



CARACTERÍSTICAS NORMATIVAS DE CONCEPÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS PARA A ATIVIDADE TURÍSTICAS NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - BRASIL

Fábio Orlando Eichenberg²

Charlei Aparecido da Silva

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Fábio Orlando Eichenberg y Charlei Aparecido da Silva (2016): "Características normativas de concepção e implementação das políticas territoriais para a atividade turística no estado de Mato Grosso do Sul - Brasil", Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 20 (junio 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/turydes/20/sociedade.html>

Resumo: A elaboração deste artigo consta de uma análise das políticas públicas no Brasil e seus desdobramentos no território, frente a isso, a importância dispensada às políticas públicas no cenário político estratégico e como os governos as transformam em agenda política. Percebeu-se que a implementação de políticas públicas é permeada, por vezes, em ajustes e reformas diversas, dentre elas os ajustes fiscais, político, e econômico. Procurou-se entender qual a necessidade que o Estado brasileiro, em especial, frente aos demais estados sul-americanos teve de centralizar as políticas públicas e quais suas implicações na vida do trabalhador e no território com um todo. Para fechar essa análise recorremos a implementação das políticas para a atividade econômica do Turismo e como elas são concebidas e implementadas no estado de Mato Grosso do Sul. O texto é reflexivo e aponta elementos para um debate mais aprofundado.

Palavras – chave: dinâmicas territoriais; política; sociedade; território turístico.

Resumén: el hecho de este artículo es analizar las políticas de los gobiernos y sus intentos en el territorio en Brasil. Tenemos claro que la importancia que tienen esas políticas en el escenario transforma las agendas de esos gobiernos. Hemos también percibido que el proceso de implementación de las políticas públicas es hecho encima de ajustes fiscales, reformas entendidas por el involucramiento de la economía. También lo entendemos que el estado de Brasil tuvo en momentos por la cuestión política en Sudamérica que centralizar sus políticas, y eso costó demasiado a los trabajadores y impactó el territorio. Al fin, recurrimos a un análisis de la política del turismo en el territorio de Mato Grosso do Sul como son implementadas en ese territorio y sus impactos para la población y para el ambiente en general. Es un aparte de reflexión y trae no más, elementos para que hagamos un debate más profundo.

Palabras-clave: Dinámicas territoriales; políticas centralizadoras; sociedad; territorios turísticos

-
1. Bacharel em Turismo. Pós-graduada em Gestão Pública e Privada do Turismo - UEMS.
 2. Mestre e Doutorando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados. Docente do Curso de Graduação em Turismo do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública e Privada do Turismo da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Membro do grupo de pesquisa PLANGEDTUR – Turismo: Planejamento, Gestão e Desenvolvimento. e-mail: eichenberg10@gmail.com

O ESTADO E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se traçar ao Território brasileiro um paralelo das Políticas Públicas da parte do *Estado no século* passado como sendo: altamente centralizado; aliado a ajustes fiscais a partir da década de 1930 com o governo Vargas; e alinhado a criação dos direitos trabalhistas. Isso tornou o trabalhador contexto e retrato da tentativa de promoção do Estado baseado na intervenção do próprio Estado. Entre os diversos estudos que apontam esse caminho, citamos Emir Sader que sintetiza seu pensamento e afirma que nesse contexto: “Criam-se as condições, tanto da personalização do poder, quanto da aparição da própria imagem da soberania do Estado” (Sader, 1998, p.100).

Necessário se faz apontar que muitos países, principalmente na América do Sul se utilizaram desses conceitos de Política Pública para promover tentativas de regulação em sua economia visando um equilíbrio financeiro, baseado em um modelo de ajustamento fiscal. “Esse formato de Política Pública baseado, no aperto fiscal, se propalaria nas relações de trabalho dessa sociedade capitalista, onde ainda segundo (Sader, 1998, p.73)” O Estado precisa corresponder às necessidades de reprodução das relações de produção, e a busca frenética pela mais valia representa e aprofunda a desigualdade.

Com isso, passou a ser “evocado” com facilidade dentro dos governos e regimes o termo Políticas Públicas quase que em tom messiânico. De fato, o interesse por parte dos ocupantes do poder se fundamenta, por ser este um modelo atrativo de condução política, que refletirá sim, de sobremaneira em reeleição e manutenção das relações de poder.

Segundo Celina Souza (2007), essa perspectiva nas últimas décadas ressurgiu e elevou a importância das políticas públicas no cenário do conhecimento científico, assim como nas instituições que estabelecem suas regras, modelos e regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Dentre o que autora aponta, destacamos: que o processo de decisão sistematiza alguns fatores que contribuíram para dar visibilidade a essa área do conhecimento e, por conseguinte auxilia na compreensão de sua concepção e avaliação em países como o Brasil (Souza, 2007).

- Adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial aqueles em desenvolvimento.
- Substituição das políticas Keynesianas do pós-guerra, por políticas restritivas de gasto.

Cabe ressaltar, ainda segundo (Souza, 2007), que muitas definições de Políticas Públicas apontam-na como importante ferramenta de resolução de problemas, outras as colocam como embate no campo das ideias superando aspectos racionais e procedimentais. Adiante (Laswell *apud* Souza, 2007), “afirma que decisões e análises sobre

as políticas públicas implicam responder as seguintes questões: Quem ganha o que? Por quê? e que diferença faz?”.

O contexto descrito por (Souza, 2007), argumenta que “A intervenção do Estado na economia acabou transformando as políticas de Universais em Focalizadas”. Um exemplo de focalização das Políticas Públicas, segundo (Pereira, 2008, p.64) eram as “*Workhouses Inglesas*, onde pobres capazes ao trabalho, ou mendigos fortes eram postos a trabalhar e, em contrapartida, recebiam o “direito” de acessar bens e serviços”. Esse modelo de política demonstra suas intenções de controle social caracterizada a partir de sua implementação por parte do sistema político vigente á época. Vale, porém lembrar que nesse contexto, todavia, não havia Estado.

Por conseguinte, (Kertenetsky, 2006) ¹, aponta quatro cenários, “ideais típicos”, onde, por exemplo, descreve uma análise sobre o formato de intervenção estatal norte americano, que vai demonstrar aspectos de uma concepção fina, de mínima proteção social, ou seja, o Estado acabou por incentivar o setor privado a oferecer os serviços para a sociedade e busca dessa forma um incremento fiscal a partir da geração de impostos, por meio de uma concepção fina de justiça, baseada na proteção individual e libertária frente ao Estado.

Contrapondo o modelo *Norte Americanista* ainda segundo (Kertenetsky, 2006, p 572), o modelo de proteção social Escandinavo visava promover uma concepção mais espessa de justiça social, baseada na Universalização dos direitos e o acesso irrestrito por parte da população, o que remontava ao Bismarquismo que discutiremos abaixo no texto, que na Alemanha, trouxe avanços significativos para a época, apesar de ser segundo (Pereira, 2008, p.60) apenas “Um socorro paliativo aos pobres, mesmo que se restringisse a um grupo estrategicamente específico, o trabalhador”.

