



Vol. 10, Nº 23 (diciembre / dezembro 2017)

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DO TURISMO COMO FATOR IMPULSIONADOR DO DESENVOLVIMENTO DE MATO GROSSO DO SUL ¹

Cristina Horst Pereira²

Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
cristinahorst@gmail.com

Dores Cristina Grechi³

Professora/pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.
Doutora em Economia do Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
cgrechi@uol.com.br

Eliana Lamberti⁴

Docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS)
Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
eliana@uems.br, lililamberti@hotmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Cristina Horst Pereira, Dores Cristina Grechi y Eliana Lamberti (2017): "As políticas públicas do turismo como fator impulsionador do desenvolvimento de Mato Grosso do Sul", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 23 (diciembre / dezembro 2017). En línea:
<http://www.eumed.net/rev/turydes/23/mato-grossosul.html>

RESUMO

Este trabalho trata da hipótese do turismo como estratégia de desenvolvimento, sendo a problematização pautada no diagnóstico de que o Estado de Mato Grosso do Sul nasce sob a égide do planejamento público para o agronegócio, ainda que consolidado enquanto destino turístico. Tal diagnóstico provoca a discussão do turismo como alternativa de desenvolvimento no planejamento público estadual. Propõe-se investigar os objetivos governamentais para o turismo e discutir as abordagens do planejamento público à luz das teorias do desenvolvimento no MS, a partir da análise de planos e programas estaduais de turismo. Metodologicamente apresenta-se a revisão teórica que instrumentaliza a pesquisa qualitativa pautada na análise documental e bibliográfica. Os resultados apontam que o objetivo primordial do governo estadual para o turismo é o desenvolvimento (enquanto crescimento) econômico, cenário resultante da inexistência de uma política oficial e específica para o turismo, contribuindo para a realização de ações pontuais que não resultam de um planejamento da atividade em médio e longo prazo.

¹ Artigo que apresenta parte dos resultados da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos Locais da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS apresentada no ano de 2016 e intitulada "O desenvolvimento e o planejamento público do turismo em Mato Grosso do Sul".

² Turismóloga pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS (2006), Economista pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD (2015), Especialista em Gestão Pública e Privada do Turismo (2014) e Mestre em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS (2016).

³ Graduada em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (1998), Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília - UNB (2002) e Doutora em Economia do Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2011). Professora/pesquisadora da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Líder do Grupo de Pesquisa Turismo: Planejamento, Gestão e Desenvolvimento/PLANGEDTur.

⁴ Economista pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Mestre em Desenvolvimento Regional pela UFMS e Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Docente efetiva da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e membro dos grupos de pesquisa: Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço (CADEF/UFMS) e Planejamento, Gestão e Desenvolvimento do Turismo (PLANGEDTur/UEMS).

PALAVRAS-CHAVE: planejamento público, abordagens do desenvolvimento, cenários do turismo, políticas públicas, desenvolvimento regional.

Classificação JEL: O21 - Planning Models; Planning Policy

ABSTRACT

This work deals with the hypothesis of tourism as a development strategy, and the problem is based on the diagnosis that the State of Mato Grosso do Sul is born under the aegis of public planning for agribusiness, although consolidated as a tourism destination. Such a diagnosis provokes the discussion of tourism as an alternative for development in state public planning. It is proposed to investigate the governmental objectives for tourism and to discuss public planning approaches in light of development theories in MS, based on the analysis of state tourism plans and programs. Methodologically presents the theoretical revision that instrumentalizes the qualitative research based on the documentary and bibliographic analysis. The results indicate that the primary objective of the state government for tourism is economic development (as growth), a scenario resulting from the inexistence of an official and specific tourism policy, contributing to the accomplishment of specific actions that do not result from an activity in the medium and long term.

KEY-WORDS: Public planning, development approaches, tourism scenario, public policies, regional development.

RESUMEN

Este trabajo trata de la hipótesis del turismo como estrategia de desarrollo, siendo la problematización pautada en el diagnóstico de que el Estado de Mato Grosso do Sul nace bajo la égida del planeamiento público para el agronegocio, aunque consolidado como destino turístico. Tal diagnóstico provoca la discusión del turismo como alternativa de desarrollo en la planificación pública estadual. Se propone investigar los objetivos gubernamentales para el turismo y discutir los enfoques de la planificación pública a la luz de las teorías del desarrollo en el MS, a partir del análisis de planes y programas estatales de turismo. Metodológicamente se presenta la revisión teórica que instrumentaliza la investigación cualitativa pautada en el análisis documental y bibliográfico. Los resultados apuntan que el objetivo primordial del gobierno estatal para el turismo es el desarrollo (como crecimiento) económico, escenario resultante de la inexistencia de una política oficial y específica para el turismo, contribuyendo a la realización de acciones puntuales que no resultan de una planificación de la planificación actividad a medio y largo plazo.

PALABRAS CLAVE: planificación pública, enfoques del desarrollo, escenarios del turismo, políticas públicas, desarrollo regional.

1. Introdução

Várias são as possibilidades de conceituar o turismo uma vez que o mesmo envolve uma complexa inter-relação entre seus produtos, serviços, infraestrutura e agentes. Ademais, tais elementos combinam a prática social, baseada em fatores culturais e históricos ao ambiente natural onde ocorre. Essa complexa dinâmica dá origem ao “produto turístico” que é o resultado da agregação dos recursos naturais e culturais aos serviços produzidos pelas empresas. Cabe ressaltar a diferenciação existente entre os recursos turísticos, que tratam dos elementos disponíveis ou com potencialidade para exploração turística e o produto em si, que resulta do misto de equipamentos e serviços agregados aos recursos, prontos para serem ofertados ao turista.

Portanto, a oferta turística refere-se ao conjunto de bens e serviços turísticos que as empresas conseguem oferecer em determinado período. Trata-se de elementos que isoladamente possuem utilidade para outras áreas e apenas quando agrupados passam a compor a matéria turística. Assim, fazem parte do produto turístico os atrativos, meios de hospedagem, serviços de alimentação, agenciamento, transportes, locação de veículos, equipamentos, entretenimento, eventos, marketing, comércio turístico e outros itens que atuam indiretamente na conformação da atividade.

Sob a perspectiva do crescimento econômico, o turismo pode se tornar vetor em virtude dos objetivos econômicos da própria atividade. Estas preveem a maximização dos lucros das empresas envolvidas e a potencialização dos impactos diretos e indiretos das despesas turísticas. Ou seja, os gastos com bens e serviços da atividade turística, que envolve diversos segmentos, são capazes de proporcionar a geração de postos de trabalho diretos e indiretos que impulsionam toda a economia local. É possível, entretanto, ir além do economicismo ao afirmar que o turismo pode tornar-se um expressivo setor da economia de modo a contribuir para a superação da condição de pobreza local quando aliado à aplicação das estratégias de desenvolvimento regional.

Os dados oficiais confirmam a importância do setor turístico. Para o Ministério do Turismo (Mtur) e com base em informações da Organização Mundial do Turismo (OMT), cerca de 6 a 8% do total de postos de trabalho gerados no mundo ocorre em função do turismo (BRASIL, 2014b). O mesmo estudo traz informações da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica (FIPE), que afirma ser o turismo uma atividade intensiva em mão de obra, demandante de baixo teor de investimento para a geração de trabalho se comparado com outras atividades econômicas. Dados do Conselho Mundial de Viagens e Turismo (WTTC) informados pelo Ministério do Turismo (BRASIL, 2014a), afirmam que em 2013, a soma das atividades turísticas brasileiras diretas, indiretas e induzidas⁵ corresponderam a 9,2% do PIB nacional, o que equivaleu a US\$ 205,6 bilhões, sendo estas as responsáveis pela geração de aproximadamente 8,4 milhões de postos de trabalho. Quando consideradas apenas as atividades diretas, segundo o mesmo estudo, os números ainda se mantêm expressivos, pois são responsáveis por 3,5% do PIB nacional, respondendo por US\$ 77,6 bilhões e pela geração de 3 milhões de novos postos de trabalho. Estes números conferiram ao Brasil o sexto lugar dentre as economias do turismo no mundo; ranking liderado pelos Estados Unidos, com renda de aproximadamente US\$ 1,4 trilhões, seguido pela China, com seus US\$ 850,1 bilhões de receita anual (BRASIL, 2014a).

A geração de divisas decorrentes da atividade turística depende diretamente do fluxo de visitantes no país e do desencadeamento econômico que estas visitas proporcionam. O desembarque de turistas em solo nacional, como informado pelo Mtur, apresentou uma retração em 2013, pois em 2000 o Brasil era o destino de 34,95% (5,3 milhões de pessoas) da demanda internacional da América Latina, enquanto que em 2013, este percentual caiu para 21,11% (5,8 milhões de pessoas) (BRASIL, 2013). A modificação do cenário conjuntural internacional e nacional (leia-se recessão econômica), obviamente afeta diretamente o setor uma vez que o mesmo não se caracteriza pela oferta de bens e serviços de primeira necessidade.

Neste sentido e considerando a hipótese de que o turismo pode ser tratado como estratégia de desenvolvimento, a problematização que embala as próximas páginas pauta-se na ideia de que o Estado de Mato Grosso do Sul nasce sob a égide do planejamento público para o agronegócio

⁵ Segundo Boratti e Rocha (2008) podemos resumir os três itens em: atividades diretas: refere-se aos fornecedores de bens e serviços turísticos como hospedagem. Atividades indiretas: envolve os equipamentos e prestadores de serviços turísticos a fim de atender o aumento da demanda, como por exemplo os serviços de transporte, que servem tanto aos turistas quanto à população local. Atividades induzidas: refere-se à renda gerada a partir da dinamização dos fatores produtivos que resultam no aumento do consumo, poupança, investimentos e tecnologia, ocasionada em função do turismo que se desdobram em outras atividades econômicas.

justificada por sua “vocação” natural e vantagens comparativas   produção agropecuária (nos moldes da grande propriedade). Por outro lado, o território também   privilegiado por uma riqueza natural propícia ao turismo conhecida internacionalmente e consolidada enquanto destino turístico (trata-se do Pantanal e Bonito).

Tal entendimento provoca a discussão em torno de como o turismo se materializa em alternativa de desenvolvimento no planejamento público sul-mato-grossense. Para responder a essa questão, propõe-se enquanto objetivo investigar as políticas públicas do turismo de Mato Grosso do Sul. De modo complementar, é preciso discutir o papel do Estado e do planejamento público para o fomento do turismo; analisar as possíveis abordagens do desenvolvimento para o turismo; e analisar os principais planos, programas estaduais e sua importância para o setor.

