



## PRÁTICAS E DISCURSOS DO ESTADO BRASILEIRO NA CONDUÇÃO DA POLÍTICA DE TURISMO NA “ERA PT”

Roberson da Rocha Buscioli<sup>1</sup>

*Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Faculdade de Engenharia e Ciências, Câmpus de Rosana, Brasil*

### Resumo

Como citar:

BUSCIOLI, R. R. Práticas e discursos do Estado Brasileiro na condução da Política de Turismo na “Era PT”. **Revista Geografia em Atos** (Online), v. 6, n. 2, Ano 2022. p. 249-274.

DOI:

<https://doi.org/10.35416/geoatos.2022.9113>

Recebido em: 2021-12-27

Devolvido para correções: 2022-02-08

Aceito em: 2022-02-22

Publicado em: 2022-09-22

Neste trabalho buscamos analisar as práticas e discursos do Estado brasileiro na constituição da Política Pública de Turismo, no período considerado como “Era PT”, correspondendo ao período de 2003 a 2016. Foram realizadas, pesquisa bibliográfica, análises de documentos oficiais consultados em centros de documentação, e endereços eletrônicos de órgãos governamentais encarregados institucionalmente de planejar, executar e acompanhar as Políticas Públicas. Como resultados principais observamos que desde os anos de 1990, e em especial após os anos 2000, com a criação do Ministério do Turismo, estabeleceu-se no Brasil um processo de modernização do território, capitaneado pelo Estado a partir de investimentos voltados ao consumo do espaço por meio da atividade turística, materializado em ações deliberadas como o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), densidades normativas, financiamentos e incentivos fiscais. Tal processo se deu sob forte influência do Banco Interamericano de Desenvolvimento, principal financiador externo de tais políticas.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas de Turismo; Banco Interamericano de Desenvolvimento; Ajuste Espaço Temporal; Desenvolvimento Geográfico Desigual

<sup>1</sup> Este artigo foi originalmente publicado nos Anais da XXI Semana de Geografia da FCT/UNESP: Outras Geografias e (a)diversidades: experiências e potencialidades ocorrida em 2021, sendo inserido aqui com avanços nos debates e discussões.

<sup>2</sup>Professor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” - UNESP, Câmpus de Rosana. Economista pela Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul - UEMS, Mestre e Doutorando em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD.

E-mail: [roberson.buscioli@unesp.br](mailto:roberson.buscioli@unesp.br)

Orcid iD: <https://orcid.org/0000-0003-2628-9626>

## PRÁCTICAS ESTATALES Y DISCURSOS EN LA DIRECCIÓN DE LA POLÍTICA TURÍSTICA EN BRASIL EN LA “ERA PT”

### Resumen

En este trabajo, buscamos analizar las prácticas y discursos del Estado brasileño en la constitución de la Política Pública de Turismo, en el período considerado como la "Era del PT", correspondiente al período comprendido entre 2003 y 2016. Una investigación y análisis bibliográfico de los documentos oficiales consultados en los centros de documentación, y direcciones electrónicas de los organismos gubernamentales institucionalmente responsables de la planificación, ejecución y seguimiento de las políticas turísticas. Como principales resultados observamos que, a partir de la década de 1990, y especialmente después de la década de 2000, con la creación del Ministerio de Turismo, se estableció en Brasil un proceso de modernización del territorio, liderado por el Estado a partir de inversiones destinadas al consumo del país. espacio a través de la actividad turística, materializada en acciones deliberadas como el Programa de Desarrollo Turístico Sustentable (PRODETUR), densidades regulatorias, financiamiento e incentivos tributarios. Este proceso tuvo lugar bajo la fuerte influencia del Banco Interamericano de Desarrollo, principal financiador externo de tales políticas.

**Palabras clave:** Políticas Públicas de Turismo; Banco Interamericano de Desarrollo; Ajuste de tiempo espacial; Desarrollo geográfico desigual

## STATE PRACTICES AND DISCOURSES IN CONDUCTING TOURISM POLICY IN BRAZIL IN THE “ERA PT”

### Abstract

In this work, we seek to analyze the practices and discourses of the Brazilian State in the constitution of the Public Tourism Policy, in the period considered as the "PT Era", corresponding to the period between 2003 and 2016. A bibliographic research and analysis of official documents consulted in documentation centers were carried out, and electronic addresses of government agencies institutionally responsible for planning, executing and monitoring tourism policies. As main results we observe that since the 1990s, and especially after the 2000s, with the creation of the Ministry of Tourism, a process of modernization of the territory was established in Brazil, led by the State based on investments aimed at the consumption of the space through tourist activity, materialized in deliberate actions such as the Sustainable Tourism Development Program (PRODETUR), regulatory densities, financing and tax incentives. This process took place under the strong influence of the Inter-American Development Bank, the main external financier of such policies.

