efluentes líquidos, como os lixiviados, e resíduos mineralizados (húmus) a partir da decomposição da matéria orgânica”.

<sup>93</sup> Santos, R. F. (2020), realiza importante estudo em nível de doutoramento sobre a questão de Saneamento em Mato Grosso do Sul discorre que desde 2012, porém acentuado no pós-golpe político administrativo de 2016, através de Parcerias Público Privado (PPP), os serviços de Saneamento e esgotamento ocasionam em um processo de mercantilização desses serviços básicos, que amplia o número de excluídos desses serviços básicos, “os sem água/esgoto, sem dignidade, sem direitos”. Ainda sobre essa questão, relatórios do BID apontam que projetos em Água e Saneamento estão entre os que mais recebem investimento, além de explícita indicação de que tais serviços devem ser prestados por meio de PPP.

<sup>94</sup> Conforme consta na Portaria MTur nº192, de 27 de dezembro de 2018, que estabelece critérios para regionalização do turismo institui que para ser categorizados os municípios devem apresentar Conselho de Turismo atuante.

infraestrutura turística da região, e do lado da demanda caracterizar o visitante, ou seja, o consumidor e buscar por demanda potencial, feito isso, monta-se as estratégias de marketing (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

*Grosso modo*, para o Polo Bonito-Serra da Bodoquena, o processo de comercialização tanto para o mercado nacional quanto internacional ocorre a partir da participação em feiras e eventos de turismo.

A FUNDTUR adquire o espaço – *stand* – e os municípios e/ou Polo arcam com as despesas de viagem e material promocional (Helio Luis Brun em entrevista a Buscioli em 2021). Quanto a esses materiais promocionais em trabalho de campo, em 2018, – na Fundação de Turismo, em Campo Grande – constatamos a existência de materiais promocionais para todas as regiões turísticas de Mato Grosso do Sul.

Entre os anos de 2007 e 2011 a ATP Bonito-Serra da Bodoquena marcou mais de 80 participações em 54 eventos nacionais ligados a rodadas de negócio, dos quais mais de 90% concentraram-se no Sul e Sudeste brasileiro, principais emissores de turistas para este polo. Todavia, houve participações em eventos no Centro-Oeste, basicamente Distrito Federal e Goiânia. (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

Quanto aos eventos internacionais, foram 55 participações em eventos entre os anos de 2007 e 2011. Das quais mais de 75% concentraram-se em países da Europa, e 25% na América Latina, principalmente Peru e Argentina. Há duas participações nos Estados Unidos por dois anos seguidos (2007 e 2008), além de participações em 2008 e 2010 em eventos no mercado asiático: Japão e China, respectivamente. (MATO GROSSO DO SUL, 2011).

Desse modo, após analisados todos os aspectos da oferta e da demanda turística nesta ATP, o Plano de Marketing Polo Bonito-Serra da Bodoquena apresentou um conjunto de estratégias a serem implementadas para aumentar o fluxo de turistas, que totalizaram investimentos de mais de R\$ 7 milhões, com itens a serem financiados pelo Governo do Estado, municípios e Governo Federal via PRODETUR Nacional–MS, no decorrer de 5 anos.

As estratégias foram divididas em seis grupos com 29 ações previstas. Dentre estas, dezoito foram consideradas elegíveis a serem financiadas com recursos do PRODETUR Nacional, pois se enquadravam nos objetivos do Programa, assim como nos objetivos do BID e da Política Nacional de Turismo. No Quadro 7, apresentamos as ações previstas para o Plano de Marketing do Polo Bonito-Serra da Bodoquena no PRODETUR Nacional–MS.

**Quadro 7: Ações previstas no Plano de Marketing Polo Bonito – Serra da Bodoquena financiáveis pelo PRODETUR/Nacional e valores previstos (2014 – 2018)**

<b>Estratégia</b>	<b>Ações</b>	<b>Valores</b>
1. Diversificar a oferta de produtos turísticos no Polo	1.1 - Identificar potenciais atrativos no polo para diversificar a oferta.	396.195,00
	1.2 - Aumentar o número de atrativos do Polo na Rota Pantanal-Bonito	344.475,00
	1.3 - Formatar o Roteiro Histórico da Retirada da Laguna	65.895,00
2. Promover a inclusão da comunidade local na atividade turística do Polo, melhorando a qualidade do produto turístico ofertado	2.1 - Realizar campanha de conscientização turística e motivação da comunidade local	84.086,00
	2.2 - Implantar campanha de conscientização turística e motivação da comunidade local	74.900,00
3. Desenvolver parcerias com operadoras e agências	3.1 - Planejar a promoção estratégica de <i>fam tours</i> aproximando as agências emissoras das receptoras.	71.000,00
	3.2 - Implantar a promoção estratégica de <i>fam tours</i> aproximando as agências emissoras das receptoras.	640.000,00
	3.3 Promover <i>Road Shows</i> para emissores nacionais e internacionais estratégicos	210.000,00
4. Aumentar a captação de eventos para o Polo	4.1 - Divulgar os espaços de eventos nas feiras nacionais e internacionais com <i>Show Case</i> .	58.886,00
5. Aumentar a participação do Polo em eventos regionais, estaduais, nacionais e internacionais	5.3- Monitorar os resultados da participação em eventos.	45.600,00
6. Promover a comercialização dos atrativos e produtos turísticos do Polo.	6.1 -Atualizar os meios e veículos de comunicação usados para a propaganda do Polo, comparando os resultados obtidos com os esperados.	243.000,00
	6.2 - Divulgar o Polo em macro eventos emblemáticos que ocorrerão no Brasil.	283.000,00
	6.3 - Promover a imagem e posicionamento de mercado do Polo por meio de ações de relações públicas.	299.000,00
	6.5 - Desenvolver material promocional específico para o público-alvo prioritário.	53.300,00
	6.6 - Monitorar a mídia espontânea nos sites de relacionamento, estreitando relações com os visitantes atuais e potenciais.	208.500,00
	6.7 - Elaborar campanha de fomento à mídia espontânea para atender, via internet, o público-alvo.	53.300,00
	6.8 - Implantar campanha de fomento à mídia espontânea para atender, via internet, o público-alvo	213.200,00
	6.9 - Realizar levantamento de perfil do público-alvo prévio a cada ação promocional, visando o planejamento específico da atuação e voltado à otimização dos resultados.	175.522,50
	<b>Total</b>	

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2014. Org. BUSCIOLI, 2021.

Não almejamos realizar uma análise quanto à eficácia ou não de tais ações, pois essa empreitada demandaria outras metodologias e referenciais teóricos específicos. Aqui, o objetivo precípua é considerar que no processo de ajustamento do espaço o Estado, conforme já debatemos, assume um papel crucial para garantir as condições de (re)produção espacial que proporcione as condições para a reprodução ampliada do Capital. Assim, trata-se da implantação de infraestrutura física, mas igualmente de elaborar toda a questão estratégica de mercantilização desses espaços.

Como exemplificação citamos a estratégia três, descrita no quadro sete, as ações de *Fam Tours*, que tratam de promover a vinda das principais operadoras de turismo para o Polo Serra da Bodoquena, com todos os custos pagos, assim como as ações de *Road Shows* que oportuniza a ida dos principais operadores de turismo do Mato Grosso do Sul para os maiores centros emissores de turistas buscando ampliar o mercado turístico desse espaço, além de inúmeras outras ações, como a participação em feiras e eventos, produção de materiais de divulgação e etc. Enfim, o Estado apresenta-se, ativamente, no processo de produção do espaço para a realização da prática do turismo.

Nessa perspectiva, de um modo geral, a principal estratégia do Plano de Marketing aponta para a importância de se ampliar as ações para a efetivação da Rota Pantanal-Bonito destacando que:

A Rota Pantanal-Bonito é o produto turístico sul-mato-grossense com maior destaque nacional e internacional, fruto da divulgação e promoção sistemáticas realizadas pela Fundação de Turismo, órgão que concentra a maioria das ações de marketing do Estado. Ademais, o Pantanal é a região de Mato Grosso do Sul com maior demanda turística, sendo um dos principais destinos para pesca e observação de fauna e flora por consequência das particularidades únicas desse bioma, e de seu regime de águas específico, além de ser um Patrimônio da Humanidade, segundo a UNESCO (MATO GROSSO DO SUL, 2014, p. 186).

Essa questão da Rota Pantanal-Bonito será retomada no programa Investe Turismo, em 2019, quando a Rota Pantanal-Bonito foi selecionada para compor um total de 30 rotas turísticas em âmbito nacional que seriam priorizadas em investimentos e programas de Marketing. O projeto de se vender um roteiro conectando Pantanal Sul e Bonito é antigo, todavia uma importante questão para garantir a comercialização desta Rota seriam os investimentos em logística, leia-se pavimentação e manutenção das principais estradas que conectam estas duas ATP's, assim como aos seus principais atrativos.

Essa questão foi verificada no PRODETUR/SUL-MS com a proposta, por exemplo, de pavimentação da MS-178, compreendida neste contexto como Estrada-parque<sup>95</sup>. A MS-178 compõe o conjunto das três estradas-parque destacadas tanto no PIDTS quanto no Plano de Marketing. São elas: Estrada-parque Bonito-Bodoquena (MS-178 com 70Km), Estrada-parque do Pantanal (MS-184 e MS-228 com 118 Km)<sup>96</sup> e, por fim, Estrada-parque de Piraputanga (MS-450 com 42,5 Km).

Embora a MS-178 seja tratada como Estrada-parque nestes documentos, ela não existe oficialmente. O que constatamos foi que, por meio da Lei nº 3.000, de 02 de junho de 2005, atribui-se a denominação de Estrada do Ecoturismo de Mato Grosso do Sul, ao contrário da Estrada-parque Piraputanga, que é legalmente uma Área de Preservação Ambiental (APA) desde 2000; e da Estrada-Parque Pantanal, que desde 1993 é uma Área de Especial Interesse Turístico (AEIT). Discorrendo sobre a Estrada-parque Bonito-Bodoquena, Soriano (2006) observa que:

[...] a importância atribuída a essa estrada é o fator de integração regional, uma vez que por si mesma não apresenta atributos cênicos relevantes que a justificariam minimamente como uma Estrada-parque, qualquer que fosse o conceito adotado. Também é importante ressaltar que essa estrada, embora esteja inserida no contexto regional do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, fica distante desse e apresenta poucas oportunidades de campo visual para avistá-lo. De fato, trata-se de uma estrada intermunicipal [...] (SORIANO, 2006, p. 67).

Em todo o contexto dos programas analisados, a questão da MS-178 está colocada como importante para a ligação das ATPs Serra da Bodoquena e Pantanal, mas não só, já que

---

<sup>95</sup> Soriano (2006), analisando a questão das Estradas-parque no Brasil, aponta que não existe uma definição objetiva de estrada-parque, seja em âmbito nacional e nem mesmo internacional, de modo que: “As estradas-parque no Brasil são concebidas como sendo apenas estradas que passam por regiões de beleza cênica e ou atrativos turísticos com delimitação restrita a uma pequena área marginal, incluindo ou não a própria faixa de domínio e sem que haja qualquer controle e ou ação formal de proteção para as paisagens avistadas a partir desta” (SORIANO, 2006, p. 164).

<sup>96</sup> “Originada de uma trilha aberta por Marechal Candido Rondon no final do século XIX, a estrada foi o único acesso depois de Miranda para o interior de Corumbá até 1986, quando a BR 262 foi asfaltada e inaugurada pelos militares. Em 1993, o governo estadual publicou decreto determinando que as antigas rodovias MS-184 e MS-228 ganhassem o nome de Estrada Parque Pantanal (EPP). Também é conhecida como Estrada da Integração, Estrada Boiadeira ou Estrada da Manga, sendo uma unidade de conservação de uso direto, reconhecida como tal pelo governo de Mato Grosso do Sul em 1993. A estrada foi construída sobre aterros, com alturas variando de 1 a 3 metros, numa tentativa de garantir as condições de tráfego em qualquer época do ano, porém nas grandes cheias a água invade a estrada em vários pontos, impedindo a passagem de veículos. Possui cerca de 120km de extensão que inclui a transposição de balsa do Rio Paraguai e mais de 100 pontes, necessárias para dar vazão às águas das cheias que ocorrem no Pantanal. [...]. Por ser uma estrada de interligação entre a BR 262 e a cidade de Corumbá, a visita pode ser iniciada tanto na localidade Buraco das Piranhas (MS-184) quanto em Lampião acesso (MS-228)” (ECO ADVENTURES TRAVEL, 2014).

um conjunto de atrativos turísticos vendidos em Bonito dependem dessa rodovia para chegar nas estradas vicinais que lhe dão acesso, estando, por isso, colocada como importante para a atividade turística a implementação de tal rodovia. Todavia, não aparece nos documentos oficiais nenhuma citação relativa à paisagem ou mesmo à importância desta enquanto atrativo turístico que de fato justificasse a criação de uma Estrada Parque ou Área de Interesse Turístico.

Avaliando o potencial turístico da Estrada-parque Piraputanga, Santos T. *et al* (2006) apontam que esta apresenta potencial turístico, todavia demanda um conjunto de investimentos para se consolidarem. No caso da Estrada-parque Pantanal, 300 metros à direita e à esquerda dos seus 120 km são considerados *Área de Especial Interesse Turístico*, de acordo com o Decreto Estadual de Nº 7.122/93, que dispõe sobre a criação da Estrada-parque.

Discorrendo sobre a prática turística na AEIT Estrada-Parque Pantanal, Oliveira; Marques (2016) apontam que, embora tenham ocorrido grandes investimentos em empreendimentos turísticos nessa área e o incremento da atividade, este foi incapaz de resolver problemas de inclusão social de comunidades carentes que lá se encontram, tais como as comunidades Porto da Manga e Passo da Lontra. Para o autor trata-se principalmente pela falta de uma definição e legislação específica para este tipo de Unidade de Conservação<sup>97</sup>, não estando, portanto, definida a questão de comunidades tradicionais e/ou outras que habitem a UC, dentre outras questões.

Em nossa perspectiva, concordamos com a importância de se ampliar a legislação no sentido de atentar para as comunidades tradicionais que estão inseridas nesses espaços, todavia, entendemos também, trata-se de uma situação sintomática da própria relação de produção capitalista, que é a “exclusão” e manutenção de quadros populacionais em situação de vulnerabilidade como forma de obter mão de obra barata, dispostas a trabalhar em condições precárias até mesmo para os padrões de trabalho capitalista.

O asfaltamento e manutenção dessas estradas chamam a atenção por comporem os projetos de maior investimento, assim como pelo grande potencial para geração de impactos ambientais, além de serem indispensáveis para pensarmos o projeto de turistificação destes espaços, ou seja, de invenção da viabilidade deste território para a prática do turismo, a qual depende essencialmente da mobilidade dos turistas para e nas localidades.

---

<sup>97</sup> Consta na página do IMASUL que se estuda uma proposta de enquadramento desta estrada-parque em alguma categoria de UC prevista em lei (IMASUL, [2000?]).

Entendemos também que nestes espaços, elevados como prioritários para o turismo, perpassam outros projetos, sejam econômicos, de vida e mesmo políticos, configurando-os como potenciais geradores de conflitos quando se trata de legislar quanto às formas de uso, em especial das estradas de rodagens. Diante desse contexto, muitas vezes essas nomenclaturas não passam de *marketing* comercial, como no caso da MS-178, retratada como estrada-parque nos documentos oficiais de planejamento, todavia sem oficialmente ocupar tal condição. Assim entendemos, que ao constar em muitos estudos e análises, acaba por criar uma psicosfera, a exemplo de um conjunto de outras questões que apresentam elementos técnicos, porém passam a ocupar papel discursivo.

Mais uma vez destacamos que não se trata aqui de validar as ações empregadas no processo de turistificação desses espaços como eficientes ou não, tanto que não nos propomos a avaliar os impactos sociais, ambientais, econômicos etc; nos propomos de fato compreender que se trata de optar por uma escolha de uso do território e que essa escolha incorre, como já apontamos, em sobreposição de usos desse território, marcado por diversos eventos com durações, extensões e escalas de atuação diferentes que se conformam sobre o espaço, (re)produzindo-o a partir das alterações nos sistemas de fixos e fluxos com ampla e decisiva participação do Estado.

A distribuição dos valores previstos para o Plano de *Marketing* Polo Campo Grande é apresentada no Quadro 8.

**Quadro 8: Ações previstas no Plano de Marketing Polo Campo Grande e Região Caminho dos Ipês financiáveis pelo PRODETUR/Nacional e valores previstos**

<b>Estratégia</b>	<b>Ações</b>	<b>Valores</b>
1. Estender o alcance e a competitividade do destino.	1.1. Elaborar projeto de criação e gestão da marca oficial do destino	45.000,00
	1.2. Criar material promocional próprio do destino	126.000,00
	1.3. Organizar e realizar anúncios publicitários em mídias de relevância	266.100,00
	1.4. Desenvolver e realizar eventos de apoio ao desenvolvimento dos canais de distribuição	380.000,00
	1.5. Aprimorar a promoção do destino no portal do Mato Grosso do Sul	20.000,00
	1.6. Criar e gerir mídias sociais dos destinos	320.000,00
	1.7. Realizar workshop de articulação com demais atores do destino para ampliar a divulgação das mídias desenvolvidas	4.000,00
	1.8. Implantar terminais interativos no destino	180.000,00
2. Dinamizar a participação do Destino no Mercado de Negócios e eventos	2.1. Criar agenda consolidada e oficial de eventos do destino	71.250,00
	2.2. Elaborar Plano de Vendas do Campo Grande <i>destination</i> para captação de eventos de pequeno e médio porte	15.750,00
	2.3. Realizar visitas apresentação dos espaços de eventos do destino	186.000,00
	2.4. Fortalecer produtos de longo alcance ou que atraem grande público.	56.250,00
	2.5. Desenvolver canais específicos de promoção junto ao mercado internacionais para os eventos de grande impacto.	153.600,00
3. Reestruturar mercadologicamente a oferta complementar do destino	3.1. Realizar oficinas de vendas, criação e remodelagem de produtos e serviços turísticos do destino.	20.200,00
	3.2. Promover missões técnicas a destinos de referência de turismo cultural, de aventura e ecoturismo, étnico e rural	118.750,00
	3.3. Realizar workshop de formação de parcerias para a comercialização conjunta de empresas do turismo.	10.000,00
4. Consolidar e ampliar a inserção de mercado do segmento de ecoturismo e turismo de aventura	4.1. Desenvolver roteiros segmentados de ecoturismo e turismo de aventura	103.500,00
	4.2. Realizar eventos promocionais para a construção de parcerias com operadores dos destinos: Bonito e Pantana	50.000,00
	4.3. Elaborar e executar campanha conjunta do ecoturismo com passeios integrados das regiões Caminho dos Ipês e Bonito e Pantanal	417.600,00
<b>Total</b>		<b>2.544.000,00</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL (2017b). Org. BUSCIOLI, 2021.

O Plano de Marketing elaborado para esta ATP adveio com uma nova nomenclatura para a região, passando a se chamar Campo Grande e Região Caminho dos Ipês. Destarte, apresenta a importância de Campo Grande como destino de turismo de eventos e negócios. Aborda, também, a consolidação de um novo produto: o “ecoturismo e turismo de aventura”. Todavia, conforme já destacado no PIDTS, deveria passar por integração com os destinos de Bonito e Pantanal, uma vez que a região apresenta potencial para este segmento e a capital é a principal porta de entrada de turistas para estes destinos (MATO GROSSO DO SUL, 2017c):

Destacados como principais pontos positivos do destino Campo Grande e Região Caminho dos Ipês estão fatores estratégicos como a possibilidade de integração deste produto com outros do Estado (Bonito e Pantanal), o diferencial aportado pela infraestrutura urbana e estabelecimentos de lazer e gastronomia da capital, dentre outros [...] (MATO GROSSO DO SUL, 2017c, p. 213).

Assim, entende-se que a região tem como produto principal o turismo de eventos e negócios. A estratégia apresentada foi a de desenvolver e executar campanhas publicitárias integradas das Regiões Caminho dos Ipês, Bonito e Pantanal, com custo estimado de pouco mais de R\$ 400 mil reais. No total, o Plano de Marketing Campo Grande e Região Caminho dos Ipês apresentou um planejamento de marketing com custo estimado de mais de R\$ 2,5 milhões, conforme consta na versão final do plano (MATO GROSSO DO SUL, 2018).

Ainda no contexto programático do PRODETUR Nacional, foram elaborados para as duas Áreas de Turismo Prioritário (ATPs) estudos de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Como já mencionamos, este estudo é uma exigência do BID, assim como do MTur, para se ter acesso às linhas de financiamentos do PRODETUR Nacional.

Pellin *et al* (2011) apontam que no Brasil existem dois principais propósitos para os AAEs: acompanhar a tendência internacional ou atender às exigências das agências multilaterais de desenvolvimento para acessar as linhas de financiamento. Na maior parte das vezes esses dois propósitos atuam em complementaridade.

Diferentemente da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), que diz respeito as mitigação desses impactos quando já se definiu a Política, Plano ou Projeto, a AAE deveria constituir-se como parte do processo decisório quanto à decisão de se executar ou não a política programática (EGLER, 2001). Todavia, no caso da AAE elaborada para o AIT Polo Serra da Bodoquena, observamos que ela não cumpre com essa prerrogativa, uma vez que é apresentada em 2014, basicamente no penúltimo ano de aplicação dos investimentos previstos

no PDITS, momento em que as licenças ambientais das obras de infraestruturas ou já estavam liberadas ou as obras estavam sendo executadas à revelia da legislação.

Pellin *et al* (2011), avaliando o uso da AAE no Brasil, discorre sobre várias outras situações em que a AAE aparece quando a decisão de se executar política programática já está tomada, inclusive com licença ambiental já expedida. No seu dizer:

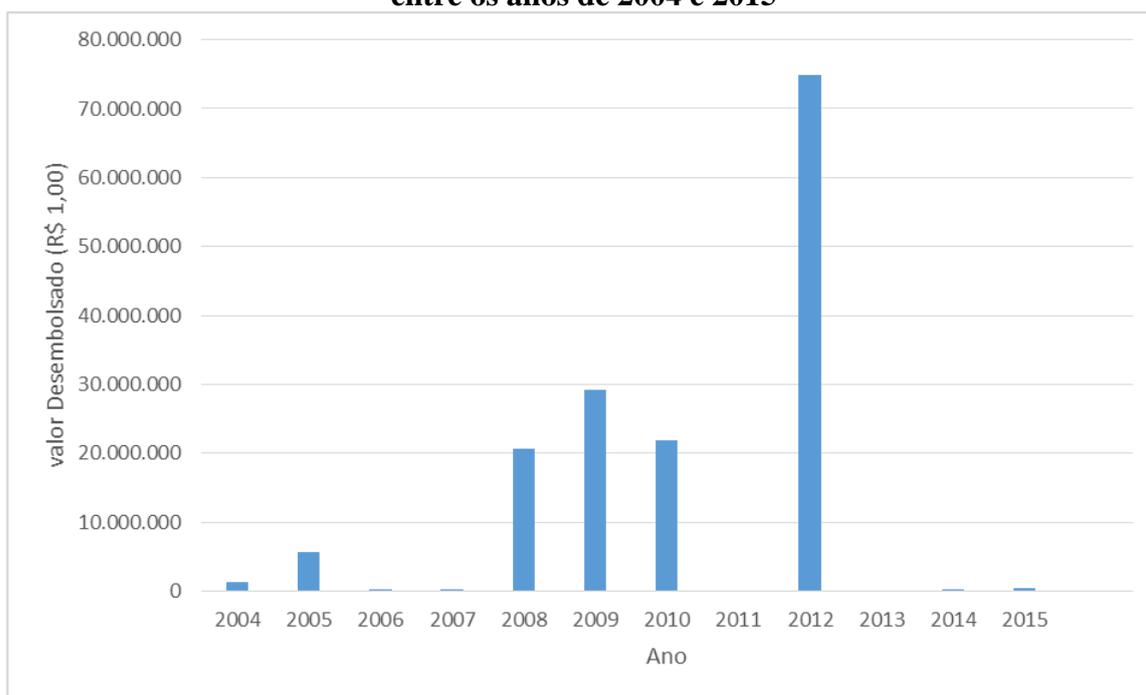
[...] o BID apoiou outro projeto estruturante de duas grandes centrais hidrelétricas na região da Amazônia brasileira (Complexo do Rio Madeira), com objetivo de atender à necessidade de energia que os cenários de crescimento econômico do país demandam. No entanto, no momento da elaboração da AAE, a decisão política inerente ao planejamento setorial de implantar o complexo já estava tomada, e o processo de licenciamento ambiental já estava em andamento. Nesse caso, o estudo surgiu como uma alternativa para avaliar questões que deixaram de ser tratadas nos estudos prévios de impacto ambiental e não há, portanto, discussão de natureza estratégica dos aspectos que determinam a opção por esse empreendimento, e a abordagem é claramente de avaliação *ex-post* (PELLIN *et al*, 2011, p. 30/1).

Mais uma vez destacamos que não se trata aqui de avaliar a ocorrência ou não de impactos ambientais no âmbito das políticas planejadas e executadas no interior do PRODETUR Nacional nesta ATP, uma vez que isso demandaria outras metodologias e procedimentos de pesquisa. Trata-se de observar que o instrumento de planejamento AAE surge como uma obrigatoriedade do BID e MTur, mas, contraditoriamente, não subsidia a tomada de decisão.

Ao nosso ver, parece apresentar duas funções: justificar as decisões já tomadas e subsidiar os empreendedores quanto a informações relativas às questões ambientais, legislação e etc, já que o instrumento apresenta ampla análise quanto a esses temas. Nesse caso, tanto facilita a elaboração de solicitações de licenças ambientais – por exemplo quando pode servir de instrumento de pressão aos órgãos ambientais – quanto a liberação dos empreendimentos, uma vez que já apresenta parecer favorável em projetos de instâncias federais e estaduais.

No que tange os investimentos realizados no contexto do PRODETUR em Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2004 e 2015, conforme consta em relatório obtido em trabalho de campo, junto a técnicos da FUNDTUR, foram desembolsados pouco mais de R\$ 154 milhões. No Gráfico 7 apresentamos o fluxo anual dos desembolsos de recursos do PRODETUR em Mato Grosso do Sul.

**Gráfico 7: Fluxo de Desembolsos de Recursos do PRODETUR em Mato Grosso do Sul entre os anos de 2004 e 2015**



FONTE: MATO GROSSO DO SUL (2017d). Org. BUSCIOLI, 2021.

O ano de 2012 apresentou o maior fluxo de desembolsos, pouco mais de 48% do total, seguido de 2009, com 18,92%; e 2008, com 13,33% do total investido pelo PRODETUR neste período. Cabe destacar que o período que compreende o maior fluxo de inversão do PRODETUR no Mato Grosso do Sul está em conjunção com o das políticas anticíclicas adotados pelo Estado Brasileiro – governos Lula e Dilma – no contexto da crise econômica internacional de 2007, a crise dos *subprime*, conforme já debatemos no capítulo II.

Dessa forma, confirma-se a aderência das Políticas de Turismo com os objetivos econômicos do Governo, retratados principalmente no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e no Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 2008 a 2011. Na Política Nacional de Turismo trata-se da estratégia de consolidar os 65 Destinos Indutores do Turismo, dos quais Mato Grosso do Sul foi contemplado com três, também já apresentados.

No Quadro 9, apresentamos a distribuição dos desembolsos do PRODETUR Nacional-MS entre os anos de 2004 e 2015, por ações.

**Quadro 9: Fluxo de Desembolsos de Recursos do PRODETUR em Mato Grosso do Sul entre os anos de 2004 e 2015 por ações**

Ano	Ações Desenvolvidas	Valor (1,00 R\$)
2004	Projeto Executivo de Drenagem Urbana do Município de Bodoquena	187.986,42
	Projeto Elaboração de Sistema de Ordenamento Ambiental da Sub-bacia Hidrográfica do Rio Formoso no município de Bonito	198.699,13
	Projeto de Restauração de Estradas Vicinais nos limites do Município de Jardim	222.510,91
	Plano de Fortalecimento Institucional da Gestão Estadual do Turismo da FUNDTUR	360.000,00
	Elaboração do projeto de drenagem urbana no Município de Bonito/MS	133.321,00
	Elaboração de Projeto de Restauração de Estradas Vicinais no Município de Bonito	261.231,00
2005	Elaboração de Estudos de concepção, Projeto Básico e Executivo de Drenagem Urbana do Município de Jardim.	184.503,98
	Execução do Projeto de obras para a melhoria do Sistema Integrado de Esgotamento Sanitário de Bodoquena.	5.070.352,39
	Elaboração de projeto para melhoramento e revestimento de estradas vicinais Município Bodoquena/MS	250.000,00
	Plano de Fortalecimento Institucional da Prefeitura Municipal de Jardim	110.000,00
	Plano de Fortalecimento da Gestão Municipal de Bodoquena	103.615,00
2006	Readequação e Adequação do Plano Diretor Municipal de Bonito/MS	143.620,24
	Elaboração do Projeto de Fortalecimento Institucional do Município de Bonito/MS	119.945,00
2007	Elaboração de Projetos de Acessos aos Produtos Turísticos do município de Bodoquena	250.000,00
2008	Fortalecimento da UCE/MS – PRODETUR	152.979,50
	Readequação do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS da Serra da Bodoquena	169.898,20
	Elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS Campo Grande e Região / MS	245.507,10
	Pavimentação e Melhoria da Rodovia MS 178, trecho Bonito - Bodoquena, sub trecho: Bonito - Km 20	20.058.670,54
2009	Implementação do Plano de Fortalecimento Institucional da Gestão Estadual do Turismo – FUNDTUR	557.828,88
	Pavimentação e melhorias da Rodovia MS 178, trecho; Bonito-Bodoquena, sub-trecho: Bonito – Km 20 ao Km 42,5, com extensão de 22,5 Km (estaca 1000 + 00,00 à estaca 2125 + 00,00)	28.558.738,77

	Elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica do PRODETUR Nacional no MS	112.087,48
	Elaboração de um Plano de Marketing do destino turístico Bonito-Serra da Bodoquena	147.236,84
2010	Elaboração do Plano Diretor Participativo Municipal do Jardim/MS	149.500,00
	Pavimentação e Melhoria da Rodovia MS -178, Trecho: Bonito-Bodoquena/MS, Subtrecho: Estaca 2125+0,00 a Estaca 3026+0,00 Extensão de 18,020 KM – (Lote II-B .3º Etapa.	21.680.595,86
2012	Pavimentação Asfáltica da rodovia MS 178, trecho Bonito/MS-entre BR-267/MS, subtrecho: segmento I – Aeroporto de Bonito-Km 17 (estacas 108 + 07,798 – estacas 924 + 14,306); segmento II – transposição do Rio da Prata (estacas 1275 + 03,937 – estacas 1310 + 18,863), numa extensão de 17,041 Km.	28.522.610,94
	Pavimentação Asfáltica da Rodovia MS 382, trecho: Bonito – Serra da Bodoquena, sub trecho: Km 0,00 (Bonito) – Nascente do Córrego Cerradinho, extensão de 23,600 Km – 1ª etapa. Pavimentação Asfáltica da Rodovia MS/382, Trecho: Bonito – Serra da Bodoquena. O trecho proposto irá melhorar a deficiência da malha viária, possibilitando melhor acesso a Serra da Bodoquena, no trecho da Gruta Azul e Abismo Anhumas	21.308.403,21
	3) Pavimentação Asfáltica da Rodovia MS 382, trecho: Bonito – Serra da Bodoquena, sub trecho: Nascente do Córrego Cerradinho – Serra da Bodoquena, 2ª etapa. Pavimentação Asfáltica da Rodovia MS-382, Trecho: Bonito – Serra da Bodoquena. O trecho proposto irá melhorar a deficiência da malha viária, possibilitando melhor acesso a Serra da Bodoquena, no trecho da Gruta Azul e Abismo Anhumas	25.050.452,33
2014	Elaboração da Avaliação Ambiental Estratégica de Bonito-Serra da Bodoquena e Campo Grande - Caminho dos Ipês	130.000,00
2015	Elaboração do Plano de Marketing para o polo Campo Grande e Região, Caminho dos Ipês	378.000,00
<b>Total</b>		<b>154.818.294,72</b>

FONTE: MATO GROSSO DO SUL, 2017d. Org.: BUSCIOLI, 2021.