Do ponto de vista metodológico, estabeleceu-se dois caminhos prioritários. O primeiro se refere a revisão teórica capaz de instrumentalizar o segundo, que corresponde a pesquisa qualitativa e pautada na análise documental e bibliográfica.

2. Planejamento público e desenvolvimento: conexões fundamentais com o turismo

Para contemplar os dois primeiros objetivos específicos, foram pesquisados autores que em suas pesquisas discutiram a temática do desenvolvimento e sua relação com o planejamento público, portanto, o papel do Estado e das políticas públicas. Para tanto, utilizam-se referências clássicas e seminais como de Myrdal (1960) e Hirschmann (1958), Souza (1981) e teses de pesquisadores específicos do turismo como Furtado (2004), Ablas (1991), Tomazzoni (2007).

A relação entre o turismo e desenvolvimento   esclarecida sob diferentes perspectivas, partindo do trabalho de Nogueira (1987), que aborda o papel da atividade turística no desenvolvimento econ mico e social brasileiro; destacando as funções do Estado. uma diferente perspectiva, Ablas (1991) relaciona a teoria do desenvolvimento regional às características da atividade turística e a seus efeitos. Complementarmente a esses teóricos são apresentadas as abordagens e correntes de pensamento para o desenvolvimento do turismo na perspectiva de Malta (2011) e Faria (2012).

2.1 Estado, políticas públicas e o desenvolvimento

O ordenamento do convívio social atual se dá, principalmente, por meio da implantação de sistemas políticos. Segundo esta dinâmica   encargo dos líderes destas sociedades, ou seja, de seus governos, a elaboração e implantação de regras e ações que garantam o ordenamento e o bem comum.

As orientações governamentais para a tomada de decisões em assuntos públicos, políticos ou coletivos ocorre por meio da elaboração de políticas que, conforme conceitualiza Cruz (2000) consiste em um conjunto de intenções, diretrizes, diretivas e estratégias definidas no âmbito do poder público com a finalidade de alcanç ar determinado objetivo e/ou garantir a continuidade plena de determinada atividade.

Para o estabelecimento de políticas harm nicas, é importante que sua construção se dá mediante a articulação e congregação dos interesses de ordem institucional, política, administrativa e financeira entre os municípios, o estado e a União (SOUZA, 2003). Contudo, as principais deficiências na instituição das políticas públicas residem na assimetria de informação, pressão social entre os interessados ou afetados por tal política, comportamento burocrático, capacidade organizacional interna e externa, fragilidade de leis e na coalizão de grupos de interesse (FERNANDES, 2003). Sendo assim, os formuladores e gestores de tais políticas devem manter-se atentos a fim de contornar possíveis divergências de interesses.

Apesar disto, a presenç a do Estado torna-se essencial para fins de regulação, promoção e desenvolvimento das regiões como um todo, pois como afirma Myrdal (1960), sua ausência pode acarretar na m  alocação dos recursos. O autor sugere que em termos de desenvolvimento, o Estado deva buscar a minimização das disparidades regionais por meio da aplicação de políticas públicas que visem a neutralização dos efeitos da falta de controle dos processos cumulativos. O autor apoia a intervenção pública a fim de controlar e evitar a estagnação de determinadas localidades em função da concentração espacial das atividades econômicas em detrimento de outras localidades ou atividades. Para Cardoso (2012), Myrdal defendia a existência de políticas planejadas que poderiam neutralizar possíveis desigualdades crescentes. O autor ainda ressalta que quanto mais se conhece a forma como se inter-relacionam os fatores, maior a chance de se obter sucesso em termos de políticas, principalmente as que almejam a alteração do sistema social.

Na visão de Hirschmann (1958), o Estado deve ser o provedor da infraestrutura necessária para fomentar a atividade produtiva; que é composta pelos serviços públicos em geral, legislação, infraestrutura logística, tecnologia, entre outros. Como pontua Hirschmann citado por Lima e Simões (2009), cabe ao Estado a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento e ao capital estrangeiro atuar como força de estabilização quando o governo por si só não consegue agir.

Segundo Cardoso (2012), Myrdal entende que o comércio internacional funciona sob a lógica da perpetuação das desigualdades crescentes entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, com sustentação dos efeitos propulsores fracos que mantêm as desigualdades internas destes países; por essa razão há a necessidade de políticas públicas para prover o desenvolvimento econômico.

São vários os argumentos que apoiam e rechaçam a ideia da atuação estatal para o desenvolvimento. Méndez (2006) salienta que alguns autores apoiam a criação de vantagens competitivas por meio do estabelecimento de políticas; outros, afirmam que o Estado deve combinar a realização de ações de âmbito econômico e sociais; e há ainda os que afirmam que as políticas devem buscar a dinamização territorial. Fica então evidente o embate entre os defensores de um intervencionismo que contemple um maior protagonismo do Estado enquanto regulador; versus a proposta de desenvolvimento alternativo; que confere à coletividade a decisão de seu destino, como aponta os preceitos do desenvolvimento endógeno. Ainda assim, acredita-se que a atuação do estado é fundamental para a promoção do desenvolvimento, havendo necessidade de uma discussão mais aprofundada a respeito da forma e intensidade desta intervenção.

Em resumo, as políticas de desenvolvimento são mecanismos de correção empregados pelo poder público a fim de eliminar os desajustes e custos que derivam da simples lógica do mercado, ou seja, como afirma Méndez (2006) são ferramentas empregadas para atenuar desequilíbrios. Desta maneira, apesar do papel fundamental exercido pelo Estado neste processo, há a necessidade de envolvimento de outros atores, como os da esfera privada e comunidade local, para que o desenvolvimento seja empreendido de forma harmônica e conjunta.

Assim, entende-se que a atuação governamental para o desenvolvimento deve se valer de instrumentos como políticas públicas estruturadoras capazes de harmonizar a potencialidade local, os recursos disponíveis e os interesses dos atores públicos e privados das regiões. Entendendo-se que para a concretização do desenvolvimento em qualquer localidade, torna-se fundamental tanto a ação governamental quanto a participação conjunta da sociedade.

Os estudos realizados por Malta (2011) e Faria (2012) foram capazes de identificar, dentre diferentes autores, o domínio do viés econômico como objetivo principal para a existência do setor turístico, afluindo na ideia de que a presença estatal se faz necessária tanto para a organização econômica, quanto para a existência da própria atividade. Há, no entanto, desdobramentos diferenciados para cada abordagem ou linha de pensamento que apoiam, em graus distintos, a intervenção do Estado.

Para Malta (2011) o fomento à atividade turística deve acontecer pelo estímulo inicial proveniente da ação do poder público, seguido pela atuação da iniciativa privada e por fim, com a participação da comunidade local. Isso porque como referenda Azzoni (1993, p. 46) “alguns dos principais elementos condicionantes estão efetivamente nas mãos do setor público, a quem cabe promover as condições necessárias para que o setor privado ocupe o seu papel de principal agente investidor e financiador do crescimento da região”.

Segundo Pereira (1999), a justificativa para a intervenção Estatal acontece pela necessidade de investimentos nos estágios iniciais para o fomento do turismo, onde em regra, constata-se a presença reduzida de capital e talentos, além dos riscos apresentarem-se muito altos para o setor privado. Fávero (2006) ao citar a União Internacional de Organizações de Viagens - IUOTO (1974), relaciona as cinco áreas de gestão do turismo que devem estar sob responsabilidade do setor público: a coordenação, o planejamento, a legislação e regulamentação, e o empreendimento e incentivo da atividade. Hall (2001) complementa esta informação afirmando que a estas atribuições devem ser somadas a promoção do turismo social (que visa atender as necessidades das populações economicamente menos favorecidas) e a defesa dos interesses da sociedade. Ressalta-se que, para que o Governo consiga desenvolver tais atribuições de forma plena, é necessário que o mesmo esteja preparado profissionalmente, possibilitando a transformação das políticas propostas em ações reais (SOLHA, 2004).

Nogueira (1987) afirma que a coordenação multissetorial do turismo é viabilizada pelo estabelecimento de políticas públicas específicas, que são criadas a partir da colaboração entre o órgão público responsável pela pasta e as entidades ligadas direta e indiretamente ao assunto. Em sua ótica a função planejadora, também a cargo do Estado, deve ter como finalidade o atendimento às necessidades sociais das comunidades em sintonia com o potencial turístico de cada localidade.

Para Nogueira (1987), a função normativa (legislação e regulamentação) é desempenhada por meio da formulação de regras específicas, como leis, regulamentos, códigos, entre outros, de acordo com a abrangência de cada instância governamental.

A materialização do governo como fomentador da atividade turística acontece à medida em o mesmo fornece a infraestrutura básica e específica que contribui, mesmo que indiretamente, para a concretização da atividade. As ações de financiamento público devem estar centradas, como pontua Nogueira (1987), primordialmente em investimentos em infraestrutura e equipamentos. O incentivo para o crescimento da atividade turística envolve questões como a redução ou isenção fiscal, o fornecimento de infraestrutura, o financiamento de pesquisas, a promoção dos destinos, entre outras.

A constante e preocupante confusão entre “desenvolvimento” e “crescimento econômico”, ora os entendendo como sinônimos, ora avançando no embate de sua diferenciação fica ainda mais evidente quando observada da perspectiva dos neoliberais (também conhecidos como fundamentalistas de mercado)⁶. Para eles desenvolvimento e crescimento são sinônimos, ou seja, um conceito redundante onde o primeiro decorre do segundo (SACHS, 2004). No entanto, a afirmativa de que a atividade turística pode ser implementada como estratégia para o desenvolvimento, é ratificada por autores como Ablas (1991), Azzoni (1993) e Beni (1999), seja ela como crescimento econômico ou como ferramenta que proporcione benefícios para o meio ambiente e para a sociedade.

O fator chave que irá definir este posicionamento encontra-se na gestão da atividade, encabeçada principalmente pelo setor público; uma vez que o turismo em si não garante o desenvolvimento das localidades, mas sim o fortalecimento da dinâmica na qual se encontra; podendo interferir no processo tanto de forma positiva quanto negativa (FARIA; 2012).