**Keywords:** Public Tourism Policies; Inter-American Development Bank; Spatial Time Adjustment; Uneven Geographical Development

## Introdução

A prática do turismo tem sido constantemente alvo da ação do Estado - via implementação de programas, densidades normativas<sup>1</sup>/regulamentações, financiamentos e incentivos fiscais – para promover sua mercantilização via ajustamento do espaço. Desde os anos de 1990, e em especial após os anos 2000 com a criação do Ministério do Turismo, estabeleceu-se no Brasil um processo de ajustamento do espaço, promovido/induzido pelo Estado a partir de expressivos investimentos voltados ao consumo do espaço, via atividade turística. Este processo apresentou como característica fundante um padrão de financiamento público – expressado particularmente, no Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), que tem o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como seu principal financiador.

Tais ações foram orientadas pela concentração de investimentos em espaços e setores considerados prioritários no PRODETUR, espaços denominados ao longo do tempo como Áreas de Turismo Prioritárias, Polos Turísticos, Destinos Indutores do Turismo, Rotas Turísticas, produzindo processos de interações e de rearticulações espaciais.

Desse modo, esse trabalho teve como objetivo geral analisar a atuação do Estado brasileiro via Política Pública de Turismo na sua relação com o Capital e suas frações e os desdobramentos dessa política no processo de (re)produção espacial, no período considerado como “Era PT”, correspondendo interregno de 2003 a 2016, compondo os Governos Luiz Inácio Lula da Silva I e II (2003-2006 e 2007-2010) e os Governos Dilma Rousseff, I e II (2011–2014 e 2015-2016) que teve seu segundo mandato interrompido por um Golpe Político Administrativo em 2016.

Para tanto, foram realizadas pesquisa bibliográfica, na qual levantamos literatura geral a respeito das características do Estado, da reprodução do capital, ajuste espaço-temporal e Discurso do Estado. Secundariamente, buscando documentos oficiais através de consulta a centros de documentação, e endereços eletrônicos de órgãos governamentais

---

<sup>1</sup> Para Sarlet (2001), a ideia de densidade normativa, nada mais é do que a capacidade de se definir, em nível constitucional com certo grau de precisão, o conteúdo ou objeto principal de uma determinada norma. Portanto, quanto maior o grau de precisão do objeto/conteúdo da norma, diz-se que apresenta maior densidade normativa, se há uma menor precisão deste objeto, observa-se uma menor densidade normativa, referente ao objeto tratado. É neste sentido que observamos que ao longo do período analisado uma maior densidade normativa nas normas que tratam sobre as Políticas de Turismo.

encarregados institucionalmente de planejar, executar e acompanhar as Políticas Turismo, o universo da pesquisa foi definido na análise dos Planos Nacionais de Turismo e seus programas, buscando identificar as diretrizes básicas da Política Nacional do Turismo. Percorremos por análise do PRODETUR Nacional responsável por materializar as diretrizes da Política Nacional.

### **Convergência e Contradições da “Era PT”**

A “Era PT”, como convencionamos denominar os Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, tem sido tema de debates e de uma vasta publicação científica no âmbito das Ciências Humanas. Talvez uma das explicações esteja no fato de que foram mandatos especialmente marcados pelo antagonismo.

Eleitos com ampla base popular, ampliaram e criaram um conjunto de políticas afirmativas para as camadas mais populares da sociedade, assim como, observou-se um aumento real da renda e do consumo da classe média, a ampliação do acesso à universidade, entre outros. Ademais, mantiveram alianças com as antigas oligarquias políticas, não atacando seus interesses de classe, portanto não se consolidando nesse período reformas importantes esperadas, tais como as reformas política, fiscal/tributária, entre outras.

Na leitura de Ab’Saber (2012), desde o princípio o Governo Lula teve como característica a busca por um pacto social, marcado num primeiro momento, principalmente, pela nomeação de Henrique Meirelles, um executivo da área financeira, como presidente do Banco Central, dando nítidos sinais de que manteria a linha neoliberal na gestão da macroeconomia, ao mesmo tempo que em seus discursos, mas não só, foi possível observar a expansão de um conjunto de políticas afirmativas, de crescimento da renda e acesso a serviços públicos.