Com isso, o Estado centralizador brasileiro se aproximaria do modelo de Otto Von Bismarck (1815-1898) na Alemanha oriental, o chamado “Bismarquismo”, baseado em uma avançada forma de seguro social que se diferenciava das existentes na época e pretendia oferecer uma amplitude da cobertura estatal a uma maior parcela da população. Pode-se traduzir como uma tentativa explícita de manutenção e validação do poder do Estado.

[...] de fato, a legislação do seguro social iniciada por Bismarck, nos anos 1880, indicava, implicitamente, o reconhecimento das autoridades públicas de que pobreza no capitalismo era produto do próprio desenvolvimento predatório desse sistema que, para ser preservado, exigia que o Estado protegesse o trabalhador contra a perda de renda advinda de doenças, acidentes, envelhecimento, mortes prematuras, entre outras contingências sociais. (PEREIRA, 2008, p. 60)

¹ (1) concepção *fina* com ênfase na universalização: seguridade social, educação e saúde básicas — como parece ser a experiência inglesa; (KERTENETSKY, 2006, p. 572)

(2) concepção *espessa* com ênfase na focalização: alocação redistributiva de recursos para geração de oportunidades sociais e econômicas para os grupos sociais em desvantagem relativa — cenário hipotético, porém plausível (IDEM).

Essa tentativa Alemã de oferecer uma forma de seguridade social a uma parcela da população específica, que é o trabalhador, foi comemorada na época, por ser considerado segundo (Pereira, 2008) “Um avanço significativo, na história da política social caracterizada, com um paliativo aos pobres [...] inaugurando uma prática conhecida até hoje, de tratar a política social com instrumento de poder dos governos e sindicatos para com os trabalhadores”.

Dessa maneira pode-se ousar dizer, por exemplo, que o pensamento de Karl Marx, aponta para as Políticas Públicas como: “uma forma geral de controle social”. Isso acarretou a criação de oportunidades políticas fundadas nas relações econômicas e de voto. Devido à divisão classista da sociedade á época os políticos por vezes teciam redutos eleitorais nas diversas porções territoriais no país, criando uma *dispersão*, o que demonstra que: “A necessidade do Estado, faz com que ele só tenha sentido, quando supera essa dispersão” (Sader, 1998, p. 80).

[...] o período ditatorial no Brasil traduziu esse modelo de centralidade estatal iniciado a partir do fechamento do Congresso Nacional em Novembro de 1937 e a promulgação de “Nova Constituição” Por Getúlio Vargas, iniciando assim o que se denominou chamar de “Estado Novo”. Esse regime político é segundo Wanderley Messias da Costa “Marcadamente autoritário e Centralizador” (COSTA, 1997, p.45)

A partir desse modelo de Estado centralizador inicia-se uma evidente tentativa de controlar as ações das unidades da federação e dos municípios, onde o governo certificava-se através de indicações e critérios subjetivos de lealdade pessoal e política, o que mais se mostrava conveniente no arranjo político de determinada localidade, e por consequência, o que mais fosse agradável ao governo central.

[...] o presidente nomeava os interventores em cada estado, segundo, evidentemente, critérios de lealdade pessoal e política e também de conveniências em termos de arranjo política e também de conveniências em termos de arranjos da política e local que beneficiasse o governo central. Os interventores, por sua vez, nomeavam os prefeitos, além de controlar os seus gastos e limitar a sua ação administrativa. Por esse mecanismo, é de certa forma mantido o coronelismo no meio rural, já que os proprietários de terras, em geral, apoiam e se beneficiam do sistema de nomeações (COSTA, 1997, p.46).

Essa centralidade permeava o avanço político ruralista fortalecido pelos governadores, que se mantém até os dias atuais firme, e ainda, em alguns casos reproduzem sua força nas diversas esferas do poder. Isto se traduz no que aponta o autor: “Se a república consolida o poder da burguesia, abala seus fundamentos sociais, já que há uma cobrança frente às classes subjugadas, sem outras mediações” (Sader, 1998, p.76).

Ressalte-se, que desde os primórdios da República brasileira até a ascensão de Getúlio Vargas ao poder nacional, os governadores dos estados foram às principais vozes da República Velha. Esse período, que se estendeu de 1899 a 1930, caracterizou-se pela chamada “Política dos Governadores”, devido ao surgimento de um sistema federal

altamente descentralizado, em que os governadores dos estados mais poderosos - São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro - dominavam a política do País (Samuels, 2004. p 70).

Isso evidencia como se dava o entendimento das relações que eram mantidas com as oligarquias subnacionais mandatárias no Brasil desde a República Velha (1930-1945). Tendo em vista, serem estes alguns dos problemas evidenciados na “Era Vargas”, com o advento da Nova República, houve tentativas de desmantelamento desse “poder paralelo”, que foi mais tarde, novamente centralizado nas mãos do Estado. O ponto fundamental dessa constatação era a capacidade de descentralização demonstrada por governos subnacionais no período “Pré-Vargas”.

DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

A sequência de reformas descentralizadoras pós-desenvolvimentistas começa com a primeira administração que afasta o Estado da intervenção direta na economia e em direção às reformas econômicas pró-mercado. Ocorrida, segundo (Faletti, 2005) durante o governo militar, de João Figueiredo (1979-1985). “Ao estudar a realocação de autoridade para as esferas subnacionais, muito se pode ganhar de uma taxonomia clara da descentralização com base no tipo de autoridade transferida, que agrega três categorias” (Faletti, 2005. P. 51).

- A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais.
- A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais.
- A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes – para a representação das sociedades subnacionais.

A partir dessas questões surgem algumas teorias que tentam explicar o processo de descentralização, a partir da reforma do Estado. Algumas delas estão dispostas abaixo apresentadas por (Faletti 2006, p. 48).

- Uma possível explicação das consequências da descentralização no grau de alteração no equilíbrio intergovernamental do poder vem da teoria do federalismo de (Riker (1964) *apud* Faletti 2005 p. 48), que argumenta que o grau de autonomia dos governantes subnacionais, após a implementação de reformas descentralizadoras, pode ser explicado pela estrutura interna dos partidos políticos.
- Outra afirma que o grau de mudança nas relações intergovernamentais, trazida pela descentralização, decorre do tipo de divisão territorial de governo estabelecido

constitucionalmente. Uma vez que as Constituições Federais confeririam autonomia para as unidades subnacionais, esta garantia deveria levar a níveis mais elevados de transferência de poder do que aqueles experimentados por estados unitários (DAHL, 1986 *apud* FALETTI, 2005, p.48).