Considerando os montantes financeiros apresentados no Quadro 9, observa-se que mais de 99% do quantitativo investido foi na ATP Polo Bonito Serra da Bodoquena. Deste total (R\$ 153.212.804,28), 98,75% foram investidos em projetos e execuções infraestruturais, sendo a construção e reforma de rodovias a principal delas, indicando que, mesmo que não tenham ocorrido os empréstimos direto do BID, os investimentos realizados mantiveram aderência ao planejado.

Todavia, cabe ressaltar que embora de valor infinitamente menor, os demais investimentos são de extrema importância, pois trata-se dos planos e estudos elaborados para

a região, e exercem, tal como já apontamos, o indicativo das políticas públicas para o setor. São significativos pois - enquanto os investimentos em infraestrutura - criam a tecnosfera, esse tipo de investimento acaba por estabelecer a psicofera.

Em 2018, foi votado na Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul o Projeto de Lei 105/2018, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Turismo, a Política Pública Estadual para o Turismo e o Plano Estadual de Turismo. No dizer de Bruno Wendling, diretor-presidente da Fundtur/MS:

É o marco histórico na política pública para o fomento ao turismo no Estado. O turismo gera emprego e renda e corresponde a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial. É atividade econômica muito séria, e **agora deixa de ser uma política de Governo e passa ser uma política de Estado**” (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL, 2018, *grifo nosso*).

Constatamos ainda que o mencionado presidente considerou que haverá melhorias para todo o *trade* turístico. Em suas palavras:

A instituição desta política vai garantir que tenhamos um planejamento duradouro, já que o turismo não deve ser pensado a curto prazo. Estou muito feliz, pois completo 20 anos trabalhando nesta área e há parcerias que são necessárias para que tenhamos êxito, inclusive as **Parcerias público-privadas (PPPs)**. Aqui recebemos diversos turistas e mais de 80 milhões de reais são movimentados por ano. A atividade com a maior capacidade de mudar a realidade de seus territórios é o turismo (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL, 2018, *grifo nosso*).

Essa estratégia de realização de PPP é condizente com o exposto pela Política Federal, inclusive sob a tutela de ADMs como o BID, FMI e Banco Mundial, que desde 2004, regulamentados por instrumento jurídico específico<sup>98</sup>, atuam no sentido de concessão de contratos de serviços públicos, tais como saneamento básico, tratamento de resíduos sólidos, administração de rodovias, geração e transmissão de energia, exploração de minérios, entre outros.

Esse processo assume nova roupagem e atuação mais agressiva no sentido de uma guinada aos objetivos da neoliberalização no pós-golpe político administrativo de 2016, com a instituição do Programa de Parceria de Investimento (PPI), no Governo de Michel Temer. O PPI foi criado pela Lei nº 13.334, de 2016, que discorre sobre a nova política de concessão de

---

<sup>98</sup> Lei Nº 11.079 de 30 de dezembro DE 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

PPP, reforçando o papel do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal como principais agentes econômicos de financiamento dos entes privados envolvidos na constituição das PPP<sup>99</sup>.

Nesse sentido, Werner e Hirt (2021) ponderam:

[...] a instituição financeira estatal [trata-se do BNDS] tem protagonizado a desestatização setorial ao estruturar projetos por meio de modelagens de concessões e privatizações, com o intuito de atrair a iniciativa privada, inclusive capital estrangeiro. A ação do BNDES está em consonância, portanto, com as mudanças no marco regulatório, que irão favorecer a nova diretriz do banco. Desde 2016, o BNDES tem consolidado sua atuação enquanto *think tank*<sup>100</sup>, na elaboração de modelos de negócios privados no setor de saneamento básico, com ênfase na desestatização de empresas da administração indireta, em consonância com as reformas regulatórias na área de saneamento no país e com o processo de neoliberalização, evidenciando o papel ativo do Estado na mercantilização dos serviços público (WERNER; HIRT, 2021, p.12).

No que se refere à questão do turismo em Mato Grosso do Sul, na 14ª Reunião do Conselho do Programa de Parceria de Investimentos (CPPI)<sup>101</sup>, realizada em 02 de dezembro de 2020, dos 58 ativos públicos qualificados como prioritários na carteira do PPI, quatro encontram-se no MS. São eles: Aeroporto Internacional de Campo Grande, de Corumbá e de Ponta Porã; e, por fim, o Parque Nacional da Serra da Bodoquena (BRASIL, 2020b).

Com relação aos aeroportos, trata-se de 16 aeroportos administrados pela Embraer que passarão por programas de desestatização. No caso dos três sul-mato-grossenses, será PPP. Já quanto ao Parque Nacional da Serra da Bodoquena, trata-se de uma sequência de ações para desestatização de parques nacionais iniciada em outubro de 2020, com a aprovação da concessão dos Parques Nacionais de Aparados da Serra no Rio Grande do Sul e Serra Geral, em Santa Catarina. Os parques estão localizados na divisa entre essas duas Unidades da Federação e juntos somam mais de 30 mil hectares.

Nos dizeres de Martha Seillier, Secretária Especial da Secretaria do Programa de Parcerias de Investimentos do Governo Federal:

<sup>99</sup> Há uma extensa literatura sobre esse processo de financiamento público a entes privados em processo de privatização e concessão de PPI, que aponta as contradições desse discurso de que o Estado está “quebrado”, e é este mesmo Estado quem financia os processos de vendas e concessões. Consultar, por exemplo, Oliveira, F. (1998), quando discorre sobre o “fundo público” – imprescindível para o processo de reprodução do capital.

<sup>100</sup> “São instituições que desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem capacidade de explicar, mobilizar e articular atores [...] produzem pesquisas, análises e recomendações que contribuem para um ambiente de conhecimento, permitindo, inclusive, que os formadores de políticas públicas tenham ferramentas para tomar decisões mais embasadas, além de ter um papel importante na disseminação de conhecimento à sociedade” (ENAP, 2020).

<sup>101</sup> Conselho responsável por assessorar o Governo Federal em termos de estudos e recomendações quanto aos projetos que integram o Programa de Parceria de Investimentos (PPI).

A concessão não é propriamente uma privatização: o patrimônio continua sendo público, cabendo ao concessionário investir para melhorar o acesso ao parque a diversos públicos”, (...) A ideia é ampliar as oportunidades de aproveitamento do parque – restaurantes, trilhas – e assegurar tarifas módicas, permitindo atender tanto ao turismo de baixo custo, quanto aquele voltado a pessoas de maior poder aquisitivo (BRASIL, 2020c).

O Grupo Construcap, que já administra o Parque do Ibirapuera em São Paulo, ganhou o leilão, disputado por outras 6 empresas, ficando o Grupo Cataratas – que administra o Parque Cataratas em Foz do Iguaçu (PR) – em segundo lugar, podendo assumir o parque caso o grupo vencedor desista. No total são esperados investimentos na ordem de R\$ 260 milhões em obras de apoio ao turista, como espaços de alimentação, lojas, entre outros (G1/RS, 2021). Buscamos – sem êxito – o Edital do Leilão publicado em 15/10/2020 no endereço eletrônico indicado<sup>102</sup> na página do PPI e no diário oficial. Também não consta na página a finalização do processo.

Além desses dois parques e do Parque Nacional da Serra da Bodoquena, encontram-se hoje em processo de prioridade para concessão pelo PPI também os Parques Nacionais, Chapada dos Guimarães-MT, Serra dos Órgãos-RJ, Brasília-DF, Parque Nacional de Ubajara-CE, Parque Nacional da Serra da Bocaina-RJ, Parque Nacional da Serra da Capivara-PI, Parque Nacional do Jaú-AM, Parque Nacional de Anavilhanas - AM, Lençóis Maranhenses - MA, Jericoacoara – CE, Do Iguaçu – PR, e, por fim, São Joaquim, no litoral catarinense, totalizando 15 projetos de concessão de parques nacionais para instituição privada fazer a gestão e a exploração para fins turísticos (PPI, 2021)<sup>103</sup>.

Consultando a página do Programa de Parceria de Investimento, verificou-se que o processo de abertura de concessão do Parque Nacional da Serra da Bodoquena encontra-se em andamento e apresenta a seguinte descrição do ativo:

Pelo fato de estar inserido integralmente no Cerrado, mas sofrendo influências dos biomas Mata Atlântica e Pantanal, o parque possui características ímpares, com rica biodiversidade, variedade de ambientes e paisagens exuberantes. Essa importância fez com que o parque se tornasse área núcleo da Reserva da Biosfera do Pantanal e da Mata Atlântica, declaradas, respectivamente, em 2000 e 1991 (PPI, 2021).

<sup>102</sup> Endereço que consta nos documentos oficiais com o edital de concessão <https://www.icmbio.gov.br/portal/component/content/article/10810>.

<sup>103</sup> Constatamos também que somavam juntamente com os projetos já apresentados mais oito projetos de desestatização direcionados para Mato Grosso do Sul, desde o setor de rodovia, energia, extração de minérios (PPI, 2021).

Em estudos de 2006, realizados por técnicos do BNDES sobre a concessão de parques nacionais para a iniciativa privada, tendo como base analítica o Parque do Iguaçu primeira experiência brasileira neste modelo –, afirma-se que:

A concessão é um mecanismo bem interessante para ser utilizado em áreas de conservação. Do ponto de vista legal, é um instrumento que dá maior segurança ao empreendedor privado, que irá se comprometer com uma série de investimentos necessários à sua operação, com retorno a longo prazo. Do ponto de vista da preservação ambiental, ao limitar o número de operadores – o concessionário em geral tem exclusividade sobre determinada atividade dentro da área de conservação – e estabelecer uma série de metas e penalidades ambientais, restringe os efeitos perversos que o uso intensivo possa exercer sobre a biodiversidade. As dificuldades da aplicação estrita desse mecanismo, em geral, dizem respeito à resistência da população local, que em muitas dessas áreas já vinha operando sem qualquer regulamentação e/ou amparada em permissões e outros tipos de contratos, em geral com menores exigências quanto ao aspecto da preservação ambiental e ainda a questões relacionadas à regulamentação fundiária das UCs (GORINI; MENDES e CARVALHO, 2006. p.185).

Fica demonstrando, portanto, que o interesse dessa instituição em tratar sobre concessões de Parques Nacionais é de longa data e que o BNDES, segundo a visão de seus técnicos, observa como uma oportunidade de expansão tal processo:

No que tange ao papel do BNDES, há um amplo campo para expansão da sua atuação, e as oportunidades vislumbradas são: (i) financiamento das futuras concessões privadas por meio das suas linhas tradicionais; (ii) atuação com recursos da Lei Rouanet; (iii) arranjos produtivos locais e microcrédito para comunidades do entorno; (iv) gestão de recursos provenientes da compensação ambiental, avaliando a possibilidade de criação de fundo com destinação específica; e (v) atuação institucional [...] Também existe um espaço significativo para a participação institucional mais ativa do BNDES nos assuntos do setor, sobretudo fomentando discussões sobre as experiências de concessão de serviços nas unidades de conservação e as possibilidades de reprodução dessas experiências em outras unidades. Embora os mecanismos de financiamento aos concessionários existam e funcionem, há todo um caminho que precisa ser percorrido até que se consiga viabilizar e formatar os editais de concessão. Ao mesmo tempo, é preciso que outros especialistas do setor, não ligados à administração dos parques, estejam também engajados nessas discussões. Até mesmo para que se possa avaliar de forma abrangente e multidisciplinar tudo o que já foi feito. Nesse aspecto, o nome e o peso institucional do BNDES, como organizador, patrocinador ou apenas como sede desses eventos, pode constituir um inegável atrativo à participação dos setores público e privado nesses debates, contribuindo sobremaneira para a articulação entre os diversos segmentos envolvidos (GORINI; MENDES; CARVALHO, 2006, p. 205).

O descrito pelos autores supracitados tem se confirmado, conforme já apontamos apoiados em WERNER e HIRT (2021) sobre o papel do BNDES como articulador e financiador desses processos de desestatização. É importante reforçar que uma vez que tais instituições financeiras são públicas é contraditório falar sobre a necessidade de reduzir o tamanho do Estado. Trata-se na verdade de um discurso ideológico que incorpora a ideia de que o Estado não tem recursos para cuidar e explorar os ativos públicos, assim como não tem condições técnicas, e que este deve ser concedido para a iniciativa privada. Reiteramos que esse discurso é contraditório, pois o Estado mesmo é responsável por gerir a principal instituição que financia tais empreendimentos e inclusive é responsável por análises e pareceres técnicos sobre o assunto.

Desse modo, concordamos com Botelho e Maciel (2018), que analisando o processo de concessão do Parque Nacional da Tijuca – RJ, no contexto dos megaeventos, afirmam tratar-se de medida que visa a atender e ampliar as possibilidades de áreas para a reprodução capitalista, o que por sua vez:

[...] implica na negação dos direitos de acesso e de usufruto do espaço público pela classe vulnerabilizada historicamente (...) perdendo sua função pública e social de espaço de lazer e cultura na medida em que passa a ser espaço de reprodução capitalista para atender às demandas de uma cidade que se globaliza (BOTELHO e MACIEL, 2018, p. 38).

Mesquita (2020), analisando a questão das concessões no Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses, aponta que não houve debate nem integração da sociedade local e que esta não reconhece e tampouco tem a percepção de que tal processo possa ser positivo quanto à geração de economia pelo turismo. Discorre, ainda, que: “Esse quadro tem forte potencial para agravar a desigualdade social no local, porque afasta a possibilidade de a comunidade de se integrar na política pública e lutar pelos seus direitos” (p. 65).

Essa contextualização nos apresenta um rápido panorama das implicações do processo de concessão de uso de unidades de conservação para a iniciativa privada com fins de exploração turística, que exigiria pesquisas quanto aos impactos socioambientais desse uso e, principalmente, deveria ocorrer com ampla participação da comunidade local, principais interessados nos usos de seus territórios. Tal processo não tem sido percebido nos pontos colocados pelo Programa de Parcerias de Investimentos, responsável por analisar e indicar os ativos públicos para entrarem no programa de desestatização do Governo Federal.

De um modo geral, observando os discursos e as práticas das políticas estabelecidas para Mato Grosso do Sul no âmbito do Turismo, percebe-se sua capilaridade com a Política Nacional de Turismo, bem como com os objetivos do BID. Com relação ao BID, embora não se tenham consolidado os vultosos empréstimos previstos e aprovados, estes expressam indicativos da intencionalidade de um importante agente de promoção de ajustes espaço-temporais produzindo interações espaciais – o BID.

Em nossa perspectiva, diferente da apresentada nos relatórios do BID, não entendemos que se trate de dificuldade em se fazer a gestão do Programa. O “pessoal de Estado” tem em seu histórico vasta experiência em projetos de intervenção territorial em consonância com o Governo Federal e agências de desenvolvimento multilaterais; também não entendemos tratar-se de uma questão de falta de recursos, dado que o valor em fundo perdido superaria em muito os valores revertidos em investimentos diretos.

Ao nosso ver, trata-se daquilo que convencionamos chamar de “disputas” no seio do Estado quanto ao uso do território, ou seja, na ossatura do Estado os projetos de ocupação e uso do território de outros setores tiveram maior peso na definição das prioridades. Tratar-se das contradições no estabelecimento da política, nos termos apontados por Poulantzas (2000). Aqui cabe destacar duas questões: primeiramente, em nenhum nível de planejamento analisado colocou-se a condição de substituição da base econômica do MS pelo turismo, o que percebemos foi uma estratégia de se definir espaços muito pontuais para esta atividade. Em segundo lugar, devemos considerar a lógica do “desenvolvimento geográfico desigual” ocasionando diferenciações geográficas tal como abordadas por Harvey (2018), ou mesmo como abordado por Santos, M. (2006). O desenvolvimento é “desigual e combinado” heterogêneo, marcado, portanto, pela divisão do trabalho. Desse modo, entendemos que esses estudos e diagnósticos são fundamentais para a organização do Capital quanto a sua expansão, em especial no contexto da crise estrutural do Capital tal como nos aponta Mészáros (2000).

Outra questão importante de se pontuar quanto às políticas públicas de turismo no MS diz respeito à privatização do planejamento nesse processo, tal como consta no receituário do BID, haja vista que no contexto do PRODETUR Nacional-Sul, PDITS, AAE e Plano de Marketing foram realizados por empresas de consultoria<sup>104</sup>. A despeito dessa questão já debatemos no capítulo III deste trabalho.

---

<sup>104</sup> AGRICON CONSULTORIA SS Ltda: PDITS de “Bonito e Serra da Bodoquena” e Campo Grande e Região. Deméter Engenharia Ltda: AAE de “Campo Grande e Região” e de “Bonito e Serra da Bodoquena, enquanto os Planos de Marketing para as duas ATPs foram elaborados por Ruschmann Consultores de Turismo Ltda.

Assim, no próximo tópico buscaremos compreender a territorialidade da Prática do Turismo nas ATP's analisadas, a fim de compreender – a partir de dados como emprego, número de empresas do *trade* turístico, operadoras, empresas de transporte, entre outros – a rede de negócios que se estabelece neste espaço visando ao estabelecimento das relações desta fração do Capital e das ações do Estado na promoção do ajuste espaço-temporal.

## **4.2 - Do ajuste espaço-temporal à prática do turismo: os fixos e fluxos turísticos do e no espaço sul-mato-grossense**

Conforme discorreremos no capítulo I deste trabalho, no tópico 1.2.1, a prática do turismo tal como conhecemos enquadra-se na lógica de mercantilização das práticas de lazer no tempo de ócio. Nesse sentido, temos abordado e buscamos elaborar a tese de que tal processo está umbilicalmente relacionado e dependente das ações do Estado, em vários níveis.

São diversas as possibilidades de se compreender esse processo, todavia neste trabalho privilegiamos trabalhar com dados estatísticos de séries temporais tanto levantados por órgãos públicos de planejamento (secundários), quanto dados primários. Desse modo, buscaremos compreender a partir da definição dos fixos e fluxos (SANTOS, 2006) os padrões e diferenciações desses espaços, assim como a lógica local global desse processo.

Assim, buscaremos identificar e tratar os dados relativos aos fixos e fluxos turísticos das ATPs, assim como fixos não localizados nessas ATPs, todavia geradores de fluxos. Compreendemos que muitos fixos, assim como fluxos, não são exclusivamente turísticos e tampouco todos os fixos e fluxos estarão contabilizados. Isso decorre principalmente por conta das características da prática do turismo, em que parte dos fixos tanto são utilizados por turistas quanto residentes, impactando do mesmo modo nos fluxos.

Na definição desses fixos e fluxos, teremos como referência o Organograma 3, apresentado no capítulo I deste trabalho. De um modo geral, em especial o turismo internacional é complexo e dinâmico. Assim, compreender os fluxos nesse sistema perpassa por compreender as suas inter-relações. Observamos que com o avanço do meio-técnico-científico-informacional são constantes as mudanças desse mercado, ocasionando no desaparecimento, ou mesmo na redução do uso de determinados serviços, assim como o surgimento de novos ou a readequação de serviços. Neste trabalho não abordaremos tal questão. Aqui nos interessa compreender esse processo a fim de observar os fixos e fluxos desse mercado, muitas vezes ocasionados por ações e eventos ocorridos a milhares de quilômetros dos espaços turísticos que analisamos.

Além dos fluxos e fixos do turismo apresentados no Organograma 3, entendemos que existem diversas outras possibilidades de comercialização dos produtos turísticos principalmente por conta da popularização da internet e aumento do fluxo de informações. Portanto, entendemos que o turista pode, por meio de diversas plataformas, comprar transporte aéreo, por exemplo, diretamente das empresas de aviação, assim como também

pode reservar e comprar hospedagem e passeios sem intermediação. Todavia, partiremos da ideia do viajante tradicional e todos os fluxos que gera quando compra sua viagem em uma Agência de Turismo emissiva em seu local de origem.

Quando um indivíduo compra um pacote de viagem ou alguns serviços de turismo em uma agência de turismo local, uma cadeia de outras empresas é acionada. As agências de turismo emissivas e/ou receptivas de um modo geral trabalham no varejo, ou seja, não produzem seus próprios produtos. Elas revendem produtos ofertados/produzidos principalmente por operadoras de turismo e no caso de passagens aéreas são poucas as agências que conseguem revender passagens diretamente das empresas aéreas, dado o alto custo para atender todas as exigências para obter registro junto à International Air Transport Association (IATA), de modo que as agências operam no mercado aéreo por meio da intermediação das consolidadoras (TEIXEIRA; ELTERMANN, 2012).

Nessa perspectiva, a compreensão dos fluxos turísticos de uma determinada localidade, no caso de nossa análise os Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul, perpassam pela observação das interações entre fixos separados, muitas vezes a milhares de quilômetros, que por sua vez articulam-se na determinação dos fluxos nestas localidades. Trata-se de fixos geradores de serviços altamente qualificados e específicos.

Desse modo, Lencione (2008), com quem concordamos, discorre que, para apreender a dinâmica espacial, deve-se avançar da análise apenas da Escala Topográfica, aquela que observa a distância entre os lugares e a rede de infraestruturas que permite a existência de fluxos materiais entre estes pontos, para uma análise que observe também a Escala Topológica, que considera a densidade de fluxos imateriais, por meio de sistemas de comunicação, em especial os virtuais. Estes sistemas de comunicação têm a capacidade de aproximar, do ponto de vista topológico, lugares distantes na escala topográfica, podendo zerar a distância entre os pontos, dada a instantaneidade do fluxo. Assim como também são capazes de distanciar, do ponto de vista topológico, lugares topograficamente próximos em virtude da falta de conectividade desses lugares, que mesmo próximo permanecem distantes.

Desse modo, no tópico 4.2.1 apresentaremos os principais fixos em escala nacional que geram fluxos em Mato Grosso do Sul; no tópico 4.2.2 apresentaremos os principais fixos e sua distribuição entre as ATPs de Mato Grosso do Sul, buscando compreender a (re)produção do espaço turístico sul-mato-grossense.

#### 4.2.1 - Agenciamento turístico: fixos e fluxos na escala nacional geradores de eventos no espaço sul-mato-grossense

Neste tópico, buscaremos compreender a partir dos quadros 10 e 11 e da Tabela 5 as escalas topográficas dos principais agentes geradores de eventos no tempo-espaço, que impulsionam os fluxos materiais nos Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul, por meio da aproximação desses espaços na escala topológica, permitindo a geração de fluxos de informação, aquilo que Silveira (2004) argumenta tratar-se de uma escala de ação.

Seguindo nesta análise, observamos que no caso das consolidadoras trata-se de um mercado altamente concentrado. Segundo dados da Associação Brasileira de Consolidadores de Passagens Aéreas e Serviços Turísticos (AIR Tkt), no Brasil são oito as empresas consolidadoras, dentre as quais algumas agregam também serviços de reserva de hotéis, transporte rodoviário, seguros etc.

No quadro 10 apresentamos as consolidadoras brasileiras associadas à AIR Tkt e a localização da sede dessas empresas.

**Quadro 10: Consolidadoras Associadas a AIR Tkt e Localização da Sede**

Localização da Sede		Consolidadores associadas a AIR Tkt
Estado	Município	
MT	Cuiabá	Consolidadora Confiança
PR	Curitiba	BRT Consolidadora / Operadora de Turismo
SC	Blumenau	Esfera Tur Consolidação
SP	Campinas	Ancoradouro Consolidadora
SP	São Paulo	Tyller Consolidadora
SP	Barueri	Flytour Serviços de Viagens
SP	São Paulo	ReuxTuradvance
SP	São Paulo	Sakura Consolidadora

FONTE: AIR Tkt, 2016. Org. BUSCIOLI, 2021.

No Brasil, trata-se de oito consolidadoras, todas possuindo algum tipo de serviço disponível para os Polos de Mato Grosso do Sul, sendo que o principal é a intermediação na compra de passagens aéreas de companhias que operam nos aeroportos dessa Unidade da Federação. O estado de São Paulo é o que mais concentra consolidadoras em seu território, com 75% delas. Observamos ainda uma operadora no Mato Grosso, uma no Paraná e uma outra em Santa Catarina.

Tais dados apontam que esse setor é espacialmente concentrado, tendo São Paulo como principal centro de localização das operadoras. Observaremos que outros segmentos igualmente tendem a se concentrar em São Paulo, como é o caso das companhias aéreas que operam no território nacional, apresentadas no Quadro 11.

**Quadro 11: Companhias Aéreas que operam nos Aeroportos Brasileiros e Localização da Sede no Brasil**

Localização da Sede		Companhia Aérea	Outras Observações
Estado	Cidade		
AM	Manaus	Map Linhas aéreas	Brasileira. Fundada em 2013
MG	Belo Horizonte	Total Linhas aéreas	Brasileira. Fundada em 1996
RJ	Rio de Janeiro	Gol	Brasileira. Fundada em 2001
SP	Barueri	Azul	Brasileira. Fundada em 2008
SP	São Paulo	Latam AirLines	Fusão da Tam Linhas Aéreas brasileira e da LAN Airlines Chilena em 2012
SP	São Paulo	<i>American Airlines</i>	Americana. Fundada em 1926
SP	São Paulo	Copa Airlines	Panamenha. Fundada em 1947

FONTE: INFRAERO, 2021 e Página Eletrônica das Companhias Aéreas (2021). Org. BUSCIOLI, 2021.

O sistema aéreo brasileiro é operado por sete companhias aéreas, quatro delas de origem brasileira, das quais apenas duas operam em todo o território nacional e fazem escalas internacionais: respectivamente, Azul e Gol; enquanto a Map e a Total Linhas Aéreas operam apenas em escala regional. Conta ainda com duas companhias estrangeiras: a *American AirLines*, uma das maiores companhias aéreas do mundo; e a Panamenha Copa Airlines. Por fim, temos a LATAM, resultado da fusão, em 2012, entre uma das mais antigas empresas aéreas do Brasil, a TAM, e a LAN, chilena.

Gol, Azul e Latam Air Lines mantêm voos regulares no Aeroporto Internacional de Campo Grande; no Aeroporto de Corumbá, apenas a Azul mantém voos regulares. Ambos aeroportos são administrados pela Infraero (INFRAERO, 2021). Por fim, o Aeroporto Regional de Bonito, sob administração do Governo Estadual, conta com voos regulares da Azul.

Constam na página do Governo Estadual investimentos na ordem de R\$ 1 milhão para a instalação de PAPI (sigla em inglês para Indicador de Percurso de Aproximação) além de ampliação da faixa de domínio. Nessa mesma perspectiva consta ainda no informativo que

a Gol aguarda a conclusão das obras para iniciar a operação com voos regulares de Campinas a Bonito (MATO GROSSO DO SUL, 2020).

É complexo estimar o faturamento dessas consolidadoras, assim como das empresas aéreas com as operações nessas ATPs, contudo entendemos tratar-se de um setor com alta concentração de mercado. No caso das consolidadoras, ganham principalmente na cobrança de taxas, assim como de incentivos repassados pelas empresas do setor aéreo. Nesse sentido, as empresas aéreas remuneram as consolidadoras pelo serviço de intermediação e estas, por sua vez, repassam parte desses valores para as Agências de Viagem local, assim como para o GDS (Sigla em inglês para Sistema de Distribuição Global)<sup>105</sup>, que faz a gestão das informações entre companhia e consolidadora. No caso dos OBT a remuneração é realizada para a agência de viagem local (TOMELIN, 2001).

No caso das operadoras de turismo, tem-se que essencialmente desenvolvem produtos turísticos e os colocam no mercado através das Agências de Viagens. Assim, *grosso modo*, as operadoras atuam no atacado, enquanto as agências de viagens atuam no varejo, diretamente com os consumidores. Ademais, estas últimas podem acabar especializando-se em tipos de viagens, clientes e serviços vendidos. São a ponta final do processo de comercialização do turismo no esquema de agenciamento (TOMELIN, 2001).

Conforme já apontamos, entendemos que parte dos produtos turísticos podem ser comprados diretamente dos fornecedores, tais como passagens aéreas, traslado, hospedagem e mesmo ingressos em atrativos. Nesse sentido, dados do Observatório de Turismo de Mato Grosso do Sul ([entre 2019 e 2020]) apontam que 40% dos viajantes internacionais que viajaram rumo a essa Unidade da Federação utilizaram algum tipo de produto de agências de viagem. Cabe destacar que no município de Bonito, com a implantação do *Voucher Único* para os atrativos, o visitante precisa comprar o *voucher* em uma agência turística cadastrada em Bonito (LEAL, 2019).

Embora seja difícil estimar o montante movimentado pelas operadoras de viagens com a comercialização dos destinos das ATPs de Mato Grosso do Sul, dados apontados pela Associação Brasileira das Operadoras de Turismo (BRAZTOA) estimam que em 2019 as operadoras associadas à entidade acumularam um faturamento de R\$ 15,1 bilhão<sup>106</sup> com

<sup>105</sup> Os principais são: Amadeus; Sabre; Galileo da Travelport; Wordspan by Travelport; Patheo, Ábaco; e Kio.

<sup>106</sup> Segundo BRAZTOA (2021, p. 21), 47% dos pacotes comercializados foram pagos com intermediação de operadoras de cartão de créditos, o que indica também um movimento do processo de financeirização do setor, nos moldes já abordado por Chesnai (2005), tendo no centro o Capital portador de juros que se consolida pela constituição de transnacionais, pela padronização das formas de produção, distribuição e consumo de bens mercadorizados, além de ser intensivo em recursos tecnológicos tais como rede de informática.

vendas de produtos nacionais e internacionais. Se considerarmos apenas o mercado nacional, o faturamento foi de mais de R\$ 9 milhões.

Na Tabela 5 apresentamos as operadoras associadas à Braztoa que operam/comercializam os produtos dos Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul.

**Tabela 5: Operadoras de Turismo filiadas à Braztoa que operam nos Polos Turísticos do Mato Grosso do Sul**

Localização da Sede		Operadoras	Polos Turísticos do MS Operados pelas Operadoras afiliadas na Braztoa				
Estado	Município		Bonito	Pantanal Sul	Campo Grande	Roteiro Bonito Pantanal	Total
MG	Belo Horizonte	SNOW Inteligência em Operação	1	1	1	0	3
PR	Curitiba	BrT Brementur Viagens Corporativas. Consolidadora\Operadora de Turismo	1	0	0	0	1
PR	Curitiba	BWT: Operadora de Turismo	1	1	0	1	3
PR	Curitiba	Schultz A Maca do Turismo	1	0	0	1	2
RJ	Rio de Janeiro	Abreu	1	0	0	0	1
RJ	Rio de Janeiro	AiT Operadora	1	0	0	0	1
RJ	Rio de Janeiro	BlancTour Operadora	0	1	0	1	2
RJ	Rio de Janeiro	DEL BIANCO Travel Experience	1	1	1	0	3
RJ	Rio de Janeiro	Transeuropa	0	0	0	1	1
RJ	Rio de Janeiro	Transmundi Viagens Operadora	0	0	0	1	1
SP	São Paulo	Agaxtur Viagens	1	1	1	0	3
SP	São Paulo	Ambiental	1	1	0	0	2
SP	Santo André	CVC Brasil	1	1	1	0	3
SP	São Paulo	e-htl viagens online	1	1	1	0	3
SP	São Paulo	FLOT Viagens	1	1	1	0	3
SP	São Paulo	INCOMUM Viagens	1	0	0	0	1
SP	São Paulo	Interep Operadora de viagens	1	0	0	0	1
SP	São Paulo	NEW AGE Tous Operator	1	0	0	0	1
SP	Rio de Janeiro	New IR Profissionais em Turismo	1	0	0	0	1
SP	São Paulo	POMPTUR	1	0	0	0	1
SP	São Paulo	QUEENSBERRY Viagens	0	0	0	1	1
SP	São Paulo	Raidha Viagens	1	0	0	0	1
SP	São Paulo	tboholidays.com	1	1	1	0	3
SP	São Paulo	Trade Tours	1	0	0	0	1
SP	Santo Andre	Trend Viagens	1	1	1	0	3
<b>Total</b>			<b>21</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>46</b>

FONTE: Braztoa (2021); Site das Operadoras (2021). Org. BUSCIOLI, 2021.