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

Os agentes econômicos buscam essa proximidade com o Estado garantindo-lhes tratamento diferenciado em termos de políticas públicas, e o Estado por sua vez busca

umentar sua centralidade na economia. Tal processo tem início ainda no Governo FHC e se acentua nos Governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de modo que: “Formam-se alianças, consórcios e emaranhados comerciais entre governo, grupos privados domésticos e multinacionais em torno de projetos empresariais nascentes” (LAZZARINI, 2011, p. 39), constituindo-se uma interdependência entre capital local e estrangeiro.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fica demonstrado o teor ideológico dessa Mensagem, uma vez que as desigualdades regionais são próprias do processo de “Desenvolvimento Geográfico Desigual”, conforme preconizado por Harvey (2018). Tal como foi observado por Cruz (1999), ao avaliar que a implantação de territórios turísticos no Nordeste ao longo dos anos de 1980 e 1990

intensificou a prática turística na região, atraiu investimentos privados em busca da infraestrutura lá instalada etc., todavia, marcado pela concentração espacial de tais investimentos e reproduzindo a lógica excludente.

Como desdobramento desse processo, estudando a evolução do emprego em turismo na região atingida pelo PRODETUR-NE I e II, entre os anos de 1994 e 2010, Buscioli (2019) atenta-se para o fato de que não houve mudanças significativas na espacialização dos empregos gerados. Os dez municípios com mais empregos no setor concentravam, em 1994, 90,23% do total; em 2010, esse valor foi de 87,29%. No outro extremo, os 50% dos municípios com menos emprego em turismo somavam 0,8% dos empregos em 1994; em 2010 esse valor foi de 1,03%, confirmando, portanto, uma lógica de modernização seletiva, que não atingiu as regiões de economia mais deprimida no Nordeste brasileiro.

Esses dados sobre o emprego na área de influência do PRODETUR NE I e II, são importantes por retratar a realidade de uma das áreas em que mais intensamente se aplicou recursos para a constituição de territórios turísticos sob a alegação de redução das desigualdades regionais e da pobreza e que, *grosso modo*, conforme observaremos ao longo das análises, pouco se alterou na lógica de espacialização das demais versões do PRODETUR, como exemplo do PRODEUTR Nacional.

Com tais pressupostos, no PNT (2003-2007), reforçou-se o papel da escala internacional<sup>2</sup> nesse processo de transferência de riqueza e, como novidade, pela primeira vez, discursivamente aparece o papel da escala nacional, especificamente quando tratou da transferência de renda das regiões mais ricas do Brasil para as mais pobres, por meio da prática do turismo. Sob esse contexto, o papel do turismo interno ganharia, como pode ser constatado no discurso do então Ministro do Turismo no ato de lançamento do Plano Nacional de Turismo, as seguintes atribuições:

Destacamos ainda a atenção que devemos dirigir ao incremento do turismo interno, que deve ser fortalecido pelo consumo da sociedade

---

<sup>2</sup> “As iniciativas de promoção internacional do turismo brasileiro levaram o País a alcançar um resultado 82,1% superior ao do mundo em relação à entrada de divisas provenientes do turismo internacional, entre 2003 e 2009. Nesse período, o Brasil registrou um crescimento de 114% no setor, segundo dados do Banco Central. No mundo, tendo como base dados da Organização Mundial de Turismo (OMT), o crescimento do mercado internacional de turismo foi de 62,6%” (BRASIL, 2010).

brasileira, permitindo a todos o acesso ao lazer e às férias, respondendo a uma aspiração legítima dos nossos cidadãos e tendo no turismo um fator de construção da cidadania e de integração social (BRASIL, 2003, p. 8).

Essa questão é indissociável do discurso político desse período, de fim da miséria e de ascensão da “nova classe média ao consumo”<sup>3</sup>, tal como discursa o Governo:

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

Ao tratar da promoção e apoio à comercialização do turismo, o Programa de Promoção Nacional e Internacional do Turismo Brasileiro discorre que a promoção para o turismo interno passaria por uma democratização do setor pela ampliação de produtos e preços mais acessíveis, permitindo que: “novas camadas sociais se integrem à realização de viagens” (BRASIL, 2003, p. 42).

Como estratégia de promoção e apoio à comercialização, o Governo Federal realizou cinco edições “Salão do Turismo – Roteiros do Brasil”, evento realizado para a divulgação dos destinos turísticos. Consta em documento oficial que estes eventos atraíram mais de 512 mil visitantes. Trata-se de uma feira de negócios com os diversos segmentos do *trade* turístico (BRASIL, 2010, p. 93). Questionada sobre o papel do “Salão do Turismo”, Fabiana de Melo Oliveira, Coordenadora de Posicionamento de Produtos do Ministério do Turismo e da Embratur, discorre:

E era um grande evento que... O salão na realidade era um evento, uma estratégia para promoção dos roteiros do programa de regionalização, então os estados desenvolviam aqueles roteiros que muitas vezes eram de papel, era muito destino, não era tão comercial. Uma aproximação com o mercado de modo que aquele produto que o estado [unidade da federação] estava propondo era um produto comercializável, nem sempre é um produto turístico, então a feira fazia esse filtro e essa aproximação com o mercado. Houve problemas de auditamento do Tribunal de Contas, que começou a questionar e por fim, a estratégia do salão foi deixada de lado

---

<sup>3</sup>Souza (2013), com quem concordamos, debatendo sobre a tese da Nova Classe Média defendida especialmente por Neri (2012) e Pochmann (2012), aponta tratar-se de uma simplificação do conceito de classe por uma ótica economicista, e neste caso acaba por apontar que embora os dados apontem para um aumento do acesso ao consumo das parcelas mais pobres da população a mobilidade de classe depende de elementos de cunho simbólico tais como Capital Social e Cultural que permitam a produção e reprodução enquanto classe.

[...] mas o efeito positivo foi tamanho que muitos estados, inclusive o estado de São Paulo, passaram a realizar anualmente essas feiras (Fabiana de Melo Oliveira, em entrevista para Buscioli em janeiro de 2021).

No interior desse processo, um aspecto interessante é o orçamento destinado ao setor: “O reconhecimento do turismo foi retratado também com o aumento do orçamento do Governo Federal disponibilizado: em 2004, o turismo teve orçamento de R\$374,5 milhões. Em 2009, alcançou o valor de R\$2,5 bilhões (BRASIL, 2010, p. 93). Demonstra-se, assim, que o orçamento não é desvinculado da política e que acaba também por evidenciar a expansão de um determinado segmento no seio do Estado, tal como discorre Poulantzas (2000).

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

Dos 6.582 projetos apoiados no período 2003-2010, foram finalizadas 4.770 obras de implantação, ampliação ou recuperação de infraestrutura urbanística; de construção ou reforma de estradas, aeroportos, heliportos, portos e terminais marítimos, fluviais, rodoviários e ferroviários; de restauração de conjuntos ou centros históricos e culturais; de preparação dos sítios arqueológicos e geológicos públicos; e de urbanização ou revitalização de orla marítima e fluvial em áreas turísticas. O Programa de Atração de Investimentos, criado em abril de 2003 no contexto da primeira edição do PNT, coordenou os trabalhos de prospecção e divulgação de oportunidades de investimentos no País. Suas ações refletiram-se no volume de recursos investidos em equipamentos hoteleiros. Entre 2003 e 2010, concluíram-se 92 projetos da hotelaria nacional, com investimentos de R\$1,8 bilhão, que propiciaram a criação de 14,6 mil unidades habitacionais, com a geração de 7 mil postos de trabalho no setor (BRASIL, 2010, p. 93).

Consta ainda nos relatórios do Governo que:

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

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

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

Podemos questionar tais ações, mas elas existiram e cabem aqui para pontuar a importância do Turismo no seio das políticas de Estado, que discursivamente buscaram justificar-se com o discurso da redução de desigualdade e da pobreza, e do acesso da “nova classe média” a esse tipo de consumo.

Obviamente que essa questão não está desvinculada do aumento real da renda e do Salário do mínimo<sup>4</sup>, assim como, o teorizado e discutido por Melo (2003), Krippendorf (2003) e Dumazeidier (2001), quando dissertaram que o acirramento das relações de mercado acabam por demarcar o tempo de vida das pessoas à jornada de trabalho – tempo de trabalho – e tempo de lazer, e neste sentido o turismo como uma forma de lazer, passa a ser pensado como um tempo de repouso e consumo, tão necessário para reparar as tensões laborais, incluindo-se, assim, mais esta parcela ao mercado do lazer.

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

Desse modo, a EMBRATUR passaria por uma reestruturação, sob a qual caberia: “a promoção, divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos

---

<sup>4</sup> Acerca dessa temática, consultar: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do Ipea, 155. 25 de setembro de 2012.

turísticos do país no exterior” (BRASIL, 2003, p. 11). No que tange este processo de internacionalização do turismo, constatamos em documentos oficiais que:

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

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

Outra questão relacionada às escalas espaciais se daria com a mudança no escopo da política de planejamento, outrora orientada para a municipalização do turismo, e que, agora, consolidaria um processo de regionalização do turismo, a partir do Programa Roteiros Integrados, incluído no “Macro Programa 04” do Plano Nacional de Turismo 2003-2007, resultando, em 2004, no lançamento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas, e em um segundo documento contendo as diretrizes operacionais (BRASIL, [2010?]).

