

A Política do Turismo e os impactos socioeconômicos: o caso dos Municípios Indutores do Turismo no Estado de Goiás/MIDTUR¹

Giselia lima carvalho²

Resumo: A intenção mais comum das políticas públicas é a de induzir transformações no território e gerar impactos socioeconômicos, como emprego e renda, para aqueles municípios nos quais são implantadas. No setor do turismo, o objetivo do planejamento do Estado também tem sido o de alcançar esse objetivo por meio de programas de estímulos ao desenvolvimento da atividade em todo o Brasil. No entanto, em função das diferenças regionais, nem todos os Estados têm sido objeto do mesmo interesse e nem as ações têm se dado na mesma intensidade, como o caso do Estado de Goiás, cuja política de incentivo ainda ocorre de forma tímida. Assim, pretende-se, neste artigo, traçar uma discussão teórica sobre a política do turismo, bem como apontar sua trajetória no Brasil, a partir de 1990, e situar os Municípios Indutores do Turismo do Estado de Goiás (MIDTUR) nesse quadro. De modo geral, percebe-se que a política do turismo tem privilegiado, em seu bojo, a dinamização da economia, negligenciando o planejamento do território e dos diferentes agentes da produção do espaço.

Palavras-Chave: Política do Turismo. Impactos Socioeconômicos. Territórios Turísticos. Municípios Indutores do Turismo do Estado de Goiás/MIDTUR.

¹ O presente artigo é parte da pesquisa desenvolvida no Doutorado pela Autora, assim como integra o projeto financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás – FAPEG/GO, intitulado “*Turismo e economia: análise comparativa do impacto da atividade turística na economia municipal de Pirenópolis, Caldas Novas, Alto Paraíso de Goiás, Cidade de Goiás, Aruanã e Rio Quente, entre 2010 e 2011*”.

² Professora da Coordenação de Turismo e Hospitalidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás –IFG. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFC. Bolsista CAPES-FAPEG. E-mail: giselialimacarvalho@gmail.com

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

Considerações Iniciais

A política pública se constitui em um campo de estudo recente que tem chamado a atenção de diversas áreas do conhecimento, levando até mesmo, na última década, à pulverização de pesquisas acadêmicas voltadas para análise de estudos de casos, de programas governamentais e de avaliação de impactos. Na área do turismo essa empreitada ainda é preliminar e quando se faz utiliza-se de conceitos e metodologias das áreas da Sociologia, da Administração, sobretudo.

A política do turismo se dá via planejamento do Estado e objetiva engendrar transformações no território e impactos socioeconômicos, como emprego e renda, para os municípios turísticos. Ocorre que as regiões não são objetos do mesmo interesse pelo governo e as transformações nem sempre se dão como o planejado. O caso da oferta turística goiana, objeto de nossa atenção, há diferença marcante do binômio lazer de sol e praia tão típico do Nordeste brasileiro, como destacado por diversos autores (COSTA; ALMEIDA, 1998; SEABRA, 2000; DANTAS, 2006, 2009; DANTAS; FERREIRA; CLEMENTINO, 2010; CRUZ, 2000, 2005; CORIOLANO, 2006, entre outros). Talvez, por este aspecto, as políticas de estímulo ao desenvolvimento do turismo nos municípios goianos sempre se deram de forma menos incisiva nos seus territórios, gerando resultados mais tímidos e de difícil mensuração. No entanto, respeitando o nível de investimento e a escala de projeção, sendo no norte goiano ou no litoral cearense, baiano etc, as políticas para o turismo tem um mesmo propósito: o de mudar as realidades econômicas regionais por intermédio do potencial pré-existente ou criado, gerando expectativas para investidores do *trade* turístico, para a multiescala do governo, assim como para as comunidades locais. Neste contexto, pretende-se aqui empreender uma discussão teórico-conceitual sobre a política do turismo e como esta teve sua trajetória no planejamento do governo federal no Brasil e, por extensão, nos Municípios Indutores do Turismo no Estado de Goiás (MIDTUR)³. Destaca-se que esses municípios representam, além do reconhecimento como tal, uma amostra significativa da diversidade de oferta do produto turístico goiano, expressa, sobretudo, no potencial ecológico, termal, de natureza e histórico-cultural, como já apontado pela literatura (GOIAS TURISMO; CARVALHO, 2005, 2011; ALMEIDA, 2002, 2004; STEINBERGER, 2009; GODINHO; OLIVEIRA, 2010; BARBOSA; MIRANDA, 2011).

1. A Política do Turismo: contextos, conceitos, características e relações

O turismo, como área acadêmica é recente, tal como ocorre com a política pública, e nem sequer galgou o status de ser uma ciência. No entanto, sua plataforma de defesa, consolidada depois da década de 1960, trata-o como tábua de salvação para as economias municipais. Assim, atribui-se a

³ São eles: Alto Paraíso de Goiás, Aruanã, Caldas Novas, Goiânia, Goiás, Pirenópolis e Rio Quente.

X SEMINÁRIO 2013 ANPTUR

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

esta atividade a responsabilidade de dirimir problemas sociais e econômicos de localidades detentoras de algum potencial turístico, atraindo e justificando investimentos setoriais público e privado.