Mais de 40% das operadoras de viagens associadas à Braztoa operam com algum tipo de produto turístico dos Polos de Mato Grosso do Sul, que possibilitam a montagem de pacotes. Considerando apenas essas operadoras, levantamos por meio das páginas na *internet* das operadoras e/ou por consultas via *e-mail* e telefone que mais de 80% oferecem pelo menos um pacote pronto, contendo traslado, hospedagem, ingresso aos passeios e alimentação.

Conforme observamos na Tabela 5, a ATP Bonito–Serra da Bodoquena foi a que mais apresentou incidência de comercialização, sendo comercializada por 35% das operadoras que operam produtos sul-mato-grossense. Cabe destacar que em pesquisas com o termo “Serra da Bodoquena” não apareceram os produtos. Os mesmos são comercializados como “Bonito”, independentemente de estarem localizados nos demais municípios da ATP.

A ATP Corumbá–Pantanal Sul consta em pouco mais de 16% dos catálogos de comercialização das operadoras observadas, conforme observamos na Tabela 5. No caso desta ATP, quando se tratava de pacotes de viagens prontos, eles eram apresentados como Pantanal Sul. Corumbá aparece apenas quando se busca por hospedagens. Estes fatos apontam que as marcas comercializadas são Bonito e Pantanal Sul.

Fizemos buscas por pacotes contendo roteiros que incluíssem essas duas ATP’s, conforme a rota proposta no PDTIS Bonito–Serra da Bodoquena e a própria roteirização do Governo Federal destacada no Mapa 7. Nesse caso, encontramos apenas seis operadoras que comercializam as ATP’s neste formato, como se observa na Tabela 5. Embora os produtos apresentados na modalidade de rotas identificados sejam poucos, trata-se de produtos com custo diário médio mais elevado que os produtos vendidos separadamente, apresentando diárias entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.500,00.

Quando comercializado individualmente, Pantanal Sul apresentou uma diária média entre R\$ 800,00 e R\$ 1.200,00, enquanto Bonito está entre R\$ 700,00 e R\$ 1.400,00. Nenhum destes valores incluem aéreo, apenas o traslado do aeroporto de Campo Grande até o destino. A ATP de Bonito apresenta maior variação de preço entre o maior e menor valor de diária. Em nosso entendimento, isso decorre do fato de que neste destino o número e perfil dos atrativos são maiores e mais numerosos, sendo possível diversificar os pacotes com diferentes custo e perfil de consumidor, enquanto que os pacotes comercializados para Pantanal Sul apresentam menor variação de perfil e têm como característica produtos mais sofisticados.

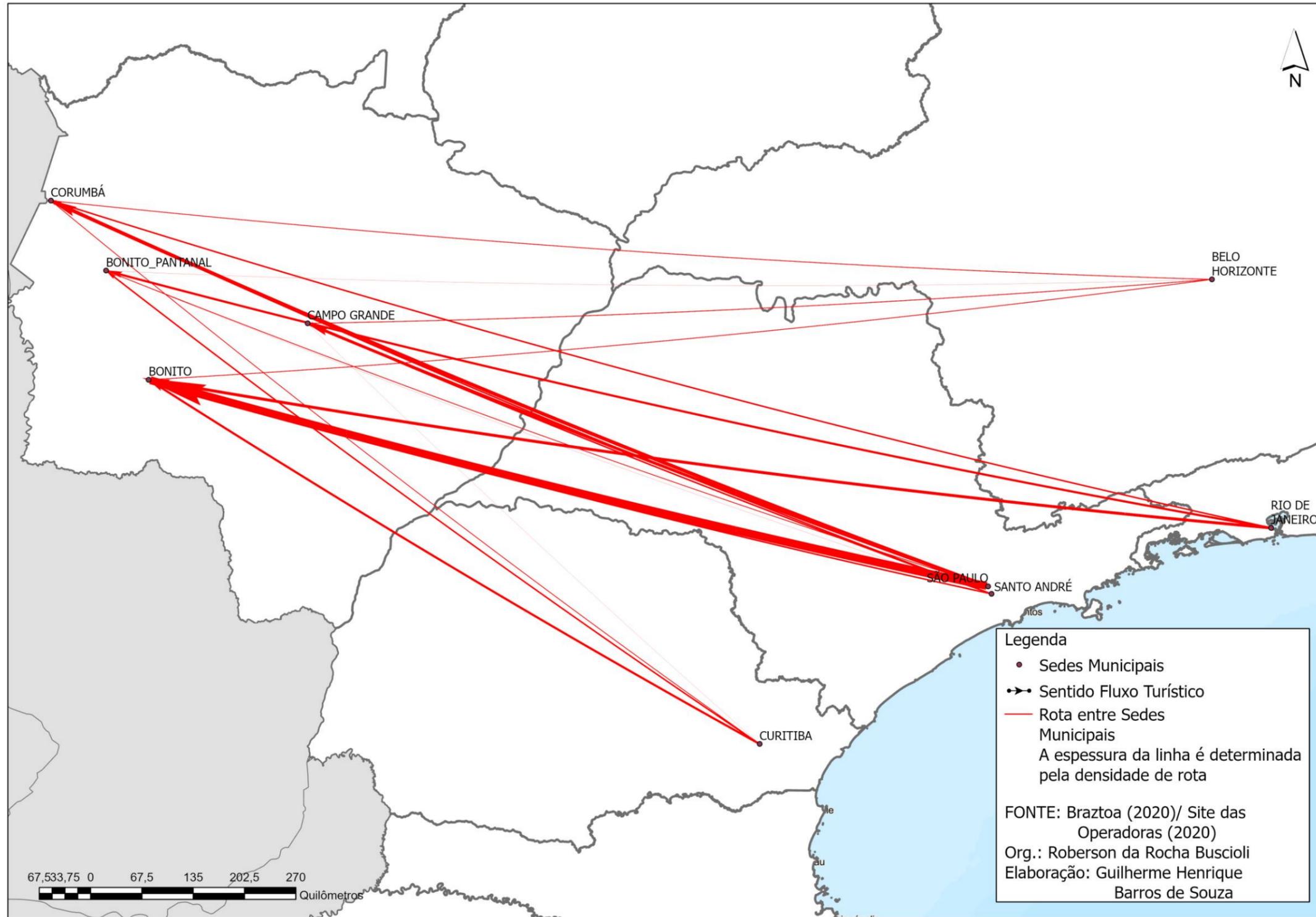
Constatamos que o Polo Campo Grande e Caminho dos Ipês foi o menos comercializado pelas operadoras. Pouco mais de 13% delas ofertavam algum produto desse

destino e apenas uma operadora incluía um pacote contendo uma noite e um dia em Campo Grande e depois seguindo para o Pantanal de Miranda com hospedagem com pensão completa e safári fotográfico noturno em fazendas da Região, além de retorno com programação para mais uma noite na capital. Como não incluem o aéreo, os pacotes turísticos identificados consideravam a possibilidade de traslado de Campo Grande para o destino, Bonito ou Corumbá, confirmando o que aparece nos PDITS – ou seja, que a capital seria a porta de entrada dos turistas em Mato Grosso do Sul.

Embora entendamos, conforme já destacamos, que estes destinos apresentam muitos outros fluxos de visitantes que não passaram por processo de agenciamento mais sofisticado, também assumimos que essa análise ainda é extremamente simplificada quando se trata da realidade de comercialização de produtos turísticos, processos de revenda de produtos de operadoras nacionais para operadores no exterior e compra direta de operadores do exterior de produtos no território brasileiro; e que de fato precisam ser analisados com maior proximidade para compreendermos esse mercado e suas formas.

Todavia, os dados apresentados quanto às consolidadoras, companhias aéreas e operadores de turismo nos permitem realizar importantes considerações quanto às relações e interações espaciais que decorrem desse processo num contexto de formação de redes. Nesse caso, no Mapa 13 podemos observar a escala topográfica, com localização das sedes das companhias aéreas, consolidadoras e operadoras e a capacidade de geração de fluxos de informação para comercialização de um conjunto de fixos (*trade* turístico) localizados nos Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul.

Mapa 13: Fluxos Topológicos das interações espaciais entre operadoras de Turismo da Braztoa e as ATPs de Mato Grosso do Sul



No Mapa 13, podemos observar as interações topológicas geradas pelas operadoras de turismo a partir da comercialização de produtos das ATPs de Mato Grosso do Sul. A densidade desses fluxos representa o maior número de produtos ofertados nos portfólios dessas operadoras. Obviamente, entendemos que a comercialização desses produtos não se dá diretamente entre essas consolidadoras e os consumidores finais, mas são intermediados pelas agências de viagens emissivas. Entretanto, toda vez que uma agência emissiva revende um desses produtos, em qualquer parte do Globo, elas desencadeiam em algum nível esses fluxos representados Mapa 13.

Portanto, é a partir da escala topológica que compreendemos a constituição desses espaços turistificados que aparecem nas telas de computadores, revistas em aeroportos, catálogos de agências de viagens, *banners*, entre outros, por todo o mundo. Sem a instantaneidade desses fluxos de informação dificilmente esses espaços poderiam ser comercializados na intensidade com que ocorrem, assim como não ocorreriam sem a implementação de fixos como aeroportos, estradas, sistemas de telecomunicação e *internet* etc, que garantem a logística, principalmente de pessoas e os fluxos de informação.

Por isso, consideramos como fundamental o papel que o Estado assume no processo de transformar em global tais localidades. Refletindo acerca dessa questão, Trindade (2009), com quem concordamos, discorre:

O processo de globalização é, portanto, simultaneamente homogeneizante e seletivo, na medida em que as empresas e o próprio Estado priorizam investimentos naqueles lugares portadores da densidade técnica e informacional necessária à reprodução do capital no tempo mais rápido possível; por outro lado, lugares e regiões são deixados à margem do processo por não possuírem a densidade técnica necessária à plena fluidez das finanças, das informações, das mercadorias e das pessoas (TRINDADE, 2009, p. 17).

Tal como defende Harvey (2005, 2007, 2018), trata-se de promover um processo de ajustamento “espaço-temporal” que (re)produz um “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, impossível se pensarmos nas redes geográficas ligadas por sistemas que permitem o livre deslocamento desses fluxos.

Uma parcela considerável de estudiosos, particularmente na Geografia, tem discutido a noção de rede, a qual, de certa maneira, tornou-se onipresente e mesmo onipotente, como argumentou Musso (2001) *apud* Dias, L.C. (2007, p.13). A rede é pensada como uma construção social. No caso em evidência, o *trade* turístico – com a participação efetiva do Estado – constrói estratégias espaciais para se organizam em rede: “A rede não constitui o

sujeito da ação, mas expressa ou define a escala das ações sociais. As escalas não são dadas *a priori*, porque são construídas nos processos. Como os objetos são conflituosos, as escalas são ao mesmo tempo objeto e arena de conflitos. E segue: “A rede representa um dos recortes espaciais possíveis para compreender a organização do espaço contemporâneo” (DIAS, 2007, p. 23).

Nessa perspectiva, entendemos redes geográficas como:

[...] “um conjunto de localizações geográficas interconectadas” entre si “por um certo número de ligações”. Este conjunto pode ser constituído tanto por uma sede de cooperativa de produtores rurais e as fazendas a ela associadas, como pelas ligações materiais e imateriais que conectam a sede de uma grande empresa, seu centro de pesquisa e desenvolvimento, suas fabricas, depósitos e filiais de venda. Pode ser constituído pelas agências de um banco e os fluxos de informações que circulam entre elas, pela sede da Igreja Católica, as dioceses e paróquias, ou ainda pela rede ferroviária de uma dada região. Há, em realidade, inúmeras e variadas redes que recobrem, de modo visível ou não, a superfície terrestre (CORRÊA, 2011, p. 107).

Observando esses fluxos, assim como a localização geográfica desses fixos, a partir do Mapa 13, dos Quadros 10 e 11 e da Tabela 5, podemos confirmar uma concentração geográfica destes fixos de turismo. No caso das operadoras, se considerarmos todas as 61 operadoras associadas à Braztoa, constatamos que mais de 68% delas estão localizadas no Estado de São Paulo, particularmente na capital paulista e cidades metropolitanas.

Na sequência observamos o Estado do Rio de Janeiro, que concentra pouco mais de 18% das operadoras. Fica demonstrado que a região Sudeste concentra mais de 86% de todas as operadoras. Essa concentração também é percebida para o setor aéreo, uma vez que das sete companhias aéreas, quatro possuem sede em São Paulo e uma no Rio de Janeiro. As demais operam em escala regional.

O debate sobre a concentração de Capital fundamenta a dinâmica do “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, assim como toda a lógica de (re)produção do Capital tal como temos debatido no Capítulo I deste trabalho fundamentados em Mészáros (2002); Lencione (1994, 2008); Anglieta (1986), Ianni (1989) Santos M. (1994, 2005, 2006) e Harvey (2005, 2007, 2018). A partir dos autores supracitados, entendemos que o processo de concentração é sempre acompanhado de centralização.

Neste trabalho não nos deteremos a debater as teorias sobre a questão da concentração e centralização do capital, todavia entendemos que a centralização é uma fase avançada de acumulação do capital monopolista tal como descreve Mészáros (2002), de um modo geral porque o monopólio cria as condições para a concentração e centralização do

capital. No caso da centralização, ela compensa a queda das taxas marginais de lucro pois busca eliminar a concorrência.

Apenas como medida de exemplificação desse processo de centralização neste setor, destacamos o caso da fusão, em 2015, entre a operadora de turismo *Flytour Travel Solutions*, empresa brasileira fundada há mais de 40 anos, com a consolidadora de bilhetes aéreos Gapnet, com mais de 20 anos de atuação no mercado, constituindo a Flytour Gapnet, pertencente ao Grupo *Flytour*, conforme consta na página da empresa com a administração compartilhada com os sócios fundadores da Gapnet. Esse Grupo opera em mais de 13 seguimentos de turismo (FLYTOUR GAPNET, 2021).

É o caso também da atual consolidadora Rextur Advence, produto da fusão da Advence e da Rextur, em 2012, ambas empresas com mais de 40 anos de atuação no mercado, sendo considerada depois da fusão como uma das maiores consolidadoras do Brasil (PANROTAS, 2013; 2014).

Desde 2015 a CVC Corp<sup>107</sup> passou a comprar as ações da Reuxtur Advence e em 2017 fechou a compra de 100% das ações da empresa, que passou a pertencer ao grupo CVC Corp (PANROTAS, 2017a). Em 2016, a CVC Corp já havia comprado a Experimento, uma das principais operadoras de turismo do mercado brasileiro no segmento de intercâmbio, setor que a CVC não operava até então (PANROTAS, 2016).

Em 2017, a CVC Corp incorporou ainda a Visual Turismo, empresa com mais de 30 anos no mercado brasileiro, voltada para o seguimento de agências de viagens (PANROTAS, 2017b). Nesse mesmo ano comprou o Grupo Trend, considerado até então por analistas como a principal concorrente da CVC Viagens, principalmente no seguimento de distribuição de hoteleira. O Grupo Trend já concentrava diversos serviços e seguimentos turísticos como operadoras, consolidadoras, agências de viagens, entre outros (PANROTAS, 2017c).

Em 2019, a CVC Corp comprou a ESFERATUR, uma das maiores consolidadoras do Brasil. Essa empresa mantinha-se com capital fechado e os antigos proprietários mantiveram parte das ações. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) emitiu parecer favorável à aquisição depois de amplo estudo que comprovou que a empresa não teria monopólio do mercado (PANROTAS, 2019).

A CVC Corp adquiriu, em 2018, três empresas do setor de *e-commerce* da Argentina, Biblos, Avantrip do Grupo Bibam e Ola Turismo. Essas empresas correspondem juntas a mais

---

<sup>107</sup> Conforme apresentado por PANROTAS (2020), a CVC Corp. é o maior grupo de turismo do Brasil, atuando no mercado de consolidação, operadoras de viagens e agências de viagens, física e *online*, seguida do Grupo Decolar e Grupo *Flytour*, umas das maiores da América.

de 60% do volume de vendas *online* de serviços de viagens na Argentina (PANROTAS, 2018). O grupo CVC Corp já havia adquirido, em 2015, uma das maiores agências de serviços de viagens *online* do Brasil (OTA - sigla em inglês para *Online Travel Agency*), a Submarino Viagens. Tratou-se de uma operação de compra de 100% do capital social da B2W viagens, proprietária da marca e domínio da Submarino Viagens. Essa compra também passou por análise do CADE quanto à constituição de monopólio no setor (PANROTAS, 2015). Constata-se, portanto, mais uma vez, a participação do Estado no setor.

Ainda no segmento de OTA, a Submarino, então controlada pela CVC Corp, anunciou, em 2019, a compra da OTA Al mundo, agência *online* de capital europeu, que opera na Argentina, Colômbia, México e Brasil. Com essas compras, a CVC Corp passa também a ser uma das principais OTA a operar no Brasil e na Argentina (VALOR ECONÔMICO, 2019)

Ainda nessa perspectiva, destacamos a fusão das companhias aéreas LAN, chilena, e TAM, brasileira, em 2012, formando conforme já destacamos no quadro 11 a LATAM. Segundo aponta o Correio Braziliense (2012):

Esta associação põe a LATAM Airlines entre os 10 maiores grupos de aerolíneas do mundo, com conexões de transporte para passageiros em cerca de 150 destinos em 22 países e serviços de carga de cerca de 169 destinos em 27 países, com uma frota de 310 aviões e 51.000 empregados. A LATAM Airlines possui valor estimado de 14,500 bilhões de dólares e representa cerca de 6% do transporte aéreo mundial (CORREIO BRAZILENSE, 2012).

De um modo geral, entendemos como importante um maior aprofundamento nas análises dessas fusões e compras para compreendermos os fluxos e origem dos capitais, parcela de mercado que essas empresas concentram, carteiras de ações, entre outros<sup>108</sup>, que exigiriam um estudo a parte e que não contemplam os objetivos deste trabalho, porém seriam

---

<sup>108</sup> Apenas a título de exemplificação, em 2010 o controle acionário da CVC foi comprado pela transnacional estadunidense de serviços financeiros BTC Fip, do Grupo Carlyle, 63,6% das ações, por R\$ 700 milhões, 46% das ações permaneceram com GJP Fip administradora Paulus, do fundador da empresa (O GLOBO ECONOMIA, 2010). Em 2016, GJP Fip e o grupo BTC Fip, em ação conjunta colocaram a venda no mercado de ações secundário mais de 47% das ações da CVC Corp. Desde então a empresa passou a aumentar o *Freet Float* (ações em livre circulação na Bolsa de Valores, na prática trata-se de todas as ações que não estão nas mãos dos donos e dos controladores, grupos com mais de 5%). Assim, o controle acionário da CVC esteve nas mãos de diversos fundos de investimento tanto nacionais quanto estrangeiros (CVC, 2021). Atualmente, 86,46% das ações são *Free Float*, e 9,10% são controladas pela Opeg Fundo de Investimentos em Ações Investimentos no Exterior, pertencente ao grupo estadunidense BNY MELLON (BM&F BOVESPA, 2021).

relevantes para compreender processos de concentração e centralização desse segmento do Capital.

Aqui, o que buscamos compreender é que o processo de ajustamento do território nacional, orientado pela Política Nacional de Turismo e programas como o PRODETUR, estão em consonância com a lógica das grandes empresas do setor de turismo, pois atua a partir da implementação de megaprojetos estruturantes nas áreas elevadas a condições de Polos Turísticos, criando todas as condições para operacionalização em grande escala desses agentes econômicos.

#### 4.2.2 - Fixos e fluxos turísticos nas Áreas de Turismo Prioritário

Neste tópico apresentaremos uma análise dos fluxos e fixos turísticos localizados no espaço sul-mato-grossense, especificamente em seus Polos Turísticos, partindo do exposto por Cruz (2018):

[...] os lugares onde o turismo se manifesta são apenas parte da geografia desenhada, em escala planetária, por um conjunto extenso de empresas que mantêm relações mais ou menos diretas com aquelas que se encontram na ponta da cadeia produtiva do turismo, como as empresas hoteleiras e de produção e agenciamento de viagens. O que é fundamental reconhecer é que por trás das paisagens materiais criadas pelo e para o turismo encontram-se divisões do trabalho historicamente sobrepostas assim como processos imanentes ao modo de produção capitalista como a tendência contraditória à expansão e a concentração espacial (CRUZ, 2018, on-line).

Complementando o exposto pela autora supracitada, seguimos a análise dos principais fixos que garantem a prática do turismo nos Polos Turísticos de Mato Grosso do Sul, pois trata-se de elemento significativo para compreendermos esse processo. *Grosso modo*, podemos pensar esses fixos como a oferta turística que pode ser dividida em três categorias: i) Atrativos Turísticos: Recursos naturais, Recursos histórico-culturais, Realizações técnicas e científico contemporânea; acontecimento Programado; ii) Meios de hospedagem, Serviços de alimentação, Entretenimento, entre outros como agências de turismo; e, por fim, iii) Informações básicas do município; sistemas de transporte, comunicação, saneamento e segurança; equipamentos médico-hospitalares (LAGE; MILONE, 2004, p. 41).

No contexto da constituição da prática do turismo, observamos no tópico anterior a atuação de grandes empresas que operam em uma escala nacional e internacional, contudo, para compreender esse processo de mercantilização da prática do turismo, é importante compreender o papel das operadoras de turismo de receptivo, operadoras especializadas nos produtos locais, em Mato Grosso do Sul. Nesse sentido, levantamos que existem nove operadoras de receptivo local, apresentadas no Quadro 12.

**Quadro 12: Operadoras de Turismo de Receptivo de Mato Grosso do Sul**

<b>Localização</b>	<b>Operadora</b>
Bonito	H2O
	Ygarapé Tour
Campo Grande	Brasil Eco Vipe Viagens e Turismo
	Impacto Operadora de Turismo
	Saab Tour Eco-Adventure Operator
Miranda	Águas do Pantanal
	Pioneiro Turismo
	Consciência Ecológica Viagens e Turismo
Corumbá	Pantur

FONTE: Entrevistas realizadas com as operadoras (2021); Pesquisas nos *sites* das Operadoras (2021); Nei Gonçalves (em entrevista para Buscioli, 2021). Org. BUSCIOLI, 2021.

Em pesquisa nos endereços eletrônicos dessas operadoras, observamos que todas as operadoras de turismo sul-mato-grossenses operam os destinos de Bonito-Serra da Bodoquena, Corumbá-Pantanal Sul e a Rota Pantanal Sul. Operam também pacotes com a Rota Pantanal–Bonito–Foz do Iguaçu e, em alguns casos, Manaus. Nei Gonçalves (em entrevista para Buscioli, 2021), proprietário da Impacto Operadora de Turismo, destaca que essas operações são comercializadas principalmente para o público estrangeiro e que tanto em Foz do Iguaçu quanto em Manaus são operadas por parceiros locais. A operadora Águas do Pantanal opera também produtos do Pantanal Norte.

Maria de Fátima Maia e Silva Cordella, proprietária da operadora Águas do Pantanal, apontou em entrevista que a organização desses roteiros exige grande conhecimento da localidade, principalmente no caso do Pantanal, uma vez que as atividades ocorrem em sua maioria nas fazendas e em barcos hotéis, por isso as grandes operadoras compram das operadoras locais. As negociações desses pacotes podem ocorrer diretamente com os turistas, em sistema de agenciamento direto, por intermédio de agências, regionais ou não, e principalmente, essas operações ocorrem em parceria com as grandes operadoras nacionais e internacionais (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

No caso do público estrangeiro, o mais comum é que a negociação ocorra por intermédio de operadoras de grande porte localizadas no Rio de Janeiro e São Paulo, porta de entrada dos turistas internacionais. Nesse caso estas operadoras recebem os turistas e enviam para o MS, onde a operadora local opera o passeio e comissiona a operadora maior, ou, muitas vezes, essas operadoras compram diversos pacotes e revendem por meio de agências de viagens. (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

A entrevistada destacou também que faz operação diretamente com operadoras do exterior, aproximadamente nove operadoras, duas nos Estados Unidos, uma na China e as demais na Europa (Holanda, Itália, Reino Unido e França). Nesse caso, a operadora no exterior repassa os pacotes para as agências que fazem a venda para o turista, sendo comissionada pela operadora do exterior, que por sua vez é comissionada pela operadora aqui no Brasil. (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

Nesse sentido, questionada sobre como se dava o contato com esses grupos, foi apresentado que principalmente por meio de participação de feiras de turismo. Em suas palavras:

Se a gente quer vender o Pantanal no caso, tem que ir nas feiras, nos eventos, cada país tem pelo menos uma grande feira de turismo, é lá que a gente tem que ir para chegar no cliente, nas operadoras, que vão colocar esse produto nas agências locais, é assim que a maioria dos turistas chegam aqui, a maioria é turista Classe A e B, mas o B lá de fora, a classe média lá, é nosso rico daqui. Eles vêm com dinheiro para conhecer os locais, mas querem qualidade nos serviços então não dá para colocar eles em qualquer lugar, tem que ter muita qualidade no serviço, eu não vou mandar um turista num lugar que não está pronto, para receber, no Mato Grosso do Sul, hoje é o Pantanal (as fazendas), e Bonito, Serra da Bodoquena. (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella em entrevista a Buscioli, 2021).

Confirmando o que o constatamos nos PDITS e Planos de Marketing das ATPs que analisamos, Maria de Fátima Maia e Silva Cordella argumentou ainda que ela mesmo participou de muitas dessas comitativas enviadas para as feiras internacionais, para apresentar o MS, Bonito – Serra da Bodoquena e Pantanal, apontando a importância do MTur, da Embratur e da FUNDETUR na organização dos materiais de divulgação e os catálogos. Mais uma vez fica demonstrada a atuação do Estado no processo de desenvolvimento da atividade turística.

Discorre ainda a entrevistada:

Em 2008, eu acho, foi quando mais recebi os turistas estrangeiros, era toda semana um ônibus com 30 turistas, era muita feira que a gente participava, tanto pelo Governo Federal, a Embratur, como pelo Governo Estadual, hoje (se referia ao período que antecede a Covid-19) eu ainda participo, e parte dos produtos que eu vendo são de negociação nestas feiras, agora tem a internet, dá para fazer muita coisa, mas não é igual, nas feiras a gente levava os grupos de apresentação, muita coisa para apresentar e isso movimentava muito o nosso stand [...], a gente recebe também a visita desses operadores, antes de vender lá, eles vem aqui, eles vem conhecer o produto antes de vender, é um mercado muito exigente (Maria de Fátima Maia e Silva Cordella, em entrevista a Buscioli, 2021).

A despeito do papel do MTur nessas feiras, Fabiana de Melo Oliveira, Coordenadora de Posicionamento de Produtos do Ministério do Turismo e da Embratur, discorre:

[...] quem faz a promoção internacional é a Embratur, não é o Ministério do Turismo, então essa competência é deles. Todo início do ano eles fazem um edital de seleção pública para seleção de empresas, órgãos públicos, enfim, para participação nos eventos nos quais a Embratur já tenha definido como estratégicos para nossa participação. Então o poder público disponibiliza o piso, a montagem do espaço, toda a ambientação do stand, define quem vai estar lá por meio de processo seletivo público, então todos eles têm que atender a critérios, inclusive dispor de material promocional, essas coisas, pois a gente não gera o conteúdo base. Às vezes sim, isso eu não posso te precisar, porque muitas vezes a gente já produziu e às vezes a gente conta com o que o próprio destino e o Estado (Unidade da Federação) têm daquele destino, tá? Às vezes produzimos vídeos, dependendo da situação a gente não tem conteúdo e depende desse conteúdo para que esses destinos preparem isso, no caso para, recheiar, digamos assim, o espaço que a gente está cedendo, mas na maioria das vezes isso é responsabilidade do destino, o conteúdo de informação. O que a gente prepara é o terreno (Fabiana de Melo Oliveira em entrevista para Buscioli em janeiro de 2021).

Analisando as falas dos representantes das duas principais operadoras de receptivo de Mato Grosso do Sul, a organização dos grandes grupos de operação de viagens em nível nacional, o Mapa 13, os Quadros 10 e 11, a fala da coordenadora de posicionamento de mercado do MTur, juntamente com o que foi proposto e executado das políticas de turismo nas ATP's analisadas — Polo Corumbá – Pantanal Sul, Bonito - Serra da Bodoque e Campo Grande - Caminho dos Ipês — bem como a interação dessas políticas com a política nacional de turismo e os objetivos do BID, entendemos tratar-se de um ajustamento espaço-temporal que busca (re)produzir um “espaço-tempo turístico” viável para a (re)produção de frações do Capital turístico mundializado. Tal produção perpassa por diversas ações, inclusive as de processo de comercialização desses espaços em diversos eventos do gênero. Ademais, como já mencionamos, tem-se como decisiva a participação do Estado.

Não falamos aqui necessariamente da (re)produção do espaço-tempo das ATP's. Embora falemos delas também, tratamos de um espaço-tempo produzido/organizado em rede e constituído de interações espaciais garantidas pelo meio técnico-científico informacional, desvendado, neste caso, pela identificação de fluxos e fixos turísticos tanto na escala topográfica quanto topológica.

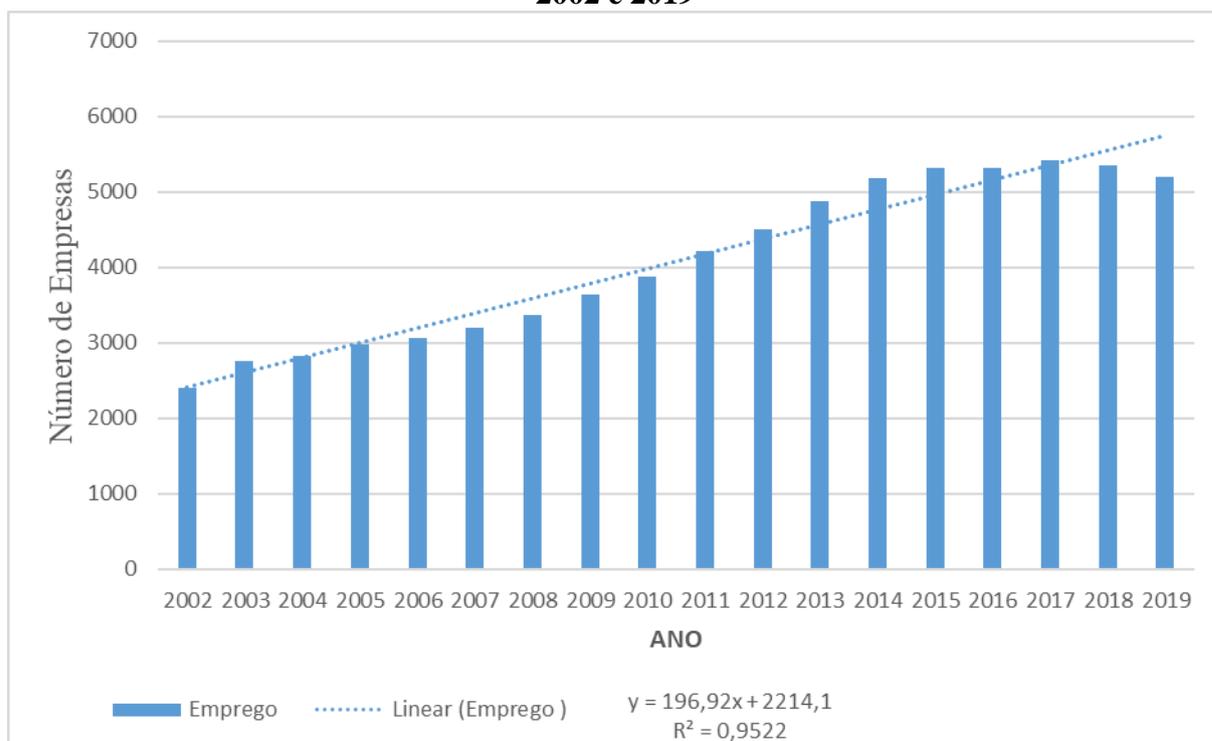
### 4.2.3 - Atividade turística nas ATPs de Mato Grosso do Sul: dinâmica dos empreendimentos e dos empregos

Nos espaços em que a atividade turística ocorre é necessário, conforme já destacamos, a implementação de um conjunto de outros fixos turísticos locais, que são responsáveis por garantir as suas interações. Trata-se das empresas turísticas. Consideramos como empresas turísticas um conjunto de setores da economia apresentado pelo MTur como influenciados pelo turismo.