- Argumenta-se também que as condições iniciais determinam o grau de poder transferido para as esferas subnacionais. Isto significa que os países que são mais centralizados no começo do processo. (Faletti 2005 p. 48).

A descentralização administrativa pode acarretar a transferência da autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas esta não é uma condição necessária. Se receitas são transferidas do centro para cobrir os custos de administração e provisão de serviços sociais, a descentralização administrativa é financiada e coincide com a medida de descentralização fiscal. Se os governos subnacionais financiam esses custos com receitas próprias preexistentes, a descentralização administrativa não é financiada.

As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação da autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.

A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais. Exemplos deste tipo de reforma é a eleição por voto popular para prefeitos e governadores que, em períodos constitucionais anteriores, eram indicados; a criação de assembleias legislativas subnacionais, e reformas constitucionais que fortaleçam a autonomia política dos governos subnacionais.

Em outras palavras, segundo (Faletti 2006): “pode-se dizer que existe um limite máximo para o grau de mudanças que a descentralização pode trazer para as relações intergovernamentais, ou um limite para a devolução de poder para as esferas subnacionais, abaixo do qual um país não pode situar-se”.

POLITICAS PÚBLICAS NO BRASIL: DA CENTRALIZAÇÃO DITATORIAL À (DES) CENTRALIZAÇÃO “DEMOCRÁTICA”.

O aspecto centralizador do Estado Brasileiro perpetuou todo o período ditatorial brasileiro que subsistiu entre os anos de 1964 até a nova Constituição Federal em 1988 e resiste em alguns aspectos até a contemporaneidade a partir dos embriões de desenvolvimento “gestados” durante o regime. Conseqüentemente, os modelos de desenvolvimento das Políticas Públicas, em geral, seguem uma tendência centralizadora. Em alguns casos, esse modelo se apresenta pré- definido. Bob Jessop, alerta sobre a

“necessidade de se discutir o modelo ideal de Estado a partir das necessidades da sociedade e não pela aceitação de um Estado pré – definido” (Jessop, 2007, p. 15).

Segundo o arcabouço constitucional, os elementos democráticos estão sugeridos e devem permear desde a concepção até a implementação das políticas públicas no Brasil, baseada na descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo como segue:

[...] a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999) instaura elementos democráticos na gestão das políticas públicas, que sugerem um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Estabelece que as políticas sociais sejam desenvolvidas de modo democrático, em que a sociedade, via órgãos representativos, participe dos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Esses pressupostos democráticos vão subsidiar ainda que em alguns textos de maneira subliminar, por vezes, o processo de concepção e implementação das políticas públicas no Brasil. Enquanto que no período histórico compreendido pela nova república o governo era hegemônico em suas aspirações e ações, o momento democrático sugere uma maior participação das camadas representativas da sociedade, o que torna o Estado, ator em prol da sociedade, e não mais uma forma indissolúvel de poder e atuação a priori.

[...] a democracia direta expressa nas diretrizes da descentralização e participação social, que apontam para um novo desenho de políticas públicas, principalmente na sua gestão social, tem enfrentado restrições e redirecionamentos postos pelas reformas das políticas sociais, iniciadas na década de 1990, que desnudam os limites do alcance da luta pela democracia, dentro dos aparelhos do Estado capitalista. (TOLEDO, 1994, p. 39 e 196).

Cabe ressaltar que essa democratização do Estado brasileiro já a partir da década de 1980, em seus primeiros atos, mostrou-se estar visceralmente atrelada ao período ditatorial no Brasil. A esse momento a autora Tullia Faletti nomina de “modelo econômico desenvolvimentista ditatorial” e que ainda não levavam em conta as dimensões territoriais e demográficas do Estado/Nação brasileiro. Isso coloca em suspeição o processo de descentralização democrática proposto na Constituição.

Considerando que, tanto em termos territoriais quanto populacionais, o Brasil é o quinto maior país do mundo, não é de surpreender que, com o término do modelo econômico desenvolvimentista e da ditadura militar (1964-1985), o país assumisse a descentralização do governo como parte do processo de redemocratização. Os resultados da descentralização, contudo, são extremamente intrigantes. (FALETTI, 2006, p.46).

Com o advento do Estado democrático, no entanto, novamente o Brasil passa a desenvolver suas políticas públicas baseadas no ajuste fiscal, tal qual, na Era Vargas. Novos planos são pensados, na tentativa de (re) estruturar a política econômica do país, dentre eles o Plano Collor que ocasionou desdobramentos diversos na sociedade brasileira.

A partir dos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, inicia-se um período de focalização das Políticas Públicas no Brasil que é caracterizado pela tentativa de redistribuição de renda iniciada no governo de FHC e que tem seu ponto alto no governo Lula, onde o modelo provedor de Estado se consolida e promove o acesso a uma série de direitos sociais basicamente ligados à tributação de uma parcela social do país. Dessa maneira, o Estado assume a responsabilidade pela inserção social do cidadão através das políticas de garantia de renda.

Contudo, esse modelo de regulação estatal ainda que centralizador pretendeu proporcionar um Estado com mais igualdade, oferecendo um modelo de proteção com um aparente ideal de redistribuição de renda a partir do Estado.

Na primeira parte desse artigo teórico optou-se por descrever um cenário analítico e histórico das Políticas Públicas no Brasil. Pretendeu-se observar a importância das Políticas Públicas no cenário Político e estratégico do desenvolvimento adotado por Governos do Sul (SANTOS, 2006), em especial os que atravessaram grandes períodos sob o “jugo ditatorial” como o Brasil. Mostrou-se importante neste contexto, compreender como esses governantes adotaram como agenda Política a elaboração e implementação de políticas públicas de seu interesse, que se basearam por vezes em ajustes e focalização, dentre elas os ajustes fiscais, político, e econômico e a focalização no acesso aos mais pobres. Vai-se agora apresentar um panorama das políticas de Turismo especificamente, e com isso, perceber os traços de centralização e (des) centralização que as compõem desde a concepção, até a implementação.

POLITICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: MULTICPLICIDADE DE ESCALAS E TEORIAS

[...] a conscientização, a sensibilização, ao estímulo e a capacitação dos vários Monitores Municipais, para que despertem e reconheçam a importância e dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo, como resultado, a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (DIRETRIZES DO PNMT, EMBRATUR, 2001.p.9)

A procura de um fator explicativo único guiou as pesquisas tanto teóricas quanto empíricas em matéria de desenvolvimento ao longo de toda a segunda metade do século XX. Enquanto disciplina, a economia parece incapaz de reconhecer que tal fator não existe “Que uma política de desenvolvimento requer uma compreensão mais complexa dos sistemas, que combinam instituições econômicas, sociais, culturais e políticas, cujas interações mudam ao longo do tempo (Boyer 2001, p. 14-39)”.