Não obstante serem enunciadas diversas críticas a essa abordagem a partir de 1970, essa prerrogativa de explorar as oportunidades oferecidas pelo turismo está presente cada vez mais nas políticas atuais de governos de todos os países como sustentação dos seus discursos. A validação desse processo se deu por meio da dinâmica que a atividade turística tem exercido em economias de países como a Espanha, a França etc em que ocorreu a chamada turistificação das economias. No caso brasileiro, na ótica do governo federal, essa visão passa a ser mais evidente a partir da década de 1990 quando as políticas do turismo passaram a ser prioridade nacional. Neste contexto, Almeida (2004) reflete que sociedades inteiras passaram a ser organizadas em função do turismo. Argumenta que as iniciativas públicas e privadas uniram-se e criaram territórios privilegiados, selecionados como tal pela excepcionalidade de seus recursos naturais. O turismo passa a ser organizado pelo Estado e coordenado pela lógica das empresas e das associações que reconfiguram as funções daqueles espaços na direção dos fluxos de turistas, assumindo novos significados.

Nas últimas duas décadas, diversos estudiosos, sobretudo na Espanha, têm posto em pauta o debate teórico-metodológico sobre a política do turismo. E cada um leva, como pano de fundo, a influência das áreas da economia, administração ou sociologia. Na ótica de Morfort Mir (2000, p. 12), a política turística, uma política setorial, “se deriva da política econômica geral e com a qual mantém elementos comuns, tal como ocorre com outras políticas setoriais que buscam agir ou influenciar em um âmbito concreto da esfera produtiva de uma economia”. Dos diversos objetivos dessa política, a criação de emprego é apontada pelo autor como o fim principal, independente das circunstâncias do território, tal como é o caso da Espanha na atualidade, já que a atividade de serviços requer o uso intensivo de mão de obra, passando a ser prioridade da política econômica do Estado, segundo ele.

Nas palavras de González e Ruiz (2007) a política turística, em geral, é tratada como uma política setorial, específica, que serve das políticas instrumentais para sua implementação. Por conseguinte, essa política trabalha para o desempenho final da economia geral do país. Essa visão, para eles, reduz a compreensão da política como singular e complexa. Desse modo, defendem que a política turística deveria ser parte da política econômica e não setorial, como outra qualquer. Na leitura, a política deixa de ser tratada como setorial, mas não deixa de ser vista como uma parte da política econômica geral do país. González (2011) vai além dessas duas abordagens ao defender uma visão agregadora para o tratamento da política do turismo. Esta, para ela, deve ser compreendida à luz da análise política uma vez que o turismo não pode ser considerado como um capítulo da política econômica, ou tão pouco da política ambiental ou cultural. Isto estreita o foco de análise e não permite explicar alguns problemas mais persistentes que se arrastam no turismo desde os anos de

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

1960, quando se tornou de massa. E, assim convida os estudiosos a fazerem uma “*análise politológica*” para a atividade vista quase sempre como setorizada, restritamente econômica. Tal tarefa é necessária, uma vez que

[...] as investigações sobre a política turística ainda não incorporaram questões relacionadas ao poder, com os processos de elaboração de políticas turísticas ou com os mecanismos de participação nesta arena. E que a maior parte dos estudos parte da perspectiva econômica, considerando a política turística como um capítulo da economia, ou se concentra na análise de estruturas institucionais ou na descrição das medidas adotadas pelos vários governos (GONZÁLEZ, 2011, p. 955).

Abarcar a complexidade da abordagem da política do turismo, associada às análises de políticas públicas, requer a adoção de um conceito de turismo que possa abranger sua plenitude. Para tanto, Goeldner, Ritchie e McIntosh (2002), como proposição metodológica, ressaltam quatro categorias vitais nesse conceito, afim de considerar seus aspectos multidimensionais e suas interações com outras atividades: o turista, as empresas fornecedoras de bens e serviços, os governos e a comunidade anfitriã. Este enfoque, além de dinâmico, nos parece essencial para o propósito de nossa análise já que incorpora o conteúdo “político” próprio da ontologia das políticas públicas e do território geográfico. Ou seja, uma “arena política” ou, conforme González (2005) uma “arena turística”. Em síntese, a política do turismo é um

[...] conjunto de ações que acionamos atores públicos – às vezes em colaboração com atores não públicos – com a intenção de alcançar vários objetivos associados à variedade de fenômenos e relações que se dá no processo de atração, estadia ou residência ocasional dos cidadãos em um dado território (GONZÁLEZ, 2011, p. 960).

González e Ruiz (2007) chamam atenção para um fato recorrente no tratamento da política do turismo tratada como política setorial. Para eles a regra básica é “a prosperidade e a superioridade de uns setores sobre os outros, adotando várias medidas para incentivar, principalmente, aqueles setores mais prósperos” (p. 17). A política do turismo, no argumento de González (2007; 2011), culminaria da combinação de diversos instrumentos que podem ser usados concomitante ou alternadamente, tais como:

1. *Instrumentos organizativos* (organismos institucionais como o OMT, o Ministério do Turismo, as Secretarias Estaduais e Municipais etc.);
2. *Instrumentos programáticos* (Planos, Programas, Projetos etc);
3. *Instrumentos normativos ou de ordenamento do setor* (Leis, regulamentos, decretos etc);
4. *Instrumentos financeiros* (Fundos, créditos, ajudas econômicas);
5. *Instrumentos de investigação e prospectiva* (capacitação, pesquisa para melhorar o conhecimento); e

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

6. *Instrumentos de comunicação* (publicidade para melhorar a percepção social sobre o turismo).