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

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

Ribeiro, (2011), ao analisar as políticas de desenvolvimento do turismo, aponta que, na mudança do escopo entre municipalizar para o turismo - Política de Municipalização do Turismo (PNMT), entre os anos de 1996 e 2003, e regionalizar numa nova política a partir

de 2003, no contexto do Programa de Regionalização do Turismo (PRT), as diretrizes e estratégias de planejamento não se modificaram, ocasionando um descompasso entre municipalização e regionalização e provocando a não consolidação do turismo, bem como sua não articulação para o desenvolvimento regional.

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

Ainda avaliando tanto o PNMT quanto o PRT, Ribeiro (2011) argumenta que tiveram como base o discurso da descentralização e do planejamento participativo, embora em escalas diferentes. Apesar dessa questão, apontamos que, discursivamente, os instrumentos constituídos para o planejamento regional: Fórum Estadual de Turismo, Conselhos Municipais de Turismo, entre outros, são colocados como instrumento de descentralização da política, tendo em vista o caráter representativo dessas organizações.

Todavia, observamos uma incapacidade de decisão deles no sentido de induzir o desenvolvimento para uma outra lógica, diferente da proposta, dada a complexidade e a força da esfera federal, uma vez que decididos os objetivos a serem alcançados pela Política Nacional, estabelecem-se as formas da política, os Programas, suas metodologias e principalmente, as linhas de financiamento público para a execução da Política Nacional de Turismo.

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

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

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

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

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

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

De um modo geral, seguiu-se a seguinte lógica: uma vez estabelecidos esses polos, sua estruturação se daria pela implementação do PRODETUR. Nesse caso, o Programa passou pela renovação do PRODETUR/NE, passando a ser chamado de PRODETUR/NE II, com a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Sul (PRODETUR SUL), abrangendo as três Unidades da Federação da Região Sul do Brasil e o Mato Grosso do Sul; do PRODETUR na Região Central (PRODETUR CENTRO),<sup>5</sup> contemplando os estados da Região Sudeste além de Goiás, Distrito Federal e Mato Grosso (BRASIL, 2003, p. 36).

---

<sup>5</sup> Também aparece como PRODETUR JK em alguns documentos do Governo Federal, todavia desde a estruturação do PNT (2003-2007) manteve-se PRODETUR CENTRO, apenas em alguns documentos aparecendo JK.

Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, contaram ainda com o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Pantanal (Programa Pantanal), voltado para a área de influência do Pantanal nestas duas Unidades da federação. Assim como, toda a área de influência da Amazônia, foi abarcada pelo Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR Amazônia) (BRASIL, 2003, p. 36). Cabe destacar que todos estes programas da Linha PRODETUR foram financiados pelo BID e seguem o modelo de planejamento turístico preconizado pelo banco.

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

No escopo desta pesquisa, não nos detemos em discutir sobre os aspectos desenvolvimentistas ou não da política econômica desse Governo. Todavia, cabe destacar que, no contexto da crise econômica internacional chamada de *subprimé*<sup>6</sup>, deflagrada em 2007, o Governo lançou mão de um conjunto de estímulos econômicos sob o programa conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para reduzir os impactos da crise no que tange ao crescimento econômico e à geração de empregos (SABER; GARCIA, 2010).

Para Teles; Pieri; Oliveira (2016):

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

Erber (2011), com quem concordamos, pondera que neste Governo observou-se a coexistência de duas convenções: a “Institucionalista Restrita” (ligada aos interesses rentistas, garantindo principalmente estabilidade de preços) e a neodesenvolvimentista (de inspiração keynesiana, que teve como principal diferença, frente ao neoliberalismo e ao próprio

---

<sup>6</sup> Crise dos créditos concedidos para compra de imóveis nos Estados Unidos, sem garantias de pagamento com elevadas taxas de juros.

desenvolvimentismo, o foco na redução da pobreza com reformas tributárias e distribuição direta, focalizando-se nos pobres).

Destaca ainda o referido autor:

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

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

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

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

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

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

Essa prioridade pela inclusão social, por meio do fortalecimento do mercado interno, é boa para todo mundo. É boa para o aposentado, que terá facilidade de viajar e curtir a melhor idade de forma merecida. É boa para o trabalhador, que poderá propiciar à sua família a abertura de novos horizontes que o turismo oferece. É boa para os estudantes, que poderão conhecer os lugares, monumentos, prédios, cidades e manifestações culturais que hoje só conhecem por meio dos livros escolares e dos meios de comunicação. É boa para o *trade*, que vai ter o mercado interno aquecido o ano inteiro. É boa para quem está desempregado e poderá ganhar uma oportunidade de qualificação e renda. E é boa também para o governo, que estará, assim, fortalecendo a sua política de inclusão social (BRASIL, 2007a, p. 8).