2.2 Reinterpretando a provocação: turismo enquanto indutor de desenvolvimento ou crescimento econômico?

Apesar das diferentes abordagens conferidas ao turismo, em geral, os estudiosos da área enfatizam a interpretação da atividade sob a ótica econômica. Este fato decorre, principalmente, em virtude dos resultados positivos (como aumento do produto interno bruto/PIB e arrecadação tributária) que o setor pode proporcionar; contribuindo para que se relacione a efetivação do turismo como influência positiva no estímulo do crescimento econômico das localidades (MALTA, 2011). Segundo Beni (2000), o objetivo primordial do desenvolvimento turístico é sua contribuição econômica, especialmente no que se refere ao balanço de pagamentos; e o desenvolvimento regional essencialmente relacionado ao campo social (com desdobramentos que envolve a geração de empregos).

Nogueira (1987) enumera os principais efeitos econômicos desencadeados pela atividade turística. Estes estão resumidos na diversidade e quantidade de bens e serviços que o setor demanda; na manutenção e geração de novos empregos, profissões e negócios; nos impactos que proporciona em outros setores; na possibilidade de redistribuição da renda; no aporte de divisas, no balanço de pagamentos e nos impactos causados nas transações internacionais. O autor salienta que a atividade turística pode desencadear diversas formas de impactos também negativos (como inflação e especulação imobiliária, aculturação, vulnerabilidade e dependência do capital externo) e que é imprescindível o conhecimento destes efeitos sobre a qualidade de vida e o desenvolvimento social e cultural das populações receptoras. Desta feita entende-se que o Estado deve indicar as oportunidades de investimento que contemplem as necessidades da região, para que o setor privado possa efetivá-los, buscando atender, de forma simultânea, aos interesses da comunidade receptora e da demanda turística.

Na interpretação de Ablas (1991), as características da atividade turística a fazem, em algumas situações, assumir um papel de atividade motora para o desenvolvimento regional, principalmente quando se considera o caráter da atividade exportadora exógena e o meio de difusão na economia regional.

Tais meios de difusão são formados pelas relações econômicas estabelecidas entre os agentes presentes na região e pelo retorno da distribuição de renda nas estruturas de consumo, aspectos considerados a partir do entendimento do efeito multiplicador regional (ABLAS, 1991). Na concepção do autor, tais fatores permitem que o turismo assuma um papel de destaque na geração de efeitos iniciais para que ocorra o desenvolvimento regional.

Azzoni (1993) apresenta uma reflexão sobre a atuação do turismo enquanto elemento capaz de dinamizar economias menos desenvolvidas. O autor diferencia o ‘desenvolvimento do turismo na

⁶ Defendem a não participação do Estado na economia com liberdade total no comércio. Para eles os mercados livres são capazes de se autorregular e garantir a equidade e bem estar social.

região' do 'desenvolvimento turístico regional'. A primeira expressão refere-se ao crescimento da atividade em determinada localidade quando comparada a períodos anteriores, o que implica necessariamente em o turismo ser uma atividade viável economicamente. Já a segunda expressão diz respeito à quando o desenvolvimento do turismo proporciona um encadeamento que permita a superação da situação de atraso econômico regional, em outras palavras: proporciona o desenvolvimento de toda a região. Portanto, o fomento do turismo na região é uma condição necessária, mas não suficiente para que ocorra o desenvolvimento turístico regional.

Outros autores como Beni (1999), acreditam que o turismo contribua para a coesão econômica e social de regiões periféricas. Simões (1993) vai além e afirma que a atividade tem potencialidade para tornar-se um eixo de desenvolvimento integrado que favorece a modernização das localidades por meio das inovações tecnológicas e da qualificação dos trabalhadores. Ablas (1991) congrega desta ideia, pontuando que as características do setor permitem que ele assumam um papel de atividade motora para o desenvolvimento regional.

Malta (2011) pondera que o turismo se torna indutor do desenvolvimento, quando proporciona algum tipo de melhoria à localidade onde ocorre, ideia ratificada por Faria (2012), para quem o desenvolvimento do turismo deve proporcionar a melhoria na qualidade de vida para toda a população.

A análise dos trabalhos a respeito do turismo possibilita identificar, segundo Malta (2011), o predomínio de três abordagens diferentes sobre "desenvolvimento": a utilitarista/econômica; a sustentável e a abordagem comunitária/local. Já, para Faria (2012), existem quatro principais correntes de pensamento no turismo: a teoria da modernização, a da dependência, a do modelo neoliberal e a das abordagens alternativas ao modelo neoliberal. Para uma melhor compreensão do assunto, os quadros a seguir sintetizam a proposta analítica de Malta (2011) e Faria (2012).

Quadro 1 - Abordagens e correntes de pensamento para o desenvolvimento do turismo na perspectiva de Malta (2011) e Faria (2012).

| Principais abordagens sobre desenvolvimento segundo Malta (2011) | Principais correntes do desenvolvimento segundo Faria (2012) |
|--|---|
| <p>- utilitarista/econômica: viés estritamente econômico. Defende a abertura total dos mercados do turismo, incorrendo no risco da dominação estrangeira. É uma alternativa de crescimento econômico que depende da ação conjunta entre poder público e privado. Esta característica fomenta a competição e concorrência entre os empreendimentos turísticos em detrimento da cooperação e solidariedade. Ressalta a importância do efeito multiplicador. Limitações: aspectos sociais, culturais e ambientais, que não são considerados.</p> <p>- sustentável: tem como fim último o crescimento econômico, a agregação de valor à atividade da perspectiva do marketing e tímida incorporação dos aspectos ambiental, social e econômico. O desenvolvimento é pautado no tripé eficiência econômica, justiça social e prudência ecológica.</p> <p>- abordagem comunitária/local: desenvolvimento com foco nos atores sociais. Sua gestão depende do poder de mobilização, engajamento e da capacidade dos agentes em pensar e transformar os recursos produtivos em vantagens competitivas, apropriando-se das práticas sociais locais.</p> | <p>- teoria da modernização: o desenvolvimento resulta do processo evolutivo. Crescimento e desenvolvimento são sinônimos e ressalta apenas os efeitos econômicos positivos para o turismo.</p> <p>- teoria da dependência: pautada nos preceitos da relação de interesse/subordinação estabelecida entre economias subdesenvolvidas e desenvolvidas. Ressalta os impactos negativos decorrentes do turismo. Alerta que o efeito multiplicador pode não dinamizar a economia como o esperado. Recomenda a intervenção do Estado para mediar e controlar os efeitos do turismo. Não fornece soluções para a superação da condição de dependência.</p> <p>- modelo neoliberal: acredita que o desenvolvimento econômico pode ser alcançado pelo fortalecimento das estruturas de mercado, reforçando a ideia de livre mercado. Os obstáculos ao desenvolvimento podem ser rompidos pela liberação do comércio internacional. Prevê a redução da intervenção do Estado e o investimento privado nas organizações de desenvolvimento do turismo. Ênfase nos aspectos econômicos positivos do turismo.</p> <p>- abordagens alternativas ao modelo neoliberal: incorpora as questões ecológicas e humanas às econômicas, e defende que todas estas dimensões devem ser consideradas na elaboração de políticas. Reconhece a importância das questões ambientais para alcançar o desenvolvimento. É subdividida em escola da sustentabilidade; economia ecológica, desenvolvimento endógeno e pós-desenvolvimento.</p> |

Fonte: Criado pela autora segundo informações adaptadas de Malta (2011) e Faria (2012).

As teorias alternativas ao modelo neoliberal, como esclarece Faria (2012), incorporam as dimensões ambiental e humana no entendimento de desenvolvimento, e são desmembradas como a escola da sustentabilidade, a da economia ecológica, a do desenvolvimento e a do pós-desenvolvimento. Vejamos com mais detalhe seus pressupostos:

Quadro 2 - Abordagens alternativas ao modelo neoliberal apresentadas por Faria (2012).

| Abordagens alternativas ao modelo neoliberal | | | |
|---|--|---|---|
| <p>Escola da sustentabilidade: os formuladores das políticas que definem o que é sustentável e seus critérios de enquadramento. Precificação dos produtos e serviços ambientais como estratégia para</p> | <p>Economia ecológica: impactos negativos do desenvolvimento geram efeitos contraproducentes. Necessidade de planos e políticas de desenvolvimento para o médio e longo prazo que contemplem questões ambientais.</p> | <p>Desenvolvimento endógeno: focado nos processos internos da sociedade, por meio da mobilização dos atores locais. Maior necessidade de investimento estatal.</p> | <p>Pós-desenvolvimento: propõe uma mudança de valores que busque o atendimento às necessidades básicas de todas as pessoas e proponha o aumento da vida útil e a reutilização de itens tecnológicos em</p> |

| | | | |
|---|--|--|---------------------------------------|
| alocação eficiente de recursos e custos. Segue preceitos do turismo de base comunitária. Confia nas novas tecnologias para resolver o problema da sustentabilidade. | Tem como preceito o turismo de base comunitária. | | detrimento à extração desses recursos |
|---|--|--|---------------------------------------|

Fonte: Criado pela autora segundo informações adaptadas de Faria (2012).

A subdivisão proposta por Malta (2011) ressalta que a abordagem utilitarista/econômica, possui um viés estritamente econômico, enquanto as demais (abordagem sustentável e a comunitária/local) possuem este objetivo como fim último. Este pensamento aproxima-se das teorias da modernização, da dependência e da neoliberal, sugeridas por Faria (2012), que buscam alternativas de desenvolvimento com a adoção de decisões que partem de “cima para baixo”. Esta interpretação se mostra contrária ao proposto pelo desenvolvimento endógeno, e vai além do pensamento de Azzoni (1993), para quem qualquer planejamento da atividade turística deve considerar as condições econômicas locais e as tendências mundiais em voga.

A vertente utilitarista/econômica de Malta (2011) defende a abertura total dos mercados no setor turístico, enquanto Faria (2012) ressalta que esta medida torna-se uma via de mão dupla. Esta ação tanto pode prover o crescimento quanto pode levar ao aumento da pobreza, pois a presença de empresas transnacionais, com sua necessidade de expansão de receitas, pode confrontar com os objetivos da população local, que via de regra busca a melhoria de sua qualidade de vida.