Desse modo, vamos discorrer sobre a dinâmica da atividade turística no contexto sul-mato-grossense e das ATPs conforme apresentado nos procedimentos metodológicos. Quanto as variáveis relacionadas as empresas e ao emprego no setor de turismo, trata-se de 39 categorias de emprego, que vão de hotéis, restaurantes, agências de viagens, empresas de transporte etc, conforme consta no Apêndice 1. Para os dados de empresas, a série temporal disponibilizada no CAGED é de 2002 a 2019. No caso dos dados de emprego foi possível desagregar dados de 1995 a 2019.

No Gráfico 8 apresentamos a evolução do número de empresas do setor de turismo em Mato Grosso do Sul.

**Gráfico 8: Evolução do Número de Empresas de Turismo em Mato Grosso do Sul entre 2002 e 2019**

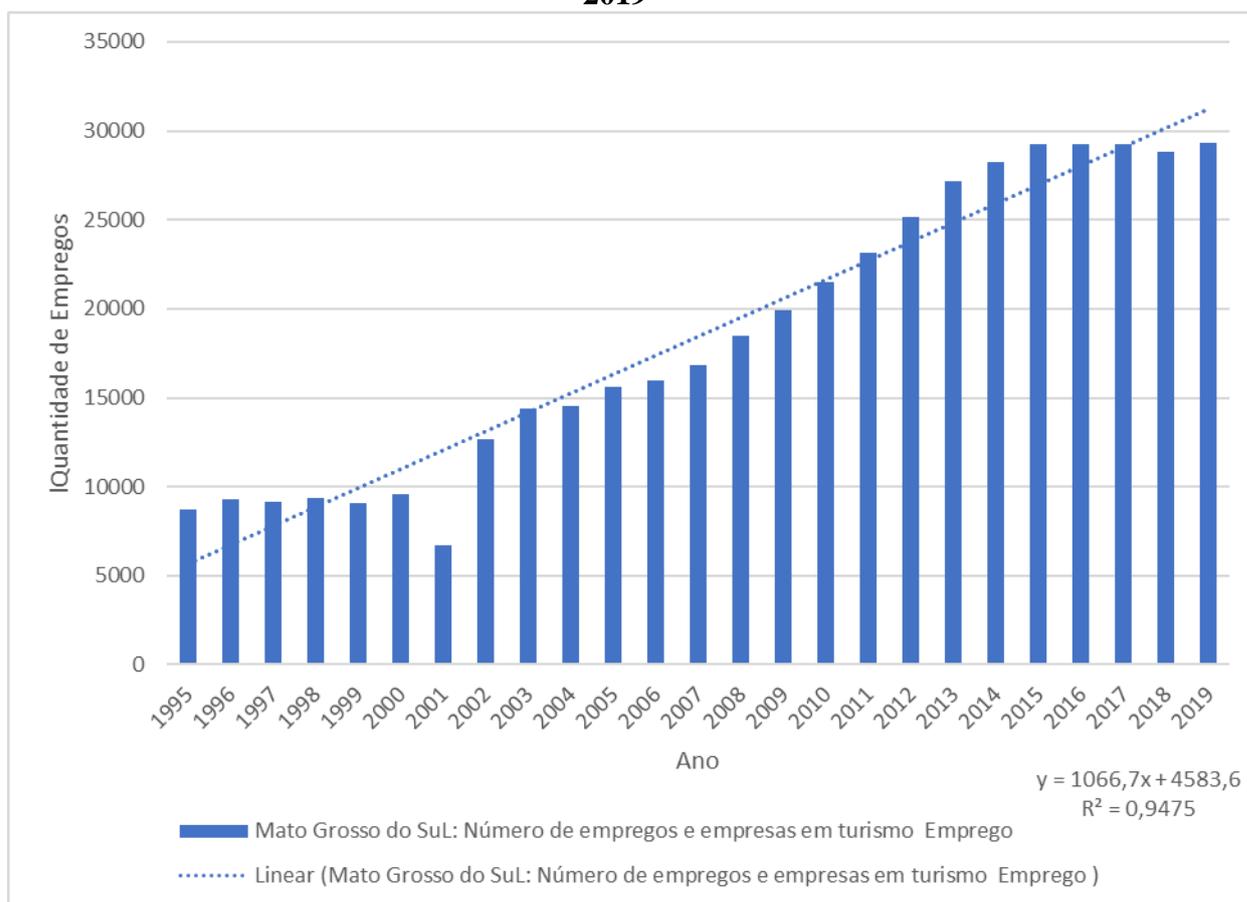


FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

A taxa média de crescimento<sup>109</sup> para Mato Grosso do Sul neste período foi de 4,4% ao mês. Observamos, assim, que o número de empreendimentos turísticos no período tiveram uma variação percentual de mais de 117%.

No Gráfico 9, apresentamos a evolução do emprego em turismo no Mato Grosso do Sul, considerando as 26 categorias de emprego definidas pelo MTur.

**Gráfico 9: Evolução do Emprego em Turísticos no Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019**



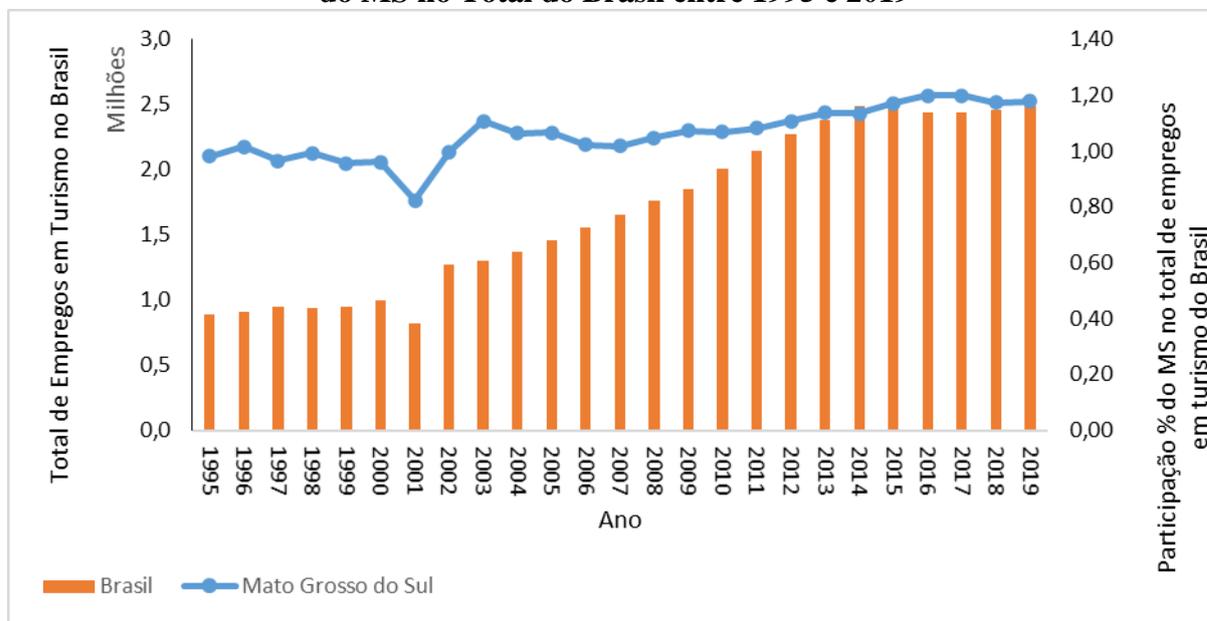
FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

A taxa média de crescimento do emprego no período foi de 4,96%, de modo que no período analisado o número de empregos em turismo evoluiu de 8.733 empregos em 1995 para um total de 29.298 mil empregos em 2019, apresentando uma variação de mais de 235% no período. Considerando o período de 2002 a 2019, observamos que a variação percentual

<sup>109</sup> Taxa Média de Crescimento =  $[(V_n/V_o)^{(1/n)}]-1$ . Onde:  $V_n$  = Valor do último ano;  $V_o$  = Valor do primeiro ano; e  $n$  = número de ano.

foi de 131,6% no período, ou seja, maior do que a taxa de crescimento das empresas, indicando que houve crescimento do número médio de trabalhadores por empresas.

**Gráfico 10: Evolução do Emprego em Turísticos no Brasil e a Participação percentual do MS no Total do Brasil entre 1995 e 2019**



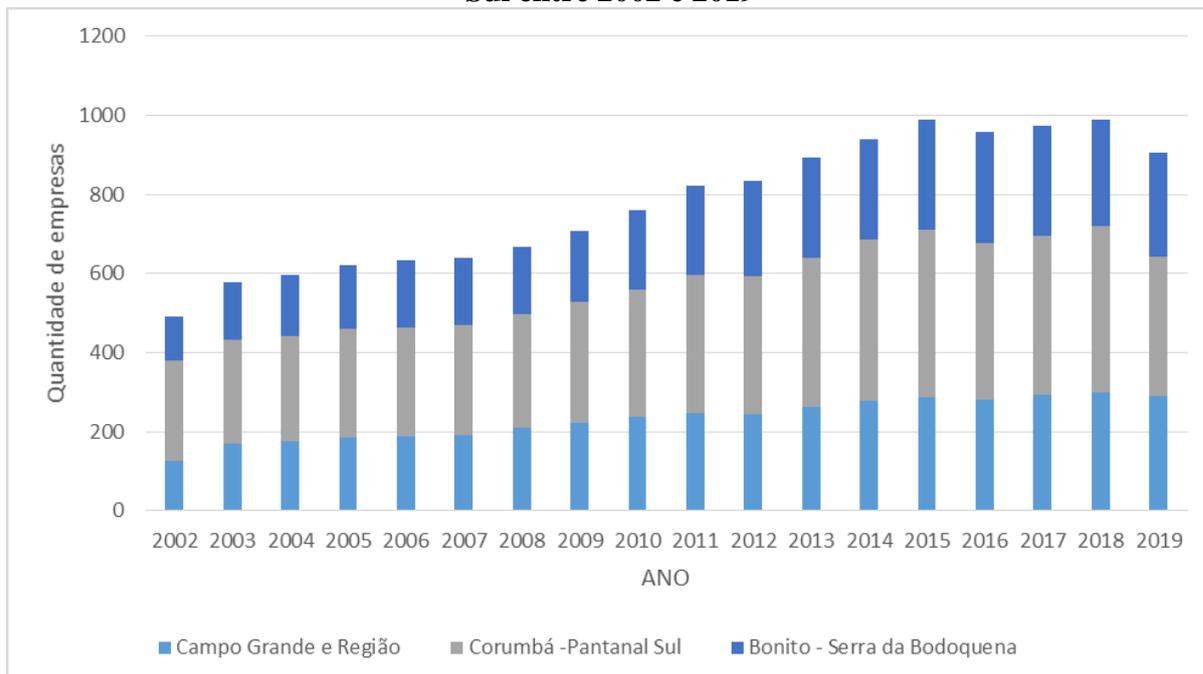
FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Podemos observar no Gráfico 10 o total de empregos em turismo para o Brasil, representado no eixo principal, onde pode-se constatar que em 1995 o número de empregos no setor não passava de 900 mil; já em 2019 esse montante chegou a mais de 2,5 milhões de empregos, sendo que a taxa média de crescimento do período foi de 4,20%, ou seja, menor que a taxa que observamos no Mato Grosso do Sul. Desse modo, o MS aumentou sua participação relativa no total de empregos do Brasil. Em 1995, Mato Grosso do Sul participava com 0,98% do total; em 2019 esse percentual chega a 1,18% do total.

Nos dois casos, Brasil e Mato Grosso do Sul, observamos no Gráfico 10 que, entre 2004 e 2015, temos um período contínuo de expansão do emprego em turismo. Entendemos que esta é uma relação direta dos investimentos e do desempenho econômico do País, produzindo um crescimento contínuo do setor.

No Gráfico 11, podemos observar a evolução do número de empresas de turismo nas áreas das três ATP's de Mato Grosso do Sul entre os anos de 2002 e 2019.

**Gráfico 11: Evolução do Número de Empresas de turismo nas ATP's de Mato Grosso do Sul entre 2002 e 2019**

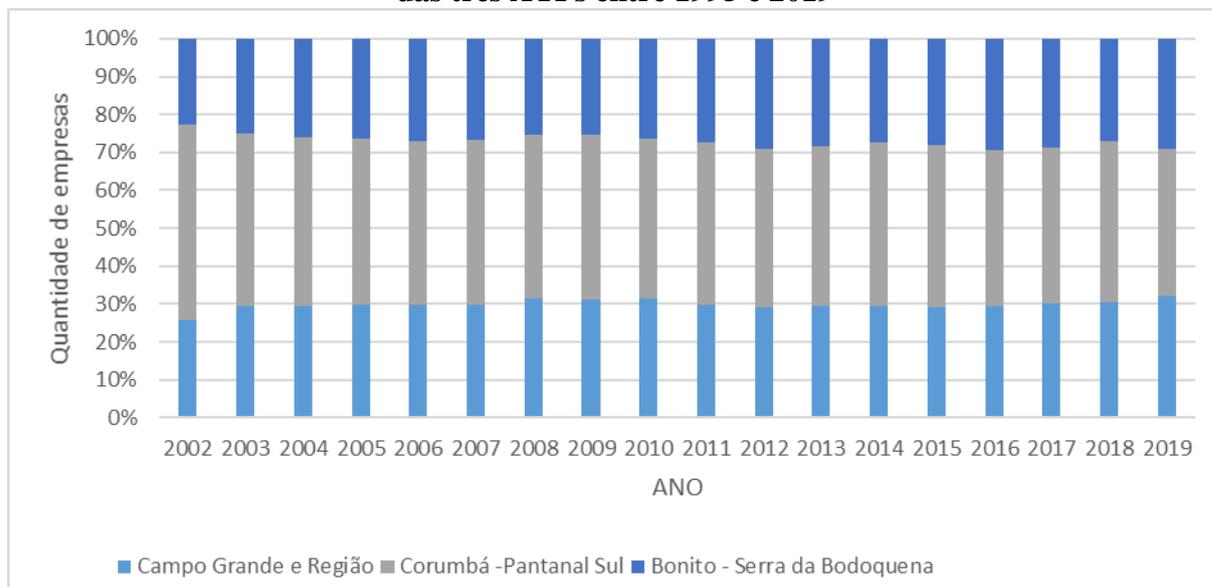


FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

A taxa média de crescimento do número total de empresas nas três ATPs foi de 3,468% entre 2002 e 2019. Em 2002, as ATPs apresentavam um total de 491 empresas, chegando em 2019 ao total de 907 empresas, com uma variação percentual de 84,72% no período.

No Gráfico 12, podemos observar a participação relativa de cada uma das três ATP's no total de empresas das três ATP's.

**Gráfico 12: Participação relativa das Três ATPs de MS no total de empresas de Turismo das três ATPs entre 1995 e 2019**



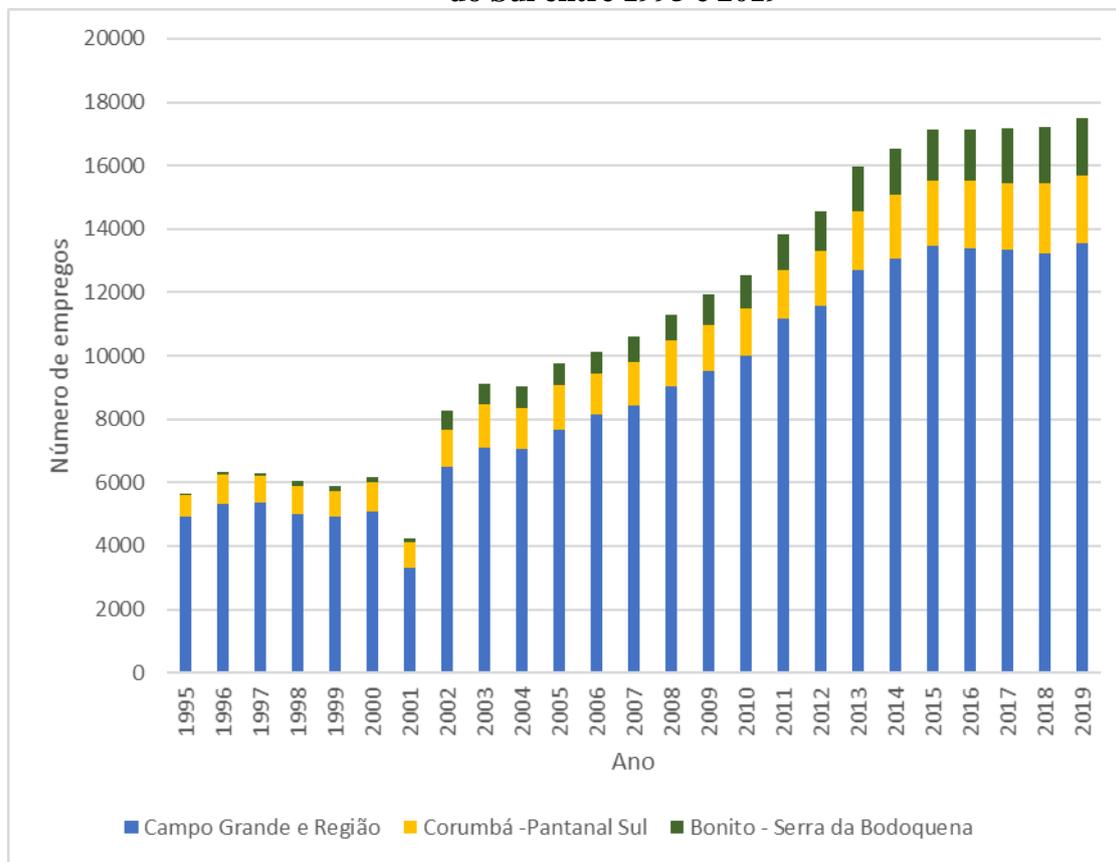
FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Constatamos ao longo da série temporal que, a partir de 2003, o Polo Campo Grande e Região estabiliza-se com uma participação média de 30% do total de empregos das ATPs, enquanto que o Polo Corumbá-Pantanal Sul, que em 2002 concentrava próximo de 50% dos empregos do grupo, passa a perder participação relativa, frente a um aumento da concentração relativa de empresas no Polo Bonito-Serra da Bodoquena, que evolui de pouco mais de 20% em 2002 para próximo a 30% das empresas das ATPs, sendo, portanto, o polo com maior crescimento do total de empresas.

Em nosso entendimento essa dinâmica das empresas de turismo é produto da concentração de recursos em megaprojetos na ATP Polo Bonito-Serra da Bodoquena, assim como da confirmação de Campo Grande como porta de entrada no estado, no caso de Corumbá, que perde expressividade entre as ATP's, sendo esta a única que não recebeu expressivo investimento em infraestrutura turística.

Com relação ao número de empregos, o Gráfico 13 exhibe os números do emprego em turismo para os anos de 1995 a 2019.

**Gráfico 13: Evolução do Total de Empregos em Turismo nas três ATPs de Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019**

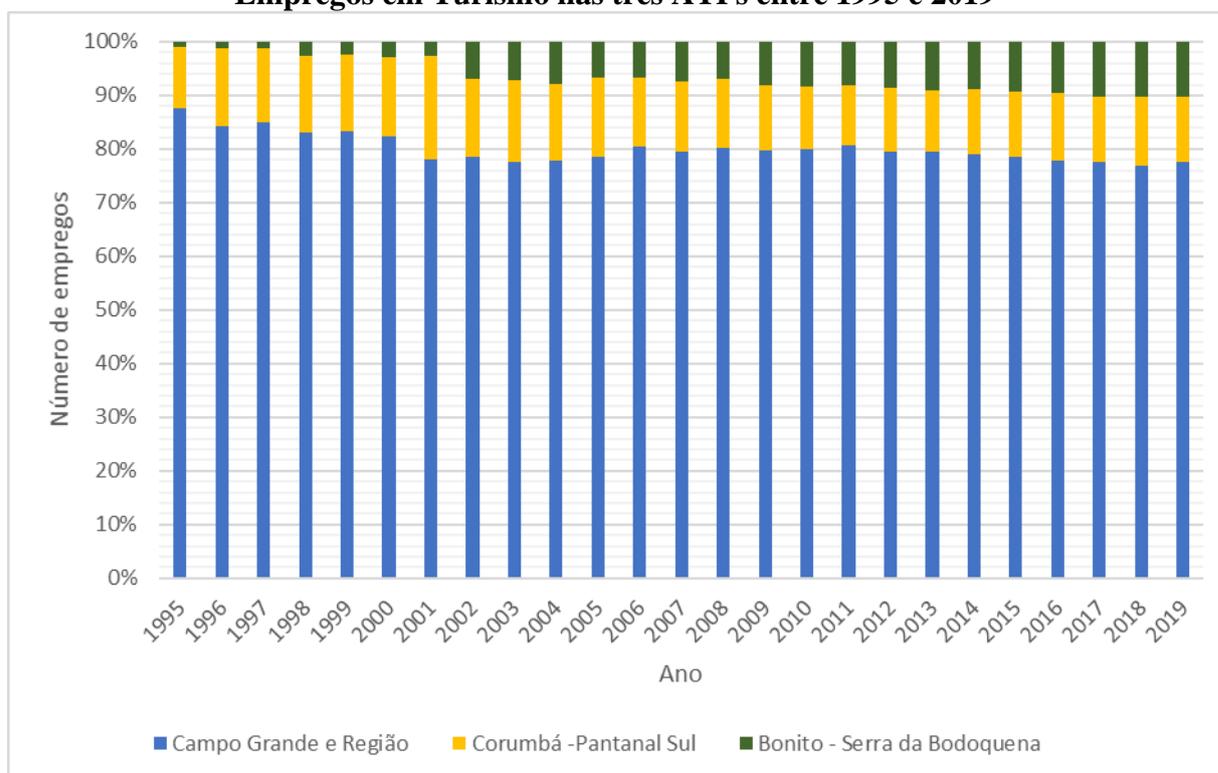


FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

No caso das três ATPs que sofreram diretamente as políticas de desenvolvimento do Estado, a taxa média de crescimento do emprego no período foi de 4,627%. De modo que em 1995 as três ATP's somavam juntas um total de 5.641 mil empregos e apresentaram uma variação percentual de mais de 209% no período.

Embora o Polo Campo Grande tenha apresentado uma concentração média de 30% das empresas em turismo no período analisado, este concentra a maior parte dos empregos em turismo, conforme pode ser observado no Gráfico 14, que apresenta a distribuição percentual dos empregos das três ATPs entre as ATPs.

**Gráfico 14: Participação relativa das Três ATPs de Mato Grosso do Sul no total de Empregos em Turismo nas três ATPs entre 1995 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

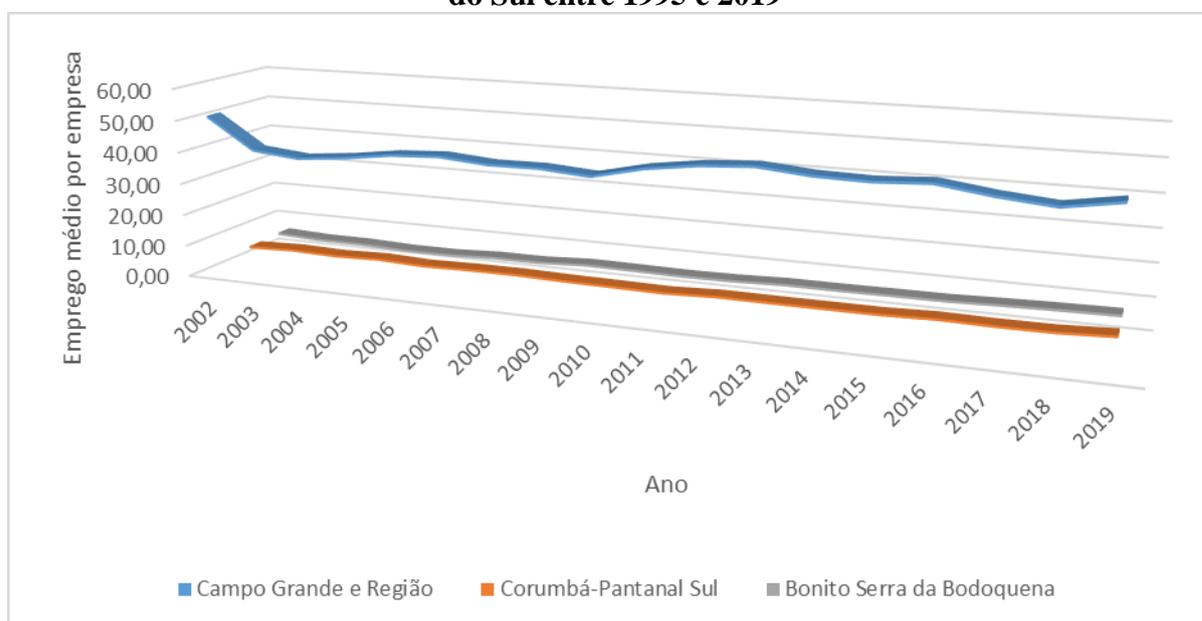
Conforme podemos observar em 1995, a ATP Campo Grande e Região concentrava próximo a 90% dos empregos em turismo do total de empregos do grupo, enquanto a ATP Corumbá–Pantanal Sul concentrava em 1995 pouco mais de 12% do total de empregos do grupo e a ATP Bonito–Serra da Bodoquena, menos de 2%. Ao longo da série analisada, a ATP Corumbá–Pantanal Sul mantém uma média de 12% do total de empregos, enquanto o Polo Bonito–Serra da Bodoquena passa a aumentar sua participação relativa no grupo e desde de 2016 participa com aproximadamente 10% do total de empregos gerados nas ATPs de Mato Grosso do Sul.

Este primeiro grupo de dados nos indica três questões importantes: primeiramente que as ATPs juntas apresentaram crescimento médio do número de empresas e empregos próximo ao apresentado pela Unidade da Federação como um todo. Uma segunda questão foi a observação de uma ligeira queda da concentração principalmente dos empregos entre as três ATP's nos últimos sete anos da série temporal, ocasionado principalmente pelo crescimento da participação relativa do Polo de Bonito–Serra da Bodoquena. Neste caso, Corumbá–

Pantanal Sul manteve-se constante e Campo Grande e Região teve redução de sua importância relativa no grupo.

Disso decorre a terceira questão, que é relativa ao perfil das empresas. Observamos que embora a ATP de Campo Grande e Região concentre em média 30% do total das empresas de turismo do grupo, esta ATP concentra em média 80% dos empregos do grupo, indicando que nesta ATP concentram-se empresas de turismo de maior porte, enquanto que nas demais ATP's trata-se de empresas de menor porte, todavia com tendência a aumento do número de trabalhadores ao longo da série temporal conforme podemos observar no Gráfico 15.

**Gráfico 15: Número de empregos médio por Empresas nas Três ATPs de Mato Grosso do Sul entre 1995 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Podemos observar também, a partir do Gráfico 15, uma ligeira queda do número médio de trabalhadores, por empresa, na ATP de Campo Grande e Região, que em 2002 apresentava uma média de 51,6 trabalhadores por empresa e, em 2019, apresentou uma média de 46,59 trabalhador/empresa, apresentando uma variação negativa de (-8,75%). Se considerarmos o número de trabalhadores como uma medida de grandeza das empresas, os dados do Gráfico 15 que indicam uma tendência de crescimento do número de empregos em turismo na ATP de Campo Grande e Região, juntamente com a queda do número médio de trabalhadores por empresa, indicam que há uma tendência de concentração desse setor no interior dessa ATP, com um aumento do número de empresas de menor porte.

Todavia, outras análises, principalmente de perfil das empresas, faturamento, entre outras, seriam importantes para qualificar as análises dessa tendência.

As ATPs de Corumbá–Pantanal Sul e Bonito–Serra da Bodoquena apresentavam médias de trabalhador por empresa de 4,47 e 4,54, respectivamente, que aumentaram em 2019 para 6 e 6,86 trabalhadores por empresa. Nesse sentido, Bonito–Serra da Bodoquena foi a ATP que apresentou o maior crescimento no número de emprego médio por empresa no período, além de uma variação média de mais de 30% no período, enquanto que Corumbá–Pantanal Sul, apresentou uma tendência de concentração do setor. A situação de concentração depende de uma análise qualitativa dessa tendência, principalmente para verificar se além da concentração existe algum movimento de centralização do setor.

Ao longo de nossas análises quanto às políticas públicas de turismo e a distribuição dos investimentos, observamos que a ATP Bonito–Serra da Bodoquena foi a que apresentou maiores volumes de investimentos do PRODETUR e que a ATP Corumbá–Pantanal Sul, embora considerada um Destino Indutor, não apresentou PDITS, portanto não recebeu verbas desse Programa. Desse modo, em nosso entendimento, dentre outras questões, há uma forte correlação entre as ações do Estado e o crescimento da importância da ATP Bonito–Serra da Bodoquena na composição do setor de turismo no Mato Grosso do Sul.

Outra questão que nos chama a atenção é que, embora a ATP de Corumbá–Pantanal Sul represente em média 12% dos empregos em turismo, indicando ser um significativo polo turístico de Mato Grosso do Sul, também apresenta menor fluxo de interações com as grandes operadoras em relação a Bonito–Serra da Bodoquena, conforme observamos no Mapa 13. Indica-se, assim, que nesta ATP a prática do turismo é menos dependente de operadoras de turismo, ou que se trata de uma área ainda em fase de ampliação desse segmento, talvez explicada pela falta de estudos tais como os apresentados para Bonito–Serra da Bodoquena no contexto dos PDITS, AAE e Plano de *Marketing*. Nesse sentido, mais uma vez chamamos a atenção para o papel do Estado no processo de planejamento das práticas mercantis do turismo.

Desse modo passaremos a analisar a composição das empresas e do emprego no interior desses polos turísticos, a fim de compreender como se deu a distribuição entre os municípios que fazem parte de cada ATP. Iniciamos com o Quadro 13, que apresenta a taxa média de crescimento das empresas de turismo nos três municípios que compõem a ATP Bonito–Serra da Bodoquena.

**Quadro 13: Taxa Média de Crescimento do número de Empresas nos municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019**

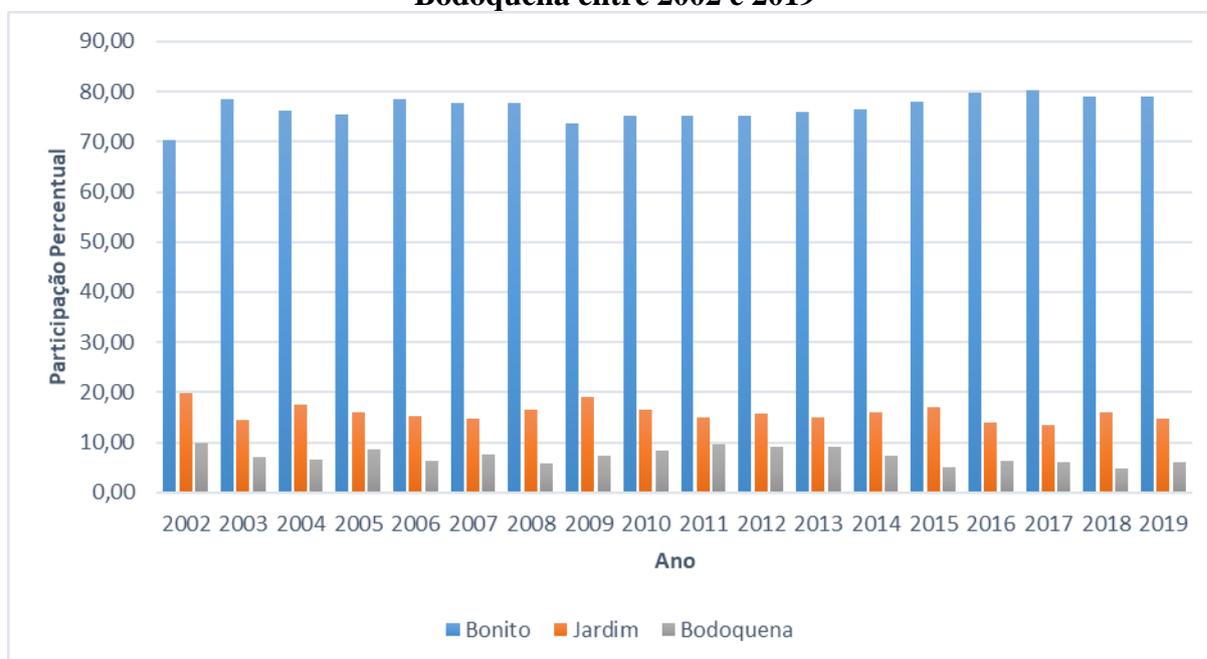
Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP Bonito-Serra da Bodoquena	4,91
Bonito	5,6
Jardim	3,23
Bodoquena	2,1

FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Conforme observamos no Quadro 13, o Município de Bonito apresentou a maior taxa média de crescimento do número de empreendimento turístico: 5,6% ao ano durante o período analisado. Essa taxa esteve acima da taxa apresentada para toda a ATP, que foi de 4,91, o que ocasionou um aumento da concentração de empreendimentos de turismo em Bonito. Jardim, neste caso, apresentou uma taxa de 3,23% e Bodoquena 2,10.