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

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

As regiões não podem ser tratadas apenas como provedoras passivas de insumos ao desenvolvimento. Devem ser consideradas como estruturas sócioespaciais ativas nas quais o ambiente sócio-econômico e os traços

histórico-culturais e sóciogeográficos sejam decisivos para o sucesso ou o fracasso de qualquer desenvolvimento. As políticas públicas encontram, nas escalas sub-regionais e locais, melhor possibilidade de articulação das ações com a gama variada de atores e demais grupos sociais, que assim obtêm melhor resposta aos problemas da agenda de desenvolvimento (BRASIL, 2007b, p. 12-13).

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

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

Se considerarmos que em 2006 o território nacional foi delimitado em 200 regiões turísticas, que contemplam 3.819 municípios em todas as Unidades da Federação, das quais 149 regiões apresentaram 396 roteiros que incluíram 1.027 municípios, conforme apresentado por Brasil (2007a, p. 67), e que destes apenas 87 roteiros com 65 destinos sede foram contemplados; percebemos o caráter seletivo da estratégia de desenvolvimento turístico adotada no período (BRASIL, 2007a). Na Figura 1 essa característica da seletividade pode ser observada pela estratégia dos polos indutores. Todas essas questões, enquadram-se naquilo que Harvey (2018), denomina de “Desenvolvimento geográfico Desigual”.

**Figura 1. Destinos Indutores do Turismo no Brasil -2007**



**Fonte:** Ministério do Turismo, 2007. Org. BUSCIOLI, 2021.

Com relação à distribuição desses destinos indutores, podemos observar a ocorrência de uma concentração em todo o litoral brasileiro, em especial no Nordeste, o que está em consonância com o fato de que nessa região, desde o início dos anos de 1990, verifica-se a incidência do PRODETUR, o qual, já temos apontado, segue uma lógica estruturante pautada na ideia de criar polos turísticos.

Desse modo, os Destinos Indutores do Turismo incidem, em sua grande maioria, sobre esses polos e acabam por reforçar essa condição. De um modo geral, os localizados mais ao centro do País são aqueles com apelo ao ecoturismo.

As demais regiões, não contempladas com esses destinos, deveriam, segundo apontado no Plano, estruturar-se institucionalmente para absorver os impactos da prática do turismo. Portanto, regiões polarizadas. Conforme consta em Brasil (2007a), no contexto do PAC, para estes polos foram empenhados entre os anos de 2007 e 2010 cinco bilhões e setecentos milhões de reais para investimentos em infraestrutura nesses destinos.

Mais uma vez observamos um padrão de intervenção espacial por parte do Estado, que busca ajustar pontos do espaço para a reprodução do Capital, neste caso, frações do capital turístico. A despeito dessa questão, de ajustar o espaço para a reprodução do Capital, Harvey (2005) afirma:

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

Nesse sentido, o *Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil*, lançado em 2004, no contexto do Plano Nacional de Turismo (2003-2007), ganhou neste período o status de Macroprograma.<sup>7</sup> Dentre os programas contidos no “Macroprograma de Regionalização do Turismo”, destacamos o “Programa de Apoio ao Desenvolvimento Regional do Turismo” com o objetivo de integrar os PRODETUR regional financiados pelo BID (BRASIL, 2007a, p. 69).

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

Com essa mudança, o Ministério do Turismo passou a fazer a gestão do convênio tendo os bancos públicos e de desenvolvimento regional como parceiros. Para pleitear tais investimentos, as Unidades da Federação via regiões turísticas ou municípios devem apresentar um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

---

<sup>7</sup> Essa Mudança, de Programa para Macro-Programa, é significativa, pois expressa a importância que tal programa assumiu no âmbito do planejamento, principalmente por incorporar dentre os seus programas os Programas de Desenvolvimento Regional, PRODETUR E PROECOTUR.

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

Ainda assim, ambos os documentos – *Documento Referencial: Turismo no Brasil (2011–2014)* e o *Plano Nacional de Turismo (2011–2014)* – são importantes de serem analisados, pois balizaram a política de turismo no período, em especial por considerar que se trata de um período marcado pela preparação do País para receber três grandes eventos. Respectivamente: Jornada Mundial da Juventude (2013), Copa do Mundo de Futebol (2014) e as Olimpíadas, em 2016. Também atentamo-nos para o fato de que o último ano do prazo de vigência do Plano Nacional de Turismo 2013-2016 coincide com o ano do Golpe político-administrativo sofrido pela Presidenta<sup>8</sup>.