Levando isso em conta, nota-se que nem tudo que os governos fazem são políticas do turismo e quando assim se fazem, nem sempre se realizam em sua concretude. Para se ter uma política do turismo é necessário observar os seguintes elementos constitutivos, conforme demonstra González (2011, p. 958-959):

1. Uma política de turismo é um canal de ação intencionalmente coerente. O conjunto deve ser articulado, ou seja, deve ter uma referência comum, uma ideia do que seja o turismo, os seus dilemas enfrentados e como se desenvolve globalmente.
2. O desenho das ações deve ser apoiado pela oferta de recursos associados [...]. Declarações políticas não são uma política. É necessário superar a vontade política expressa e começar a implementação de agenda para falar sobre políticas públicas.
3. O(s) ator(es) público(s) deve(m) agir dentro de sua jurisdição territorial, o que não impede que a política seja resultado da ação conjunta de diversos agentes públicos e privados em cooperação.
4. Os objetivos e as ações devem permitir conhecer as metas a serem alcançadas em tempos determinados. Uma proposta de ideias vagas e objetivos gerais não permitirá a posterior implementação de programas, nem qualquer avaliação da implementação.
5. O programa de ação deve ter uma vocação de intervenção global no turismo. Com isto queremos dizer que a política de turismo deve estar relacionado com os distintos fenômenos e relações que geram o turismo.

Com este aporte teórico-metodológico a autora vislumbra um tratamento da política do turismo amparado na análise da ciência política, de forma a enriquecer os resultados dos estudos e assim, acredita, compreender melhor a ação pública para esse campo de estudo ainda tão novo que ver, quase sempre, os territórios do turismo como oportunidade econômica apenas, escamoteando os efeitos das distintas relações que se desenrolam dentro de uma sistema turístico. E estes efeitos devem ser notados pelo agente maior de regulação, de ordenamento dos territórios que é o Estado. Na linha de pensamento de Morfort Mir (2000, p. 250) “parece lógico pensar que a política perseguirá o benefício econômico geral e o desenvolvimento regional que canalize o equilíbrio frente às disparidades de renda existentes entre as regiões, sejam as turísticas ou não”. Disto depreende-se a intencionalidade, a ideopolítica dos governantes que se realizam a partir das políticas públicas. Nesse sentido, é notório interface que há entre a política do turismo e a política pública.

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

2 A política do turismo no Brasil e seu direcionamento para os impactos econômicos

Parece claro o entendimento de que a política do turismo no Brasil passou a ser prioridade nacional a partir da década de 1990. Desse modo, muitos estudos e pesquisas sobre o impacto desta atividade iniciaram-se tendo como objetivo primeiro a necessidade de dimensionar os resultados na ótica da economia. Assim, o turismo reveste-se de um elemento “gerador de riquezas e agente transformador” (MTUR, 2006, p. 7) chamando os governos estaduais e municipais, as universidades, a iniciativa privada, as organizações não governamentais para encarar o desafio de assumi-lo como uma atividade econômica compensatória. Neste contexto, Almeida (2004) reflete que sociedades inteiras passaram a ser organizadas em função do turismo. Argumenta que as iniciativas públicas e privadas uniram-se e criaram territórios privilegiados, selecionados como tal pela excepcionalidade de seus recursos naturais. E, fazendo o “uso do território” (SANTOS; SILVEIRA, 2001), o turismo passa a ser organizado pelo Estado e coordenado pela lógica das empresas e das associações que reconfiguram as funções daqueles espaços na direção dos fluxos de turistas, assumindo novos significados. Isto foi o que ocorreu no estado de Goiás, onde municípios detentores de potencialidades ecológicas, culturais, históricas transformando-se em “territórios turísticos”. Estes, segundo Knafou (1996 apud CRUZ, 2000), só existem pelas suas “fontes de turistificação” os quais são: turistas, mercado e planejadores e promotores territoriais.

Cruz reitera, referenciando-se em Ferraz (2005, p.29), que a participação do Estado no ordenamento territorial pode ser entendida sob três vertentes: participação, indução e controle. Para a autora, antes de 1990 a participação do estado no estímulo à economia do turismo se deu de forma esporádica e, conforme Almeida (2002, p. 197), “preocupava-se sobretudo com a infraestrutura hoteleira”. No entanto, com a mudança na Embratur em 1991, que passa a formular, coordenar e fazer executar a política nacional do turismo (CRUZ, 2000, p. 56), intensificaram-se os olhares para o setor e a política de indução se efetivou resultando nos grandes programas setoriais de governos que, por tamanho impacto nos estados, pode-se situá-las como uma política de ordenamento territorial para estados e regiões brasileiras. Exemplos dessas políticas são os casos do PRODETUR-NE, do PNMT e do PROECOTUR. Em virtude disso, o turismo no Brasil, na acepção de Cruz (2000; 2005), assume, de 1990 para cá, um caráter eminentemente político no qual o Estado o (re)descobre como atividade econômica, após longos anos de marginalidade. Para essa autora a reestruturação da Embratur, em 1991, um marco importante para as políticas nacional do turismo, fez-se acompanhar da implementação de objetivos e diretrizes para a formulação do que viria a ser a política nacional do turismo do

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

período de 1996-1999. Diversos autores destacam este fato como o que representou uma real mudança na política nacional do turismo a exemplo de Becker (1996), Cruz (2000) e Beni (2006).