Cabe lembrar que a teoria da dependência, apresentada por Faria (2012), é categórica ao ressaltar os impactos negativos que podem ser gerados em decorrência do turismo, como a perda da identidade local, a tendência inflacionária, entre outros. Demonstra ainda que os efeitos positivos, como o multiplicador, podem não ter a capacidade de dinamizar a economia local, auferindo lucros menores que os estimados. Neste sentido, Simões (1993) esclarece que os efeitos multiplicadores podem ser atenuados em localidades que apresentem baixa capacidade de resposta à demanda, e que não aproveitam a oportunidade gerada por estes efeitos para a renovação e sustentação do tecido econômico, social e local.

As abordagens que se referem à escola da sustentabilidade e à economia ecológica, presentes nas teorias alternativas ao modelo neoliberal (FARIA, 2012), convergem com as ideias presentes na abordagem sustentável de Malta (2011). Nestas, a ênfase ao meio ambiente natural é interpretada muito mais como estratégia promocional do que como ações concretas que se preocupam com questões de ordem social e ambiental, denotando fragilidades em sua execução enquanto teoria de desenvolvimento. Torna-se importante diferenciar o turismo sustentável que tem por base o tripé que prevê o equilíbrio das questões sociais, econômicas e ambientais; da sustentabilidade do turismo, que visa a garantia da atividade a longo prazo (MALTA, 2011).

Para Ablas (1991) é necessário que a interpretação de desenvolvimento considere relações que ultrapassem o caráter produtivo, envolvendo o contexto social, a cultura, o habitat humano e o meio ambiente. Neste contexto, as teorias alternativas ao modelo neoliberal caminham em convergência com as ideias propostas pela abordagem comunitária/local, que possuem um caráter endógeno na tomada de decisões e incluem o entendimento de outras dimensões além da econômica. Malta (2011) e Faria (2012) ressaltam que deve haver cautela na gestão destas linhas de desenvolvimento, uma vez que as organizações tendem a utilizar a bandeira sustentável como proposta de marketing para camuflar os interesses puramente econômicos, podendo, inclusive, ignorar o atributo principal desta vertente que é seu caráter endógeno.

3. Passos metodológicos: as conexões do planejamento público e o turismo de Mato Grosso do Sul

A partir da exposição teórica anterior é iniciada a etapa da pesquisa bibliográfica de caráter exploratório e cunho descritivo analítico. Para tanto, foram selecionados dois grupos de documentos para análise: o das políticas específicas do turismo e o das políticas que afetam o turismo de forma indireta. As políticas específicas são as desenvolvidas por órgãos governamentais do turismo e referem-se diretamente ao setor; enquanto o segundo grupo reúne as políticas criadas por outros órgãos e que afetam ou influenciam o turismo mesmo que indiretamente.

O recorte temporal parte do ano de 1999, momento quando surgem tanto os primeiros registros de documentos direcionados especificamente ao setor turístico, quanto planos e programas

estaduais de planejamento de longo prazo que mencionam a atividade. O estudo deste *corpus* esteve pautado no procedimento técnico e sistemático de pesquisa documental e na análise de conteúdo sugerida por Silva (2009), que prevê a seleção do material; a determinação dos itens a serem analisados; a eleição das categorias e a organização do quadro de dados. É importante ressaltar que se buscou a análise de ações públicas para o turismo que possuíssem institucionalidade, ou seja, que estivessem legalmente amparadas pelo estabelecimento de programas, projetos, planos, orçamento ou outros (PEREIRA, 1999).

Dentre as políticas estaduais que afetam o turismo, foram selecionados três planos de desenvolvimento para estudo, pelos seguintes critérios: abrangência estadual, contemplação do setor turístico, relevância e espaço temporal de planejamento. Foram eles: os “Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul - MS 2020” e o “Plano de Desenvolvimento Regional (PDR 2010-2030)”, propostos, respectivamente, em 1999 e 2009, ambos instrumentos de planejamento de longo prazo e o “Plano Plurianual (PPA 2012-2015)”, datado de 2011 e de médio prazo de execução.

O segundo grupo é composto pelos desdobramentos das políticas de turismo, representadas por documentos específicos para a atividade, criados e/ou adaptados ao âmbito estadual, selecionados em virtude de sua representatividade para o turismo de MS. São eles o “Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável - PDTUR (1999)”, o “Programa de Desenvolvimento do Turismo - PRODETUR – Nacional – MS” e o “Programa Nacional de Regionalização do Turismo - PNRT (2004)”.

Cabe informar que o estado de Mato Grosso do Sul não possui uma política de turismo institucionalizada formalmente e, por esta razão, optou-se pelo estudo do que deveriam ser os desdobramentos destas políticas, ou seja, de suas ações, planos e programas passíveis de identificação. É importante destacar que em virtude da falta de registros documentais oficiais para o turismo estadual, parte das informações foram obtidas por meio de consulta via correspondência eletrônica (*email*) obtida junto à representante da Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul (FUNDTUR).

Foram mapeados os temas emergentes neste material, a fim de promover a categorização das informações e o seu cruzamento. A determinação dos componentes a serem analisados partiu de uma definição prévia de palavras. Estas permitiram a identificação, classificação e/ou caracterização da interpretação do turismo de acordo com os objetivos governamentais propostos por Nogueira (1987) - Quadro 3, e com os enfoques e correntes de desenvolvimento do turismo sugeridos por Malta (2011) – Quadro 4 e Faria (2012) – Quadro 5; atendendo assim ao objetivo de esclarecer a abordagem dada ao planejamento público do turismo no estado à luz das teorias do desenvolvimento.

Quadro 3 – Objetivos governamentais para o turismo segundo Nogueira (1987)

| Objetivos governamentais para o turismo | Palavras-chave |
|---|---|
| Desenvolvimento econômico | Geração de emprego, renda, economia |
| Desenvolvimento sociocultural | Cultural, histórico, tradições, |
| Proteção ao meio ambiente | Recursos naturais, meio ambiente |
| Conscientização das comunidades para os impactos do desenvolvimento turístico | Educação, participação, inclusão, formação, treinamento, capacitação, |
| Garantia do direito dos cidadãos ao lazer e às férias | Lazer, direito, necessidades do turista, infraestrutura básica e específica |

Fonte: Própria com base nas informações de Nogueira (1987)

O quadro seguinte reúne as abordagens e correntes do desenvolvimento do turismo, conforme definição de Malta (2011), juntamente à relação das palavras que nortearam esta etapa da pesquisa.

Quadro 4 – Abordagens e correntes do desenvolvimento do turismo segundo Malta (2011)

| Abordagens e correntes do desenvolvimento do turismo | Palavras-chave |
|---|---|
| Abordagem utilitarista / econômica | Desenvolvimento econômico, economia, efeito multiplicador, atividade econômica, crescimento econômico |
| Abordagem sustentável | Sustentável, meio ambiente, ambiental, natureza, eco desenvolvimento, preservação, conservação, |
| Abordagem comunitária / local do | Endógeno, comunidade, desenvolvimento local, |

| | |
|-----------------|--|
| desenvolvimento | comunitário, local, social, base comunitária |
|-----------------|--|

Fonte: Própria com base nas informações de Malta (2011)

No próximo quadro são apresentadas as correntes do desenvolvimento do turismo sugeridos por Faria (2012), expostas juntamente às palavras que permitiram sua identificação.

Quadro 5 – Correntes do desenvolvimento do turismo segundo Faria (2012)

| Correntes do desenvolvimento do turismo | Palavras-chave |
|--|--|
| Teoria da modernização | Desenvolvimento, processo, crescimento, efeitos econômicos |
| Teoria da dependência | Dependência, intervenção, controle, superação |
| Modelo neoliberal | Comércio internacional; redução da intervenção, gestão descentralizada, investimento privado, inovação, diversificação |
| Escola do desenvolvimento sustentável (abordagem alternativa ao modelo neoliberal) | Ecológico, ambiental |
| Escola da economia ecológica (abordagem alternativa ao modelo neoliberal) | Recursos naturais, manejo, alocação, eficiência, ecológico, sustentabilidade, consumo |
| Desenvolvimento endógeno (abordagem alternativa ao modelo neoliberal) | Sociedade, local, endógeno, desenvolvimento alternativo, comunidade, social, qualidade de vida |
| Pós-desenvolvimento (abordagem alternativa ao modelo neoliberal) | Patrimônio, recursos produtivos, população, qualidade de vida, organização social, cultural |

Fonte: Própria com base nas informações de Faria (2012)

Antes de avançar no detalhamento da pesquisa faz-se necessária a contextualização conceitual para o termo 'política' que refere-se a arte de governar, de conduzir negociações estratégicas e compatibilizar interesses (FERREIRA, 2004), figurando como o ponto focal da atuação governamental (HALL, 2011). Beni (2006) traduz tal definição como ações calculadas com foco em objetivos estabelecidos. Hall (2011) lembra que a política é uma consequência do ambiente político, dos valores, ideologias e formato da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomada de decisão.

Assim, a política voltada ao turismo deve ser conduzida com base no tripé cultural, econômico e social, cabendo aos planos e programas a determinação de prioridades, incentivos e administração de recursos que irão compor as diretrizes, regulamentações e apoio ao turismo (BENI, 2000). Aos planos cabe o planejamento de longo prazo, com a criação de diretrizes para o desenvolvimento de determinado setor, como estabelecido pelo Plano Nacional de Turismo 2013-2016 (BRASIL, 2012), que é o responsável pela definição de objetivos e estratégias para o turismo brasileiro.

Já os programas abrangem as questões de modo mais específico e são responsáveis pela determinação de metas, objetivos e ações, considerando um prazo mais curto de exequibilidade. Trata-se de uma ferramenta para alcance dos objetivos propostos pelo plano, como exemplo do Plano Nacional de Regionalização do Turismo (PNRT), que fora estabelecido como instrumento para viabilizar o atendimento à diretriz de regionalização proposta pelo Plano Nacional de Turismo 2013-2016.

Esclarecidos os detalhamentos conceituais, na sequência são apresentados e analisados os documentos que compuseram o *corpus* desta pesquisa. Primeiramente estarão listados os planejamentos criados pelo Governo Estadual, que mencionam diretamente a atividade turística: Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul - MS 2020 (1999); o Plano de Desenvolvimento Regional 2010-2030 (2009); e o Plano Plurianual 2012-2015 (2011).