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

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

---

<sup>8</sup> Segundo o Juri do Tribunal Internacional pela Democracia, o *impeachment* sofrido pela Presidente Dilma Rousseff foi um Golpe de Estado e assim entendemos também. Para maiores informações, ver em: <https://www.brasildefatorj.com.br/2016/07/20/juri-do-tribunal-internacional-pela-democracia-confirma-golpe-no-brasil>

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

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

No que tange o quarto objetivo, o Plano Nacional destaca a importância da Política de Regionalização e a estratégia dos Destinos Indutores, pois nestas localidades estaria sendo aplicada uma metodologia elaborada pela FGV para auferir um índice de competitividade<sup>9</sup> de Destinos Turísticos Indutores no sentido de identificar setores que apresentassem menor pontuação para serem trabalhados (BRASIL, 2013b, p. 69). Trata-se na verdade da elevação de um destino dentro de um Polo Turístico, no contexto dos PDITS.

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

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

É forçoso dizer que este índice foi aplicado para as localidades já consideradas Destinos Indutores, não explicando dessa forma a escolha das mesmas. Portanto, o índice

---

<sup>9</sup> Trata-se do Índice de Competitividade do Turismo Nacional — 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, criado em 2007, no contexto do Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil. Foram lançadas edições em 2008, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 (MINISTÉRIO DO TURISMO, 2018).

de competitividade serviria para comparar os destinos entre si e avaliar as dimensões com maior ou menor desempenho a fim de traçar estratégias de atuação (BRASIL, 2013b).

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

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

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

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

No bojo desse processo, consolidou-se um padrão de intervenção espacial a partir de políticas públicas de turismo, sob a lógica de elevar-se uma determinada localidade ao status de “Polo Turístico” e promover um ajustamento do espaço para dar condições para a reprodução desta atividade no interior dessas regiões – o polo e a região polarizada – em

consonância com proposição do BID. Ademais, o discurso de promover um crescimento harmonioso apresenta-se como ideológico, dado que confere a tais espaços a lógica de expansão do Capital, concentrada e centralizada.

O processo de elevar certas áreas à condição de “polos” indutores do desenvolvimento regional remete a uma estratégia amplamente utilizada no contexto das políticas de desenvolvimento regional, que acaba, como já apontamos em outros momentos, por reproduzir, no interior das regiões, a mesma lógica de (re)produção do Capital, qual seja, expansão e concentração, sob o discurso de induzir o desenvolvimento regional.

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

Ou seja, embora discursivamente apresente-se como uma proposta de desenvolvimento capaz de resolver problemas como desigualdades regionais, distribuição de renda e etc, a estrutura da lógica local-global não se altera, impossibilitando que tais questões sejam de fato atingidas. O que se observa, é que a ação do Estado buscou promover um ajustamento espaço-temporal, no qual constatou-se a concentração de recursos em áreas selecionadas para serem irrigadas por investimentos públicos em infraestruturas, estudos e mapeamento das possibilidades de investimentos, tendo como estratégia principal a regionalização e a elevação de alguns municípios à condição de Polos de Desenvolvimento do turismo no contexto de sua região e constituição de rotas, o que induz no interior das mesmas a lógica do “Desenvolvimento Desigual e Combinado”.

## Conclusões

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

regiões. Do outro lado, com a constituição dos roteiros garante-se a conexão desses espaços, neste sentido, os roteiros podem extrapolar a escala das regiões turísticas, das Unidades Federativas e a escala nacional, dado que existem roteiros internacionais.

Tais roteiros tem, portanto, o papel de “organizar” esses espaços num modelo comercial, conforme apresentado pelo Ministério do Turismo. Deste modo, a roteirização é um “processo de organização de itinerários, a partir de um planejamento integrado, reunindo atrativos, equipamentos e serviços de uma ou mais regiões turísticas, de forma a estruturar produtos para comercialização no mercado turístico”.

Entendemos que trata-se de Polos, pensados e organizados para receberem investimentos em infraestrutura turística, imbricados em redes de comercialização a partir do processo de roteirização. No interior desse processo, as políticas de Estado ao tratar de questões relacionadas às desigualdades regionais e concentração da riqueza, mostram-se incapazes de tratar as causas como causas, e na busca por realizar ajustes nos efeitos – com a estratégia da polarização - acaba por promover uma nova reconcentração no interior das regiões, transferindo para o âmbito regional a mesma lógica da escala nacional, ou mesmo internacional, num movimento de “Desenvolvimento Geográfico Desigual”.

