



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Suellen Wallace Rodrigues Fernandes

**A INSERÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NO  
PLANEJAMENTO NACIONAL DO TURISMO**

Brasília

2007



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**A INSERÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NO  
PLANEJAMENTO NACIONAL DO TURISMO**

**SUELLEN WALACE RODRIGUES FERNANDES**

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Marília Steinberger

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Brasília  
Dezembro/2007

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**A INSERÇÃO DO ESPAÇO GEOGRÁFICO NO  
PLANEJAMENTO NACIONAL DO TURISMO**

SUELLEN WALACE RODRIGUES FERNANDES

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para a obtenção do grau de Mestre em Geografia, área de concentração Gestão Ambiental e Territorial.

Aprovado por:

---

Professora Dra. Marília Steinberger, Professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (Orientadora)

---

Professora Dra. Ellen Fensterseifer Woortman, Professora do Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília (Examinador Interno)

---

Professora Dra. Maria Geralda de Almeida, Professora do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás (Examinador Externo)

Brasília, 17 de Dezembro de 2007

FERNANDES, Suellen Wallace Rodrigues

A inserção do espaço geográfico no planejamento nacional do turismo, Suellen Wallace Rodrigues Fernandes. Brasília: Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia: UnB, 2007.

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília.

1. Políticas Públicas; 2. Turismo; 3. Espaço Geográfico; 4. Território; 5. Região

I. UnB-IH

II. Título (série)

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

---

Suellen Wallace Rodrigues Fernandes

## RESUMO

A história do turismo no século XX mostra o quanto esta atividade é influenciada por acontecimentos históricos dos mais diversos, sejam eles de caráter econômico, político, social ou cultural. Além disso, ao se tratar da reconstrução histórica do turismo no Brasil, é possível constatar que o planejamento turístico andou na contramão da história do planejamento em geral, já que foi somente a partir da década de 1990 que surgiram os documentos referentes ao planejamento nacional do turismo: Plantur: Plano Nacional de Turismo 1992/1994, Política Nacional de Turismo 1996/1999, Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e Plano Nacional de Turismo 2007/2010. Nesse contexto, torna-se possível questionar como o espaço geográfico e seus desdobramentos – território e região – se inserem nesses documentos. Após análise detalhada, foi possível relatar que espaço, quando aparece nesses documentos, é de forma metafórica, enquanto que território é utilizado principalmente como território nacional, e região, por sua vez, é o termo que possui as mais diferentes utilizações nesses documentos, transparecendo a grande confusão sobre seus significados enquanto conceitos geográficos. Ao mesmo tempo, ao se analisar as relações turismo-espaço, turismo-território e turismo-região à luz da literatura de turismo atual, também percebe-se a existência dessa confusão, ao se contraporem diferentes entendimentos de espaço turístico, território turístico e região turística. Por fim, defende-se a idéia de que um melhor entendimento de espaço colabora principalmente com um reconhecimento da necessidade da participação de todos atores envolvidos na atividade turística e da intrínseca relação do turismo com outros setores, além da relação entre as políticas de turismo e outras políticas.

**Palavras-chave:** políticas públicas – turismo – espaço geográfico – território – região

## RESUMÉ

L'histoire du tourisme dans le siècle XX montre comment cette activité est influencée par des événements historiques plus divers, qu'ils soient de caractère économique, politique, social ou culturel. En outre, quand on traite de la reconstruction historique du tourisme au Brésil, c'est possible de constater que la planification touristique a marché dans le chemin inverse de l'histoire de la planification en général, en vue de ce qui a été seulement à partir de la décennie de 1990 qu'est apparue les documents afférents à la planification nationale du tourisme : Plan National de Tourisme 1992/1994, Politique National de Tourisme 1996/1999, Plan National de Tourisme 2003/2007 et Plan National de Tourisme 2007/2010. Dans ce contexte, se rend possible d'interroger comment l'espace géographique et leurs dédoublements - territoire et région - s'insèrent dans ces documents. Après analyse détaillée, a été possible de dire qu'espace, quand apparaît dans ces documents, est de forme métaphorique, tandis que territoire est utilisé principalement comme du territoire national, et région, à son tour, est le terme qui possède les plus différentes utilisations dans ces documents, transparissant la grande confusion sur leurs significations comme concepts géographiques. En même temps, quand s'analyse les relations tourisme-espace, tourisme-territoire et tourisme-région à la lumière de la littérature de tourisme actuel, aussi se perçoit l'existence de cette confusion, à si opposer les différentes définitions d'espace touristique, de territoire touristique et de région touristique. Finalement, se défend l'idée dont une meilleure compréhension d'espace collabore principalement avec une reconnaissance de la nécessité de la participation de tous acteurs impliqués dans l'activité touristique et de l'intrinsèque relation du tourisme avec autres secteurs, et encore la relation entre les politiques de tourisme et autres politiques.