As teorias, modelos e definições são modificadas, evoluem e são geograficamente inseridas no contexto da sociedade. Um exemplo é o conceito de “desenvolvimento” que nesse sentido apresenta – se como complexo, e compreendê-lo requer um pensamento a partir da diversidade e capilaridade da natureza do termo. Ou seja, seus aspectos normativos, para que serve, e o que deveria ser. Nesse sentido apresentam-se algumas considerações a seguir.

É fato que após décadas de estagnação e declínio das políticas de desenvolvimento pelo Estado brasileiro, temas como o desenvolvimento regional ocupam grande espaço nas agendas de estudiosos em desenvolvimento e organismos interessados no assunto como subsidio para a formulação de políticas publicas.

Este fato segundo (Leite 2004, p.2) pode ser creditado à combinação de um conjunto de fatores, especialmente: crescente percepção das dificuldades e incapacidade do Estado brasileiro em equacionar o histórico problema das desigualdades regionais; maior difusão e visibilidade das experiências internacionais bem sucedidas, especialmente os distritos industriais da chamada Terceira Itália; e a emergência, não planejada, de economias regionais dinâmicas em vários pontos do território nacional.

A autora (Cruz, 2002) afirma que, na ausência da Política Pública, o turismo se dá à revelia, ao acaso, isto é, ao sabor de iniciativas e interesses particulares e não da sociedade como um todo. Portanto, as Políticas Públicas são muito importantes, pois fornecem uma estrutura na qual são tomadas decisões coletivas e individuais, que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades ligadas ao Turismo, em uma destinação ou região turística, tendo o papel de propiciar um desenvolvimento harmônico do setor.

A retomada ou ressurgimento deste tema no Brasil tem se expressado, por exemplo, no crescente uso das noções de *cluster*, arranjos e sistemas produtivos locais, polos de desenvolvimento de base local, *agro polos*, etc. Uma característica comum a estas noções é a ideia de que a Aglomeração Geográfica de atividades econômicas de um mesmo setor, ou de setores correlatos, é capaz de produzir efeitos bastante dinâmicos para as economias regionais.

Na escala econômica mundial, assistiu-se ao longo de diversas décadas principalmente após a segunda grande guerra a criação de blocos econômicos mundiais caracterizando Geopoliticamente condições para além da produção, mas também fortalecendo as relações de interdependência e de competição. Isso só vai se acentuar com o advento da Globalização em suas várias etapas.

Endossa a discussão Pires (2007) Segundo o autor o efeito deste ambiente transformado pela Globalização mostra que a representação da estrutura do espaço geográfico é hoje, bem mais complexa. Teorias como da Polarização de Crescimento de (Perroux, 1967) e do Desenvolvimento Territorial Endógeno com frequência são utilizadas

para explicar e embasar planos e programas na tentativa de “turistificar o país”. Ainda que insipiente, em alguma escala o estudo do turismo enquanto atividade com grande significado econômico aponta para a modificação e inserção de novas dinâmicas produtivas em detrimento a indústria pesada no país, no entanto, compreende-se, por exemplo, a dificuldade de fundamentar a discussão do desenvolvimento do turismo por tais teorias, tendo em vista, em geral os polos de crescimento, por exemplo, designarem o desenvolvimento pela indústria tradicional. Gerando uma força motriz em torno de uma ou mais firmas.

Apesar de “pantanosos” esse modelo de desenvolvimento por polos pode ser verificado nos programas de Desenvolvimento Regional do Turismo, que captura e transforma essa atratividade e *conduz* ao seu redor outras atividades decorrentes principalmente do poder de consumo que o Turismo estabelece. Entretanto existem experiências como o turismo de base local, que se contrapõem ao Desenvolvimento Regional do Turismo baseado nos Polos de Crescimento e fundamentalmente buscam suprir suas necessidades no “*lòcus*” valorizando e adequando seus recursos internos e mais do que isso, estabelecendo suas próprias estratégias de Gestão e Controle de Desenvolvimento, estruturado pelos próprios atores.

Comparativamente segundo (Silva, 2006) esses dois modelos de crescimento regional: o do Polo de Crescimento; e o Territorialista e Endógeno, atuam tendo como pano de fundo o modelo que vem sendo adotado no Brasil a partir da década de 1990, centrado na implantação de “Polos Turísticos Regionalizados”. O modelo do polo de crescimento, que inspira os “polos turísticos” concebido no Plano Nacional de Ecoturismo de 1994, privilegia os aspectos vinculados à função de especialização regional, no caso o Turismo. Sua implementação acontece a reboque de investimentos exógenos que não utilizam, numa escala otimizada, recursos produtivos de base local.

No modelo de Desenvolvimento Turístico prevalecente no Brasil, focado na constituição de “Municípios Turísticos Indutores das Políticas Públicas Regionalizadas”, considera-se que o Papel do Estado no planejamento desse desenvolvimento tem deixado a desejar, quando se considera o efetivo grau de endogeneização dos seus resultados.

Levando-se em conta que o planejamento deve ser considerado uma atividade endógena, aliado à complexidade envolvida na tentativa de se estimular o desenvolvimento regional e tendo-se o turismo como função de especialização, desde quando é marcado por um elevado nível de territorialidade, o Estado assume relevante função nesse processo.

Segundo (Leite, 2004, p.8) se partirmos da constatação de que o crescimento não ocorre de forma espontânea e simultânea em todas as regiões, caberia ao Estado o papel de 'redistribuir' o crescimento, dotando as regiões mais 'atrasadas' de condições, principalmente infraestrutura, semelhantes às das regiões mais 'avançadas'.

Ao se privilegiar a função e se implementar o processo à mercê de decisões e investimentos exógenos aos âmbitos local e regional, se relega ao Território e todos os elementos que o integram, particularmente os Ambientais e Sociais, a um plano secundário. Por consequência, acarreta-se uma diversidade de custos para a sociedade e o Território, mitigando-se os impactos positivos e os benefícios socioeconômicos derivados do desenvolvimento turístico, pela não utilização, em escala otimizada, dos recursos de base local da região objeto do processo de planejamento.