Em 1996 foi instituída a Política Nacional do Turismo (1996 -1999) que tinha como meta, dentre outros itens, a democratização do acesso ao turismo nacional e a redução das disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda (CRUZ, 2000, p. 58). O próprio PNMT (1994) pode ser citado como um importante programa desse plano para a gestão municipal descentralizada do turismo, cujo discurso foi travestido de desenvolvimento local, segundo a autora (2005, p. 33).

Outro passo para organização e planejamento do turismo brasileiro foi o Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas, de 2003-2007. A mensagem do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva denota a “necessidade de criar empregos, gerar divisas, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda” como um importante desafio do seu governo no país. Subdividido em quatro Macro Programas, o ponto que focou o aspecto da economia regional foi o Macro Programa 4, cujo objetivo se deu em “diminuir das desigualdades regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal.” (Id. Ibid.). Esta visão de desenvolvimento fora traçada quando da criação do Ministério do Turismo, em 2003, um marco para a história do turismo brasileiro, cuja atividade passou a ser

[...] uma das dez prioridades da sua gestão, com o propósito de enfrentar, [...], o desafio de conceber um novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, de modo a gerara divisas para o País, criar empregos, contribuir para a redução das desigualdades regionais e possibilitar a inclusão dos mais variados agentes sociais. (MTUR/PNT, 2007-2010).

De fato, em concepção, o Plano Nacional de Turismo: uma viagem de inclusão (2007-2010) deu maior relevância, continuidade e profundidade da política e implementação do PNT anterior. Com a vertente econômica ainda mais acurada, este plano tinha como um dos objetivos “promover o turismo com um fator de inclusão social, por meio de geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consulta de todos os brasileiros.” (p. 16). Percebe-se que a atividade turística, na ótica dos planos governos federais, passou a ser compreendida como uma estratégia indutora de desenvolvimento local e de inclusão social. Filtra-se das políticas públicas setoriais recentes a responsabilidade de geração de impactos socioeconômicos positivos, tais como: indução e multiplicação de investimentos, geração de emprego e renda, elevação do padrão de consumo da população, redução de desequilíbrios regionais, contribuição na formação do PIB, elevação dos níveis de formação da população local etc. Dada essa dimensão social e econômica e o seu importante papel na organização do espaço, o turismo produz uma dinâmica que nos obriga a não abdicar, em sua abordagem, de uma análise mais ampla sobre seus efeitos

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

no território. Cruz (2006) propugna que uma marca comum nas políticas públicas federais do turismo no Brasil, segundo as quais refletem uma ignorância do significado do espaço para a vida e para o próprio turismo, tratando-o como “como um puro e simples receptáculo de suas ações as quais devem somar-se as ações deliberadas dos agentes de mercado” (p. 349), negando uma concepção que lhe é implícita: a dialética.

Do ponto de vista dos impactos econômicos do turismo, Rodrigues (1997) alerta que há de se ver com reservas os seus propalados efeitos positivos, como a dinamização da economia, ampliação do mercado de trabalho, integração dos povos e enriquecimento cultural, bem como há de se ter suficiente lucidez e escrúpulo para avaliação imparcial dos custos e benefícios do turismo, notadamente no tocante aos seus efeitos nas populações locais. A mesma autora (1997; 1998) valida ainda que há um enfoque que precisa ser feito na abordagem da Geografia do turismo: o das políticas e planejamento territorial. Ou seja, há uma necessidade de focar no papel do Estado e da iniciativa privada no planejamento das atividades turísticas. E que, para Cruz (2000), não pode ser afastada do enfoque territorial, como já constatado. Similarmente, como disseram Santos e Silveira (2001, p. 19) “é praticamente impossível nos referirmos a um Estado sem território”. É preciso estar atento para a gênese dos territórios turísticos que “está no processo de apropriação dos espaços pela prática social do turismo” (CRUZ, 2003, p. 12). O que quer dizer que o território não é um cenário, mas lócus de produção e reprodução das ações de diversos agentes.

Do uso determinante de dado território pelo turismo decorrem tipos (e intensidades) diferentes de fluxos (de capitais, de informações, de pessoas etc.) que passam a existir nesse local. Esses fluxos são, tendencialmente, determinados fora do lugar, pelas pontes estabelecidas entre o local e o global. [...] Essas pontes traduzem-se no território turístico na forma de hotéis multinacionais, pela presença de instituições financeiras mundiais, pela participação do Banco Mundial no financiamento dos projetos turísticos, pelo marketing turístico, pelos fluxos de turistas etc. (Id. Ibid., p.13).