Sequencialmente, ocorre a exposição das políticas, planos e programas estaduais criados especificamente para o setor, compostos pelo o Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul - PDTUR (1999); o Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região do Estado de Mato Grosso do Sul – PRODETUR/SUL (2002) e seu Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS (2011-2012); e o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT em Mato Grosso do Sul (2004).

3.1 Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul - MS 2020

Criado pela Secretaria de Estado de Planejamento e de Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul e lançado em 1999, o MS 2020 define diretrizes e orientações para um plano de ação de estratégias e macro prioridades estaduais até 2020. O turismo encontrava-se, neste período, a cargo da Secretaria de Estado da Produção e Desenvolvimento Sustentável. A metodologia do MS 2020 engloba a modelagem de cenários prospectivos para curto, médio e longo prazo.

Na definição de estratégias de ação para o MS, o turismo é contemplado nas dimensões 'econômica', 'ambiental' e 'domínio da informação e do conhecimento', como apresentado no quadro a seguir:

Quadro 6 - Relação entre objetivos estratégicos e dimensões que contemplam ações para o turismo segundo o MS 2020

| Temporalidade do objetivo estratégico | Dimensão econômica | Dimensão ambiental | Dimensão domínio da informação e do conhecimento |
|---------------------------------------|--|---|---|
| Longo prazo (2011-2020) | Transformação do estado em referência mundial para o turismo | Desenvolvimento do ecoturismo com qualidade | Consolidar polos de excelência que atendam às demandas de informação e conhecimento do turismo. |
| Médio prazo (2005-2010) | - | Fortalecimento do ecoturismo | - |
| Curto prazo (2000-2004): | Prevê a melhoria da infraestrutura turística | Desenvolvimento do ecoturismo | - |

Fonte: Adaptado pela autora segundo informações do "Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul - MS 2020" (MATO GROSSO DO SUL, 1999).

A análise do quadro anterior evidencia que o planejamento público traçou metas de longo prazo para o turismo estadual, mas não as define de forma contínua e sequencial, como etapas para o alcance do resultado esperado. Ainda assim, para o objetivo de curto prazo da dimensão econômica foram previstas ações estratégicas de qualificação da mão de obra; melhoria das vias de acesso e adequação da infraestrutura nos locais turísticos; viabilização de recursos e a criação do plano estadual de turismo.

Ressalta-se que não há registros que permitam a identificação de um plano estadual para o turismo no período referido. Em relação à dimensão ambiental, a estratégia de ações para o curto prazo menciona a melhoria da qualidade dos serviços; a ampliação das linhas aéreas regionais; a diversificação da oferta turística; e a integração das atividades turísticas das bacias dos Rios Paraguai e Paraná e da área urbana ao roteiro turístico; e a promoção e marketing turístico; além da promoção da inclusão de noções de ecoturismo no conteúdo do ensino fundamental.

Para o turismo, em curto prazo foram previstas a realização do Programa Nacional de Municipalização do Turismo em Mato Grosso do Sul (PNMT), posteriormente substituído pelo PNRT; do Programa de Desenvolvimento da Infraestrutura Básica de Turismo na Região Sul e Mato Grosso do Sul – PRODETUR/SUL (que teve uma reformulação no ano de 2010, quando passou a denominar-se PRODETUR/Nacional- MS); e do Programa Estadual de Infraestrutura para o Fortalecimento do Ecoturismo e do Turismo Rural em Mato Grosso do Sul (PDTUR/MS). O MS 2020 estimou a possibilidade de expansão da atividade turística, ainda que em caráter limitado, mesmo diante da pior prospecção de cenários: com instabilidade mundial, estagnação e pobreza nacional e instabilidade e crise nacional.

A análise destas informações denuncia a interpretação do turismo como atividade capaz de provocar a dinamização da economia, que se aproxima da linha interpretativa de desenvolvimento enquanto crescimento econômico, contando com a contribuição da atividade para a superação da condição de pobreza, como proposto por Tomazzoni (2007).

O turismo é interpretado como um processo que apresenta elevado grau de incerteza e indefinição. No entanto, é dotado de recursos naturais que garantem a competitividade em se tratando de turismo ecológico. Segundo o MS 2020, se bem aproveitados, os recursos de competitividade para o turismo podem contribuir para a mudança na estrutura econômica do estado (MATO GROSSO DO SUL, 1999).

A análise das informações contidas no MS 2020 e direcionadas para a dimensão ambiental do turismo, com a proposição do desenvolvimento do ecoturismo, permite a identificação de traços da

abordagem sustentável e da escola da economia ecológica propostas por Malta (2011) e Faria (2012) respectivamente.

No entanto, quanto aos objetivos governamentais de Nogueira (1987), a proteção ao meio ambiente não está clara uma vez que os termos utilizados referem-se primordialmente ao 'desenvolvimento' do ecoturismo; atividade que tem como 'matéria prima' o meio ambiente.

Esta análise explicita o viés econômico como fundamental na determinação das ações para o turismo estadual no MS 2020, sendo o crescimento econômico o objetivo governamental primeiro para a atividade turística, identificando também a presença da abordagem utilitarista/ econômica e da teoria da modernização neste documento.

3.2 Plano de Desenvolvimento Regional – PDR –MS 2030

Criado no ano de 2009, o PDR-MS 2030 é um instrumento formulado pela então Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMAC) que estabelece diretrizes regionais e linhas ações de desenvolvimento a fim de nortear as ações do estado pelos próximos 20 anos. Segundo suas informações, este Plano foi orientado pela Política de Desenvolvimento Regional de Mato Grosso do Sul (PDR/MS) e sua construção se deu de modo participativo, por meio da realização de oficinas que reuniram entidades e órgãos públicos e privados.

O PDR apresenta 15 ações estruturantes, com metas e indicadores de cunho emergencial e estratégico para alcançar e manter o desenvolvimento sustentável de MS. São elas: a) Reduzir as Disparidades Regionais; b) Promover a Sustentabilidade Ambiental; c) Garantir os Serviços Públicos Essenciais; d) Integrar e Difundir a Ciência, Tecnologia e Inovação - C, T & I nas Regiões; e) Promover a Inclusão Social; f) Ampliar Programas de Qualificação de Recursos Humanos; g) Apoiar a Diversificação da Matriz Socioeconômica do Estado de MS; h) Consolidar os Serviços de Assistência Técnica, Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária; i) Promover a Cidadania com Moradia Digna; j) Implantar, Diversificar e Fortalecer Estrutura para Aproveitamento do Potencial Turístico do Estado; k) Priorizar a Energia Alternativa Limpa; l) Fortalecer a Construção de Redes de Informação; m) Ampliar e Modernizar a Infraestrutura e a Logística; n) Garantir a Defesa Sanitária Vegetal e Animal; o) Fortalecer os Municípios da Faixa de Fronteira (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

O turismo está contemplado na 10ª ação estruturante, e o objetivo é transformá-lo em atividade alternativa de diversificação econômica estadual, por meio da geração de empregos, divisas e valorização da cultura regional (MATO GROSSO DO SUL, 2009). Ressalta-se que neste momento, a gestão do turismo estadual estava a cargo da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, da Produção, da Indústria, do Comércio e do Turismo SEPROTUR e da FUNDTUR.

Dentre os objetivos específicos para o turismo, são mencionados: a atração e ampliação dos investimentos privados; a ampliação e diversificação da oferta de serviços aos visitantes; a ampliação das opções de gastos para os visitantes; o incentivo ao ecoturismo e ao turismo rural; a realização de ações para a valorização da cultura e gastronomia; a ampliação de ações de serviços públicos essenciais e a criação da Polícia Comunitária Rural e do Policiamento Turístico (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Segundo este Plano, as ações deveriam estar voltadas ao incentivo e aproveitamento do potencial turístico, com o auxílio do Programa Estadual de Fomento à Atividade Turística; que não teve ações passíveis de identificação para atestar sua efetivação no Estado. A contemplação de meta específica para o turismo está embasada na seguinte afirmativa:

Explorar o potencial turístico do Estado é uma excelente fonte de diversificação e de fortalecimento da economia, pois o Estado conta com uma numerosa e exuberante riqueza de fauna, flora, cenários paradisíacos, turismo cultural (folclore, artesanato e gastronomia), com espaço para expansão das atividades de serviços e ainda a ampliação da oferta de emprego e melhoria de renda dos Sul-mato-grossenses (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 111).

Assim, de acordo com o texto, os objetivos desta meta vislumbram o benefício a turistas, empresários e investidores do turismo. Esta afirmativa demonstra que o plano não contempla, objetivamente, características do desenvolvimento endógeno e de preocupação com o envolvimento e melhoria da qualidade de vida da população residente. Além disso, é possível verificar que esta

proposta desconsidera ações de conservação e valorização ambiental, fatores que podem ser fortalecidos por meio da atividade turística, ressaltando seu objetivo puramente econômico.

O resultado esperado com a aplicação da 10ª ação estruturante prevê “transformar a atividade turística em uma das alternativas de diversificação da economia estadual, gerando empregos, divisas e valorizando a cultura regional” (MATO GROSSO DO SUL, 2009, p. 111), fato que evidencia os objetivos governamentais de Nogueira, (1987) como sendo o desenvolvimento econômico e sociocultural para o turismo.

É possível identificar traços da abordagem utilitarista/econômica de Malta (2011) e da teoria da modernização de Faria (2012), quando é proposta a implantação e a diversificação das ações para o desenvolvimento do turismo no estado. Identificação possível também na ação estruturante nº 13, onde é prevista a ampliação e modernização da infraestrutura de transporte estadual, que impacta indiretamente no aumento da demanda do turismo (MATO GROSSO DO SUL, 2009).

Além disso, estão presentes, ainda que de forma sutil, indícios do modelo neoliberal de Faria (2012), quando o Plano menciona a atração e ampliação dos investimentos privados e a criação do Policiamento Turístico. Estas ações podem revelar a intenção de diminuição da intervenção direta para uma atuação que assuma um caráter de incentivo, regularização e fiscalização da atividade turística por parte do Estado.

3.3 Plano Plurianual- PPA 2012-2015

O Plano Plurianual, datado de dezembro de 2011, é um instrumento de planejamento governamental de médio prazo, proposto pelo Governo Estadual. O mesmo se estende por 4 anos e estabelece as diretrizes, objetivos, metas e prioridades para a administração pública estadual de MS. O PPA 2012-2015 foi concebido em programas, que estão desmembrados em projetos e ações (neste período, o turismo estadual estava sob os cuidados da SEPROTUR e da FUNDTUR).