No Gráfico 16, apresentamos a distribuição das empresas entre os municípios da ATP entre os anos de 2002 e 2019.

**Gráfico 16: Distribuição das Empresas entre os municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Observamos que Bonito é o município que mais concentra empresas na ATP em todo o período analisado. Esse percentual apresenta-se acima de 70% e, desde 2014, encontra-se

entre 79 e 80% do total de empreendimentos. No período, Jardim concentrou sempre abaixo de 20% e Bodoquena abaixo de 10%. Desde 2015 concentra menos de 5% dos empreendimentos. No quadro 14 podemos observar a taxa média de crescimento nas três ATP entre os anos de 2002 e 2019.

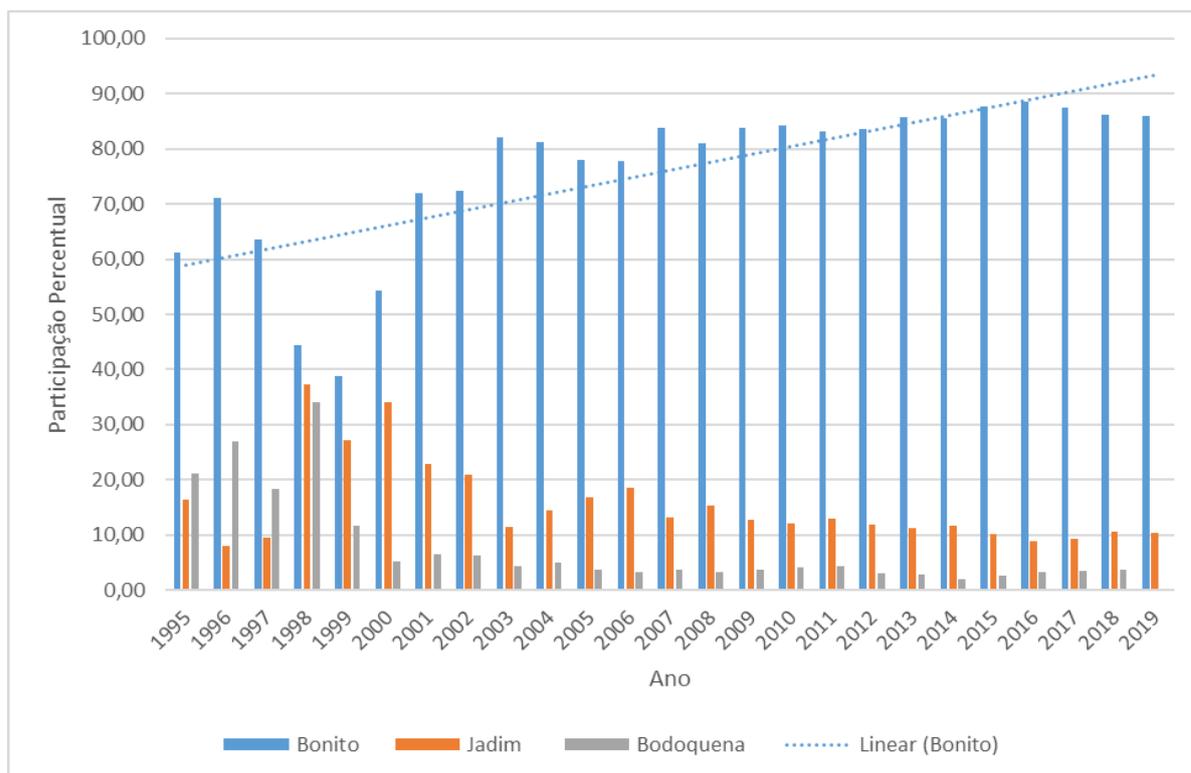
**Quadro 14: Taxa Média de Crescimento do número de emprego nos municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 2002 e 2019**

Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP Bonito-Serra da Bodoquena	15,52
Bonito	17,09
Jardim	13,46
Bodoquena	7,49

FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Assim como no caso das empresas, Bonito igualmente apresentou uma taxa média de crescimento do emprego maior que a ATP, 17,09%, enquanto na ATP essa taxa foi de 15,52%, o que ocasionou um aumento da concentração de empregos em turismo neste município frente aos demais, conforme podemos observar no Gráfico 17.

**Gráfico 17: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Bonito–Serra da Bodoquena entre 1995 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Em 1995, Bonito concentrava 60% dos empregos da ATP, apresentando uma linha de tendência positiva ao longo da série temporal; em 2001, alcançou 70% dos empregos e desde 2011 concentra acima de 80%. Jardim e Bodoquena apresentam uma tendência de queda na participação total de empregos da ATP.

Nos Quadros 15 e 16 e nos Gráficos 18 e 19, apresentamos dados relativos ao número de empresas e emprego em turismo nos municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul.

**Quadro 15: Taxa Média de Crescimento do número de empresas de turismo nos municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 1995 e 2019**

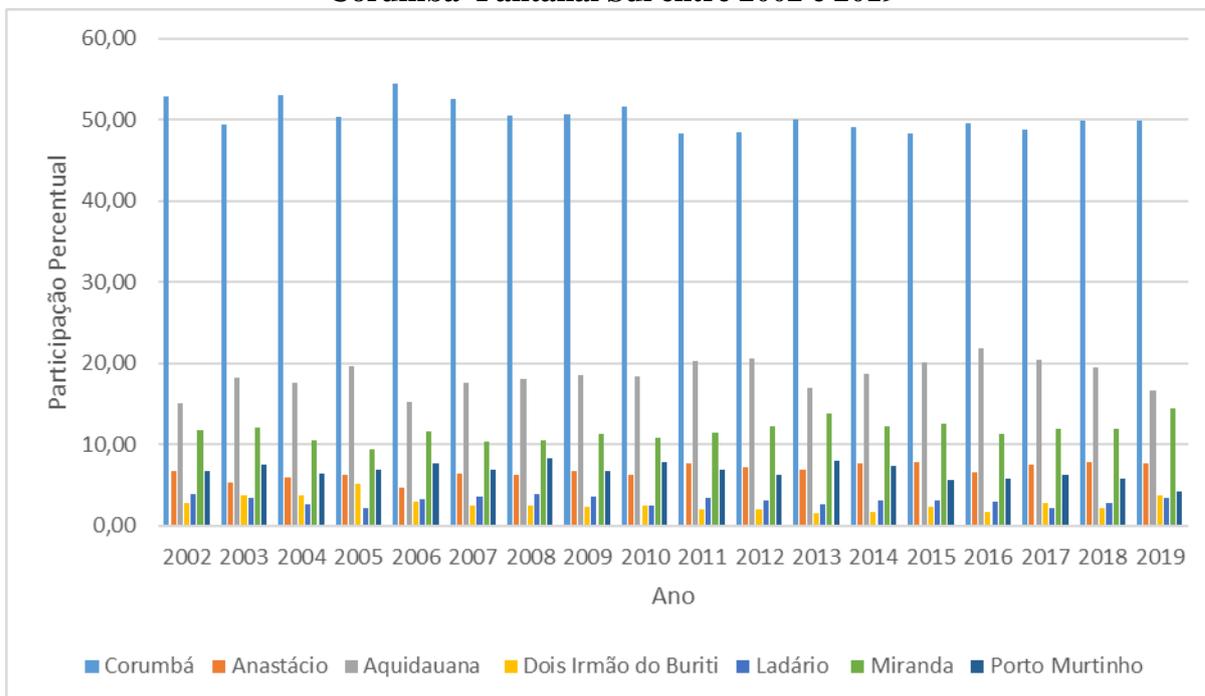
Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP-Corumbá–Pantanal Sul	1,87
Corumbá	1,53
Anastácio	2,60
Aquidauana	2,47
Dois Irmãos do Buriti	3,50
Ladário	1,02
Miranda	2,99
Porto Murtinho	-0,69

FORNTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Nesta ATP, Dois Irmãos do Buriti foi o município que apresentou maior taxa média de crescimento do grupo, 3,50%, seguido de Miranda, com 2,99%. Corumbá, cidade que concentra maior número de empresas, conforme observamos no Gráfico 17, apresentou uma taxa de crescimento menor que a ATP, indicando um movimento de desconcentração das empresas nesta ATP. Neste grupo, Ladário com 1,02% e Porto Murtinho com taxa de 0,69.

Desse modo, o Gráfico 18 apresenta a distribuição das empresas entre os municípios dessa ATP.

**Gráfico 18: Distribuição do total de Empresas em Turismo entre os municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 2002 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

No período analisado, Corumbá manteve-se concentrando sempre próximo a 50% das empresas do setor, seguido de Aquidauana, que em 2016 concentrou mais de 20%; na terceira colocação temos Miranda, que em 2019 chega a pouco mais de 14% das empresas do setor. Os demais Municípios juntos totalizaram pouco mais de 11%.

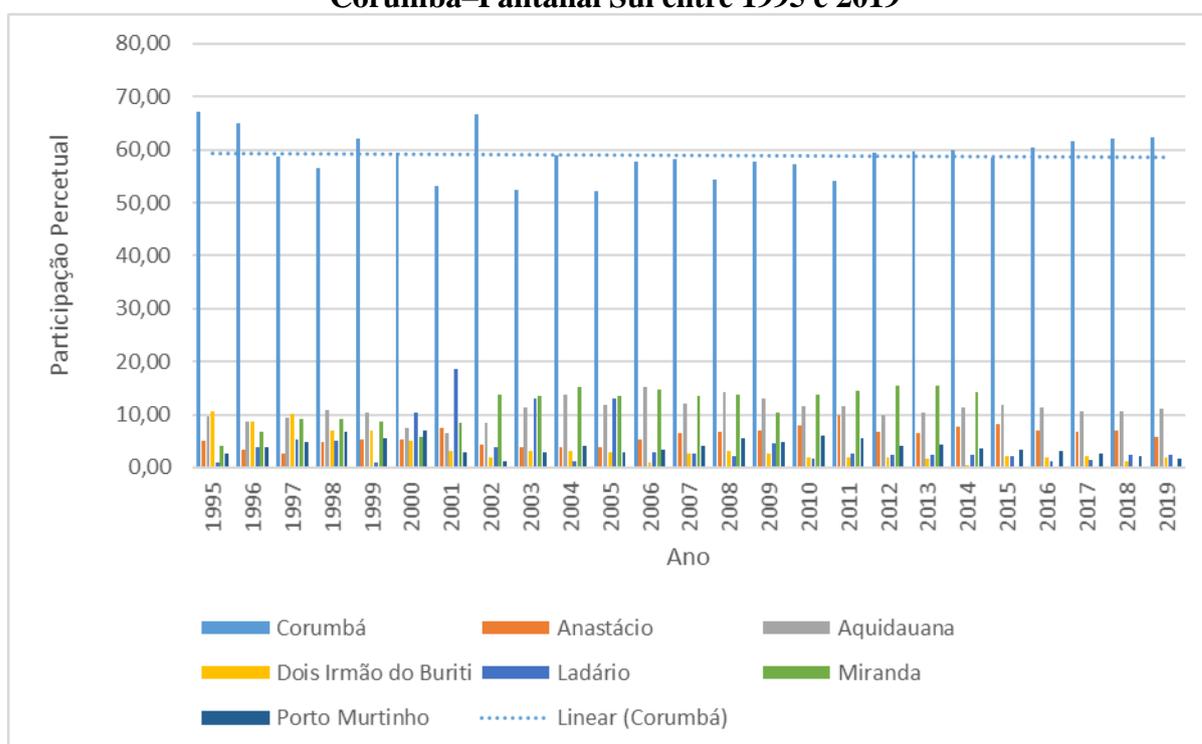
**Quadro 16: Taxa Média de Crescimento do número de empregos em turismo nos municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 1995 e 2019**

Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP-Corumbá–Pantanal Sul	4,84
Corumbá	2,83
Anastácio	5,53
Aquidauana	5,54
Dois Irmãos do Buriti	-2,26
Ladário	8,94
Miranda	10,31
Porto Murtinho	3,05

FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Com relação à taxa de crescimento médio do emprego em turismo, Miranda destaca-se com 10,31%, mais de duas vezes a taxa apresentada pela ATP, de 4,48%. Na sequência temos Ladário, com 8,94%; e Anastácio e Aquidauana, com pouco mais de 5,5%, que apresentaram taxa média de crescimento do emprego acima da apresentada pela ATP. Corumbá e Porto Murtinho tiveram taxa média de crescimento no período abaixo da média da ATP, 2,83 e 3,04, respectivamente, enquanto o município de Dois Irmãos do Buriti apresentou uma taxa negativa de 2,26%.

**Gráfico 19: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Corumbá–Pantanal Sul entre 1995 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Estes dados indicam uma desconcentração de Corumbá, cidade que concentra o maior número de empregos na ATP, próximo a 60%, conforme observa-se no Gráfico 19, com uma forte tendência de concentração em Miranda, Aquidauana e Ladário, sendo Miranda o segundo município com maior concentração de empregos da ATP, acima de 10% do total de empregos.

No Quadro 17, apresentamos a taxa média de crescimento do número de empresas nos municípios da ATP Campo Grande e Região para o período de 2002 a 2019.

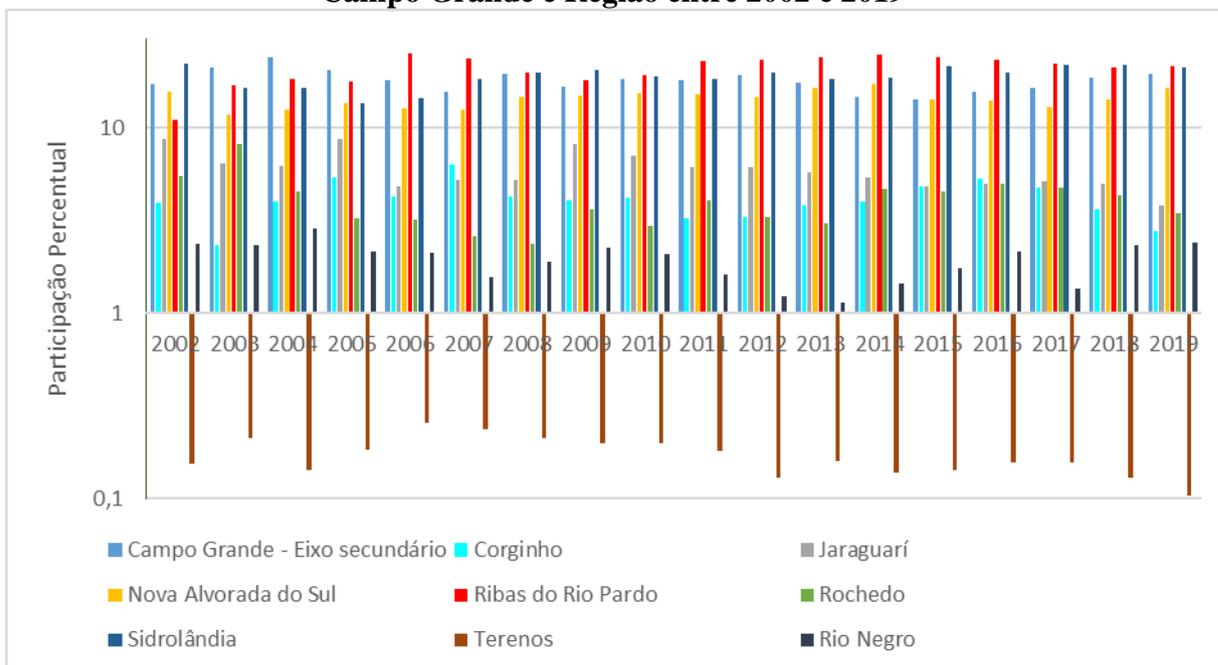
**Quadro 17: Taxa Média de Crescimento do número de empresas de turismo nos municípios da ATP entre Campo Grande e Região 2002 e 2019**

Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP - Campo Grande e região	4,71
Campo Grande	5,43
Corginho	2,65
Jaraguari	0,00
Nova Alvorada do Sul	4,98
Ribas do Rio Pardo	8,62
Rio Negro	4,82
Rochedo	2,00
Sidrolândia	4,42
Terenos	1,89

FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

A ATP Campo Grande e Região apresentou uma taxa média de crescimento de 4,71% ao ano no período analisado, conforme detalhado no Quadro 17. Na escala municipal, Ribas do Rio Pardo apresentou a maior taxa, 8,68%, seguido de Campo Grande, com 5,43%, e Nova Alvorada do Sul e Rio Negro com 4,98% e 4,82%, respectivamente. Todos os demais municípios da Região apresentaram crescimento abaixo do crescimento médio da ATP.

**Gráfico 20: Distribuição do total de Empresas em Turismo entre os municípios da ATP Campo Grande e Região entre 2002 e 2019**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021. Escala Logarítmica Base 10, Limite mínimo 0,1 e máximo 30.

Nesta ATP, conforme observamos no Gráfico 20, o número de empresas é menos concentrado, estando os municípios de Campo Grande, Nova Alvorada do Sul, Ribas do Rio Pardo e Sidrolândia numa faixa entre 10 e 15% do total de empresas. Os demais municípios apresentam concentração menor que 10 %. Todavia, quando observamos os dados relativos ao emprego, fica evidente o perfil concentrado da atividade turística nesta ATP.

Isto decorre do que já apresentamos e discutimos no Gráfico 15, que apresenta a quantidade média de trabalhadores por empresa. Nesse sentido, esta ATP é a que apresenta a maior concentração de empresas de grande porte. No Gráfico 21, apresentaremos a distribuição dos empregos nesta ATP, assim como, no Quadro 18, apresentamos a taxa média de crescimento do número de empregos em turismo.

**Quadro 18: Taxa Média de Crescimento do número de empregos em turismo nos municípios da ATP Campo Grande e Região entre 1995 e 2019**

Área da ATP	Taxa Média de Crescimento
ATP - Campo Grande e região	4,12
Campo Grande	4,19
Corguinho	2,96
Jaraguari	-0,99
Nova Alvorada do Sul	6,96
Ribas do Rio Pardo	-2,41
Rio Negro	-1,04
Rochedo	-3,25
Sidrolândia	7,41
Terenos	-0,30

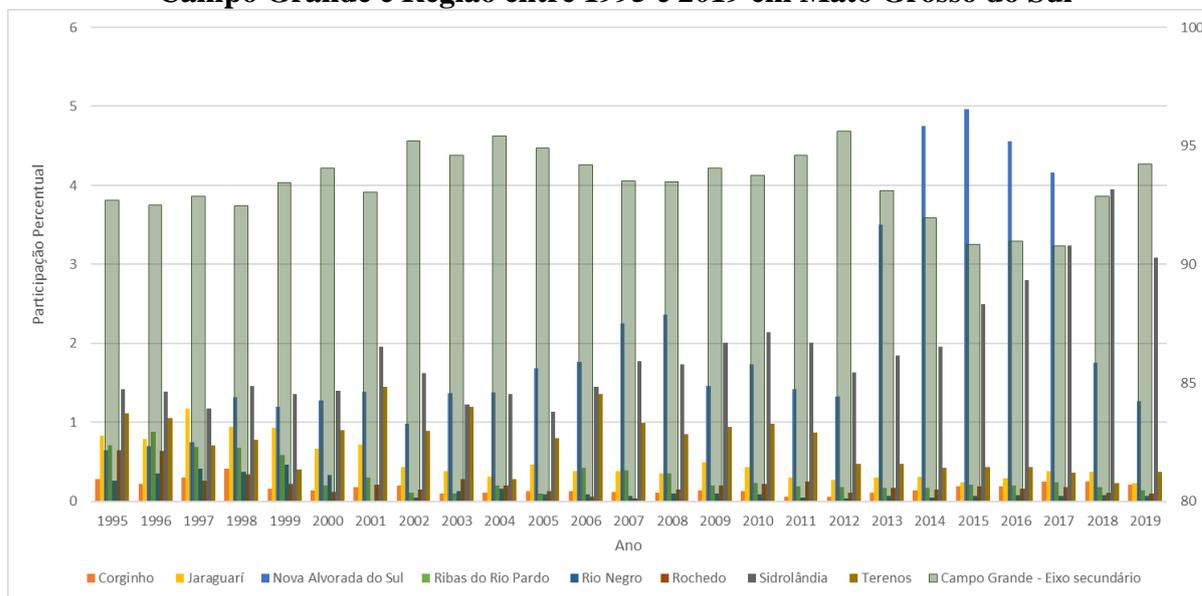
FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021.

Com relação ao emprego, nesta ATP a taxa foi de 4,12%; apresenta, ainda, três municípios com taxa de crescimento acima da ATP: Sidrolândia, com 7,41%; Nova Alvorada do Sul, 6,96%; e a capital, Campo Grande, com 4,19%.

Rochedo, Rio Negro, Ribas do Rio Pardo e Jaraguari apresentaram taxas negativas ao longo do período analisado tiveram o número de empregos em turismo reduzido. Ademais, todos esses municípios com taxa negativa de crescimento do emprego tiveram taxa positiva de crescimento de empresas, o que indica que as empresas reduziram o número médio de trabalhadores.

Com relação à distribuição dos empregos nos municípios da ATP, podemos observar no Gráfico 20 a expressiva concentração desses empregos na cidade de Campo Grande.

**Gráfico 21: Distribuição do total de Empregos em Turismo entre os municípios da ATP Campo Grande e Região entre 1995 e 2019 em Mato Grosso do Sul**



FONTE: CAGED, 2021. Org. BUSCIOLI, 2021. Eixo Secundário para valores acima de 20%.

Campo Grande concentrou, ao longo da série histórica, sempre acima de 90% dos empregos em turismo da ATP, sendo que no grupo apenas Nova Alvorada do Sul apresentou uma concentração acima de 4%. Os demais estão divididos num grupo com menos de 1%.

Dados estatísticos relativos aos fluxos de turistas são bastante precários no Brasil, de modo que carecemos de séries históricas mais longas. No caso dos turistas internacionais, o MTur apresenta um banco de dados mais sólido, provavelmente por conta do controle aduaneiro de entrada de estrangeiros no País, o que não ocorre quando se trata de dados relativo aos fluxos de turismo interno, que, por sua vez, quando são coletados/estimados, apresentam diversas metodologias e temporalidades diferentes, de acordo com o órgão que os coletou.

No Quadro 19, apresentamos o fluxo de passageiros em Mato Grosso do Sul. Estes dados são disponibilizados pelo Observatório de Turismo de Mato Grosso do Sul para os anos de 2007 a 2019.

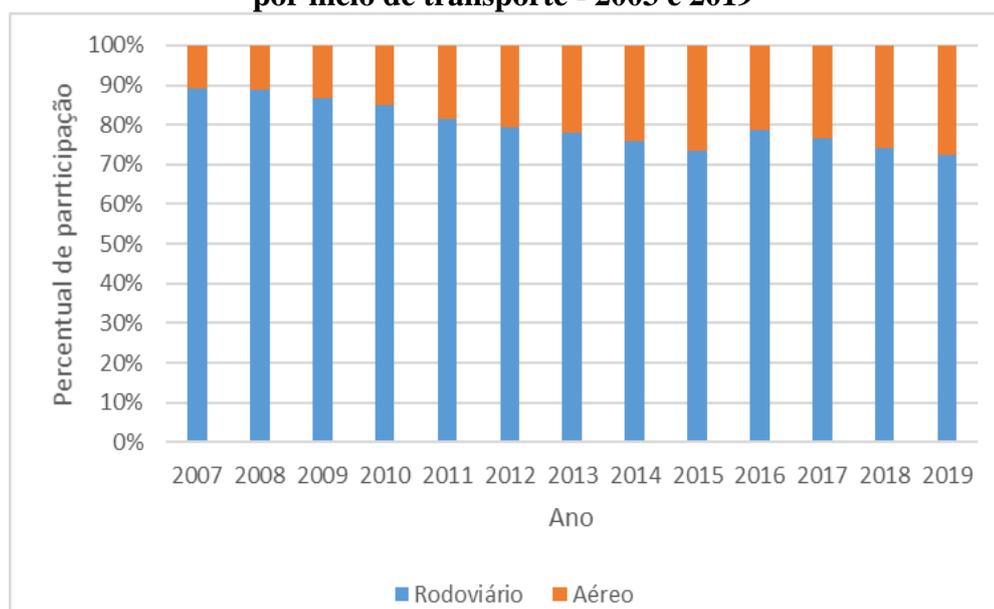
**Quadro 19: Fluxo de Passageiros em Mato Grosso do Sul por meio de Transporte entre 2007 e 2019**

Ano	Rodoviário	Aéreo	Total
2007	6.794.526	820.296	7.614.822
2008	7.100.679	894.496	7.995.175
2009	6.833.400	1.047.744	7.881.144
2010	6.947.883	1.243.944	8.191.827
2011	6.887.499	1.552.642	8.440.141
2012	6.624.977	1.727.218	8.352.195
2013	6.015.102	1.707.522	7.722.624
2014	5.890.958	1.866.115	7.757.073
2015	4.990.276	1.811.357	6.801.633
2016	6.106.580	1.659.917	7.766.497
2017	5.528.795	1.704.598	7.233.393
2018	4.960.044	1.731.867	6.691.911
2019	4.472.892	1.712.272	6.185.164

FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO DE MS, [entre 2019 e 2020]. Org. BUSCIOLI, 2021.

Nesse interregno, o fluxo apresentou uma média de 7.587.200 passageiros, sendo 2011 o ano que apresentou o maior número, com relação ao meio de transporte. O Gráfico 22 apresenta o percentual de participação das modalidades rodoviário e aéreo.

**Gráfico 22: Distribuição percentual dos fluxos de passageiros em Mato Grosso do Sul por meio de transporte - 2007 e 2019**



FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO-MS, [entre 2019 e 2020]. Org. BUSCIOLI, 2021.

Ao longo do período analisado, podemos observar o crescimento do papel do meio de transporte aéreo, que em 2017 respondia a pouco mais de 10% do total e em 2019 chega próximo a 30% total.

No Quadro 20, demonstramos a distribuição desses passageiros entre os aeroportos de Mato Grosso do Sul.

**Quadro 20: Evolução do Número de passageiros Aéreos por Aeroporto de Mato Grosso do Sul entre 2007 e 2019**

Ano	Bonito	Corumbá	Campo Grande	Demais Aeroportos
2007	4.608	38.012	755.407	22.269
2008	3.821	29.408	835.034	26.233
2009	3.034	27.973	989.427	27.310
2010	5.466	28.070	1.184.717	25.691
2011	10.485	31.946	1.488.369	21.842
2012	10.551	35.334	1.655.073	26.260
2013	16.402	31.231	1.592.471	67.418
2014	18.814	19.816	1.621.200	206.285
2015	24.112	35.914	1.555.602	195.729
2016	20.172	36.678	1.459.007	144.060
2017	16.232	30.815	1.536.838	120.713
2018	18.356	31.295	1.578.585	103.631
2019	17.379	36.242	1.541.990	116.661

FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO MS, [entre 2019 e 2020]). Org. BUSCIOLI, 2021.

A taxa média de crescimento dessa modalidade no período foi de 15,82% ao ano, ocasionando uma variação percentual entre o ano de 2007 e 2019 de mais de 108%, indicando uma alta taxa de crescimento desse setor. Nesse sentido, das três ATPs, o aeroporto Regional de Bonito foi o que apresentou maior taxa média de crescimento, 10,75% ao ano; enquanto o Aeroporto Internacional de Campo Grande apresentou uma taxa média de crescimento de 5,64% ano; e o Aeroporto Internacional de Corumbá uma taxa negativa de 0,36%. Destacamos ainda o crescimento da importância dos demais aeroportos, que juntos apresentaram a maior taxa média de crescimento, 13,58% ano.

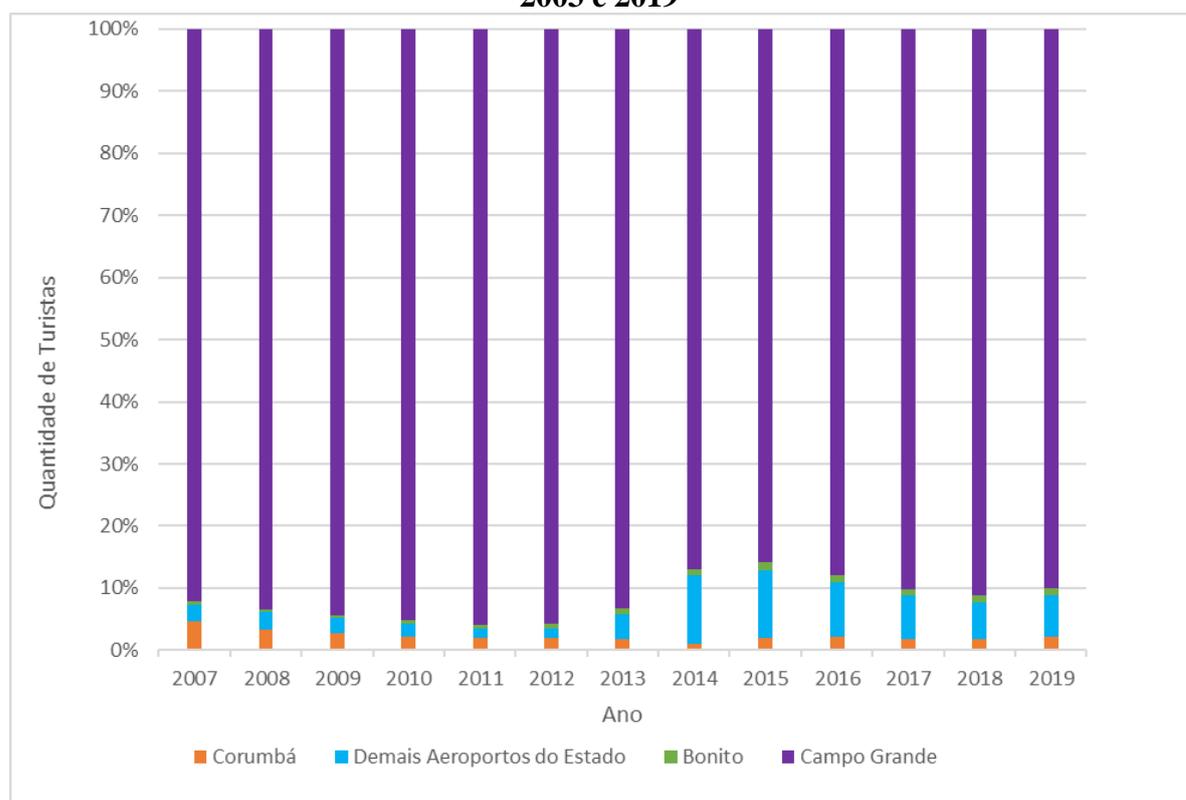
Relativo ao crescimento do número de passageiros nos demais aeroportos de Mato Grosso do Sul, Novaes (2019), estabelece uma importante relação com o Programa Federal de

Auxílio a Aeroportos (PROFAA), entre os anos de 2012 – 2016 no contexto dos Governos de Dilma Rouseff I (2011/2014) e II (2015-2016).

O referido autor destaca a importância do PROFAA e os investimentos do Governo Federal nos aeroportos de Bonito, Corumbá, Costa Rica, Coxim, Dourados, Naviraí, Nova Andradina e Três Lagoas, que visaram induzir e integrar o transporte aéreo regional brasileiro, todavia, tal processo foi interrompido com o Golpe Político Administrativo em 2016, o que por sua vez impossibilitou a completa integração regional do espaço aéreo brasileiro, uma vez que no PROFAA 2016-2018 apenas Dourados manteve-se contemplado pelo programa, em função de pressão das companhias aéreas que operam neste aeroporto (NOVAIS, 2019).