A dimensão territorial do espaço turístico caracteriza uma formação que requer o entendimento das formas que adotam os sistemas territoriais compreendidos como os recursos ou objetos (naturais e culturais), a especialização, os recursos humanos (a força de trabalho, - quantidade e qualidade), o grau de desenvolvimento das infraestruturas, a relação e o papel da prática social do turismo com outros setores da economia nacional (CAMMARATA, 2006). E são estas ações que vão dar fluidez ao território dos lugares turistificados, sejam eles de grandes, médias ou pequenas cidades. O entendimento da dimensão do território é, pois, “fundamental para afastar o risco de alienação” (SANTOS, 2008, p. 137). É a dialética do território, que se afirma mediante controle, para o autor. Partindo desse pressuposto, o uso da categoria território nos

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

possibilita questionar, fazendo referência a Raffestin (1980) e Dematteis (2007), sobre os agentes que fazem o “controle” dos territórios como campo de domínio e poder nos municípios turísticos goianos, sobre suas ações e políticas que influenciam a dinâmica local, acarretando mudanças na organização da sociedade, sobre os níveis de impactos refletidos a partir das ações desses agentes, sejam internos e externos etc. Isto ocorre porque, no dizer de Saquet (2007, p. 81), sustentado por Dematteis, território “é o lugar onde se demonstra a prioridade do político a respeito do econômico, onde o capital necessita ser destruído [...] para poder se reproduzir, onde concorrência deve, necessariamente, substituir a cooperação [...]”. E completa dizendo que não há território sem uma trama de relações sociais e, nesta, há interações que indicam proposições múltiplas considerando as relações entre natureza-política-economia.

O turismo sendo uma das atividades mais efervescentes da atualidade, participa da produção histórica do espaço geográfico que envolve todo esse processo. No dizer de Almeida (2004), ele, assim como qualquer outra atividade econômica, se configurando como um

[...] campo propício para a reprodução e consolidação dos valores e interesses de grupos capitalistas privados e do Estado. São estes que definem o modelo de desenvolvimento turístico, isto é, o conjunto de estratégias desenhadas para alcançar objetivos determinados. A cada modelo de turismo corresponde uma série de impactos, decorrente das relações desta nova atividade com as demais atividades humanas e com o território (p. 2).

Esta compreensão permite medir o movimento e as contradições, no tempo e no espaço, expresso pelas territorialidades dos lugares turísticos aqui apontados, cujas transformações têm sido induzidas por políticas públicas de diferentes escalas do governo. No caso do Estado de Goiás, várias políticas, sobretudo, a partir do final da década de 1990 foram indutoras da atividade turística em alguns municípios goianos. O quadro abaixo demonstra alguns programas e ações direcionadas para o fomento ao turismo em suas diferentes escalas e seus agentes.

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

Figura 01

POLÍTICAS E AÇÕES VOLTADAS PARA O TURISMO NO TERRITÓRIO GOIANO E SEUS DIFERENTES AGENTES E ESCALAS			
ESCALA ESPACIAL	POLITICA GOVERNAMENTAL	FUNDOS DE FINANCIAMENTO/ INICIATIVA PRIVADA	ESCALA TEMPORAL
Federal	PLANOS/Programas dos governos FHC e LULA <ul style="list-style-type: none"> • PNMT (1994 – 1999) • PNT (2003-2007; 2007-2010); • Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil, 2004 	FCO ⁴ BANCOS PÚBLICOS (CEF e BB)	A partir de 1990 quando se efetivam as principais governamentais políticas para o setor
Estadual	Das diretrizes gerais e setoriais de governos estaduais como o de Irapuan Costa Júnior (1975) às Diretrizes do Plano Estadual de Turismo de Marconi Perillo	SEBRAE/GO BID	A partir de 1975
Municipal	Planos Municipais	Fundos de Prefeituras	Relativa, a depender do nível de desenvolvimento turístico municipal

Fonte: autoria própria

No entanto, é necessário esclarecer que o nível de intervenção destas políticas e ações é discreto em relação aos altos investimentos de programas como o PRODETUR que alcançou níveis de transformação do território jamais vistos no turismo do Nordeste brasileiro.

3 Os territórios do turismo no Estado de Goiás

O Estado de Goiás se apresenta, no mapa do turismo brasileiro, como um destino turístico que reúne uma importante amostra do bioma cerrado e dos elementos histórico-culturais resultantes da colonização do ciclo do ouro. Almeida (2002) faz referência ao processo de turistificação do território goiano, destacando a apropriação dos patrimônios natural e cultural por diferentes políticas de cunho turístico. Considerando estes atributos, as políticas governamentais, em geral, pretenderam alavancar a economia a partir das

⁴ O FCO é administrado pelo Ministério da Integração Nacional, pelo Banco do Brasil - como agente financeiro - e pelo CONDEL/FCO - Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

estratégias de desenvolvimento do turismo voltadas para aqueles municípios cujo potencial já se fez conhecido. Assim, os municípios que mais se destacaram, ao longo dessa trajetória, foram Caldas Novas, Pirenópolis, Goiás, Alto Paraíso, Aruanã e Rio Quente, o que tem justificado políticas voltadas para consolidar o turismo, consoante suas segmentações.