Baseado nessa constatação, a política de regionalização do turismo passa a prescrever largamente a criação de municípios indutores das políticas de desenvolvimento turístico, através da turistificação do entorno de cidades e municípios turísticos. São segundo o Ministério do Turismo “consagrados” os exemplos de Foz do Iguaçu (PR), Rio de Janeiro (RJ), Bonito (MS) e Salvador (BA) que foram instituídos como sendo municípios indutores (polos) das políticas públicas do Estado. Segundo (Leite, 2004) Os governos nacionais são considerados, portanto, os atores centrais e o planejamento (nacional) o instrumento chave para atenuar os desequilíbrios territoriais do desenvolvimento. De maneira geral, estas políticas consistiam em pesados investimentos públicos, ênfase na urbanização e grande indústria (turismo) e atração de capital estrangeiro. No entanto, essas políticas são propostas estritamente de “cima para baixo”. Entende-se que essa construção e (re) construção da economia é histórica e se dá a partir da dinâmica existente e propiciada pelo próprio território. Não se dá por decreto (Pecqueur, 2005)

Ao analisar os desdobramentos da Política de Planejamento que se constituiu através dos municípios-polo-indutores de crescimento turístico é possível destacar que ela sofre basicamente os mesmos efeitos daquelas pensadas originalmente inspiradas nos anos 1950 e 1960 por (Myrdal 1960, Hirschman 1961 e Perroux 1967) e destacadamente analisadas em (Guimarães, 1988). Os “modestos resultados” das políticas de planejamento regional devem ser avaliados considerando, entre outros critérios, o grau de prioridade que assumiam no conjunto das políticas governamentais. Em muitas situações não passaram de retórica, e mesmo quando foram levadas a sério, não receberam os recursos suficientes para contrabalançar os efeitos dos mecanismos de mercado e das políticas de maior prioridade. Apesar de remeterem ao final da década de 1980, início da década de 1990, essa análise é uma repetição do que vemos a partir da ideia de regionalização do turismo (Leite 2004, p. 8). No entanto antes de regionalizar, o turismo foi proposto de maneira local, a partir dos programas: de municipalização do turismo, e de desenvolvimento integrado e sustentável (PDITS e PNMT respectivamente). Concebidos na década de 1990 início da abertura econômica do país, tendo em vista, a eleição do primeiro presidente democrático. Os dois programas são constatatadamente embriões do atual macro programa de regionalização do turismo em execução.

Proporemos na última parte do artigo, uma análise da implementação das Políticas Públicas de Turismo no Território, efetivamente no estado de Mato Grosso do Sul como veremos abaixo no texto.

PDITS – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL

O Plano de Desenvolvimento do Turismo Integrado e Sustentável - PDITS é 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. O Estado de Mato Grosso do Sul, foi dividido em cinco áreas turísticas às quais correspondeu a elaboração dos respectivos PDITS, sendo elas:

- Costa Leste região representada pelos municípios de Três Lagoas, Mundo Novo, Bataguassu e Aparecida do Taboado;
- Região Norte composta pelos municípios de Costa Rica, Coxim, Pedro Gomes, Rio Verde de Mato Grosso e Alcinópolis;
- Campo Grande, formada por um único município, de mesmo nome, capital do Estado;
- Pantanal, formada pelos municípios de Corumbá, Ladário, Porto Murtinho, Aquidauana, Anastácio, Dois Irmãos do Buriti e Miranda; e
- Serra da Bodoquena, composta pelos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim.

Nesse contexto essas divisões do estado acabaram mostrando de alguma maneira, para onde se direcionava o olhar do estado na perspectiva do desenvolvimento pelo turismo. Ficou evidente principalmente na divisão do que se convencionou chamar de PDITS – Serra da Bodoquena, composto pelos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim. Foi definitivamente um programa que sucumbiu aos aspectos regionais em detrimento do local. O que se pretende aqui é apontar os pontos fracos de um programa que se encerrou antes mesmo de se reconhecer seus objetivos e metas.

PDITS – PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL SERRA DA BODOQUENA.

O PDITS/ Serra da Bodoquena, elaborado em 2001, tem como objetivo original proporcionar o desenvolvimento do turismo regional por meio de estratégias e ações definidas com envolvimento das instituições responsáveis pela gestão do turismo no Estado e nos municípios envolvidos, em busca de mecanismos eficazes e adequadas parcerias

para a sua implementação, contemplando também a efetiva contribuição da iniciativa privada e dos diversos segmentos que compõem a realidade local.

Para a implementação das estratégias específicas do PDITS foram realizadas reuniões com representantes do poder público, da sociedade civil organizada e da iniciativa privada dos municípios de Bodoquena, Bonito e Jardim para discussão dos temas focados no Programa, com ênfase para: atração de demanda, diversificar e qualificar a oferta dos produtos turísticos, proteger os recursos naturais, minimizar a sazonalidade, estruturar e operar a gestão compartilhada do turismo e promover a inclusão da sociedade local no negócio turismo.

Abandonado o PDITS foi rapidamente substituído por uma proposta reconhecidamente local de tentar transformar o turismo em uma indústria propulsora de desenvolvimento, geração de emprego e renda. Não foi muito aproveitado e deu lugar cedo ao programa de Regionalização do Turismo em 2003. No entanto, o PNMT tem suas contribuições para análise, e é o que veremos abaixo.

PROGRAMA NACIONAL DE MUNICIPALIZAÇÃO DO TURISMO (PNMT, 1993-2002).

O turismo de mercado foi introduzido no Brasil por volta de 1920. Superada essa fase nos idos de 1950, projetos liberais orientados pelo marketing começaram a aparecer no país ainda nos governos militares, a partir de 1966, mas não deslancharam. Um novo processo chegou ao país calçado na Constituição Federal de 1988, que imprimiu o ideal de participação e descentralização das políticas públicas baseada na municipalização – a emergência do poder local.

Essa nova fase foi inaugurada no governo Fernando Collor de Mello, que pressionado pelo mercado mundial e devido à emergência de um projeto político e econômico que se via modernizador, mergulhou o país definitivamente no processo de globalização através da adoção de um desenvolvimento orientado por organismos internacionais, promovendo a captação de investimentos turísticos de considerável aporte financeiro, que passaram a ser implantados no âmbito do Prodetur - Programa de Desenvolvimento do Turismo. São megaprojetos que se caracterizam pela concentração de esforços empresariais e governamentais em suprir uma região de infraestrutura (aeroportos, vias, resorts, etc...), cujo planejamento fica centralizado nas mãos de atores que atuam na macro política nacional e global. Nos princípios e objetivos dos megaprojetos, a maioria da população local está excluída do planejamento, da produção e dos benefícios gerados pelo turismo.

Outra estratégia político-econômica surgiu no final de 1993 com a instituição do PNMT, que foi concebido e inserido baseando-se nos princípios de descentralização

trazidos na Constituição Federal de 1988, que inicialmente passou a estimular a criação de novos municípios e (re) significou o papel dos mesmos e de suas populações num novo pacto federativo. O PNMT apostava na descentralização como estratégia para a solução de problemas municipais que impediam o turismo como alternativa de sustentabilidade local.

O autor (Rodrigues, 2002, p. 12-13) acrescenta que o Brasil a partir do Governo Collor e através das políticas dos sucessores Itamar Franco e FHC “ingressa definitivamente no processo de globalização em que o turismo constitui um dos elementos fundamentais”. A autora destaca e define o perfil dos dois principais programas daquela década.