No Gráfico 23, apresentamos a dinâmica da distribuição desses fluxos de passageiros na modalidade aéreo entre os aeroportos do MS.

**Gráfico 23: Distribuição percentual dos fluxos nos aeroportos de Mato Grosso do Sul - 2003 e 2019**



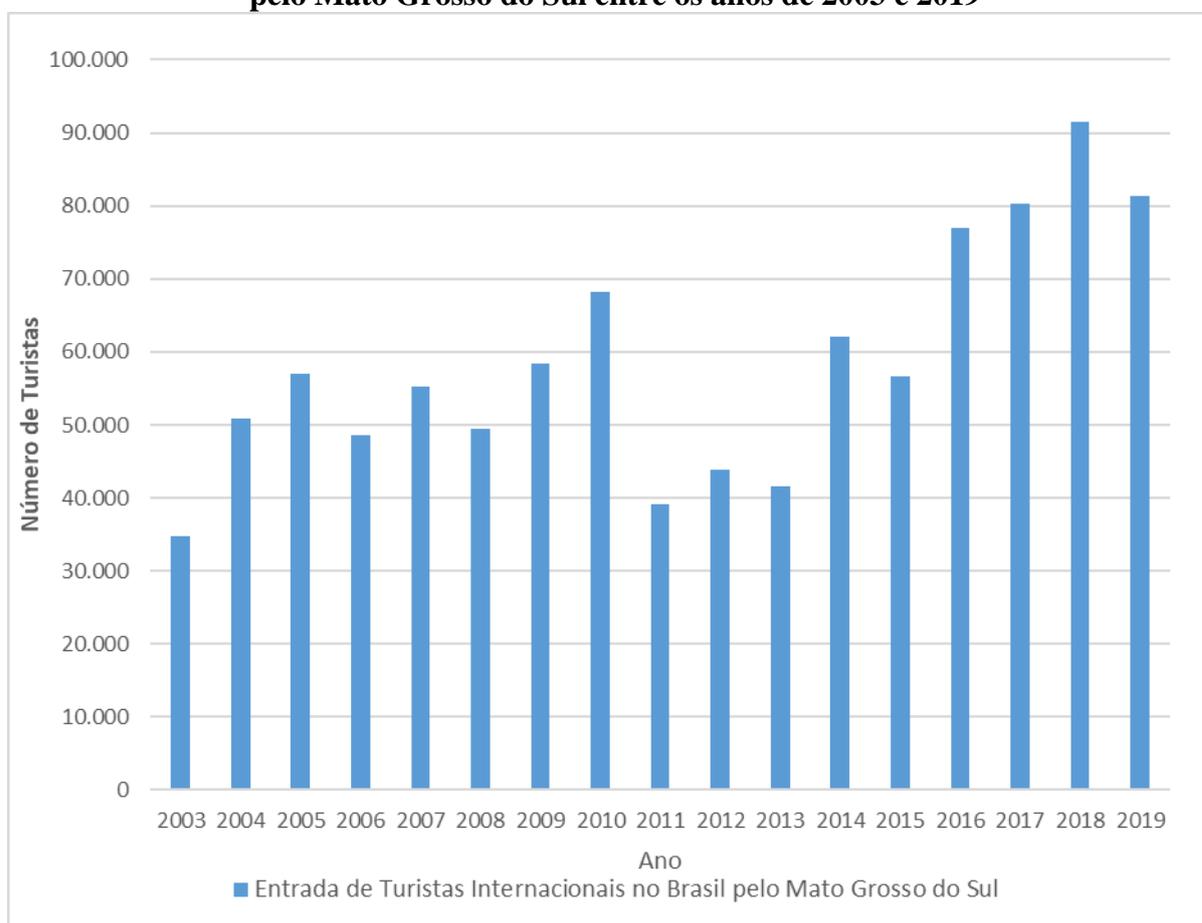
FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO MS, [entre 2019 e 2020]). Org. BUSCIOLI, 2021.

Observe que o Aeroporto Internacional de Campo Grande, mesmo com o crescimento da importância relativa dos demais aeroportos sul-mato-grossenses, exceto Corumbá, ainda mantêm, em 2019, 90% dos fluxos de passageiros de Mato Grosso do Sul. Igualmente, constatamos o crescimento da importância dos demais aeroportos e do Regional

de Bonito na composição desse fluxo, indicando uma tendência de desconcentração desse serviço. No caso de Bonito, conforme já destacamos, o aeroporto passa por adequações técnicas e a empresa aérea GOL já confirmou que manterá voos regulares entre Campinas e Bonito a partir do segundo semestre de 2021, após a finalização das obras.

Desse modo, a série temporal relativa ao fluxo de turistas mais longa que encontramos para Mato Grosso do Sul diz respeito à entrada de turistas internacionais, por Unidade da Federação, disponibilizada anualmente pelo Ministério do Turismo de 2003 a 2019, como podemos observar no Gráfico 24.

**Gráfico 24: Evolução do Número de Turistas Internacionais que entraram no Brasil pelo Mato Grosso do Sul entre os anos de 2003 e 2019**

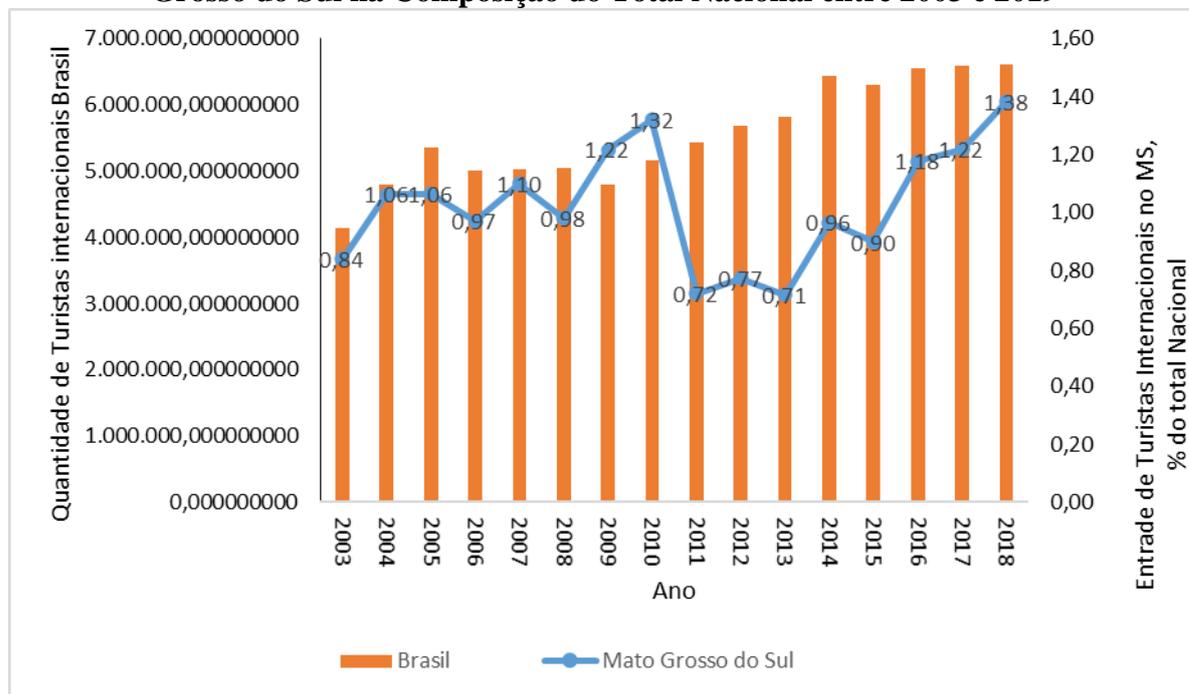


FONTE: (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021). Org. BUSCIOLI, 2021.

Esses números apontam o crescimento da importância de Mato Grosso do Sul enquanto “porta de entrada” de turistas estrangeiros no Brasil. Esses mesmos dados apontam que o principal meio de transporte utilizado para o ingresso por essa rota é o rodoviário, mais de 95% em média, e que se trata majoritariamente de turistas bolivianos, paraguaios, peruanos

e demais países latinos. A taxa média de crescimento do número de turistas no período foi de 4,47% ao mês e apresentou ao longo do período uma variação de mais de 134%. No Gráfico 25, podemos analisar o Mato Grosso do Sul em comparação ao total de turistas internacionais total no Brasil.

**Gráfico 25: Total de Turistas Internacionais no Brasil e Participação relativa do Mato Grosso do Sul na Composição do Total Nacional entre 2003 e 2019**



FONTE: (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2021). Org. BUSCIOLI, 2021.

Observamos nas colunas laranjas que a evolução da entrada de turistas internacionais no total do Brasil apresentou uma tendência positiva no período analisado, chegando em 2018 a pouco mais de 6.6 milhões de turistas. Mato Grosso do Sul apresentou uma tendência de crescimento de sua participação na composição do total de entradas, conforme podemos observar na linha azul do eixo secundário do gráfico. Em 2003, Mato Grosso do Sul participava com 0,84 % da entrada de turistas internacionais no Brasil; em 2018, esse percentual chegou a 1,38%.

Não significa que o MS tenha recebido apenas esse número de turistas internacionais, o gráfico expressa simplesmente o número de turistas que entraram no Brasil pelo Mato Grosso do Sul. É nesse sentido também que se tem colocado como importante o debate da Rota Bioceânica para o turismo em Mato Grosso do Sul, pois estima-se que aumentaria esse número de turista entrando no Brasil por esta rota.

Atualmente São Paulo é a principal “porta de entrada” de turistas internacionais no Brasil, sendo responsável por pouco mais de 33% em 2018, contudo já chegou a concentrar mais de 48% desse total, em 2003. O estado é seguido de Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná.

Um outro dado importante para nos ajudar a compreender os fluxos turísticos em Mato Grosso do Sul são relativos à pesquisa quanto ao motivo da viagem aplicada para turistas internacionais no Aeroporto Internacional de Campo Grande. Esses dados – apresentados no Quadro 21 – estão disponibilizados para um período entre 2007 e 2019.

**Quadro 21: Distribuição percentual dos turistas internacionais em Mato Grosso do Sul por motivo da viagem (2007-2019)**

Ano	Lazer	Negócios, eventos e convenções	Outros motivos
2007	53,9	12,7	33,4
2008	33,3	9,8	56,9
2009	29,6	13,8	56,6
2010	33,2	6,8	60
2011	41,8	5,3	52,9
2012	34,5	13,3	52,2
2013	29,4	21	49,6
2014	40,1	10,1	49,8
2015	33,4	14,6	52
2016	52,9	3,3	43,8
2017	42,7	7,3	50
2018	40,8	9,4	49,8
2019	38,9	9,1	52
Média	38,80	10,5	50,69

FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO MS, [entre 2019 e 2020]). Org. BUSCIOLI, 2021.

Em média, 38% dos turistas internacionais que vieram para essa Unidade da Federação entre os anos de 2007 e 2019 tiveram o item “lazer” como motivo de viagem; 10,5% vieram a negócios, eventos e convenções; e mais de 50% por outros motivos. Do total de turistas internacionais que vieram a lazer, 34,6% tinham Campo Grande como destino, enquanto os que seguiam para Bonito somaram 26,5%, conforme podemos observar no Quadro 22.

**Quadro 22: Distribuição percentual dos turistas internacionais em Mato Grosso do Sul por motivo da Viagem entre 2007 e 2019**

Ano	Lazer		Negócios, eventos e convenções			Outros motivos	
	Campo Grande	Bonito	Campo Grande	Corumbá	Bonito	Campo Grande	Bonito
2007	34,6	26,5	56,1	0	8,7	49,8	16,6
2008	45,8	52,3	66,8	0	4,2	54,7	13
2009	49,4	56,4	54	0	23,4	63,6	11,9
2010	45,3	57	62,1	0	10,1	57,9	9,1
2011	45,5	57,2	53,7	0	10,1	68,9	14,9
2012	48,6	61,8	69,9	0	16,5	65,9	20
2013	48,1	57,9	53,1	0	11,4	65,5	12,5
2014	43,8	50,1	63,2	3,5	5,5	59,7	14,9
2015	41,9	53,3	52,5	19,4	4	49,8	11,2
2016	39,7	57,2	40,6	13,9	28,4	58,5	18,4
2017	43,7	40,5	66,9	10,2	0	61,8	10,3
2018	45,5	56,5	63,2	11,6	0	65,3	12,5
2019	41,1	48,4	68,5	0	8,1	62	16,9
Média	44,07	51,93	59,28	4,51	10,03	60,26	14,01

FONTE: OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO MS, [entre 2019 e 2020]). Org. BUSCIOLI, 2021.

Dos que vieram a negócios, eventos e convenções, mais de 59%, em média, seguiam para Campo Grande; 10% tinham como destino Bonito; e apenas 4,51%, em média, Corumbá. Com relação aos que tinham como motivo “outros”, mais de 60%, em média, tiveram como destino Campo Grande; e 14,01%, em média, Bonito. Por esses dados podemos inferir que Campo Grande é o destino que mais atrai turistas internacionais, todavia, quando o objetivo da viagem é lazer, Bonito se destaca. Nesse sentido, constatamos também que dos que se destinavam a Bonito por lazer, mais de 90% buscavam o ecoturismo (OBSERVATÓRIO DE TURISMO DO MS, [entre 2019 e 2020]).

De um modo geral, ao observar os dados sobre o número de empresas e empregos em turismo nestas ATPs, assim como os fluxos de turistas, podemos primeiramente destacar que as cidades polos são grandes concentradoras de empregos em turismo e, por sua vez, também de empresas. No caso de Campo Grande fica evidente que se trata de um perfil de grandes empresas, e que Bonito apresentou uma tendência de crescimento do tamanho de suas empresas, ainda que com número médio de trabalhadores muito abaixo do apresentado por Campo Grande.

Todas as três ATPs apresentaram uma taxa de crescimento médio positivo, porém destaca-se a ATP de Bonito–Serra da Bodoquena, que apresentou uma taxa média de crescimento do emprego de 15,52%, mais de três vezes maior que a taxa média de Mato Grosso do Sul.

Apenas a ATP de Corumbá-Pantanal Sul apresentou uma taxa média de crescimento do emprego abaixo da taxa estadual apresentada, indicando uma perda de importância relativa dessa ATP na composição do emprego em turismo de Mato Grosso do Sul. Ainda nesta ATP, observamos que Corumbá foi a única cidade Polo que perdeu importância relativa na composição do emprego ao longo da série analisada, com destaque para o município de Miranda com uma tendência a concentrar os empregos na área.

Essa mesma tendência aparece quando analisamos os dados relativos aos fluxos de turistas, em que se destaca Campo Grande como principal destino e “porta de entrada” dos turistas internacionais, assim como o crescimento da importância de Bonito. Corumbá, embora se apresente como importante destino, as variáveis de emprego ou apresentaram taxa de crescimento médio abaixo da média das três ATPs, ou negativa.

Tais dados são importantes, pois confirmam que mesmo quando se trata de regiões semelhantes em termos de atratividades, como é o caso das ATP’s de Bonito–Serra da Bodoquena e Corumbá–Pantanal Sul, cujos atrativos estão, inclusive, localizados em diversos municípios das ATP’s; o crescimento não se dá de modo homogêneo, mas desigualmente. Nesse sentido, entendemos, assim como Harvey (2008), tratar-se de um “Desenvolvimento Geográfico Desigual”.

Essa diferenciação está respaldada principalmente pela distribuição dos fixos e fluxos no espaço, os quais promovem os ajustes espaço-temporais necessários para garantir as condições para a (re)produção do Capital, permitindo as interações espaciais em diferentes dimensões escalares do espaço geográfico, tal como define Corrêa (1997).

Os dados confirmam também o nosso entendimento de que o papel do Estado é essencial em tal processo, haja vista a afetividade de tais políticas na ATP Bonito–Serra da Bodoquena, principal área de atenção das políticas do PRODETUR; e que na ATP de Corumbá-Pantanal Sul os dados apresentam menos expressividade em termos de crescimento, de modo que, de uma forma geral, esta ATP acabou perdendo participação relativa na composição da atividade turística de Mato Grosso do Sul.

Essa abordagem mais horizontal dos aspectos relativos à prática do turismo nas ATP’s são importantes por apresentarem movimentos de tendência, todavia é fundamental

que tais questões se desenrolem em trabalhos posteriores que analisem tais fatos de forma mais vertical, podendo apreender elementos da particularidade de cada situação.

## *CONSIDERAÇÕES FINAIS*

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A prática do turismo tal como a conhecemos tem se colocado no centro de um conjunto de debates contemporâneos, dentre os quais destacamos aqueles relacionados à sua função de indutora de desenvolvimento econômico nas localidades em que ela ocorre. Conforme evidenciamos neste trabalho, tem-se estabelecido no contexto das políticas de Estado, normalmente com respaldo na visão de Agências Multilaterais de Desenvolvimento (ADMs), uma prática e um discurso político quanto às possibilidades de desenvolvimento. Essa prática e esse discurso são ideologicamente concebidos como “sustentável”, fundamentados na implementação de políticas de turismo em regiões periféricas e/ou reprimidas, tendo a geração de emprego e renda ocupado a centralidade do debate.

No Brasil, tais questões são evidenciadas principalmente no início dos anos de 1990, quando se institucionalizam as ações governamentais para o turismo, por meio de um conjunto de ações coordenadas e materializadas como Política Nacional de Turismo, programas de desenvolvimento do turismo, convênios com ADMs para obtenção de linhas de crédito para implementação de infraestrutura turística, que culminaria na criação do Ministério do Turismo em 2003, primeiro ano do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006). Em Mato Grosso do Sul, recorte geográfico desta análise, evidenciamos programas relacionados ao turismo e às ADMs desde o final dos anos de 1990.

Com a pesquisa confirmamos nossa hipótese de que há em curso um processo de ajustamento do espaço em território nacional, capitaneado pelo Estado a partir de vultosos investimentos nacionais e internacionais, que buscam proporcionar as condições para o histórico processo de ajustamento do espaço para a prática turística, produzindo uma rearticulação dos espaços e tendo como características a seletividade, seja do ponto de vista espacial, seja do ponto de vista de seus objetivos, consonantes com as demandas do Capital na busca por territórios para sua expansão.

Entendemos que este processo de ajustamento espaço-temporal é promovido/induzido pelo Estado a partir de expressivos investimentos voltados ao consumo do espaço, por meio da atividade turística, produzindo processos de interações e de rearticulações espaciais a partir da implementação de um sistema de fixos e fluxos pautados na produção de um meio técnico-científico-informacional, tal como discorre Santos M. (2006).

Isto posto, buscamos responder o objetivo geral da pesquisa, analisar a atuação do Estado brasileiro por meio da Política Pública de Turismo na sua relação com o Capital e suas

frações e os desdobramentos dessa política no processo de (re)produção espacial, em Mato Grosso do Sul.

Especificamente buscamos: i) Compreender as relações entre o Estado Nacional brasileiro, organismos supranacionais e o Capital/frações do Capital; Caracterizar as diretrizes básicas que sustentaram as políticas e os programas de desenvolvimento do turismo pós-1990, na esfera Governo Federal; ii) Caracterizar as materialidades construídas – investimentos e infraestruturas planejadas e/ou implementadas – no bojo do PRODETUR no espaço sul-mato-grossense; iii) e, por fim, analisar as articulações do espaço sul-mato-grossense e suas interações espaciais no contexto da modernização do território nacional para uso turístico.

A partir de nosso referencial teórico-metodológico, compreendemos apreendemos a relação entre Estado e Capital, bem como a lógica de atuação do Estado em seu escopo de promover um necessário ajuste espaço-temporal, capaz de garantir o processo de (re)produção do espaço com as garantias necessárias para a reprodução do Capital. Especificamente, caminhamos no sentido de compreender essa relação com a atividade turística.

Por meio de análises de documentos oficiais, de entrevistas com técnicos de órgãos responsáveis pelo planejamento turístico, – tanto em âmbito internacional (ADMs) quanto em âmbito nacional e estadual – foi possível constatar que os discursos, as diretrizes básicas e as práticas da política de turismo, estabelecem interações local-global, que promovem em todos os sentidos o processo de mercantilização dos espaços influenciados por tais processos.

Neste caso, constatamos o processo de comercialização dos espaços elevados à condição de polos turísticos de Mato Grosso do Sul, num contexto global, a partir das redes que se estabelecem, ligadas a grandes conglomerados econômicos, altamente atrelados ao mercado financeiro, análise permitida tanto escala topográfica quanto topológica.

No interior de cada um dos polos turísticos de Mato Grosso do Sul os principais fixos e fluxos turísticos, nos permitem compreender as relações desse processo com a (re)produção do espaço. Neste caso, destacamos a dificuldade em se encontrar dados quanto ao turismo, uma vez que a maioria não se encontra desagregado para o turismo, salvo os dados quanto ao número de empregos e empresas, além de estimativas de fluxo de turistas tanto internacionais quanto nacionais.

Estes dados permitiram compreender a dinâmica dos principais fluxos produtos da prática do turismo nestas localidades e principalmente a correlação entre tais dinâmicas e a incidência das políticas públicas, ou seja, as mesmas foram eficientes em ajustar tais espaços para a prática do turismo.

Com base em diversos autores, assim como nas análises decorrentes de nossa pesquisa, compreendemos que há uma relação direta entre Estado e Capital, e que o Estado, por meio de suas políticas, busca promover um ajuste espaço-temporal capaz de garantir as condições para a reprodução ampliada do Capital. No caso desta relação, não é possível definir quem determina quem. Entendemos que se trata de codeterminações, tal como descreve Mészáros (2002). Portanto, ora podemos observar o Estado à frente, ora ele é convocado a se “retirar” abrindo espaço para ser “ocupado” pelo mercado.

Desse modo, foi possível evidenciar que o capitalismo funciona num movimento de crises, que, por sua vez, garantem as condições de concentração, centralização e expansão, historicamente motivado pelo lucro. Portanto, tem-se aquilo que Harvey (2008) define como “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, condição sob a qual o capitalismo não poderia se reproduzir.

Ainda na perspectiva de compreender a lógica de produção capitalista, respaldado em autores como Hobsbawm (2011), Krippendorf (2003), Melo (2003), Lafargue (2001), Dumazeidier (2001), (GRUPO KRISIS, 1999, [s.n]), corroboramos com a perspectiva de que a lógica de produção capitalista coopta as práticas de lazer, dentre as quais enquadra-se a prática do turismo. Nosso entendimento basilar é o de que o turismo, tal como o conhecemos, só pode ser pensado dentro de uma lógica produtiva que, primeiramente, separa o tempo de trabalho do tempo de ócio e estabelece o trabalho como elemento central das relações sociais, constituindo uma sociedade em que se normaliza que o tempo do lazer é um tempo reparador dos desgastes gerados pelo tempo do trabalho. Outrossim, essa sociedade mercantiliza tais práticas de lazer.

Concebemos, portanto, que o turismo ocupa no conjunto das relações de produção importantes funções, como a de controle das práticas sociais de lazer, assim como constitui-se em um importante mercado para a reprodução ampliada do Capital, tais questões estiveram presentes ao longo dos discursos construídos principalmente no contexto dos Governos Lula I e II.

De um modo geral, constatamos que no pós-1990, embora, de um ponto de vista discursivo, o Estado brasileiro tenha passado a se orientar por um viés neoliberal, na prática percebeu-se sua ampliação em todas as esferas de atuação, mediante o estabelecimento de políticas públicas, de modo que a pesquisa documental permitiu identificar a ação do Estado por meio do planejamento da atividade turística.

Primeiramente, no contexto do acirramento das reformas neoliberais - que ocorre entre os anos de 1990 e início dos anos 2000 - marcadas por um intenso processo de

institucionalização do turismo nos aparatos estatais, e a construção e consolidação dos discursos quanto ao papel do turismo na busca pela retomada do crescimento econômico, do desenvolvimento sustentável, da desconcentração regional e social da riqueza por meio da geração de renda e emprego nas regiões mais pobres do país - inicialmente para a região Nordeste e pós-criação do Ministério do Turismo (MTur), para o conjunto do território nacional.

Neste caso, posteriormente à criação do MTur, o discurso assume fortemente a questão da preservação ambiental, do “desenvolvimento sustentável”. Particularmente no segundo Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010) apresentou-se também o discurso do acesso as práticas de lazer pelas camadas mais populares da sociedade, as classes B e C. Neste sentido, a política nacional de turismo assumiria também o discurso vinculado ao fim da miséria e de ascensão da “nova classe média ao consumo”.

O Estado, desse modo, confirma-se como “Fundo Público” para realização da atividade capitalista, em especial a turística, por meio da constituição de fundos de investimento via celebração de convênios com instituições de fomento internacionais, voltadas tanto para o financiamento do setor privado quanto para investimentos em obras públicas de infraestruturas. Trata-se aqui não apenas de “Fundos Públicos” nacionais, mas também daqueles geridos por ADMs.

Nomeadamente, apreendemos as ações do BID, dado que o mesmo se constituiu como um dos principais organismos internacionais de financiamento das políticas não apenas no Brasil, mas também na América Latina e Caribe. De um modo geral, ADMs como o BID desempenham um expressivo papel de reunir e transferir fundos/capitais em todo o mundo. Nesse sentido, reforça-se nosso entendimento quanto ao papel do Estado na definição de políticas de ajustamento espaço-temporal, pois, embora tais agências proclamem o livre mercado e a redução das atividades estatais, são formadas pela associação de diversos Estados Nacionais.

No caso específico do BID, trata-se de uma ADM composta apenas por capital público, oriundo de 48 países que detém cotas de ações ordinárias da instituição, não havendo nesta instituição a participação de capital privado. O Brasil, juntamente com a Argentina, ocupa o segundo maior peso de voto atrás apenas dos Estados Unidos da América, detentor da maior cota. Por isso, entendemos que as ações do BID no Brasil não podem ser percebidas como exógenas aos propósitos nacionais, mas, sim, determinadas por uma ação dialógica entre o BID e a política interna, uma vez que o Brasil mantém peso de voto e cadeira no Conselho Executivo de Administração dessa instituição.

No que tange as Políticas Públicas de Turismo no Brasil, a participação do BID ocorre sobretudo por meio do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), principal estratégia de territorialização do BID no setor de turismo. Todavia, compreendemos que o papel deste organismo vai além de financiador, mas que também atua como *plays the role* de mentor de tais políticas, precipuamente através da proposição de “modelos”, ou mesmo através de um conjunto de exigências a serem cumpridas para acessar seus recursos/financiamentos.

Não se trata de uma ação isolada do BID, mas está em consonância com o posicionamento de outros importantes organismos multilaterais relacionados ao turismo, tais como Organização Mundial do Turismo (UNWTO, sigla em inglês de *World Tourism Organization*), Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC, sigla em inglês de *World Travel & Tourism Council*), dentre outros como o Fórum Econômico Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC).

Como produto histórico desse processo, constatou-se a concentração de recursos em áreas selecionadas para serem irrigadas por investimentos públicos em infraestruturas, estudos e mapeamento das possibilidades de investimentos, tendo como estratégia principal a regionalização e a elevação de alguns municípios à condição de Polos de Desenvolvimento do turismo no contexto de sua região e constituição de rotas, o que induz no interior das mesmas a lógica do “Desenvolvimento Desigual e Combinado”.

Constamos essa prática no principal programa de implementação de infraestrutura para o turismo. Referimo-nos ao “PRODETUR”, no qual se definiu que apenas municípios já considerados indutores e/ou capitais/municípios com mais de um milhão de habitantes poderiam participar e solicitar recursos do MTur e BID, apontando que o principal instrumento do Governo para investimento em infraestrutura turística se mostra incapaz de promover a atividade e a então discursada distribuição da riqueza entre as regiões mais pobres, reafirmando a concentração geográfica de recursos.

Em Mato Grosso do Sul, observamos um conjunto de programas e ações tanto do Governo Federal quanto do Governo Estadual em três Áreas de Interesse Turístico (AIT), elevadas à condição de polos de desenvolvimento turístico – ditas Áreas de Turismo Prioritário (ATP) – que no contexto do Governo Federal foram definidas como Destinos Indutores, em 2010. São elas: Corumbá, Bonito e Campo Grande.

No interior desse processo, Mato Grosso do Sul (MS) apresentou três áreas turísticas com influência do PRODETUR e/ou BID. Respectivamente: os polos turísticos de Bonito–Serra da Bodoquena, sob influência do PRODETUR/SUL-MS (2003-2008) e PRODETUR

Nacional (desde 2011); de Campo Grande e Região, área de influência do PRODETUR Nacional (desde 2012), e Polo Corumbá-Pantanal com a influência do Programa de Desenvolvimento do Pantanal (2000–2008), todas elevadas à condição de Destinos Indutores do Turismo no âmbito da Política Nacional de Turismo.

As políticas de turismo implementadas em Mato Grosso do Sul, sob o contexto dos programas federais citados, foram marcadas pela produção de um conjunto de eventos no espaço/tempo, que vão desde densidades normativas, promoção, elaboração de planos de fomento, regionalização instrumental, estruturação por meio de implantação de infraestrutura, dentre outros, a fim de um ajustamento espaço-temporal, para o consumo do espaço pela atividade turística nestes três polos mencionados, que receberam recursos do BID, seja de forma direta, como Programa Pantanal, ou mesmo indiretamente, caso dos demais programas, haja vista que parte dos recursos investidos pelo Ministério do Turismo são oriundos do BID, assim como a própria concepção do Programa.

A ação coordenada pelo Estado em conjunção a objetivos do BID em Mato Grosso do Sul foi marcada pela concentração de investimentos em espaços e setores considerados prioritários no bojo destes Programas. Tal ação se deu em espaços denominados, ao longo do tempo, como Áreas de Turismo Prioritárias, Polos Turísticos, Destinos Indutores do Turismo, Rotas Turísticas, produzindo processos de interações e de rearticulações espaciais. Ideologicamente adotou-se o discurso de que o turismo seria capaz de garantir a redução das desigualdades regionais, geração de emprego e distribuição e renda, bem como preservação ambiental. Estes discursos estão em consonância com o posicionamento do BID e demais organismos multilaterais já citados.

Constatamos que a ATP de Bonito–Serra da Bodoquena concentrou mais de 99% dos recursos investidos pelo PRODETUR em Mato Grosso do Sul, sendo os investimentos em projetos infraestruturais os que consumiram a maior parte deste total, principalmente em rodovias. Outra característica destes programas nas ATPs de Bonito–Serra da Bodoquena e Campo Grande e Região foi a produção de uma diversidade de materiais como: planos de desenvolvimento integrado do turismo sustentável (PDITS), avaliação ambiental estratégica e planos de *marketing*, contendo estudos, diagnósticos e prognósticos.

Enfim, é como se estivesse sendo produzindo o “mapa da mina”, abrindo o caminho. Urge asseverar que esse estar à frente do Estado não significa que ele anteceda e atue de modo independente. Trata-se de uma ação em conjunção com o Capital, em uma lógica de codeterminações, assumindo funções importantes, sobretudo custos e riscos no processo de ajustamento espaço-temporal, desde as fases de estudos, implementação da infraestrutura

necessária para criar a “viabilidade do território”, até o processo de financiamento da promoção e comercialização.

A ATP Corumbá–Pantanal Sul, por sua vez, embora tenha sido elevada no contexto do Governo Federal à condição de “Destino Indutor do Turismo”, assim como de ATP no Governo Estadual, não foi contemplada com recursos do PRODETUR, e no caso do Programa Pantanal, os investimentos previstos para o turismo não foram executados. Diante disso, o que observamos foi uma estratégia de se comercializar essa ATP juntamente com a ATP de Bonito–Serra da Bodoquena.

Neste contexto, quando analisados dados de fixos e fluxos turísticos, a ATP Bonito–Serra da Bodoquena foi a que apresentou maior crescimento da participação relativa dentre as três. Consubstanciando-se, igualmente no destino mais ofertado dentre as principais operadoras de turismo nacional.

Já a ATP Campo Grande e Região, por sua condição de capital administrativa e cidade de serviços e, do ponto de vista do turismo, a “porta de entrada” desta Unidade da Federação, mantém-se como o principal polo gerador de empregos - em torno de 80% dos empregos e próximo a 35% das empresas - ocasionando, assim, que nesta ATP encontrem-se as empresas com o maior número médio de empregos, ou seja, as grandes empresas estão localizadas nesta ATP. A ATP Corumbá-Pantanal Sul, por sua vez, foi a que mais perdeu participação relativa no contexto das três.