Rio Quente e Caldas Novas, no sudeste goiano, tem nas águas quentes uma atratividade turística bastante explorada e, em consequência disso, a presença de hotéis e intensa verticalização como característica muito refletida na paisagem urbana. Conforme dados do IBGE (2011), esses municípios ainda possuem, proporcionalmente, o maior número de domicílios de uso ocasional do estado⁵. Utilizando-se da especificidade de sítio histórico, estão os municípios de Goiás e Pirenópolis. Ambos com influência do frequente fluxo turístico de Goiânia e o segundo, recebe também intenso fluxo de Brasília com motivação para turismo ecológico, o qual concorre com Alto Paraíso de Goiás, onde sedia parte da área do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, roteiro ecológico de destaque nacional, além de fazer parte da *Região da Reserva da Biosfera Goyaz*, reconhecida pela UNESCO e que passou, com isso, a ter prioridade em ações de conservação e desenvolvimento sustentável.⁶ Aruanã, às margens do Rio Araguaia, tem como principal característica o fluxo turístico intermitente e doméstico (estado) concentrando a temporada com a baixa do Rio Araguaia (junho e julho). Por este aspecto, apresenta pouca infraestrutura voltada para o turismo, com predomínio de uma hotelaria extra-hoteleira, de acampamento e de segunda residência. Os municípios de Alto Paraíso de Goiás, Caldas Novas, Pirenópolis, junto com Goiânia, resguardam um maior vínculo com a política nacional do turismo, ajudando a compor o mapa de Regionalização do turismo no Brasil, do Ministério do Turismo (MTUR/EMBRATUR, 2007). No entanto, a Goiás Turismo, secretaria ligada ao Governo do Estado de Goiás, em seu Plano Estadual do Turismo (GOIÁS, 2007), acrescentou a aqueles os municípios de Goiás, Aruanã e Rio Quente que, somados, compõem os chamados “Municípios Indutores do Desenvolvimento do Turismo do Estado de Goiás” (MIDTUR), representados no mapa 01.

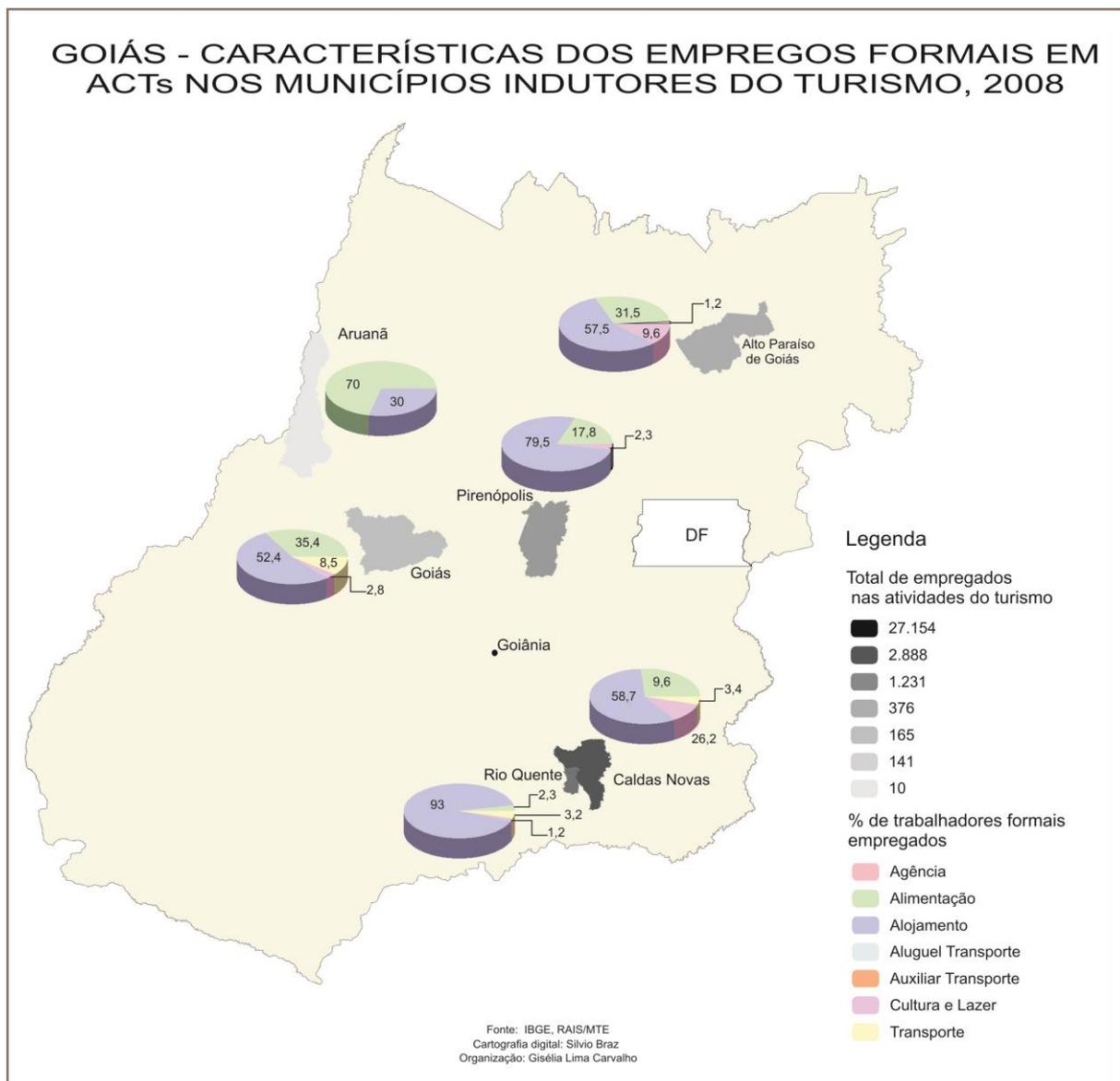
⁵É um domicílio particular permanente que na data de referência servia ocasionalmente de moradia. Ou seja, compõem o grupo desses domicílios aqueles usados para descanso de fins de semana, férias ou outro fim, mesmo que, na data de referência, seus ocupantes ocasionais estivessem presentes, segundo o IBGE. Caldas Novas possui 45% do total dos seus domicílios nessa condição, Rio Quente 40% e Aruanã 25%.