Criado a partir do Governo Collor, em 1990, o Prodetur - Programa de Desenvolvimento do Turismo era um modelo adaptado às regiões Nordeste, Centro-Oeste e à Amazônia, baseado na experiência mexicana de Cancun. O Prodetur era extremamente centralizado no governo federal, sendo seu principal objetivo identificar e controlar regiões interessantes à expansão do capital através de megaprojetos turísticos. Adiante, em 1993, o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi instituído legalmente no final do Governo Itamar, através da Portaria n/ 130 do então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e passou a buscar o fortalecimento municipal, conformando uma planificação na elaboração e na gestão de projetos locais, o que induzia, a priori, admitir que fosse viável uma descentralização democrática e politicamente sustentável. Para (Rodrigues, 2002, p. 13), “o Prodetur contempla as verticalidades do domínio hegemônico global enquanto o PNMT pretende reforçar as horizontalidades e as especificidades dos lugares”. O PNMT atendeu à Constituição Federal de 1988, que estimulou veementemente a criação de novos municípios e (re) significou o papel dos mesmos num novo pacto federativo à medida que, através do seu artigo 18, capítulo I, estabeleceu que o município é um ente autônomo. Foi também nessa Constituição que o turismo, pela primeira vez, ganhou maior destaque. Combinando os ideais de descentralização do poder político com o projeto de redemocratização do país, o PNMT apostou na municipalização e interiorização como estratégia para a solução de problemas locais que impediam que o turismo fosse uma alternativa de desenvolvimento e sustentabilidade. Em 1994, então, criou-se o Comitê Executivo Nacional com a função de expandir a implantação do PNMT e, assim, promover a descentralização da gestão do turismo no Brasil.

O PNMT assimilou os ideais difundidos pelo Relatório Brundtland “Our Common Future” (Tradução livre: “Nosso Futuro Comum”). No mesmo ano, em Brasília, entre 12 e 16 de dezembro, a EMBRATUR promoveu o Seminário de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Turismo. Na ocasião, três consultores de experiência internacional foram contratados: Nikolai Kostiaiev, Arturo Crosby e Maria Rosário Partidário. O objetivo geral do PNMT era “fomentar o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política”. (PNMT, 2002, p. 34).

Para desempenhar tal empreitada, o Comitê designou agentes multiplicadores e moderadores. Os agentes multiplicadores foram divididos inicialmente em dois grupos: nacionais e estaduais. Os agentes nacionais que eram técnicos preparados por especialistas indicados pela OMT orientaram os agentes estaduais e esses foram responsáveis pela implementação do programa no âmbito estadual, nesse caso, com atribuição também de acompanhar o treinamento e atividades dos agentes multiplicadores e monitores municipais, durante as Fases II e III. Esse treinamento tecnocrático e hierárquico caracterizou a verticalidade mencionada ao ocorrer de cima para baixo.

Na Fase I, através do repasse de informações e de vivência de técnicas de participação, os agentes multiplicadores nacionais, estaduais e os monitores municipais foram sensibilizados e preparados para retornarem às suas funções administrativas e respectivas regiões com a missão de “sensibilizar suas respectivas comunidades sobre a importância do turismo como fator de desenvolvimento econômico-social”. (PNMT, 2002, p. 50). Na Fase II, o objetivo foi “capacitar e qualificar” os monitores municipais a criar o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal de Turismo, que eram instrumentos básicos de operação do Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo. (PNMT, 2002, 40).

O Comitê supunha que “o sucesso da implantação do PNMT é diretamente proporcional à eficácia da ação de seus agentes multiplicadores”. Verifica-se então que o sucesso dependia fundamentalmente de instrumentos técnicos e de um planejamento burocraticamente bem realizado. Quando bem executado durante as oficinas, o treinamento proporcionaria aos agentes multiplicadores uma capacidade para superar as dificuldades pré-existentes, no sentido de fazer do turismo um eixo importante de desenvolvimento local. (PNMT, 2002, p.31).

Quanto aos monitores municipais, “são pessoas selecionadas nos quadros das prefeituras municipais ou nos segmentos representativos da comunidade. Têm a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento do turismo local, após o processo de capacitação”. Afinal, “são os agentes locais que melhor conhecem as particularidades da região onde vivem e que podem, quando devidamente capacitados, encontrar soluções viáveis e que atendam os interesses de suas populações”. Há nessa concepção uma dose de subjetividade, pois se imputa teoricamente uma valorização ao saber local. Que saber é esse? Um saber prático e objetivo, necessário ao método tecnocrático do planejamento participativo em questão. Não cabem nele reflexões críticas às complexidades próprias do turismo. (PNMT, 2002, p. 22).

Um texto publicado em 1998, no Brasil, pela OMT, intitulado “Desenvolvimento de Turismo Sustentável: manual para organizadores locais”, que foi adotado pela EMBRATUR no formato de um “Manual de Municipalização do Turismo” consagrou-se então como a

principal referência utilizada pelo PNMT. Ou seja, o PNMT era uma política de descentralização orientada pela OMT, assim, absorvendo os conceitos que o tornariam um programa nacional de bases internacionais. Dentre os seus ideários, sobressaia o interesse de aproximação entre os territórios locais e o inevitável fenômeno da globalização, desejo afeiçoado ao famoso mote reproduzido pela OMT: “pensar globalmente, agir localmente”, ideários esses perseguidos nos países emergentes através da descentralização das políticas nacionais, inclusive de turismo que, em parte, conspira à desregulamentação de mercado. Num primeiro momento, verifica-se claramente que os formatos do Prodetur e do PNMT eram bastante diferentes. Entretanto, Rodrigues (2002, p. 13) sutilmente induz a pensar que tanto o Prodetur quanto o PNMT eram “peças do mesmo processo (...) como num jogo de xadrez” moderno em que o domínio hegemônico global quer submeter territórios em pequena escala, numa trama que supõe valorizar o turismo municipal ao afirmar o fortalecimento do lugar, do local. Estrategicamente diferentes, os dois programas tinham idênticas finalidades: a expansão do capital transnacional através do mercado de turismo nos países emergentes.

Conclui-se que o PNMT complementava o Prodetur e ambos eram componentes de um projeto maior de hegemonia. Enquanto o Prodetur vendia no atacado, o PNMT atuava no varejo. Becker (2002, p. 190) argumenta que estratégias como o Prodetur e o PNMT ocorrem quando o governo federal busca definir seu papel no processo de implementação do turismo, o que a autora denomina de “descentralização controlada ou seletiva”. No Prodetur, a decisão quanto às regiões de implementação ficava a cargo do Governo Federal, acossado pelas lideranças estaduais e pelos seus interesses e de seus próprios membros. E o PNMT, em que se baseava para selecionar o município? Avaliando a existência de “vocação turística”. Para o PNMT (2002, p.22), alguns exemplos de voca o turística se verificam nos atrativos naturais preservados; nas tradi es culturais, que muitas vezes dependem de serem revigoradas através de um calendário; na existência de conjuntos históricos e manifesta es artísticas. Ressalta-se que o interesse em ingressar no PNMT só podia partir do município.