Assim, compreendemos que o BID, através do MTur, no contexto sul-mato-grossense, a exemplo do caso brasileiro e Latino-americano, não apenas financia, mas define as políticas e ações programáticas, uma vez que estabelece os parâmetros a serem seguidos para se alcançar tais empréstimos. Não se trata de asseverar que os órgãos responsáveis por estabelecer as políticas públicas de turismo em Mato Grosso do Sul apenas chancelem as proposições do BID, mas que, de um modo geral, o “modelo de planejamento do turismo” neste território segue diretrizes e padronizações definidas pelo BID para o território nacional enquanto financiador.

Objetivamente, constatamos que o ajustamento espaço-temporal promovido por estas ações (re)produz um espaço capaz de garantir as condições necessárias para a (re)produção ampliada do Capital a partir da implementação de fixos e fluxos que garantem a viabilidade do território para a atuação de grandes conglomerados turísticos como transporte aéreo, consolidadoras e operadoras de viagens, mercado de seguros de viagens, dentre outros, produzindo um processo de concentração do Capital e, em alguns casos, de centralização (fusões) de grandes empresas dos mais diversos ramos.

De modo que, embora seja colocado pelo MTur que a Política Nacional de Turismo é descentralizada, em nossas análises constatamos o contrário. O que observamos foi uma centralização dessa política, pois uma vez definidas as diretrizes nacionais em codeterminação com as ADMs, leia-se BID, sob um viés exclusivamente econômico, define-se também as principais linhas de crédito, o que acaba por determinar as ações a serem executadas no território nacional, tal como observamos em Mato Grosso do Sul.

Esta uniformidade de padrão, por sua vez, fragiliza todo um processo de desenvolvimento regional, capaz de produzir mudanças qualitativas nas comunidades em que se insere, dado que neste caso o que se deveria observar são as especificidades.

Por fim, entendemos que as ações do Estado referentes à política nacional de turismo priorizaram o ajuste espaço-temporal, garantindo condições para a produção ampliada de frações do Capital turístico, atuando principalmente como um fundo público *ex-antes*, que não apenas financia, mas também assume a maior parte dos riscos.

Todavia, por tratar-se de produtos políticos e, desse modo, representar interesses políticos e/ou econômicos, apresenta-se de forma discursiva a camuflar tais objetivos. A população realmente impactada com a ampliação da atividade turística tem uma maior dificuldade em compreender esse processo, e desse modo, provavelmente será favorável à sua implantação, pois vivemos a completa subordinação da produção em termos de “valor de uso” à produção de “valor de troca”. Nestas condições, o trabalho colocado na condição de mercadoria aceita – não sem resistência – a dominação da lógica econômica em detrimento de outros referenciais sociais, culturais e ambientais.

Esse ajuste espacial, proposto pelo planejamento turístico, busca impor nesses espaços a racionalidade do mundo privado, que busca de um lado garantir as condições de reprodução ampliada do capital, seja ele o capital local, nacional e transnacional por meio das interações espaciais que se dão no e pelo espaço. Por outro lado, busca também satisfazer os desejos de consumo colocados na contemporaneidade, sejam materiais e/ou imateriais.

Desse modo, é importante desmistificar esse “lugar” discursivo em que o turismo foi colocado, o de que ele é capaz de realizar um desenvolvimento sustentável, na prática, sob a perspectiva dos grandes conglomerados, das ADMs, dos Governos e do capital local, ele busca, como no caso de Bonito e Pantanal, principalmente ele busca a conservação de elementos da natureza, da cultura entre outros para a sua mercantilização e sua inserção no “mundo do turismo”, e portanto o planejamento não passa de uma técnica, que busca cartografar esses elementos, implantar infraestrutura, treinar mão de obra, convocar os empresários, locais, nacionais e transnacionais.

Tudo isso exige do Estado uma capacidade de gestão de conflitos, seja com as demais parcelas do capital que atuam nesse território, a constar o agronegócio por exemplo, com as comunidades, neste caso quase sempre optando por sua invisibilidade. No primeiro caso, observamos a implementação de grandes obras infraestruturais que atendam os principais setores econômicos, como os eixos rodoviários, aeroportos, portos, e rotas de integração, tais como a bioceânica. Para a comunidade local, o acesso ao trabalho, a formalização entre outros, e de um âmbito mais geral, no caso nacional, o acesso ao lazer nessas localidades. Em todos os casos a psicoesfera constitui-se como elemento fundamental.

Assim, em decorrência da base teórica, análise de documentos e entrevistas com representantes governamentais, percebemos que o entendimento das Políticas de Estado perpassa pela leitura do plano intelectual dessas políticas. Ou seja, pela compreensão dos discursos contidos nelas, naquilo que o Estado aborda, seus planos, programas, densidades normativas/regulamentações, regionalizações instrumentais, financiamentos e incentivos fiscais – para promover o ajustamento do espaço para a prática do turismo –, entre outros. Perpassa também por detectar tudo aquilo que se executa dos planos, das leis etc.

Todavia, é igualmente, em tudo aquilo que se omite nos discursos, planos, programas, densidades normativas/regulamentações, financiamentos e incentivos fiscais que as Políticas de Estado são percebidas em seus aspectos ideológicos e contraditórios. Evidentemente que esta análise não dá em um processo linear, mas ocorre com recorrente retorno a cada questão antes analisada, e que diante de novas informações e contextualizações e releituras, exigem um repensar em nossos posicionamentos.

## *REFERÊNCIAS*

## REFERÊNCIAS

- ABIFER – Associação Brasileira de Indústria Ferroviária. **Desativada há 2 anos, última estação do trem do Pantanal vive abandono.** (2017) Disponível em: <https://abifer.org.br/desativada-ha-2-anos-ultima-estacao-do-trem-do-pantanal-vive-abandono/>. Acesso em: 01 de fev. 2021.
- ABREU, S. **Planejamento governamental: a Sudeco no espaço mato-grossense: contexto, propósitos e contradições.** 2001. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- AB´SABER, T. **LULISMO: carisma pop e cultura anticrítica.** São Paulo: Hedra, 2012.
- AGLIETA, M. Concentración y centralización del capital. In: \_\_\_\_\_. **Regulacion y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos.** 3.ed. México: Siglo Veintuno, 1986, p.192-197.
- ALMEIDA, I. D.; ABRANJA, N. A. Turismo e Sustentabilidade. In: **Cogitur Journal of Tourism Studies**, Vol. 2, n. 2, 2009.
- ALMEIDA, M. H. T. Prefácio. In: OCHAMAN, G.; ARRETCHE, M. e MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2007, p. 9-10.
- ALVES, G. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa. In: TEIXEIRA, F. J. S. e OLIVEIRA, M. A. (Orgs.). **Neoliberalismo e reestruturação produtiva.** São Paulo: Cortez; Fortaleza: UECE, 1996, p.109-162.
- ALVES, R. D. **Passos e Descompassos da Educação Profissional: A experiência do Turismo em Mato Grosso do Sul.** 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2003.
- AMEDI, N.C. A cidade (re)significada: a ideologia de modernização de Cuiabá no período pós-divisão do Estado de Mato Grosso. In: **Revista Angelus Novus**. Nº 4, dez. 2012, p.41-64.
- ARANTES, P. F. **O ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas.** 2004. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- ARAÚJO, C. M; COSTA, S. F; FITTIPALDI, I. **Boa noite, e boa sorte: determinantes da demissão de ministros envolvidos em escândalos de corrupção no primeiro governo Dilma.** Opinião Pública, v. 22 n. 1, 2016.
- ARRUDA, J. J. A. **A Revolução Industrial.** São Paulo: Ática, 1988.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE MATO GROSSO DO SUL. **Ordem do dia: deputados aprovam o sistema estadual de turismo para MS.** Campo Grande – MS. 2018. Disponível em: <https://www.al.ms.gov.br/Noticias/89442/bordem-do-dia-b-deputados-aprovam-sistema-estadual-de-turismo-para-ms>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Por um ajuste justo com crescimento compartilhado. Uma agenda de reformas para o Brasil.** 18.08.2018. Disponível em: <https://www.worldbank.org/pt/news/infographic/2018/08/20/brazil-fair-adjustment-shared-prosperity-reform-agenda>>. Acesso em: 03 abr. 2021.

BAPTISTA, M.A.C. Política industrial e desestruturação produtiva. In: Instituto Cajamar. **Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor.** São Paulo: Programa de pesquisa e formação sindical, 1993, p. 219-274.

BENI, M. C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil.** São Paulo: Aleph, 2006.

BENI, M. C. **Análise Estrutural do Turismo.** 12º ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007.

BERTOLLOTO, R. **Tudo Tão Desigual: Pandemia escancara desigualdade e a urgência de reduzir o fosso entre minoria rica e maioria pobre.** São Paulo: ECOA, 2020. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/pandemia-escancara-desigualdade-no-brasil-e-no-mundo-e-a-urgencia-de-reduzir-gap/index.htm#cover>>. Acesso em: 08 set. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Banco de Dados/Detalhes do Projeto Sustainable Development Program For The pantanal (BR-0249).** Washinton: Projetos, 2000. Disponível em: <<https://www.iadb.org/en/project/BR0249>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Banco de dados / PCR do Projeto: Programa de Desenvolvimento Sstentável do Pantanal – Fase I (BR-0249).** Washinton: Projetos, 2006. < <https://www.iadb.org/es/project/TC9709348>>. Acesso em: 05 mar. 2018.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento **Documento de Marco Setorial de Turismo.** Washington: División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres, 2017.

BID. **Políticas para la adquisicion de bienes y Obras Financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo: GN – 2349 – 15,** Washington, 2019.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Nossa Organização/Assembleia de Governadores e Diretorias executivas,** Washington, 2020a. Disponível em: < <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/how-are-we-organized>>. Acesso em: 05 mai. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Políticas Setoriais e Documentos de quadro Setorial.** Whashington, 2020b. Disponível em < <https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/documentos-de-quadro-setorial>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Proyetos del BID: Estatística de Projetos.** Whashington, 2020c. Disponível em < <https://www.iadb.org/en/projects>>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Turismo sostenible: Estadísticas.** Whashington, 2020d. Disponível em <<https://www.iadb.org/es/sectores/turismo-sostenible/perspectiva-general>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Países Miembros Prestatarios: Grupos I y II**. Whashington, 2020e. Disponível em < <https://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/paises-miembros-prestatarios-grupos-i-y-ii> >. Acesso em: 10 mai. 2020.

BID, Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Detalhes do Projeto/Brasil**. Whashington, 2020f. Disponível em < <https://www.iadb.org/en/projects> >. Acesso em: 19 mai. 2020.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL uma resenha In: **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. BIELSCHOWSKY, R. (org). Trad. RIBEIRO, V. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 452-488.

BIELSCHOWSKY, R. O desenvolvimentismo: do pós-guerra até meados dos anos de 1960 In: BIELSCHOWSKY, R ... [et al]. – **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**. Rio de Janeiro. Centro Celso Funtado de Políticas Públicas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011.

BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: **Fórum Econômico da FGV**. São Paulo: FGV, 2012.

BORGES, C. A. **Sustentabilidade: utilização indiscriminada nas políticas do turismo brasileiro**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BORON, A. A. **América Latina em la GEOPOLÍTICA Imperial**. Havana (Cuba): Editorial de Ciencias Sociales, 2014, p. 365.

BOSCARIOI, R. A.; COCCO, R. G.; AMORIM, W. V. A teoria do desenvolvimento desigual e combinando e a geografia. In: **Geografia e Pesquisa**, v. 3, n. 1, 2009, n.p.

BOTELHO, E. S.; MACIEL, G. G. A reprodução capitalista do espaço urbano: uma análise sobre as implicações da concessão de serviços do Parque Nacional da Tijuca – RJ. In: **Caderno Virtual de Turismo**. v.18, nº 3, 2018.

BM&F BOVESP. **CVC Brasil Operado e Agência de Viagens S.A.** 2021. Disponível em: < <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=23310&idioma=pt-br> > Acesso em: 21 de abril de 2021.

BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. In: **Revista Paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.17-37, jan./jun. 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 55, de 18 de novembro de 1966**. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0055impressao.htm)>. Acesso em: 29 set. 2017.

BRASIL, Governo do. **II Plano Nacional de desenvolvimento (II PND-1975/1979)**, Brasília (DF), 1974.

BRASIL. Presidência da República. **Balço de Governo 2003 a 2010: Desenvolvimento Sustentável com Redução de Desigualdades. Livro 2.** [Brasília?], 2010. Disponível em <<http://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/?p=balanco>>. Acesso em: 25 de fev. 2020.

BRASIL, Presidência da República (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor>> Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Presidência da República\Biblioteca da Presidência: **Discurso na reunião gerencial de avaliação do segundo ano do programa Brasil em Ação**. Brasília: Biblioteca Nacional, 1998. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/1o-mandato/1998-1o-semester/25-de-agosto-de-1998-discurso-na-reuniao-gerencial-de-avaliacao-do-segundo-ano-do-programa-brasil-em-acao>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Ministério do Interior e de Desenvolvimento: **programa de ação do governo para a Região Centro- Oeste - 1975/1979**. Brasília: Sudeco, Junho 1975.

BRASIL. Governo do. **III Plano Nacional de desenvolvimento III PND-1980/1985**. Brasília: Sudeco, março de 1981.

BRASIL. **Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991**. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8181.htm)>. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. **Decreto de Lei nº 448, de 14 de fevereiro de 1992**. Regulamenta dispositivo de Lei nº 8.181, de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0448impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0448impressao.htm)>. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL, Presidência da República (F.H. Cardoso), 1995. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor>>. Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.276 de 9 de maio de 1996a**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9276.htm)>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. Presidente (F. H. Cardoso). **Brasil em Ação: investimentos para o desenvolvimento**. Brasília (DF): Ministério do Planejamento e Orçamento, 1996b.

BRASIL. Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo – EMBRATUR. **Política Nacional de Turismo: 1996-1999: Principais Diretrizes, Estratégias e Programas.** [Brasília]: EMBRATUR, [1996].

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.799-1, de 21 de Janeiro de 1999.** Altera Dispositivo de Lei nº 9.649, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1799-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1799-1.htm)>. Acesso em: 2 set. 2017.

BRASIL. **Medida Provisória nº 103, de janeiro de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: 2003a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/103.htmimpressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/103.htmimpressao.htm)>. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: Diretrizes Metas e Programas: 2003 – 2007.** Brasília: Ministério do Turismo, 2003b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007: projeto de lei.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2003c.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Cores do Brasil: Marketing Turístico Nacional: Fase! – Diagnóstico.** [Brasília?]: Ministério do Turismo, [2005?].

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: 2007 – 2011: Uma Viagem de Inclusão.** Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos: **Plano Plurianual 2008/2011: Mensagem Presidencial: Volume I.** Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Manual de Planejamento e Gestão Socioambiental.** Brasília: Ministério do Turismo, [2007?].

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente: **Pantanal Receberá U\$162 milhões.** Notícias. 2000. Disponível em <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/pantanal-recebera-u-162-milhoes>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

BRASIL Presidência da República. Casa Civil. **Lei Nº 11.771, De 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, e das outras providências. 2008a. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11771.htm) >. Acesso em: 25 set. 2018.

BRASIL. Ministério do Turismo: **Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional - Relatório Brasil:** Luiz Gustavo Medeiros Barbosa (Organizador). 2º ed. Brasília: ministério do Turismo, 2008b.

BRASIL. Presidência da República. **Balanco de Governo 2003 a 2010: Desenvolvimento Sustentável com Redução de Desigualdades. Livro 2.** [Brasília?], 2010. Disponível em <<https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/?p=balanco>>. Acesso em: 25 de fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil: Programa de Regionalização do Turismo: Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do BRASIL: Resumo Executivo.** [Brasília]: Ministério do Turismo, [2010?].

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2011 – 2014: [Documento Referencial do Turismo 2011 – 20014].** [Brasília]: Ministério do Turismo / FGV, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – diretrizes.** Brasília: Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico Coordenação Geral de Regionalização, 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil.** Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

BRASIL. Ministério do Turismo do Turismo. **Anuário estatístico de turismo – 2020: ano base 2019.** Brasília: Subsecretaria de Inovação e Gestão do Conhecimento/Secretaria Executiva, 2020a.

BRASIL. Ministério da Economia: **Programa de Parceria de Investimentos: 14º Reunião do Conselho do PPI/Coletiva de Imprensa.** Brasília: Ministério da Economia, 2020b. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/14reuniaocppi>>. Acesso em: 10 de jan. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia: **TCU manifesta-se favorável à concessão dos Parques de Aparados da Serra (RS) e de Serra Geral (SC).** Brasília: Ministério da Economia, 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/tcu-manifesta-se-favoravel-a-concessao-dos-parques-de-aparados-da-serra-rs-e-de-serra-geral-sc>>. Acesso em: 10 de jan. 2021

BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo. **Associados Braztoa, 2020.** Disponível em: <<https://www.braztoa.com.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRAZTOA – Associação Brasileira das Operadoras de Turismo. **Anuário Braztoa, 2020.** São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.braztoa.com.br/>>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BUSCIOLI, R. R. **O Processo de crescimento econômico e (re)produção do espaço sul-mato-grossense a atuação do Estado no ajuste espaço-temporal.** 2010. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2010.

BUSCIOLI, R. R. O desemprego como base discursiva da política nacional de turismo: O caso do Prodetur NE I e II (1994 – 2010). In: **XX Jornada do Trabalho. Anais.** Presidente Prudente: Rede CEGeT & Centro de Estudos de Geografia do Trabalho, 2019. p. 580 – 595.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Ministério do Turismo Lança Prodetur. In: **Comissão de Turismo/Notícias Nacional,** Brasília, 2008. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/ctur/noticias/ministerio-do-turismo-lanca-prodetur-nacional>. Acesso em: 5 abr. 2020.

CAMPO GRANDE NEWS. **Rota bioceânica, reforço importante para o turismo na América do Sul**, Campo Grande, 2017. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/economia/rota-bioceanica-reforco-importante-para-o-turismo-na-america-do-sul>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CANDIOTTO, L. Z. P. Considerações sobre o Conceito de Turismo Sustentável. In: **Revista Formação** (ONLINE), Presidente Prudente, v. 1, n.16, 2009, p. 48 - 59.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil: proposta de Governo**. Brasília: [s.n], [1994].

CARDOSO JÚNIOR, J. C. **Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI**. Santiago (CH): CEPAL, 2014.

CARLOS, A.F.A. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.

CARVALHO, P. F. **O Planejamento na Instância Política da Luta de Classes - Análise do Plano para a Metrópole recifense**. 1992. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 1992.

CASTELLS, M. Espacio industrial y ordenación del territorio: la formación del complejo industrial-portuario de Dunkerque. In: \_\_\_\_\_. **Sociologie de l'espace industriel**. Paris: Anthropos, 1975, p. 152-211.

CASTORIADIS, C. Reflexões sobre o "desenvolvimento" e a "racionalidade". In: \_\_\_\_\_. **As encruzilhadas do labirinto/2 - os domínios do homem**. Trad. José O. A. Marques. São Paulo: Paz e Terra, 1987, p.135-158.

CATÃO, R.C.; REOLON, C.A. E MIYAZAKI, V.K. Interações espaciais: uma reflexão temática. In: **Caminhos de Geografia** - Revista online, v.11, nº35. Uberlândia: UFU/Instituto de Geografia, Programa de Pós-graduação em Geografia, set. 2010, p. 231-239.

CELLARD, A. Análise documental. In: POPART, J.; DESLAURIERS, J.; GROULX, L. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Trad. Ana Cristina Nasser. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.

CHEPTULIN, A. A contradição. A lei da unidade e da luta dos contrários. In: **A dialética materialista: categorias e leis da dialética**. Trad. Leda R. C. Ferraz. São Paulo: Alfa – Omega, 1982.

CERVO, A. L. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 43, n. 2, 2000.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, F. (Org.). **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

COLOGNESE, S. A.; MELO, J. L. B. **A Técnica da Entrevista na Pesquisa Social**. Porto Alegre: Cadernos de Sociologia, 1998, v. 9, p. 143-159.

CORAGGIO, J. L. Polarización, desarrollo e integración. In: Kuklinski, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**. Trad. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 49-68.

CORDEIRO, L. M.; BORGHEZAN R.; TRAJANO E. Distribuição, riqueza e conservação dos peixes troglóbios da Serra da Bodoquena, MS (Teleostei: Siluriformes). *Revista da Biologia*, v. 10, n. 2, p. 21–27, 2013.

CORDOVIL, J.C. As políticas de desenvolvimento do turismo no município de Santarém-Pará-Brasil. In: **Revista Formação (ONLINE)**, FCT/UNESP, Presidente Prudente, v. 25, n. 45, p. 179-197. 2018.

CORRÊA, R. L. Interações espaciais. In: CASTRO, I. E; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Explorações geográficas**. 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997. p. 279-318.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. 6º Ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CORRÊA, R.L. Processos, formas e interações espaciais. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p.134, 2016.

CORREIO BRAZILIENSE. **LAN e TAM concluem fusão e dão origem ao Latam Airlines Group**. 2012. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/06/22/internas\\_economia,308607/lan-e-tam-concluem-fusao-e-dao-origem-ao-latam-airlines-group.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/06/22/internas_economia,308607/lan-e-tam-concluem-fusao-e-dao-origem-ao-latam-airlines-group.shtml)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CORIOLANO, L. N. M. T. O turismo nos Discursos, nas Políticas e no Combate à Pobreza. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

CORIOLANO, L. N. M. T. A Exclusão e Inclusão Social e o Turismo. In: **PASSOS – Revista de Patrimônio Cultural**. V.3 n. 2 p.295-304, 2005.

CORIOLANO, L. N. M. T.; SAMPAIO, C. A. C. Territórios Solidários de América Latina y Turismo Comunitário em Rebote a los Mega Empreendimentos Transnacional. In: **Revista Iberoamericana de turismo – RITUR**, Penedo, vol. 3, n. 1, p.4-15, 2013.

COSTA, C. A. **A Criação do Geoparque Bodoquena-Pantanal no Mundo da Sustentabilidade: A Mercantilização da Natureza e a Produção de Territórios**. 2018. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018.

CRUZ, R. de C. A. da. **Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

CRUZ, R. de C. A. da. **Política de turismo e território**, Contexto, São Paulo, 2000.

CRUZ, R. de C. A. da. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. IN: **Geosul (UFSC)**, Florianópolis, SC, v. 20, n.40, p. 27-43, 2005.

CRUZ, R. de C. A. da. Planejamento Governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I, G.; ARROYO, M. e SILVEIRA, M. L. (Org). **América Latina: cidade, campo e turismo**. São Paulo, CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

CRUZ, R. C. A. Centralização do capital no setor imobiliário e reconfiguração das metrópoles. IN: **Mercator – revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, v. 15, n.2, p.7-21, abr./jun., 2016.

CVC Corp. **Relação com Investidores / Governança Corporativa**. 2021. Disponível em: <<https://ri.cvc.com.br/show.aspx?idCanal=VFkCAmrJT0QRht9DRjRWQw>>. Acesso em: 21 de abril de 2021.

DANTAS, D. S. **Ações e desdobramentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na cidade de Dourados**. 2011. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2011.

DANTAS, E. W. C. Metropolização turística em região monocultora industrializada. In: **Mercator – revista de Geografia da UFC**, Fortaleza, vol. 12, n 2, p. 65 – 84, 2013.

DARDOT, P; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

DEITOS, R. A. **O PROEM e seus vínculos com o BID/BIRD: os motivos financeiros e as razões ideológicas da política educacional paranaense para o ensino médio e profissional (1995-1999)**. 2000. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

DIAS, R. **Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

DIAS, L. C. Os sentidos da rede: notas para discussão. In: DIAS, L.C. e SILVEIRA, R.LL. **Redes, sociedades e territórios**. Santa Cruz do Sul (RS): Edunisc, 2007, p.11-28.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. In: NEPP/Unicamp. **Caderno de Pesquisa nº 82**. Campinas, 2009.

DOBES, Y. M. M. de F. **CONSTRUÇÃO DO AQUÁRIO DO PANTANAL: Relações com a Atividade Turística de Campo Grande - MS**. 2013. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Turismo) – Universidade Estadual Paulista, Rosana, 2013.

DUMAZEDIER, J. **Lazer e Cultura Popular**. SP: Perspectiva, 2001.

ECO ADVENTURES TRAVEL. **Turismo Estrada Parque Pantanal/Mato Grosso do Sul: Uma das maneiras mais práticas e econômicas de conhecer o Pantanal Sul**. Campo Grande – MS, 2014. Disponível em: <<http://www.ecoadventures.com.br/pt-br/destinos-det.asp?cdd=13>>. Acesso em: 03 de abril de 2021.

EICHENBERG, F. O. **TURISMO DE NATUREZA NO MUNICÍPIO DE JARDIN (MS) – POSSIBILIDADES E CONFLITOS**. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2013.

ERBER, F.S. As convenções conceito de convenções do desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de política, In: **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 1, 2011.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Afinal, o que é um think tank e qual é a sua importância para políticas públicas no Brasil? Entenda o papel dessas instituições**. Brasília, 2020. Disponível em: <<https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/afinal-o-que-e-um-think-tank-e-qual-e-a-sua-importancia-para-politicas-publicas-no-brasil>>. Acesso em: 11 nov. 2020.

FAÉ, R. **Os discursos sobre desenvolvimento como recursos políticos-estratégicos: o Banco Mundial como organização central no campo discursivo do desenvolvimento**: 2009, Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FARIAS, S. **Prorrogado em 4 meses contrato com empresa responsável por passarela em Aquário**. Campo Grande News, Cidades, 31 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.campograndenews.com.br/brasil/cidades/prorrogado-em-4-meses-contrato-com-empresa-responsavel-por-passarela-em-aquario>>. Acesso em: 01 jun. 2021.

FAZITO, M. Modernização Turística: o papel do turismo nos discursos dominantes de desenvolvimento. In: FIGUEIREDO, L. S.; AZEVEDO, F. F.; MENDONÇA, W. R. (orgs). **Perspectivas contemporâneas de análise em turismo**. Belém: Ed. NAEA – UFPA, 2015.

FERREIRA, C.G. O fordismo, sua crise e o caso brasileiro. **Cadernos do CESIT** (Texto para discussão n. 13). Campinas: Unicamp/IE. Campinas, março de 1993.

FLYTOUR GAPNET. **Grupo Flytour**. São Paulo, 2021. Disponível em <https://consolidadora.flytour.com.br/br/grupo-flytour>. Acesso em; 15 de fevereiro de 2021.

GARCIA, F. **Audiência pública discutirá retomada do BID Pantanal nesta terça (27)**. In: Assembleia Legislativa de Mato Grosso. Cuiabá, 2020. Disponível em: <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/32/deputado/audiencia-publica-discutira-retomada-do-programa-bid-pantanal-nesta-terca-feira-27/visualizar>. Acesso em: 12 out. 2020.

GOLDENSTEIN, L. **Repensando a dependência**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

GORINI, A. P. F.; MENDES, E. da F.; CARVALHO, D. M. P. Concessão de serviços e atrativos turísticos em áreas naturais protegidas: o caso do Parque Nacional do Iguaçu. In: **BNDES/Bibliotecas Digital**. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2487>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

GRUPO KRISIS. **Manifesto Contra o Trabalho**. Tradução de Heinz dieter Heidemann e Cláudio Duarte. São Paulo: Cadernos do LABUR, 1999.

G1/MS – **Aquário do Pantanal será lançado oficialmente em Campo Grande**. 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2011/05/aquario-do-pantanal-sera-lancado-oficialmente-em-campo-grande.html>>. Acesso em: 21 mar. 2021.

G1/RS – **Grupo Construcap vence leilão de concessão de parques nacionais no RS e SC**. 2021. Disponível em: < <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/01/11/grupo-construcap-vence-leilao-de-concessao-de-parques-nacionais-no-rs-e-sc.ghtml>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

HAGERSTRAND, T. El terreno propio de la geografía humana. In: CHORLEY, R. J. (org). **Nuevas Tendências en geografía.**: Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1975.

HARVEY, D. A geografia do poder de classes. In: **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005.

HARVEY, D. Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual. In: **GeoBaires, cuadernos de Geografía. Apuntes de geografía y ciencias sociales. Teorías contemporâneas de la Geografía**. UBA-FFyL, Mayo de 2007. Edición, presentación y comentarios Vicente Di Cione.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

HARVEY, D. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Ed. Boitempo, 2013.

HARVEY, D. **JUSTIÇA, NATURALEZA Y LA GEOGRAFIA DE LA DIFERENCIA**. Quito – Ecuador: Editora IAEN Instituto de Altos Estudios Nacionales de Equadm, 2018.

HATTNER, H. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs). **Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise**. 2.Ed. Brasília: Ed. UnB, 2010, p.23-40.

HELLER, A. **O cotidiano e a história**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

HISSA, C. E. V. **A mobilidade das fronteiras**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002.

HOBSBAWM, E. O mundo unificado. In: \_\_\_\_\_. **A era do capital: 1848-1875**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p.67/86.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XX**. Trad. Santarrita, M. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

HOBSBAWM, E. **Da revolução industrial inglesa ao imperialismo**. 6 ed. Trad. Donaldson M. Garschagen. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

IANNI, O. **Estado e capitalismo**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

IMASUL, Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul. **Estrada-parque Piraputanga**, Campo grande, [2000?]. Disponível em: <<https://www.imasul.ms.gov.br/gestao-de-unidades-de-conservacao/unidades-de-conservacao-estaduais/estrada-parque-piraputanga/>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

INFRAERO AEROPORTOS. **Encontre por aeroporto ou cidade**. Brasília: buscador Infraero, 2021. Disponível em <<http://www4.infraero.gov.br/aeroportoS>>. Acesso em: 05 jan. 2021.

ITAIPU BINACIONAL. **DIA HISTÓRICO: ITAIPU DÁ LARGADA À CONSTRUÇÃO DE MAIS UMA PONTE BRASIL-PARAGUAI, AGORA NO MS**, Foz do Iguaçu, 2019, Disponível em <<https://www.itaipu.gov.br/sala-de-imprensa/noticia/dia-historico-itaipu-da-largada-construcao-de-mais-uma-ponte-brasil-paragua>>. Acesso em: 13 mai. 2021.

JESSOP, B. **State Power**. Cambridge: Polity Press, 2008.

KOSIK, K. **A dialética do concreto**. Trad. Célia neves e Alderico Toríbio. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. Trad. Contexto Traduções. São Paulo: Aleph, 2003.

KURZ, R. **Os últimos combates**. 4º ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

LAFARGUE, P. O direito ao ócio. Trad. Manzi, L. In: DE MASI, D. (org). **A economia do ócio**. Rio de Janeiro: Sextane, 2001.

LAGE, B. H. G.; MILONE, P, C. **Turismo na Economia**. São Paulo: Aleph, 2004.

LAZZARINI, S. L. **Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.

LEAL, M. S. Voucher Único de Bonito: A história com final feliz e Bonito para você. **Bonito incomparável.com**, 2019. Disponível em: <<https://bonito-in.com/2019/11/10/voucher-unico-de-bonito/>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

LEFEBVRE, Henri, de L' **Etat, tome I - L' Etat dans le monde moderne**, cap. IX, État de la croissance. Croissance de L' Etat. Trad. Margarida Maria de Andrade. Paris: Union Generale d' Éditions, Col. 10-18, 1976.

LEITE, U. B.; ABREU, S. e JUNQUEIRA, L. O. A política nacional de desenvolvimento regional sob outros olhares. In: STEINBERGER, M. (Org) **Território, agente-atores e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler, 2017, p.171-200.

LEITE, M.N. **Um olhar geográfico sobre o processo de inserção do Hospital Universitário da UFGD no Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2020.

LENCIONE, S. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: **Espaço e debates** – 38. 1994, p. 54-61.

LENCIONE, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. In: **Revista de Geografia Norte Grande** - Santiago, n. 39, p. 7-20, 2008.

LICKORISH, L. J.; JENKINS, C. L. **Introdução ao turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

LIMA, A. M.; OLIVEIRA FILHO, J. C. A. Escala dialética universal-particular-singular: reflexões teórico-metodológicas para a Geografia. In: **ENANPEGE**. Porto Alegre, 12 a 15 de outubro de 2017, p.14474-14485. Disponível em: <[www.enanpege.ggf.br/2017](http://www.enanpege.ggf.br/2017)>. Acesso em: 26 set. 2018.