Compreendermos que a constituição da Política Nacional de Turismo apresenta interfaces com a lógica local-global, e que a estratégia de territorialização da Política Nacional de Turismo, municipalização, regionalização e Roteirização, fora atravessada pelo PRODETUR, principal programa de investimentos em infraestrutura turística, que se somou as demais ações para efetivar a materialização programática dessas políticas, através de ações, objetos e densidades normativas.

## Referências

AB´SABER, T. **LULISMO: carisma pop e cultura anticrítica**. São Paulo: Hedra, 2012.

BOITO JR., A. As bases políticas do neodesenvolvimentismo. In: **Fórum Econômico da FGV**. São Paulo: FGV, 2012.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: Diretrizes Metas e Programas: 2003 – 2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo: 2007 – 2011: Uma Viagem de Inclusão**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos: **Plano Plurianual 2008/2011: Mensagem Presidencial**: Volume I. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2007b.

BRASIL. Presidência da República. **Balanco de Governo 2003 a 2010: Desenvolvimento Sustentável com Redução de Desigualdades. Livro 2**. [Brasília?], 2010. Disponível em < <https://i3gov.planejamento.gov.br/dadosgov/?p=balanco> >. Acesso em: 25 de fev. 2020.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Roteiros do Brasil**: Programa de Regionalização do Turismo: Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do BRASIL: Resumo Executivo. [Brasília]: Ministério do Turismo, [2010?].

BRASIL. Ministério do Turismo. **Turismo no Brasil 2011 – 2014: [Documento Referencial do Turismo 2011 – 20014]**. [Brasília]: Ministério do Turismo / FGV, 2011.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – diretrizes**. Brasília: Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico Coordenação Geral de Regionalização, 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

BUSCIOLI, R. R. O desemprego como base discursiva da política nacional de turismo: O caso do Prodetur NE I e II (1994 – 2010). In: **XX Jornada do Trabalho. Anais**. Presidente Prudente: Rede CEGeT & Centro de Estudos de Geografia do Trabalho, 2019. p. 580 – 595.

BUSCIOLI, R. R. **Política nacional de turismo: discursos e práticas do estado brasileiro e suas interações no processo de (re)produção espacial sul-mato-grossense**. 2021. 308 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, MS, 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Ministério do Turismo Lança Prodetur. In: **Comissão de Turismo/Notícias Nacional**, Brasília, 2008. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ctur/noticias/ministerio-do-turismo-lanca-prodetur-nacional>>. Acesso em: 5 abr. 2020.

CORAGGIO, J. L. Polarización, desarrollo e integración. In: Kuklinski, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**. Trad. Eduardo L. Suárez. México: Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 49-68.

CRUZ, R. de C. A. da. **Políticas de Turismo e (re)ordenamento de territórios no litoral do Nordeste do Brasil**. 1999. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.

DUMAZEDIER, J. **Lazer e Cultura Popular**. SP: Perspectiva, 2001.

ERBER, F.S. As convenções conceito de convenções do desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de política, In: **Revista de Economia Política**, v. 31, nº 1, 2011.

HARVEY, D. A geografia do poder de classes. In: **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anablume, 2005.

HARVEY, D. **JUSTIÇA, NATURALEZA Y LA GEOGRAFIA DE LA DIFERENCIA**. Quito – Ecuador: Editora IAEN Instituto de Altos Estudios Nacionales de Equadm, 2018.

KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. Trad. Contexto Traduções. São Paulo: Aleph, 2003.

LAZZARINI, S. L. **Capitalismo de Laços: Os donos do Brasil e suas conexões**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2011.

MELO, V. A. **Introdução ao Lazer**. São Paulo: Manole, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Organograma do Ministério do Turismo**. 7 abr. 2015a. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/institucional/organograma.html>>. Acesso em: 15 fev. 2018.

POULANTZAS N. **Estado poder e socialismo**. São Paulo: Graal, 2000.

RIBEIRO, R. M. **Sistema de Planejamento do Turismo - Proposição de uma ferramenta de Planejamento turístico e setorial com foco em Guaratuba**. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual do Paraná, Curitiba, 2011.

SABER, E; GARCIA, M. A. (Orgs.). **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo, Boitempo, 2010.

SARLET, I. W. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 2º ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, A. V; LOUREIRO, I. **As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?** [S.l: s.n.], 2016.

SOUSA, J. A Invisibilidade da Luta de Classes ou a Cegueira dos Economistas. In \_\_\_\_\_ BARTELT, D. D. (Org). **A “Nova Classe Média” no Brasil como Conceito e Projeto Político**. Rio de Janeiro, Fundação Heinrich Böll, 2013.

TELES, R. M. S; PIERI, V. S; OLIVEIRA, F. **Turismo e Política externa brasileira: de Vargas a Dilma**. Bela Vista: UFRR, 2016.