[...] descentralizar significa buscar solu es para os problemas locais sem perder de vista a realidade global. Significa repartir responsabilidades a fim de melhor integrar-se em um contexto sócio- econômico maior. É preciso pensar globalmente e agir localmente. (...) A a o de descentraliza o consiste em transferir, para os governos locais, parte das decisões políticas que tradicionalmente são tomadas pelo governo federal. É preciso que os problemas sejam resolvidos na própria localidade, por pessoas que vivenciem na prática as dificuldades da região. (PNMT, 2002, p.21-23).

Tal princípio dependia da existência de desejo local e de algum consenso político para viabilizar o turismo, conforme previsto nas proposi es do PNMT (2002 p. 21):

[...] a simples existência de atrativos turísticos não é suficiente para que o turismo se desenvolva por si mesmo. [...]   necessário que o município realize um processo de planejamento e gestão, para que o exercício da

atividade resulte em benefícios concretos para sua comunidade. [...] através de um consenso entre autoridades e a comunidade local.

Enfim, de acordo com a Deliberação Normativa nº 417/2000 e com o RINTUR - Roteiro de Informações Turísticas existem no Brasil 1.529 “municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo”, número esse quantitativamente significativo, divididos em dois grupos, a saber: Municípios turísticos – “são aqueles consolidados, determinantes de um turismo efetivo, capazes de gerar deslocamentos e estadas de fluxo permanente”. Municípios com Potencial Turístico “são aqueles possuidores de recursos naturais e culturais expressivos, encontrando no turismo diretrizes para seu desenvolvimento socioeconômico”. (PNMT, 2002).

MACRO PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: ROTEIROS DO BRASIL.

Em síntese, o Macro Programa de Regionalização do Turismo Roteiros do Brasil (MRTRB) a partir do ideal de descentralização buscou uma nova configuração da política de turismo brasileira na tentativa de aproximar municípios com recursos potenciais para o turismo, dessa forma, saindo da escala local que se configurava o PNMT e partindo para o regional. Supostamente deveria haver uma interação entre os municípios que compõem as regiões turísticas pré-estabelecidas pelo Macro Programa.

Tentou-se com isso limitar que os municípios agissem individualmente em seus territórios, e sim, integrassem seus territórios a região turística. Nesse contexto o município orientado por princípios de integração regional precisava intervir e modificar, em alguns casos sua estrutura de gestão pública, seus gestores da atividade turística, seu modelo de gestão, de planejamento, execução e avaliação de suas ações (BRASIL, 2008, p.154)

Obviamente empreender uma tentativa como esta de regionalizar o turismo exigiu um arcabouço significativo de formulação de novas políticas, não mais tendo o município como centro da atividade turística, mas, o desafio de promover um desenvolvimento de cunho regional, que atendesse as demandas de turistas, comunidade e *trade*. Certamente esse desafio é digno de análise, que é o que tentaremos realizar nas linhas que se seguem.

Esse novo modelo de programa se deparou com a necessidade imediata de agrupar em torno da atividade turística de diversos municípios, lideranças comunitárias, agentes econômicos, mercado e gestores públicos.

Esses atores, em conjunto, poderão propor ações e gerar melhorias nas áreas de saúde, educação, cultura e lazer, artesanato, turismo, trabalho, energia elétrica, comunicações, meio ambiente, saneamento, habitação, crédito, escoamento da produção e mercado, dentre outras. Além dessas podem surgir outras propostas, criadas a partir de debates ocorridos durante o processo de planejamento e execução de determinadas ações. (BRASIL, 2008, p. 154)

Todo esse arcabouço político necessita de um forte embasamento cooperativo entre os municípios que serão alvos da ação do Estado. Essa “descentralização” proposta precisa estar em conformidade com um sistema de gestão pública coordenada, integrada, fundamentada em princípios de flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação Inter setorial e interinstitucional. Essa sinergia deve ser alcançada como forma de ampliar a atenção estatal sobre os municípios que compõem a regionalização. Brasil (2008).

CONTEXTUALIZANDO AS POLITICAS PUBLICAS PARA O TURISMO EM MATO GROSSO DO SUL

As políticas para o desenvolvimento da atividade turística no Estado do Mato Grosso do sul, tiveram início logo após a divisão do Estado de Mato Grosso, com a criação da Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul (TURISUL), vinculada ao Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico. Em 1980, através do Decreto nº418, foi alterada a sigla da Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul, de TURISUL para MSTUR, mantendo-se as mesmas competências da primeira. Em 1981 foi extinto o Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico, sendo alterado para o Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Turismo. Em 1990 foi extinta a MS-TUR e criada a Diretoria Geral de Fomento ao Turismo, com Departamentos de Operação e Turismo e de Promoção e Divulgação, vinculada a Secretaria de Indústria e Comércio. Em 1991, a Secretaria de Indústria e Comércio passa a ser denominada como Secretaria de Estado de Turismo, Indústria e Comércio, permanecendo a mesma estrutura organizacional no que se refere ao turismo.

No dia 1º de janeiro de 1999, o então governador do Estado, José Orcírio Miranda dos Santos, assina o Decreto-lei nº 1.940, alterando a estrutura básica do Poder Executivo. A partir da nova organização, a atividade turística passava a ser de responsabilidade da Secretaria de Estado da Produção e Desenvolvimento Sustentável. No dia 14 de novembro de 2001, foi instituída a Fundação de Turismo do Estado de Mato Grosso do Sul, pelo Decreto nº 10.552. Em 2002 foi criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo na região sul do Mato Grosso do Sul - PRODETUR/SUL.

Figura 1: Cronologia do Turismo no MS

1977	O Presidente Ernesto Geisel assina no dia 11 de outubro a LC nº 31 dividindo o Estado de Mato Grosso e criando o Estado de Mato Grosso do Sul.
1979	Criada a Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul – TURISUL, vinculado ao Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico, através do Decreto Nº 132.