LIMA, M. A. G. **Projetos de turismo de base comunitária no estado do Rio de Janeiro: Tecendo teias de significados em busca da dimensão cultural**. 2014. Dissertação (Mestrado em psicologia de Comunidades e Ecologia Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

LIMONAD, E. Em busca do paraíso: algumas considerações sobre o desenvolvimento. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**. V.15, nº 1, maio 2013, p.125-138.

LINERA, A. G. La Construcción del Estado: Conferência magistral, Facultad de Derecho, UBA. In: **Documentos para el debate**, CLASCO – Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / IEC – Instituto fr Estudios y Capacitación, Buenos Aires, 2010.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. Trad. Manoel G.G. Seabra. São Paulo: Nobel, 1988.

LOBO, H. A. S.; MORETTI, E. C. A natureza das políticas públicas: ecoturismo e conservação ambiental em Bonito – MS. In: **Observatório de Inovação do Turismo – Revista Acadêmica**. V. 4, nº 1, março de 2009.

LOBO, H. A. S.; MORETTI, E. C. Sustentabilidade Ecológica do Espeleoturismo na Serra da Bodoquena, Mato Grosso do Sul. In: **Revista Turismo em Análise**, V. 20, nº1, 2009.

LUKÁCS, G. **Para uma ontologia do ser social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MACÊDO, M. B. **Quando planos públicos são elaborados por consultorias privadas: o PRODETUR/NE e a terceirização na política pública de turismo**. 2018. Tese (Doutorado) em Geografia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MARTINS, S. Crítica à economia política do espaço. In: DAMIANI, A. L.; CARLOS, A. F. A. E SEABRA, O. C. L. (Orgs) **O espaço no fim do século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999.

MASSARDIER, G. **Politiques et action publiques**. Paris: Armand Colin, 2003.

MASSEY, D. **Pelo Espaço**: uma nova política da espacialidade. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2008.

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Planejamento e de Ciência e Tecnologia. Cenários e estratégias de longo prazo para mato Grosso do Sul. **Cenários Estratégicos de Longo Prazo para Mato Grosso do Sul – MS 2020**. Campo Grande. Sd.

MATO GROSSO, Governo do Estado de. 1º Simpósio Nacional sobre Distritos Industriais. **Anais**. Cuiabá (MT): MIC/Sudeco/Sudam, 09 a 14 de agosto, 1976.

MATO GROSSO DO SUL. Instituto de Estudo e Planejamento de Mato Grosso do Sul. **Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Bolsão**. Campo Grande. Dezembro de 2002.

MATO GROSSO, Governo do Estado de. **Roteiro Travessia do Pantanal será lançado no Rio de Janeiro**. Cuiabá, 2009. Disponível em <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/roteiro-travessia-do-pantanal-sera-lancado-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto-Lei nº 9, de 1 de janeiro de 1979**. Dispõe sobre o Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico, autoriza a criação das entidades que menciona e dá outras providências. Disponível em: <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/26a2a4ce85a5006f04256e8b006e6986?OpenDocument>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Estado de. **Decreto Nº 10.552, de 14 de novembro de 2001**. Institui a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul, aprova seu Estatuto, e dá outras providências. Campo Grande, 2001. Disponível em <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/7473db5b4c2af57704256bfb000b6325?OpenDocument>>. Acesso em: 26 out. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Estado de. **Decreto Nº 10.680, de 4 de março de 2002**. Cria o Programa de Desenvolvimento do Turismo na região do Estado de Mato Grosso do Sul – PRODETUR/SUL – MS; estabelece esquema para seu gerenciamento e dá outras providências. Campo Grande, 2002a. Disponível em <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/472256bf0e1bca1504256c16004c768f?OpenDocument>>. Acesso em: 20 out. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Geopark Bodoquena-Pantanal – FUNDECT**, Campo Grande, [sd]. Disponível em <<https://www.geoparkbodoquenapantanal.ms.gov.br/institucional/sobre/>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **PRODETUR/SUL-MS: programa de desenvolvimento do turismo no Sul do Brasil/Perfil da Área Turística Serra da**

**Bodoquena-MS.** Campo Grande: SEMACT – Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo de Mato Grosso do Sul, 2002b.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing - Polo Bonito-Serra do Bodoquena: Produto 2 – Diagnóstico da Situação e do mercado potencial, objetivos e estratégias e oficina participativa.** Campo Grande: SEPROTUR/PRODTUR/FUNDTUR, 2011. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Produto-2-An%C3%A1lise-e-diagnostico.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Estado de. **Decreto Nº 11.717, de 3 de Novembro de 2004.** Dá nova redação ao Estatuto da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul - FUNDTUR, aprovado pelo Decreto nº 10.552, de 14 de novembro de 2001, e dá outras providências. Campo Grande, 2004. Disponível em <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/ca0f3a20dc81b03d04256f490073c15d?OpenDocument&Highlight=2,Fundtur%20>>. Acesso em: 25 out. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Estado de. **Decreto-Lei Nº 12.995, de 17 de maio de 2010.** Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul (PRODETUR/NACIONAL-MS), e dá outras providências. Campo Grande 2010a. Disponível em <<http://aacpdappls.net.ms.gov.br/appls/legislacao/secoge/govato.nsf/1b758e65922af3e904256b220050342a/bd81a22968537bd70425772700406a88?OpenDocument>>. Acesso em: 15 out. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/SERRA DA BODOQUENA: Produto 1b – Avaliação do Grau de implementação/efetividade do PDITS elaborado, Justificativa da Seleção da Área Turística, Formulação dos Objetivos do PDITS, Oficina Marco Lógico.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR/PRODETUR/FUNDTUR, 2010b. Disponível em <<http://www.semagro.ms.gov.br/plano-de-desenvolvimento-integrado-do-turismo-sustentavel-pdits-serra-da-bodoquena/>>. Acesso em: 14 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/SERRA DA BODOQUENA: Produto 4 – PLANO DE AÇÃO – Seleção de Procedimentos, Ações e Projetos.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2010c. Disponível em <[http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/PDITS\\_SERRA\\_Produto4\\_291210.pdf](http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/PDITS_SERRA_Produto4_291210.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/POLO CAMPO GRANDE E REGIÃO: Produto 1b – Resultado das Atividades.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2010d. Disponível em <<file:///E:/Meus%20Documentos/Desktop/CAP%C3%8DTULO%20IV/polo%20Campo%20Grande/PRODUTO-1B-CAMPO-GRANDE.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/POLO CAMPO GRANDE E REGIÃO / Relatório: Análise – Diagnóstico Estratégico da Área e das Atividades.** Campo Grande: Secretaria de

Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2010e. Disponível em < <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/PRODUTO-2-25-nov-2010-versao-final.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/Polo Campo Grande e Região / Plano de Ação: Seleção de Procedimentos, Ações e Projetos. FEEDBACK: Acompanhamento e Avaliação.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2010f. Disponível em < [http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Produto-4-PLANO\\_DE\\_A%C3%87%C3%83O\\_CG\\_281210.pdf](http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Produto-4-PLANO_DE_A%C3%87%C3%83O_CG_281210.pdf)>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS/Polo Campo Grande e Região: Relatório versão final.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2012. Disponível em < [http://www.observatorioturismo.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PDITS\\_DO\\_POLO\\_CAMPO\\_GRANDE\\_E\\_REGIAO-2012.pdf](http://www.observatorioturismo.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/07/PDITS_DO_POLO_CAMPO_GRANDE_E_REGIAO-2012.pdf)> Acesso em: 15 fev. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing – Polo Bonito/Serra da Bodoque: Versão Final.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2014. Disponível em < <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/05/Plano-de-Marketing-Polo-Bonito-e-Serra-da-Bodoquenna.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing – Polo Bonito/Serra da Bodoque: Produto 2 – Diagnóstico da situação e do mercado potencial, objetivos e estratégias e oficina participativa.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2011. Disponível em < <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Produto-2-An%C3%A1lise-e-diagnostico.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing – Polo Bonito/Serra da Bodoque: Produto 3 – Plano de Ações e seus Indicadores de acompanhamento.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo/SEPROTUR, 2014. Disponível em < <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Produto-3-Plano-de-A%C3%A7%C3%B5es-e-seus-Indicadores-de-Acompanhamento.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **PRODETUR NACIONAL/MS. Polo Serra da Bodoquena. Avaliação ambiental estratégica do PRODETUR nacional no estado de Mato Grosso do Sul: Polo Serra da Bodoquena.** Mato Grosso do Sul: Escritório PRODETUR/MS, 2014.

MATO GROSSO DO SUL, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar. **PRODETUR Nacional/MS: Programa de Desenvolvimento do Turismo no Estado do Mato Grosso do Sul.** [Campo Grande]: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar/SEMAGRO, 2017a. Disponível em: <<http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/O-PROGRAMA.pdf>> Acesso em: 23 jan. 2018.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing de Campo grande e Região Caminho dos Ipês: Produto 2 – Análise e Diagnóstico da Situação atual e do Mercado Potencial, definição de Objetivos e Estratégias.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar/SEMAGRO, 2017b. Disponível em < Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar/SEMAGRO>. Acessado: Acesso em: 21 mar. 2020.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Plano de Marketing de Campo grande e Região Caminho dos Ipês: Produto 6 – Versão Final.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar/SEMAGRO, 2017c. Disponível em <[http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/PL\\_MKT\\_CG\\_P6vs01.pdf](http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/PL_MKT_CG_P6vs01.pdf)>. Acessado: Acesso em: 21 mar. 2020.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Apresentação PRODETUR Nacional/Unidade de Coordenação de Projeto.** Campo Grande: Secretaria de Estado de Cultura Turismo, Empreendedorismo e Inovação/SECTEI, 2017c. Disponível na Internet via correio eletrônico: hbrun@semagro.ms.gov.br via solicitação por ligação. Em 12/02/2021.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Asfalto da Estrada do Curê beneficia Bodoquena e o Pantanal como rota de turismo do Mercosul,** Campo Grande, 2019. Disponível em <<http://www.ms.gov.br/asfalto-da-estrada-do-cure-beneficia-bodoquena-e-o-pantanal-como-rota-de-turismo-do-mercosul>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Com investimentos do Estado aeroporto de Bonito retoma voos e projeta novas conexões ao destino.** Campo Grande, 2020. Disponível em < <http://www.ms.gov.br/com-investimentos-do-estado-aeroporto-de-bonito-retoma-voos-e-projeta-novas-conexoes-ao-destino/>>. Acesso em: 5 jan. 2021.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Na fase final de certames, Aquário abre a penúltima licitação para terminar a obra.** Campo Grande, 2021a. Disponível em < <http://www.ms.gov.br/na-fase-final-de-certames-aquario-abre-a-penultima-licitacao-para-terminar-a-obra/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

MATO GROSSO DO SUL, Governo do Estado de. **Publicado Edital para construção da ponte sobre o Rio Paraguai entre Porto Murtinho e Carmelo Peralta.** Campo Grande, 2021. Disponível em < <http://www.ms.gov.br/publicado-edital-para-construcao-da-ponte-sobre-o-rio-paraguai-entre-porto-murtinho-e-carmelo-peralta/>>. Acesso em: 10 abri. 2021b.

MELAZZO, E. S. Problematizando o conceito de políticas públicas: Desafios à análise e à prática do planejamento e da gestão. In: **Tópos.** Presidente Prudente, v. 4, p. 9-32, 2010.

MELGAREJO, M. M. **A Agenda do Banco Interamericano de Desenvolvimento para a Educação: um estudo do acordo com a Rede Municipal de Educação de Florianópolis.** 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

MELO, V. A. **Introdução ao Lazer.** São Paulo: Manole, 2003.

MÉSZÁROS, I. **Para Além do Capital.** Trad. Paulo César Castanheira. 1º ed. São Paulo: Boitempo/Editora da Unicamp, 2002.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Organograma do Ministério do Turismo.** 7 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional/organograma.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Mapa do Turismo Brasileiro.** 26 de maio de 2015b. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html>> Acesso em: 20 de maio de 2018.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Dados e Abertos: Índice de Competitividade.** 03 de Set. de 2018. Disponível em < <http://dados.turismo.gov.br/indice-de-competitividade>>. Acesso em: 22 abril 2021.

MORETTI, E. C. O ideário da sociedade ocidental sobre natureza e o conceito de desenvolvimento sustentável. In: **Revista de Geografia** (3). Dourados, AGB, maio-agosto 1996, p.15-28.

MORETTI, E. C. **Pantanal, Paraíso Visível e Real Oculto: Espaço Local e o Global.** 2000. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2000.

MORETTI, E. C. Políticas públicas e regionalização no Centro-Oeste brasileiro pela e para a atividade turística. In: **Anais do X Encontro de Geografia da América Latina**, USP, São Paulo, 2005, p.9846-9854.

DE MOURA, E. F. S. **Políticas públicas e instâncias de governança turística: um estudo no pólo Seridó potiguar no período de 2003 a 2014.** 2016. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

MUMBACH DA SILVA, C. L. **As epistemologias fundantes das políticas públicas de turismo do Rio Grande do Sul.** 2017. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

NORONHA, D. P.; FERREIRA, S. M. Revisões de literatura. In: SANTOS, C. B.; CONDÓN, B. V. e KREMEER, J. (org). **Fontes de informações para pesquisadores e profissionais.** Belo Horizonte: UFMS, 2000.

NOVAES, A. L. **Política de Indução ao Transporte Aéreo Regional, Desenvolvimento e Integração em Mato Grosso do Sul.** 2019. Tese (Doutorado em Geografia) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

OBSERVATÓRIO DE TURISMO DE MS. **Resumo da Série Histórica Turismo MS 2007 – 2019**. Observatório de Turismo de MS, Campo Grande, [entre 2019 e 2020]

OLIVA, J. T. O espaço geográfico como componente social. In :**Terra Livre**, São Paulo: AGB, n. 17. 2º semestre/2001, p. 25-48.

OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor**. Petrópolis (RJ): Vozes, 1998.

OLIVEIRA, M. S.; MARQUES, H. R. Estrada Parque Pantanal: Comunidades, Solidariedade e Desenvolvimento. In: **Revista Semiose**. Campo Grande, v. 10, n. 02, 2016.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92>>.pdf. Acesso em: 20 nov. 2018.

OSÓRIO, J. **O Estado no centro da mundialização: a sociedade civil e o tema do poder**. 1a.ed. São Paulo, SP: Outras Expressões, 2014.

PALERMO, P.R.A.; GARCIA NETO, L.R. e CRUZ, P.J.P. Políticas públicas para o desenvolvimento do turismo em Mato Grosso. In: **Espacio y Desarrollo** N° 19, 2007, p.105-118.

PANROTAS. **Trade comemora o primeiro ano de fusão Reux Advence**, 2013. Disponível em: <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2013/04/trade-comenta-o-primeiro-ano-de-fusao-rextur-advance\\_86873.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2013/04/trade-comenta-o-primeiro-ano-de-fusao-rextur-advance_86873.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **Rextur tem novo logo e celebra 40 anos e 2 de fusão**. 2014. Disponível em <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2014/03/rextur-tem-novo-logo-e-celebra-40-anos-e-2-de-fusao\\_98902.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2014/03/rextur-tem-novo-logo-e-celebra-40-anos-e-2-de-fusao_98902.html)>. Acesso em: 19 fev. 2021.

PANROTAS. **CVC anuncia compra da B2W/Submarino Viagens**. 2015. Disponível em <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2015/05/cvc-anuncia-compra-da-b2w-submarino-viagens\\_114685.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2015/05/cvc-anuncia-compra-da-b2w-submarino-viagens_114685.html)>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PANROTAS. **CVC compra Experimento intercâmbio por 41 milhões**. 2016. Disponível em <[http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/operadoras/2016/12/cvc-compra-experimento-intercambio-por-r-41-milhoes\\_142975.html](http://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/operadoras/2016/12/cvc-compra-experimento-intercambio-por-r-41-milhoes_142975.html)>. Acesso em: 19 fev. 2021.

PANROTAS. **CVC surpreende e compra 100% da Reux Advence**. 2017a. Disponível em: <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2017/06/cvc-surpreende-e-compra-100-da-rextur-advance\\_147640.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/consolidadoras/2017/06/cvc-surpreende-e-compra-100-da-rextur-advance_147640.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **Visual Turismo agora é parte do grupo CVC**. 2017b. Disponível em: <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2017/11/visual-turismo-agora-e-parte-do-grupo-cvc\\_151132.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2017/11/visual-turismo-agora-e-parte-do-grupo-cvc_151132.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **CVC adquire Grup Trend por R\$ 258 milhões; saiba os detalhes**. 2017c. Disponível em <[https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2017/05/cvc-adquire-grupo-trend-por-r-258-milhoes-saiba-os-detalhes\\_146282.html](https://www.panrotas.com.br/noticia-turismo/mercado/2017/05/cvc-adquire-grupo-trend-por-r-258-milhoes-saiba-os-detalhes_146282.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **Comprou de novo: CVC Corp adquire três empresas na Argentina.** 2018. Disponível em <[https://www.panrotas.com.br/mercado/operadoras/2018/09/comprou-de-novo-cvc-adquire-tres-empresas-na-argentina\\_158502.html](https://www.panrotas.com.br/mercado/operadoras/2018/09/comprou-de-novo-cvc-adquire-tres-empresas-na-argentina_158502.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **CVC Corp Compra Esferatur com aprovação do CADE.** 2019. Disponível em <[https://www.panrotas.com.br/mercado/consolidadoras/2019/02/cade-aprova-compra-da-esferatur-pela-cvc-corp\\_162040.html](https://www.panrotas.com.br/mercado/consolidadoras/2019/02/cade-aprova-compra-da-esferatur-pela-cvc-corp_162040.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PANROTAS. **Ranking: as maiores distribuidoras de viagens do Brasil.** 2020. Disponível em: <[https://www.panrotas.com.br/mercado/distribuicao/2020/03/ranking-as-maiores-distribuidoras-de-viagens-do-brasil\\_172121.html](https://www.panrotas.com.br/mercado/distribuicao/2020/03/ranking-as-maiores-distribuidoras-de-viagens-do-brasil_172121.html)>. Acesso em: 20 fev. 2021.

PEITER, P.C. et al. Espaço geográfico e epidemiologia. In: BRASIL. **Abordagens espaciais em políticas públicas.** Brasília: Ministério da Saúde/Fiocruz, p.11-42, 2006.

PEREIRA, C. H. **O desenvolvimento e o planejamento público do turismo em Mato Grosso do Sul.** 2016. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos) – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, 2016.

PETROCCHI, M.; BONA, A. **Agências de Turismo: planejamento e gestão.** São Paulo: Futura, 2003.

PIERI, V. S. G.; PANOSSO NETTO, A. Turismo internacional: fluxos, destinos e integração regional. In: **Coleção Comunicação e Políticas Públicas**, vol. 13, Boa Vista: Editora da UFRR, 2015.

PIMENTEL, M. P. C. **Políticas públicas de educação em turismo na América Latina: um estudo comparado de Argentina, Brasil e México.** 2016. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2016.

POULANTZAS N. **Estado poder e socialismo.** São Paulo: Graal, 2000.

POZZER, M. R. O. **Políticas públicas para o patrimônio cultural na América Latina: a experiência brasileira e equatoriana e o papel do Banco Interamericano de Desenvolvimento.** 2011. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

PPI – PROGRAMA DE PARCERIAS DE INVESTIMENTOS. **Filtro de Projetos em andamento: Parques Nacionais.** Brasília, Ministério da Economia, 2021. Disponível em: <<https://www.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e/Parques%20Nacionais/m//r/>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

QUAGLIO, G. M. e PAIVA, C. C de. A questão regional e o BNDES: uma análise da conformidade entre a atuação do Banco e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). In: **Economia e Sociedade.** Campinas, v. 26, n. 2 (60), p. 337-368, ago. 2017.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L.M. O Estado da Arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. In: **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012.

RAMOS, S. da R. **Copa do Mundo da FIFA 2014 no Brasil: da regulação do Território as ações voltadas ao turismo**. 2019. (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019.

REBÊLO JUNIOR, M. **O Desenvolvimento Sustentável: A Crise do Capital e o Processo de Recolonização**. 2002. (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR. (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011, p.177-238.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RIBEIRO, A.C. T. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Org.). **Brasil século XXI – por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas**. Rio de Janeiro: Marx Limonad, 2015.

RIBEIRO, R. M. **Sistema de Planejamento do Turismo - Proposição de uma ferramenta de Planejamento turístico e setorial com foco em Guaratuba**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Paraná, Curitiba, 2011.

RODRIGUES, A. B. Percalços do planejamento turístico: o PRODETUR-NE. In: **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3ed. São Paulo: Hucitec, 2001, p.147-162.

RODRIGUES, A. M. Manejo integrado, risco e vulnerabilidade social: evitar tragédias, corrigir problemas?. In: **X EGAL – Encontro de Geógrafos da América Latina, 20/25 de março de 2005, USP/SP. Mesa redonda**. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/258230544/Arlete-Manejo>>. Acesso em: 23 mai. 2020.

SÁ, L. de. **Introdução à teoria do Estado**. A importância do Estado. Noção Preliminar. Lisboa: Caminho, 1986.

SABER, E; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo, Boitempo, 2010.

SAMPAIO, C. A. C. Turismo como Fenômeno Humano: princípios para pensar a ecossocioeconomia do turismo e sua prática sob a denominação turismo comunitário. In: **Turismo em Análise**, USP – ECA, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 148 – 165, 2007.

SÁNCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação ambiental no Brasil?. In: **Estudos Avançados**, Instituto de Estudos Avançados – USP, São Paulo, vol. 31, n. 89, 2017.

SANSOLO, D. G; CRUZ, R. C. A. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. In: **Caderno Virtual de Turismo**, UFRJ, Rio de Janeiro, vol. 3, n. 4,

SANTANA, J. V. **Banco Interamericano de Desenvolvimento e Política Urbana no Município de Belém: Tensões e Compatibilidades no Modelo de Gestão de Cidades e no**

**Discurso da Participação Social.**2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SANTOS, B. de S. **Do desenvolvimento alternativo às alternativas de desenvolvimento.** Palestra de *Aula magistral* na Universidade de Coimbra em 16 de maio de 2014. Vídeo disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=AJsYGIkc5Dc>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

SANTOS, D. Estado nacional e capital monopolista. In: **Revista Terra Livre**, nº 1, ano 1, 1986, São Paulo: AGB, p. 53-61.

SANTOS, E. T. *et al.* Proposta Metodológica de Avaliação do Potencial Paisagístico Para Uso Turístico-Recreativo na Área de Proteção Ambiental (APA) - Estrada Parque Piraputanga/MS. In: **Revista Ateliê do Turismo**. Campo Grande/MS, v. 1, n. 1, ago – dez 2017.

SANTOS, M. **Economia espacial: críticas e alternativas.** São Paulo: Hucitec, 1979.

SANTOS, M. **Técnica, Espaço, Tempo. Globalização e Meio Técnico-Científico Informacional.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. In: **Da totalidade ao lugar.** São Paulo: Edusp, 2005. p. 21-41.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção.** 4.ed. 2 reimpr - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e Alternativas.** São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão.** 7, ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas públicas; coletânea v.1.** Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SCHERMA, M. A. **A Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento no Brasil (1959 – 20206).** 2007, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SEABRA, M.; GOLDENSTEIN, L. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização. In: **Revista do Departamento de Geografia.** (1), São Paulo: USP, 1982.

SEMAGRO – MS. **Organograma de Estrutura Básica da Secretaria de Estado e Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Produção e Agricultura Familiar (SEMAGRO),** Campo Grande, 2019. Disponível em < <http://www.semagro.ms.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/DECRETO-15.174-ORGANOGRAMA-4.pdf> > Acesso em: 09 de maio 2020.

SENRA, K. V. **Políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil: uma análise comparada dos períodos pós-guerra (1945-1964), pós-golpe militar (1964-1988) e pós-Constituição Federal de 1988 (1988-2009)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SILVA, A. C. As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de (org). **O Espaço Interdisciplinar**. Nobel, São Paulo, 1986.

SILVEIRA, M. L. Um país, uma região. Fim de século e modernidade na Argentina. Palestra proferida na Pós-Graduação em Geografia/FCT, em 17 de junho de 1998. In: **Revista Formação (ONLINE)**, FCT/UNESP, Presidente Prudente, v. 1, n. 6, p. 65 - 74. 1999a.

SILVEIRA, M. L. Uma Situação Geográfica: do método à metodologia. **Revista Território**. v. 4, n. 6, p. 21–28, 1999b.

SILVEIRA, M. L. A região e a invenção da viabilidade do território. In: SOUZA, M.A. **Território brasileiro – usos e abusos**. Campinas: Edições Territorial, 2003, p.408/416.

SILVEIRA, M. L. Escala geográfica: da ação ao império?. In: **Terra Livre**, Goiânia, v. 2, n. 23, p. 87-96, 2004.

SILVEIRA, M. L. Tiempo y espacio en geografía: dilemas y reflexiones. In: **Revista de Geografía Norte Grande**, 2013, p. 9 – 29.

SCHUTTE, G.R. Nova dinâmica das empresas transnacionais. In: **São Paulo em perspectiva**. 12(2), 1998, p.54-63.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. V; LOUREIRO, I. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** [S.l: s.n.], 2016.

SOARES PONTES, B. M. Reorganização dos espaços mundiais após a Segunda Grande Guerra (1945/1979). In: **Boletim Paulista de Geografia**. Nº 58. São Paulo: AGB, set. 1981, p.87-120.

SOARES, L. T. R. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. 1995. Tese (Doutorado em Economia) Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1995.

SOARES, H.V. **A incorporação subordinada do Centro-oeste ao capitalismo brasileiro: uma interpretação histórica**. 2013. Dissertação (Mestrado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SORIANO, A. J. S. **Estrada-Parque: proposta para uma definição**. 2006. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2006.

SOUSA, J. A Invisibilidade da Luta de Classes ou a Cegueira dos Economistas. In \_\_\_\_\_ BARTELT, D. D. (Org). **A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2013.

SOUZA, A. O. **A estratégia dos distritos industriais como instrumento de desenvolvimento regional e a sua aplicabilidade em Mato Grosso do Sul**. São Paulo: USP, Doutorado em Geografia, 2002.

SOUZA, A. O. **Mato Grosso do Sul no contexto dos novos paradigmas de integração e desenvolvimento nacional**. Dourados: Ed. UFGD, 2008.

SOUZA, M. L. A teorização sobre o desenvolvimento em uma época de fadiga teórica, ou: sobre a necessidade de uma teoria “aberta” do desenvolvimento sócio-espacial. In: **Revista Território** 1(1), 1996, p.5-22.

SOUZA, J. B. A. de. **Existir e Resistir: as geografias das comunidades quilombolas no município de Corumbá – MS**. 2021. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021.

TELES, R. M. S; PIERI, V. S; OLIVEIRA, F. **Turismo e Política externa brasileira: de Vargas a Dilma**. Bela Vista: UFRR, 2016.

TRENTIN, F; FRATUCCI, A. C. Política Nacional de Turismo no Brasil: da Municipalização à Regionalização. In: **Tourism & Management Studies**, Universidade do Algarve Faro, Portugal, v. 1, p.839-848, 2011.

TRINDADE, G. A. Globalização, Redes e Relação Mundo – Lugar: Insistindo em um Debate ainda não Esgotado na Geografia. In: **Revista GEONORDESTE**, São Cristóvão/SE, ano XX, n.1, 2009.

TEIXEIRA, A.; ELTERMANN, E. E. **Agenciamento e transporte**. Indaial: Uniasselvi, 2012.

TCE/MS – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **A Retomada do Aquário do Pantanal**. Campo Grande, 2019. Disponível em <<http://www.tce.ms.gov.br/noticias/detalhes/5383/a-retomada-do-aquario-do-pantanal>>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TOMELIN, C. A. **Mercado de Agências de Viagens e Turismo: como competir diante de novas tecnologias**. São Paulo: Editora Aleph, 2001.

UEMS – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Estudos sobre a Rota Bioceânica serão realizados pelo CRIE**. Dourados, 2017. Disponível em: <<http://www.uems.br/noticias/detalhes/estudos-sobre-a-rota-bioceanica-serao-realizados-pelo-crie-174541>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

UEMS – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. **"UEMS na ROTA" se destaca como estratégico para o Conesul Latino-Americano**. Dourados, 2020. Disponível em: <<http://www.uems.br/noticias/detalhes/uems-da-rota-se-destaca-como-projeto-estrategico-para-o-conesul-201809>>. Acesso em: 10 mai. 2021.

UNA-SUS – Sistema Universidade Aberta o SUS. **Organização Mundial de Saúde declara pandemia mundial: Mudança de classificação obriga países tomarem medidas preventivas** – Brasília, 2020.

UNITED NATION. **Industrial estates: policies, plans and progress** – A comparative analysis of international experience. New York, 1966.

VALOR ECONÔMICO, Empresas. **Cade aprova compra da Almodo, do Iberostar, pela Submarino.** 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2019/10/15/cade-aprova-compra-da-almundo-do-iberostar-pela-submarino.ghtml>>. Acesso em: 23 fev. 2021.

VIANA, L.; FONSECA, F. Impactos Sociais e Econômicos da Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas Políticas Públicas. In: **Cadernos do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro, v. 6, n.9, 2013.

VIOLIN F. L.; ALVEZ, G. L. Da pesca ao natural: trajetória do turismo em Mato Grosso do Sul (1979 a 2015). In: **Sustentabilidade em Debate**, UNB, Brasília, DF. V.8, n.2 p.130-146, 2017.

VIZÚ, G. C. **A abordagem do desenvolvimento territorial no Território da Grande Dourados (MS): aproximações e distanciamentos entre o PRONAT e o PTC.** 2019, Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019.

WERNER, D.; HIRT, C. Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. In: **Urbe – Rev. Bras. Gest. Urbana.** Curitiba, V. 13, 2021.

WTTC; OXFORD ECONOMICS. **Travel & Tourism: Global Economic Impact & Trends 2020.** Reino Unido, 2020a.

WTTC; OXFORD ECONOMICS. **Brasil, 2020 Annual Research: Key Highlights.** Reino Unido, 2020b.

*ANEXOS*



*APÉNDICE*

## APÊNDICE

### Apêndice 01: Quadro de Categorias de Empregos CNAE 9.5 Relacionadas ao turismo de acordo com o MTur

CNAE 9.5	Nomenclatura 9.5
49.12-4	Transporte metroferroviário de passageiros
49.22-1	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, com itinerário fixo, intermunicipal, interestadual e internacional
49.29-9	Transporte rodoviário coletivo de passageiros, sob regime de fretamento, e outros transportes rodoviários não especificados anteriormente
49.50-7	Trens turísticos, teleféricos e similares
50.22-0	Transporte por navegação interior de passageiros em linhas regulares
50.91-2	Transporte por navegação de travessia
50.99-8	Transportes aquaviários não especificados anteriormente
51.11-1	Transporte aéreo de passageiros regular
51.12-9	Transporte aéreo de passageiros não-regular
55.10-8	Hotéis e similares
55.90-6	Outros tipos de alojamento não especificados anteriormente
56.11-2	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação e bebidas
56.12-1	Serviços ambulantes de alimentação
77.11-0	Locação de automóveis sem condutor
77.21-7	Aluguel de equipamentos recreativos e esportivos
79.11-2	Agências de viagens
79.12-1	Operadores turísticos
79.90-2	Serviços de reservas e outros serviços de turismo não especificados anteriormente
90.01-9	Artes cênicas, espetáculos e atividades complementares
90.02-7	Criação artística
91.02-3	Atividades de museus e de exploração, restauração artística e conservação de lugares prédios históricos e atrações similares
91.03-1	Atividades de jardins botânicos, zoológicos, parques nacionais, reservas ecológicas e áreas de proteção ambiental
92.00-3	Atividades de exploração de jogos de azar e apostas
93.19-1	Atividades esportivas não especificadas anteriormente
93.21-2	Parques de diversão e parques temáticos
93.29-8	Atividades de recreação e lazer não especificadas anteriormente

FONTE: MINISTÉRIO DO TURISMO (2020). Organização: BUSCIOLI, R.