Os macrodesafios do desenvolvimento descritos no PPA 2012/2015 relacionam metas em cinco áreas diferentes (nas áreas de desenvolvimento sustentável e regionalização; cidadania e bem-estar social; infraestrutura, habitação e desenvolvimento urbano; produção, economia e competitividade e gestão pública) sendo o turismo contemplado na meta que refere-se à “produção, economia e competitividade”. Esta prevê a consolidação e o fortalecimento de cadeias produtivas como a do turismo denotando seu viés estritamente econômico já que prevê o estímulo à instalação de empresas, o apoio à expansão e consolidação dos sistemas produtivos; a adoção de políticas de ajustes tributários e de inteligência fiscal; a implantação de programas que estimulem a pesquisa científica; a inovação tecnológica e a capacitação da força de trabalho. As demais informações fornecidas neste item abrangem a atividade turística de modo não específico.

Na caracterização econômica do estado, este PPA afirma que as ações para o turismo têm o compromisso de valorizar as riquezas naturais e, para isso, ações práticas devem ser desenvolvidas, como a implantação das Estradas Parque (são consideradas Estradas Parque os trechos das rodovias reconhecidos como ‘Áreas Especiais de Interesse Turístico – EIAT’, como informa o Decreto Estadual nº 7.122, de 17 de março de 1993) entre outros.

Quando apresentados os aspectos da conjuntura econômica, é mencionado o potencial turístico do Estado, com uma exploração incipiente e baixo aproveitamento do potencial natural e sociocultural. Segundo este PPA, os polos estaduais de turismo que merecem destaque são: Campo Grande (com o turismo de eventos); a Serra da Bodoquena (ecoturismo rural e de aventura); o Pantanal e a Região Norte (ecoturismo rural e pesca); e Bonito (turismo contemplativo e eventos culturais).

É destacado neste Plano a existência do Programa MS Competitivo - Turismo, que objetiva o fortalecimento do turismo no Estado, com a atração de novos investimentos e desenvolvimento de infraestrutura. A descrição das principais ações deste Programa são: incrementar, via PRODETUR/Sul, a renda turística; proporcionar a realização de eventos com foco no Centro de Convenções; cadastrar, arrecadar receita e fiscalizar os serviços e empresas turísticas pelo Programa de Serviços Turísticos (no momento de realização desta pesquisa, não foi possível identificar ações que comprovassem a criação e funcionamento de tal Programa), a manutenção das atividades funcionais e administrativas; manter o selo de pesca do turismo em parceria com a Polícia Ambiental; desenvolver e fortalecer as ações da atividade turística; e apoiar as ações da FUNDTUR via Fundo para o Desenvolvimento do Turismo.

A meta na qual o turismo está enquadrado neste PPA (produção, economia e competitividade) demonstra, conforme classificação de Nogueira (1987), que o principal objetivo governamental para o setor é o crescimento econômico.

Apesar dos destinos turísticos estaduais contemplarem, segundo o próprio PPA, principalmente os segmentos de turismo em ambiente natural (ecoturismo, turismo de aventura, turismo rural, turismo contemplativo e de pesca) e de afirmar o compromisso de 'valorizar os recursos naturais', não é possível identificar neste Plano objetivos concretos de proteção ao meio ambiente por meio da atividade turística. Destaca-se o fato de haver menção a potencialidade estadual para a exploração de eventos culturais, como atratividade para o turismo, mas não existirem ações explícitas que evidenciem o objetivo de desenvolvimento sociocultural.

Por conseguinte, a classificação de Malta (2011) indica que este Plano contém itens relacionados à abordagem utilitarista/econômica. Já dentre as correntes de desenvolvimento propostas por Faria (2012), a teoria da modernização se destaca, principalmente pelo objetivo do Programa MS Competitivo em realizar ações que busquem o desenvolvimento econômico.

3.4 Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul - PDTUR (1999)

Criado em Mato Grosso do Sul no ano de 1999 (instituído pelo Decreto de Lei nº 9.442/1999.) sob responsabilidade da Secretaria de Estado da Produção e Desenvolvimento Sustentável, este Plano teve como base as diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

Trata-se de um instrumento de planejamento que estabelece as diretrizes para o aproveitamento do potencial turístico estadual, com vistas ao crescimento econômico e que destaca os problemas e potencialidades para o desenvolvimento do turismo. Seus principais objetivos contemplaram ações de elaboração da regionalização turística estadual; a inventariação dos recursos e da infraestrutura das regiões com seu mapeamento e apresentação gráfica; e a realização de oficinas de planejamento e a atualização permanente da base de dados.

O Plano previa a apresentação do diagnóstico turístico de MS em três níveis: segundo a visão do Estado e sua política; da perspectiva regionalizada de sua potencialidade; e conforme a realidade e propostas de ações municipais, que deveriam partir das comunidades locais. Sua proposta envolvia também a criação de um banco de dados composto por um inventário turístico e banco de imagens, que deveriam se tornar documentos referenciais para a tomada de decisões no que compete à instância turística.

As informações disponibilizadas pela FUNDTUR dão conta de que o PDTUR foi desenvolvido apenas até a etapa do diagnóstico dos municípios, que incluía a inventariação dos recursos e infraestrutura turística. Não é possível afirmar os motivos pelos quais o Plano não continuou a ser executado, mas como exercício especulativo, podem-se listar motivos que vão desde a falta de recursos até mesmo ao descaso político no desenvolvimento deste Plano.

O PDTUR pode ser enquadrado como um inventário do turismo estadual, sendo seus objetivos voltados a questões operacionais que, posteriormente, deveriam vir a subsidiar ações de planejamento. Além desta singularidade, outra questão que dificulta sua classificação é o fato deste Plano não ter sido concluído.

No entanto, por tratar-se de uma ação que deriva do PNMT e, considerando suas diretrizes para o desdobramento de ações como o PDTUR, infere-se que os objetivos governamentais do Plano (não atingidos em sua totalidade) estivessem relacionados à conscientização das comunidades para os impactos do turismo (NOGUEIRA, 1987), apresentando uma abordagem local de desenvolvimento (MALTA, 2011), seguindo os preceitos do modelo neoliberal de Faria (2012), com uma gestão descentralizada da atividade.

3.5 Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região do Estado de Mato Grosso do Sul – PRODETUR/SUL (2002)

No ano de 2002, alinhado às ações nacionais, foi lançado o PRODETUR/SUL-MS (Criado pelo Decreto de Lei nº 10.680/2002), que esteve sob a coordenação da SEPROTUR. O Programa passou por algumas alterações (que se referem principalmente à modernização da redação, alterações em relação a sua estrutura orgânico-funcional, entre outros).

A atualização do ano de 2010 ampliou os objetivos do Programa, com a inclusão da menção do estímulo às iniciativas públicas e privadas para o turismo e quando passou a denominar-se Programa de Desenvolvimento do Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul (PRODETUR/Nacional-MS), e continua em vigência no ano de 2016, sendo a SECTEI (esta foi estabelecida pelo Decreto de Lei nº 14.169/2015, em substituição à SEPROTUR) sua executora.

O objetivo deste Programa era o de dinamizar os processos de consolidação e conservação dos atrativos turísticos e dos patrimônios físico-natural e cultural do Estado, por meio de financiamento para a implantação de serviços de atendimento e infraestrutura em locais turísticos

(efetivos ou potenciais); e do estímulo às iniciativas (públicas e privadas) voltadas à atividade. Sua execução deveria ser capaz de organizar as intervenções públicas por meio de processos prévios de planejamento das regiões turísticas definidas como prioritárias.

Os investimentos do PRODETUR são operacionalizados pelo Mtur, que é o responsável pela orientação técnica das propostas em parceria com organismos como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e com a Corporação Andina de Fomento (CAF) que atuam como financiadores internacionais. Este Programa inclui ações nos âmbitos regional, estadual e municipal. É necessário cumprir alguns requisitos para o acesso ao crédito do PRODETUR–Nacional-MS, que financia ações específicas voltadas ao turismo, como a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

O PDITS é um instrumento técnico de planejamento, criado para as áreas definidas como de “prioridade turística”, que visa a orientação para o crescimento do turismo, pautado nos princípios de sustentabilidade. Este estabelece diretrizes para a definição de ações, prioridades e tomada de decisões. Sua constituição visa direcionar os investimentos, melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico, com vistas à melhoria da qualidade de vida das populações.

Este plano deve conter informações que possibilitem a caracterização do cenário atual do turismo nas localidades, permitindo a identificação dos problemas, oportunidades e estratégias para o produto turístico; as oportunidades de comercialização, de fortalecimento institucional; de infraestrutura e serviços básicos; e de gestão ambiental, compondo um detalhado diagnóstico do turismo local.