⁶ A região Turística da **Reserva da Biosfera Goyaz** abrange o nordeste do Estado de Goiás, atualmente 26 municípios fazem parte desse território, e foi reconhecido pela UNESCO como Patrimônio Natural da Humanidade (UNB/CET).

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

Mapa 01



Fonte: Carvalho, 2011.

Carvalho (2011) demonstrou que a economia desses municípios, em termos de geração de empregos formais, se expressa de modo bastante diferenciado, como reflexo dos graus diversos de organização e turistificação. Sobre esses empregos turísticos, em 2008, a RAIS apontou que Caldas Novas tinha 2.888 registros; Rio Quente, 1.231; Pirenópolis, 374; Alto Paraíso de Goiás, 165; Goiás, 141 e Aruanã 10, conforme o mapa. Em alguns municípios como Rio Quente, Caldas

X SEMINÁRIO 2013 ANPTUR

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

Novas, Pirenópolis, Alto Paraíso e Goiás, o setor de hospedagem é o responsável pela maior parte dos postos de trabalho formais. Isto explica o porquê do *trade* turístico goiano por vezes referir-se ao turismo feito no estado de “hoteleiro”.

A despeito de se conhecer um pouco da trajetória desses municípios frente ao desenvolvimento do turismo, muito ainda há por realizar no sentido de tornar mais claro as práticas de produção do território acionadas por políticas e programas de planejamento, financiamento e desenvolvimento do turismo que deveriam refletir bons índices de transformação das localidades turísticas, sobretudo no que diz respeito à geração de emprego e renda.

A história do turismo goiano é recente, assim como em muitos estados brasileiros, e foi sempre vinculada ao potencial ecológico de seus lagos, cachoeiras e vegetação, da capacidade termal das águas do Rio Quente, das manifestações histórico-culturais. Em linhas gerais, esses atributos não permitiram a construção de megaprojetos semelhantes aos do litoral nordestino, à exceção de *Rio Quente Resort*, no município de Rio Quente.

Considerações Finais

Sabemos que as políticas públicas não só no Brasil pretendem, ao menos discursivamente, focar uma questão problema, um conflito da sociedade ou o potencial do espaço geográfico como ambiente de oportunidades, de alternativas para a economia local (geração de emprego e renda). No caso do turismo, a política sempre usa desta insígnia. Assim sendo, configura-se, sobremaneira, como uma política pública setorial que toca quase sempre o tema da economia com pretensão de gerar impactos sociais e econômicos. Ocorre que nem sempre os grupos endógenos são, de fato, os beneficiados, embora todos os programas governamentais tenham como pano de fundo a justificativa da diminuição das desigualdades regionais, da geração de emprego e renda, da valorização da diversidade cultural, conforme já apontado anteriormente. O que se percebe é que estas políticas públicas do turismo no Brasil, sobremaneira no Nordeste, sob a tutela do Estado, têm ampliado a reprodução do capital dos grandes empresários e do mercado imobiliário e financeiro e negligenciado o seu real objetivo social.

No entanto, parece-nos coerente admitir que nunca antes a política do turismo esteve tão clara em termos de “*indução*” de investimentos e com discursos de inclusão, sobretudo nos três últimos governos. Ou seja, o Estado não deixou de exercer o seu papel na realidade brasileira, mesmo diante do processo de desregulamentação e flexibilização que favorece o mercado internacional que está em curso. Sallum Jr (2003, p. 50), ao engendrar uma análise do Brasil no final do século XX, destacou que “de uma perspectiva mais ampla, foi notável o progresso brasileiro na direção de uma sociedade mais democrática”, o que não o fez escapar da sua

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

condição periférica. No entanto, alerta, o maior desafio para o Brasil do Século XXI ainda é superar a condição de pobreza e miséria daqueles que ainda permanecem à margem das conquistas materiais da civilização moderna. Nessa empreitada, julgamos que o setor do turismo tem muito a contribuir em todos os estados brasileiros e naqueles municípios considerados territórios do turismo. Mas, ainda requer pensar um projeto de política mais amplo, não setorializado, e que não abandone o sentido político implícito em todas as ações e relações de poder. Os estudiosos da área, em suas abordagens, não podem deixar de exercitar a *análise politológica*, própria do campo da Ciência Política. Isto porque o turismo não pode ser entendido como um mero setor da economia, mas como um campo que congrega os setores sociais, econômicos, culturais, ambientais cujas ações sediadas em um dado território podem repercutir em significativas melhorias na vida das populações residentes nos municípios turísticos.