1980	O Decreto Nº 418 Substitui a sigla da Empresa de Turismo de Mato Grosso do Sul, de TURISUL para MSTUR..
1981	A Lei Nº 218 Extingue o Sistema Executivo para o Desenvolvimento Econômico e cria o Sistema Executivo para o Desenvolvimento da Indústria, Comércio e Turismo, ficando a MSTUR, vinculada a esse.
1990	Decreto Nº 5439 Dispõe sobre a dissolução da MS TUR. Decreto Nº 5.542 cria a Diretoria Geral do Fomento ao Turismo.
1999	Decreto Nº 442 Institui o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável - PDTUR e dá outras providências.
2001	Lei Nº 2.307 Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação de Turismo de Mato Grosso do Sul
2002	Decreto Nº 10.680 Cria o Programa de Desenvolvimento do Turismo na região sul do Mato Grosso do Sul - PRODETUR/SUL.
2003	Lei 2.652 O Governo de MS sanciona a lei que institui o Fundo para Desenvolvimento do Turismo no Estado, o qual tem como finalidade apoiar as ações da Fundação de Turismo.
2004	Decreto Nº 11.680 Transfere competência da Secretaria de Estado da Produção e do Turismo para a Secretaria de Estado e Desenvolvimento Agrário.

Fonte: Adaptado de www.fundtur.ms.gov
Organização: Eichenberg, F.O (2013)

Considerações finais

Dentre os momentos políticos e instrumentos de gestão do Turismo e do Território analisados a partir da concepção, implementação e avaliação das Políticas de Turismo e da organização do setor, podemos afirmar, que o Turismo nunca teve seu real potencial acolhido pelos governos em escalas nacional, e regional, no entanto, se observa que o modelo de gestão proposto pelo PNMT, frente a uma gestão compartilhada e local foi em que pese os demais um dos planos de maior destaque e de menor continuidade, tendo duração de 10 anos. Essa perspectiva do desenvolvimento do Turismo revisada e ampliada, nos leva a crer que a base local deve ser incentivada, e que as decisões que devem ser de consenso sobre o território, apenas quem o conhece e sofre os usos e desusos do cotidiano, as relações de poder, e se reflete enquanto lugar de identidade deve participar e apontar quais dos seus recursos quer revelar a outrem.

As reflexões que foram trazidas para esse texto desde a primeira linha, têm a ver com os aspectos da ação e da reação no território. Os processos de concepção, implementação e avaliação das políticas públicas do Estado é que vão delimitar o avanço sobre o Território e quais aspectos serão considerados relevantes ou não pelos governos “no tempo” relegado a política.

Os processos de concepção e implementação de Políticas Públicas sugerem ainda um nível de organização da atividade no Brasil. Ao longo de décadas de regime ditatorial tivemos um severo retrocesso nessa área, principalmente por sempre haver sido o Turismo uma atividade marginal diante de outras atividades econômicas desenvolvidas no território brasileiro. Cabe a nós a tarefa de avaliar o “estado da arte” atual das políticas de Turismo no Brasil e em especial as demandas do estado de Mato Grosso do Sul e assim tentamos fazer. Cabe agora uma análise do território, dos recursos ambientais, do Geossistema e assim propor avanços no arranjo político-cultural, ambiental e econômico do município a partir do desenvolvimento pelo território, do desenvolvimento pelo Turismo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de Outubro. 1988. São Paulo: Atlas, 1999.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR. Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo. Brasília: EMBRATUR, 2001.

BOYER, R. A teoria da regulação: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

COSTA, L.C. **Os impasses do Estado capitalista. Uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil**. – Ponta Grossa. UEPG. São Paulo. – Cortez. 2006

COSTA, W.M. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil**. – São Paulo: Contexto. 1997

FALEIROS, V.P. **A Política social do Estado capitalista. As funções da previdência e da Assistência sociais**. Cortez. – São Paulo

FALEIROS, V. P. Ideologia Liberal e Políticas Sociais no Capitalismo Avançado In: **A Política Social do Estado Capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000.

FALETTI, T. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: O Brasil em perspectiva comparada**. - Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 46-85

GUIMARÃES, J. (1997). *Local Economic Development: The Limitations of Theory?* In: HELMSING & GUIMARÃES (Eds.), **Locality, State and Development**. ISS, The Hague, Holanda

HIRSCHMAN, A.(1961). **O Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura (Primeira edição: 1958)

JESSOP, B. **O Estado e a construção de Estados**. Outubro, São Paulo, n. 15, 2007, p.11-43.

LÓPEZ, L. E. A. El desmantelamiento del Estado. In: CALVEIRO, P. et al. **El Estado y sus otros**. Buenos Aires: Libros de la Araucaria, 2006.

LEITE, T.S. **Encontro produtivo e ancoragem territorial: coordenação e relações firma – território em arranjos produtivos agroindustriais**. TESE DE DOUTORAMENTO: UFFRJ, 2004

MYRDAL, Gunnar (1960). **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: UFMG Biblioteca Universitária [Primeira edição: 1957].

OLIVEIRA, J. A. P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Rev. Adm. Pública., Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>.

PEREIRA, P.A.P. **Política Social: temas e questões**. – São Paulo: Cortez, 2008

PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. Disponível em: <http://journal.ufsc.br/index.php/politica/article/view/11615/10955> Acesso em 09-11-2011

PECQUEUR, B. **O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul**. Revista Raízes: Vol.24, N. 1 e 2 Jan e Dez de 2005

PERROUX, F. (1967). **A economia do século XX**. Lisboa, HERDER

PIRES, E.L.S. **As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. Interações** (Campo Grande) vol.8 no. 2 Campo Grande Sept. 2007

RIKER, W. H. **Federalism. Origin, Operation, Significance**. Third ed. Boston and Toronto: Little, Brown and Co.1964.

RODRIGUES, A. B. **Turismo, modernidade e globalização**. São Paulo, HUCITEC. 2002.

_____. **Turismo e desenvolvimento local**. São Paulo. HUCITEC, 2002.

SADER, E. **Estado e Política em Marx**. São Paulo: Cortez, 1998. Capítulos II e III.

SAMUELS, David, and ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalism and Democratic Transitions: The “New” Politics of the Governors in Brazil**. Publius: The Journal of Federalism 30 (2):43-61.2000. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200004

SILVA, J.A.S. **A dimensão territorial no desenvolvimento do planejamento turístico no Brasil: modelo do polo de crescimento x modelo territorialista e endógeno**. Revista acadêmica de economia: número 59, 2006. Disponível em: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/> acesso em: 09-11-2011.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: **Políticas públicas no Brasil**. (Org.) Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. – Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007

_____, C. **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças.** DADOS - Revista de Ciências Sociais 44 (3):513-560.2001.

TOLEDO, C. N. de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. In: DAGNINO, E. (Org.) **Anos 90 – política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 127-136.

_____, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. Porto Alegre, ano 8, jul./dez. 2006, n.16, p.20-45.

TEIXEIRA, S. M. **Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais.** Revista Katálysis. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 154-163, jul./dez. 2007.

TOLEDO, C. N. de. As esquerdas e a redescoberta da democracia. *In:* DAGNINO, E. (Org.) **Anos 90 política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994, p. 127-136.

KERSTENETZKY, C. L. **Políticas Sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, vol. 26, n. 4(104), pp. 564-574, out-dez 2006.