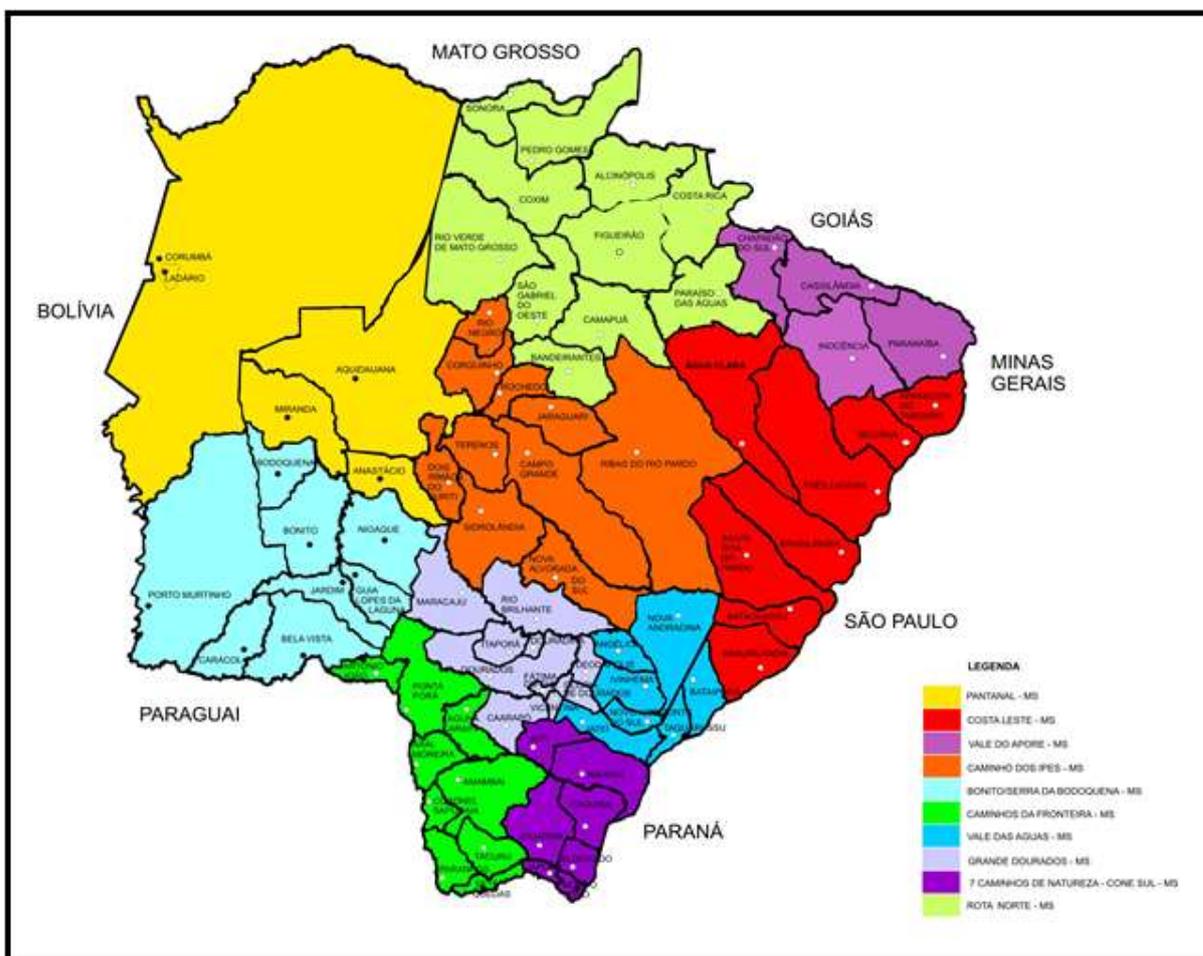
De acordo com as informações obtidas, em MS foram desenvolvidos apenas dois PDITS para áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do turismo, compostas pelo Polo turístico de Campo Grande e pela Serra da Bodoquena (totalizando 13 municípios) criados no ano de 2011 e 2012 respectivamente

Em suma, o PRODETUR prevê o planejamento das áreas turísticas prioritárias para direcionar as ações públicas para tornar o turismo uma alternativa econômica capaz de gerar emprego e renda, primordialmente para a população local. Neste contexto, o PDITS é o instrumento que o viabiliza. Assim, os objetivos governamentais com este Programa e Plano é o do desenvolvimento econômico. Neles as abordagens utilitarista/econômica e comunitária de Malta (2011) podem ser identificadas, tanto quanto a classificação da teoria da dependência e da modernização, que prevê ações intervencionistas e busca o crescimento econômico local, respectivamente.

3.6 Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT em Mato Grosso do Sul (2004)

O PNRT – Roteiros do Brasil foi lançado no ano de 2004, como resultado do macroprograma federal “Estruturação e Diversificação da Oferta Turística”, previsto no Plano Nacional de Turismo 2003-2007. O PNRT criou a definição do conjunto de municípios que poderiam ser agrupados em “regiões turísticas”, dando origem aos “Mapas de Regionalização do Turismo”, que objetivaram nortear as ações de programas e processos.

Este Programa objetiva apoiar a gestão, estruturação e promoção do turismo brasileiro, de forma regionalizada e descentralizada (BRASIL, 2013). Desta maneira, o âmbito nacional se torna responsável pela coordenação do Programa; cabendo às instâncias estadual, regional e municipal a operação de suas ações executivas. No MS, este Programa é gerido pela FUNDTUR, tendo sido os 79 municípios divididos em dez regiões (o mapa de regionalização do turismo foi instituído em 2004, e passou por atualizações em 2006, 2009 e 2013, e a versão atual provém da Portaria nº 313, de 03 de dezembro de 2013) turísticas distintas: Caminho dos Ipês; Bonito - Serra da Bodoquena; Caminhos da Fronteira; Cone Sul; Grande Dourados; Vale das Águas; Costa Leste; Rota Norte; Pantanal; e Vale do Aporé, conforme Figura 1.



Fonte: BRASIL, Ministério do Turismo. Disponível em: <http://www.turismo.ms.gov.br/wp-content/uploads/sites/54/2015/04/mapa_atual_do_MS.jpg>

Em 2007, a FUNDTUR elaborou o Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo 2008 – 2020, que estabeleceu planos de ações para cada uma das regiões previstas no PNRT. Após a elaboração, passou a cargo do poder público municipal o desenvolvimento das ações contidas nestes planos.

Em 2013 o Mtur adotou uma nova estratégia para o PNRT, a chamada “Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro”. Este instrumento buscou identificar o desempenho da economia do turismo dos municípios contemplados nas regiões turísticas delimitadas, a fim de aprimorar a gestão do turismo, auxiliar na otimização da distribuição dos recursos e promover o desenvolvimento do setor, segundo alguns critérios para a categorização.

Para a definição de “região turística”, o Mtur empregou como critério de caracterização três aspectos principais: informações que identificassem a existência de oferta turística entre os diferentes municípios; a presença de características similares e/ou complementares e de aspectos que possam identificar os municípios entre si, como identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum); e por fim, sua contiguidade.

Já para esta categorização foram utilizadas informações das seguintes variáveis: número de ocupações e estabelecimentos formais no setor de hospedagem; estimativa do fluxo turístico doméstico e internacional. Os municípios são enquadrados nas categorias A, B, C, D e E, conforme resultado obtido na análise de cluster; onde A reúnem os municípios com os melhores resultados, e E os municípios que apresentaram valores zerados nas quatro variáveis.

Segundo a categorização dos municípios de MS, na categoria A, com maior fluxo turístico, número de empregos e de estabelecimentos no setor de hospedagem está Campo Grande; na categoria B estão Corumbá, Bonito, Três Lagoas e Dourados; na C estão 15 municípios, dentre eles Ponta Porã, Aquidauana e Miranda; outros 50 municípios estão enquadrados nas categorias D e os outros 9 na categoria E.

Também gerido pela FUNDTUR, em 2013 foi lançado o “Programa Classificação dos Municípios” com o objetivo de desenvolver o setor turístico a partir do levantamento da infraestrutura

turística nos municípios. Nesta ocasião, os municípios de Mato Grosso do Sul foram classificados em 4 categorias distintas, a fim de auxiliar no direcionamento dos recursos destinados ao turismo. Estas categorias são: Semear (até 80 Pontos), enfoque das ações: melhoria da infraestrutura básica, turística e sensibilização da comunidade local para a atividade; Nascer (de 80 a 120 pontos), enfoque das ações: estruturação segundo a vocação do destino, qualificação e melhoria da infraestrutura turística; Frutificar (de 120 a 160 pontos) enfoque das ações: organização de roteiros e produtos turísticos, promoção; e Colher (de 160 a 231 pontos): enfoque das ações: manutenção, promoção e comercialização.

O objetivo governamental do PNRT e seus desdobramentos é o desenvolvimento econômico da atividade turística, conforme pensamento de Nogueira (1987). Além dos traços da abordagem utilitarista/econômica de Malta (2011), estão presentes algumas características da abordagem comunitária, pois a proposta do PNRT tem o propósito de aproximar a tomada de decisões às localidades interessadas. O modelo neoliberal proposto por Faria (2012) fica evidente pela proposta de descentralização que permeia o PNRT, que pode vir a desencadear, em comunidades com um grau de organização avançado, um processo de desenvolvimento endógeno.

De modo a ilustrar as análises anteriores, construiu-se o quadro abaixo que sintetiza as reflexões propostas nas páginas anteriores.

Quadro 7 – Categorização das informações a partir da interpretação dos documentos oficiais segundo Nogueira (1987), Malta (2011) e Faria (2012).

| Documentos analisados | | Objetivos governamentais para o turismo segundo Nogueira (1987) | Traços das abordagens e do desenvolvimento do turismo segundo Malta (2011) | Correntes do desenvolvimento do turismo segundo Faria (2012) |
|-----------------------|--------------------------|--|--|--|
| DESENVOLVIMENTO | MS 2020 (1999) | Desenvolvimento econômico. Proteção ao meio ambiente | Abordagem utilitarista / econômica, traços da Abordagem sustentável | Teoria da modernização e Escola da economia ecológica |
| | PDR 2010-2030 | Desenvolvimento econômico e sociocultural | Abordagem utilitarista / econômica | Teoria da modernização traços do modelo neoliberal |
| | PPA 2012-2015 (2011) | Desenvolvimento econômico | Abordagem utilitarista / econômica | Teoria da modernização |
| TURISMO | PDTUR (1999) | Conscientização das comunidades p/ os impactos do des. Turístico | Abordagem local do desenvolvimento | Modelo neoliberal |
| | PRODETUR - Nacional – MS | Desenvolvimento econômico | Abordagem utilitarista / econômica e comunitária | Teoria da modernização e da dependência |
| | PNRT (2004) | Desenvolvimento econômico | Abordagem utilitarista/econômica e comunitária | Modelo neoliberal |

Fonte: Criado pela autora com base em Nogueira (1987), Malta (2011) e Faria (2012).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dos planos e programas que envolvem o turismo de forma direta e indireta esclareceram que o objetivo primordial do governo estadual para o turismo, como classifica Nogueira (1987), é o desenvolvimento econômico. Tal desenvolvimento por vezes assume o entendimento de crescimento econômico, desconsiderando questões que abrangem a melhoria da qualidade de vida. Apenas na elaboração do PDTUR (1999) é possível identificar traços que indiquem a preocupação com a conscientização das comunidades para os possíveis impactos provenientes do desenvolvimento turístico.

Por mais que o PNRT apresente em suas diretrizes uma fala que sugere a gestão descentralizada e participativa, constata-se que a execução de suas ações em Mato Grosso do Sul ainda estão primordialmente centradas na atuação governamental. Para tal constatação, é possível

levantar, de maneira especulativa, justificativas pautadas em questões como a suposição de existência de um baixo grau organizacional das comunidades locais onde o turismo acontece; o desinteresse e ou desconhecimento dessas comunidades a respeito do turismo ou mesmo a exclusão destas comunidades do processo decisório.