Referências

- ALMEIDA, Maria G. de. Políticas Públicas e delineamentos do espaço turístico goiano. In: ALMEIDA, Maria G. de (Org.). **Abordagens Geográficas de Goiás**. Goiânia: IESA/UFG, 2002.
- _____. Desenvolvimento turístico ou desenvolvimento local? algumas reflexões. **VIII ENTBL**. Curitiba, UNICENP/UFPR, 2004.
- BARBOSA, Y. M.; MIRANDA, H. N. Grandes projetos turísticos na savana brasileira: O Modelo Disney no Rio Quente Resorts. In: **Revista Colombiana de Geografia**. v. 20, n. 2, jul./dez./2011, p. 51-59.
- BECKER, B. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, E.; FANI, A. A. C.; CRUZ, R. A. (Org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BENI, Mario C. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Brasília, 2003.
- _____. **Plano Nacional de Turismo – 2007-2010**. Brasília, 2007.
- _____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE**. Economia e Turismo: uma perspectiva macroeconômica, 2000-2005. Rio de Janeiro, 2008.
- CAMMARATA, Emilce B. El turismo com práctica social y su papel en la apropiación y consolidación del territorio. In: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **América Latina**. Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/USP, 2006.
- CARVALHO, Gisélia Lima. O turismo no Nordeste Goiano e a possibilidade de valorização da natureza e da cultura do cerrado. In: ALMEIDA, M^a Geralda de. (Org.). **Tantos Cerrados**. Goiânia: Vieira, 2005.
- _____. Turismo e geração de empregos formais: um estudo sobre os Municípios Indutores do Turismo do Estado de Goiás. **Boletim Goiano de Geografia/BGG**. IESA/UFG. Goiânia, v.31, n. 1, p113-127, jan./jun. 2011.

X SEMINÁRIO ANPTUR 2013

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul

CORIOLOANO, L. N. M. T. **O turismo nos discursos nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: ANNABLUME, 2006.

COSTA, M^a Clélia L.; ALMEIDA, M^a Geralda de. Trabalho e turismo: território e cultura em mutação na beira mar em Fortaleza. In: CORIOLOANO, L. N. M.T. (Org.). **Turismo com ética**. Fortaleza: UECE, 1998.

CRUZ, Rita de Cássia A. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul**, Florianópolis, v. 20, n. 40, p 27-43, jul./dez. 2005.

_____. Planejamento Governamental do Turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G. de; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **América Latina**. Buenos Aires/São Paulo: CLACSO/USP, 2006.

DANTAS, E. W. C. “Litoralização” do Ceará: Fortaleza, da “Capital do Sertão” à “Cidade do Sol”. In: SILVA, J. Borzacchiello da.; et al. (Org.). **Litoral e Sertão** – natureza e sociedade no Nordeste brasileiro, Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

_____. **Maritimidade nos trópicos**: por uma Geografia do litoral. Fortaleza: UFC, 2009.

_____.; FERREIRA, A. L.; CLEMENTINO, M^a do L. (Org.). **M. Turismo e imobiliário nas Metrôpolis**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

DEMATTEIS, Giuseppe. O Território: uma oportunidade para repensar a Geografia. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

GOIÁS. **Goiás Turismo** – Agência Estadual de Turismo. Goiânia. Disponível em: www.goiasturismo.go.gov.br

GODINHO, Rangel G.; OLIVEIRA, Ivanilton J. de. Análise e avaliação da distribuição geográfica da infraestrutura turística no sítio histórico de Pirenópolis (GO): subsídios ao planejamento turístico. **Boletim Goiano de Geografia/BGG**. IESA/UFG. Goiânia: 2010.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo**. São Paulo: Aleph, 2001.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1980.

RODRIGUES, Adyr B. **Turismo e espaço** – rumo a um conhecimento transdisciplinar. São Paulo: Hucitec, 1997.

SALLUM JR., Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no final do século XX. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 52, jun. 2003.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp. 2008.

_____.; SILVEIRA, M^a L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SAQUET, Marcos A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SEABRA, Giovanni. **Ecos do turismo**: o turismo ecológico em áreas protegidas. São Paulo: Papirus, 2000.

STEINBERGER, M. (Org.) **Territórios Turísticos no Brasil Central**. Brasília: LGE, 2009.

TRIGO, L. G. G.; PANOSSO NETTO, A. **Reflexões sobre um novo turismo**: política, ciência e sociedade. São Paulo: Aleph, 2003.

X SEMINÁRIO 2013 ANPTUR

X Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo
9 a 11 de outubro de 2013 – Universidade de Caxias do Sul