Tanto as abordagens quanto as correntes do desenvolvimento do turismo, segundo Malta (2011), tiveram a predominância da linha utilitarista/econômica. Dos desdobramentos políticos específicos para o turismo, tanto o PRODETUR - Nacional – MS quanto o PNRT apresentaram indícios que remetem à abordagem comunitária, o que indica a iniciativa de inclusão das comunidades locais no processo decisório da atividade turística.

Apesar do turismo no estado de MS apresentar como carro chefe as atividades relacionadas ao ambiente natural, apenas o MS 2020, programa de planejamento que envolve o turismo de forma indireta, apresentou uma abordagem que explicita sua preocupação direta com questões de ordem ambiental.

A respeito da classificação das correntes de desenvolvimento propostas por Faria (2012), a teoria da modernização está presente nos três documentos estaduais que abarcam o turismo de maneira indireta (MS 2020, PDR 2010-2030 e PPA 2012-2015). Identificou-se características das correntes da escola da economia ecológica no documento “MS 2020”, com passagens que remetem à conservação do recurso natural para a continuidade de sua exploração com finalidade econômica. Além disso, foi possível identificar resquícios da presença do modelo neoliberal no “PDR 2010-2030”, quando menciona ações que preveem a intervenção governamental mais amena, atuando principalmente no papel de regularizador e fiscalizador.

Dentre os planos e programas do turismo, o modelo neoliberal de Faria (2012) pode ser identificado, em virtude de suas características de descentralização, no PDTUR e no PNRT. Por sua vez, o PRODETUR-Nacional–MS possui características que remetem à teoria da dependência, que prevê ações intervencionistas; e da modernização que objetiva o crescimento econômico local.

De um modo geral, o presente trabalho vem elucidar que o setor turístico tem sido contemplado, segundo as teorias do desenvolvimento, como ferramenta que visa principalmente o crescimento econômico estadual. Esta perspectiva não considera de modo direto e específico o bem-estar da comunidade local, item que deveria figurar no processo por eles denominado de ‘desenvolvimento’.

Apesar de alguns planos e programas mencionarem ações descentralizadoras e participativas, constata-se que as mesmas são encabeçadas primordialmente pela administração pública estadual. Neste aspecto é possível reconhecer a necessidade de um alinhamento das ações governamentais com as municipais de forma prática haja vista ser fundamental uma sociedade organizada e sincrônica na busca pelo desenvolvimento do setor.

Neste sentido, a análise dos planos e programas voltados ao turismo apesar de apresentarem indícios dessa ideia de inclusão, não esclarecem o papel e a forma de atuação da sociedade local no processo decisório, de forma a possibilitar ações de caráter endógeno. O processo de inclusão da comunidade e sociedade local ainda se mostra frágil e incipiente, denotando um longo caminho a ser percorrido na busca de um processo endógeno de desenvolvimento.

Embora as atividades realizadas no meio ambiente natural tenham em Mato Grosso do Sul um forte apelo para o turismo, os planos e programas em estudo tratam da temática de forma secundária, priorizando em seu texto as questões econômicas do setor turístico. Vale lembrar que a exploração descontrolada dos ambientes naturais com finalidade turística pode acarretar na inviabilização da própria atividade.

Embora não seja o objetivo deste trabalho, a sua construção elucidou outro aspecto relevante: o fato de que os planos e programas estabelecidos estadualmente não possuem evidência de acompanhamento de implementação, episódio que impacta diretamente no banco de dados oficial sobre as estatísticas para o turismo. A dificuldade na obtenção destas informações denunciam a falta de clareza do próprio governo a respeito da implementação de ações por ele proposto, ressaltando ainda mais a necessidade do estabelecimento de políticas claras que sejam monitoradas e orientadas às necessidades locais.

Todo este cenário é resultado da inexistência de uma política estabelecida oficialmente e de forma direcionada para o turismo, fato que contribui para a realização de ações pontuais que não resultam de um planejamento da atividade em médio e longo prazo. Assim, a importância da atividade é ressaltada enquanto fonte geradora de recursos, em detrimento a questões que envolvem a sustentabilidade da atividade sob o aspecto social, cultural e ambiental.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABLAS, L. Efeitos do turismo no desenvolvimento regional. Revista Turismo em Análise. São Paulo/SP, 1991.
- AZZONI, C. R. Desenvolvimento do turismo ou desenvolvimento turístico: reflexões com base em duas regiões atrasadas em São Paulo. Revista Turismo em Análise. São Paulo/SP, 1993.
- BENI, M. C. Análise estrutural do turismo. 3 ed. São Paulo/SP: SENAC, 2000.
- BENI, M. C. Política e estratégia do desenvolvimento regional: planejamento integrado e sustentável do turismo. Revista Turismo em Análise. vol. 10, n 1. São Paulo, 1999.
- BENI, M. C. Política e planejamento de turismo no Brasil. São Paulo/SP: Aleph, 2006.
- BORATTI, J. V.; ROCHA, J.M. Desenvolvimento e turismo sustentável: (re) definindo conceitos e estigmas. In: Revista & Debate, Lajeado, v. 15, n. 1, 2008.
- BRASIL. Ministério do Turismo Notícias - Economia do turismo cresce no Brasil. 17 abr. 2014a. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/ultimas-noticias/2199-economia-do-turismo-cresce-no-brasil.html>>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- BRASIL. Ministério do turismo. Estatísticas Básicas do Turismo Brasil: 2008-2013. Brasília/DF, 2013c. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_basicas_turismo/>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo 2013-2016. Brasília/ DF, 2012.
- BRASIL. Ministério do turismo. Estatísticas Básicas do Turismo Brasil: 2008-2013. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_basicas_turismo/>. Acesso em: 20 ago. 2015.
- BRASIL. Ministério do turismo. Turismo no Brasil, 2011 – 2014. Brasília/DF; 2014b. Disponível em: <http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/outros_estudos/downloads_ou_trosegstudos/Turismo_no_Brasil_2011_-_2014_sem_margem_corte.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2015.
- CARDOSO, F. G. A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da Abordagem da Complexidade. 250 p. Tese. Universidade de São Paulo. São Paulo/SP, 2012.
- CRUZ, R. de C. Políticas de turismo e território. São Paulo/SP: Contexto, 2000.
- FARIA, D. M. C. P. Análisis de lacapacidaddel turismo en el desarrollo económico regional: el caso de Inhotim y Brumadinho. 2012. 362f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal de Minas Gerais e Universidad de Alicante, Belo Horizonte/MG, 2012.
- FÁVERO, I. M. R. A necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo. Turismo-Visão e Ação, v. 8, n. 1. São Paulo/SP, 2006.
- FERNANDES, A. (et all). Falhas de governo em oportunidades de aprimoramento de políticas ambientais no Brasil. In: LITTLE, P.E.(org). Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2003.
- FERREIRA, A. B. H. Aurélio, o mini dicionário da língua portuguesa. 6 ed. 10a impressão. Rio de Janeiro/RJ: Nova fronteira, 2004.
- FURTADO, C. Os desafios da nova geração. Revista de Economia Política. Vol.24, n. 4 (96) out.-dez. 2004.
- HALL, C. M. O contexto da política pública no empreendedorismo político. In: PAGE, S.; ATELJEVIC, J.; ALMEIDA, M. V. Turismo e empreendedorismo. Rio de Janeiro/RJ: Elsevier, 2011.
- HALL, C. M. Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo/SP: Contexto, 2001.
- HIRSCHMANN, A. O. (1958). Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- LIMA, A.C.C.; SIMÕES, R.F. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil (texto para discussão). Belo Horizonte/BH: UFMG/Cedeplar, 2009.
- MALTA, G. A.P. Turismo e desenvolvimento: análise de uma complexa relação considerando as abordagens e concepções presentes na literatura do turismo. Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte/BH, 2011.
- MATO GROSSO DO SUL. Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável de Mato Grosso do Sul – PDTUR. Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo – Campo Grande/MS, 2001.
- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, do Planejamento, da Ciência e Tecnologia (SEMACE). Plano de Desenvolvimento Regional - PDR– 2010-2030. Documento síntese. Campo Grande/MS, 2009.

- MATO GROSSO DO SUL. Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEMAC). Cenários e estratégias de longo prazo para Mato Grosso do Sul – MS 2020. Versão Técnica. 1999.
- MÉNDEZ, R. Desarrollo desigual, medio ambiente y territorio. In: Geografía económica: la lógica espacial del capitalismo global. 3 ed. Barcelona: Editorial Ariel S.A, 2006.
- MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. Rio de Janeiro/RJ: Saga, 1960.
- NOGUEIRA, Mário G. O papel do turismo no desenvolvimento econômico e social do Brasil. Revista de Administração Pública 21.2. 1987.
- SACHS, Ignacy. Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- PEREIRA, C. A. S. Políticas públicas no setor de turismo. Revista Turismo em Análise, v. 10, n. 2, p. 7-21, São Paulo/SP, 1999.
- SILVA, D. F. R. A construção do objeto teórico das teorias do Desenvolvimento Econômico. 88 p. Dissertação. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP. São Paulo/ SP, 2005.
- SILVA, L. R. C. et al. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação docente. In: IX Congresso Nacional de Educação–EDUCERE–III Encontro Sul Brasileiro de Psicopedagogia, Paraná. 2009.
- SIMÕES, J. M. Um olhar sobre o turismo e o desenvolvimento regional. Inforgeo, Geografia do Turismo. Lisboa: Associação Portuguesa de Geógrafos. 1993.
- SOLHA, K. T. Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil. 2004. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. São Paulo/SP, 2004.
- SOUZA, E.C.B. (et. all). Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, P.E.(org.). Políticas ambientais no Brasil: Análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis, Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2003.
- SOUZA, N. J. Economia regional: conceito e fundamentos teóricos. Revista Perspectiva Econômica. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ano XVI, v. 11, n. 32, 1981.
- TOMAZZONI, E. L. Turismo e Desenvolvimento Regional: Modelo APLTur aplicado à Região das Hortênsias (Rio Grande do Sul – BR). Universidade de São Paulo. São Paulo/SP, 2007.
- UNIÃO INTERNACIONAL DE ORGANIZAÇÕES DE VIAGENS - IUOTO (1974) apud FÁVERO, I. M. R. A necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo. Turismo-Visão e Ação, v. 8, n. 1, p. 141-152. São Paulo.