Mots-clé: politiques publiques - tourisme - espace géographique - territoire - région.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Tendências de Mercado .....	32
---------------------------------------	----

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Presidentes da EMBRATUR de 1966 até 2006 .....	47
QUADRO 2: Plantur: Plano Nacional de Turismo 1992/1994 .....	50
QUADRO 3: Política Nacional de Turismo 1996/1999 .....	52
QUADRO 4: Plano Nacional de Turismo 2003/2007 .....	56
QUADRO 5: Plano Nacional de Turismo 2007/2010 .....	58
QUADRO 6: Abrangência espacial dos programas do PNT 1996/1999 .....	66
QUADRO 7: Expressões retiradas dos documentos .....	81
QUADRO 8: Lista dos termos utilizados por cada documento .....	102

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Evolução do turismo mundial – 1966 a 2004 .....	24
TABELA 2: Entrada de turistas no Brasil – 1966 a 2006 .....	33
TABELA 3: Balanço de pagamentos – receita no Brasil com viagens internacionais .....	34

## LISTA DE ABREVIATURAS

DIP: Departamento de Imprensa e Propaganda

COMBRATUR: Companhia Brasileira de Turismo

CNTUR: Conselho Nacional de Turismo

EMBRATUR: Instituto Brasileiro de Turismo

OMT: Organização Mundial do Turismo

ONU: Organizações das Nações Unidas

PIBIC: Programa de Bolsas de Iniciação Científica

CET: Centro de Excelência em Turismo

WWF: World Wildlife Fund

VARIG: Viação Aérea Rio-Grandense

ABIH: Associação Brasileira da Indústria de Hotéis

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho.

MEC: Ministério da Educação

UNESCO: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

PNMT: Programa Nacional de Municipalização do Turismo

PRODETUR: Programa de Desenvolvimento Turístico

PNT: Política ou Plano Nacional de Turismo

PRT: Programa de Regionalização do Turismo

MINTUR: Ministério do Turismo

MDIC: Ministério da Indústria e do Comércio

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2.</b>	<b>A HISTÓRIA DO TURISMO NO BRASIL E NO MUNDO</b>	<b>18</b>
2.1	O turismo e as transformações do século XX no mundo	18
2.2	A evolução do turismo no Brasil	27
<b>3.</b>	<b>A INTERVENÇÃO ESTATAL NO PLANEJAMENTO DO TURISMO: OBJETIVOS E DOCUMENTOS GERADOS</b>	<b>35</b>
3.1	Das primeiras intervenções até a criação da EMBRATUR	35
3.2	Da criação da EMBRATUR à promulgação da Constituição de 1988	38
3.3	Da Constituição de 1988 até os dias de hoje	41
3.4	Principais documentos de planejamento gerados após 1988: aspectos relevantes	46
<b>4.</b>	<b>A INSERÇÃO DOS TERMOS ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO NOS DOCUMENTOS SELECIONADOS</b>	<b>61</b>
4.1	PLANTUR: Plano Nacional de Turismo 1992-1994	61
4.2	Política Nacional de Turismo 1996-1999	64
4.3	Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2003-2007	68
4.4	Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2007-2010	73
<b>5.</b>	<b>ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO: CONCEITOS GEOGRÁFICOS</b>	<b>83</b>
5.1	A definição de espaço e suas diversas acepções	85
5.2	A relação espaço-território	92
5.3	A relação espaço-território-região	96
<b>6.</b>	<b>A RELAÇÃO DOS CONCEITOS DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO COM OS DOCUMENTOS ANALISADOS À LUZ DO TURISMO.</b>	<b>101</b>
6.1	Os conceitos de espaço, território e região nos documentos selecionados: análise crítica.	101
6.2	Utilização dos conceitos de espaço, território e região à luz da Literatura do Turismo	108
<b>7.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE MUDARIA?</b>	<b>117</b>
7.1	Últimas Considerações	122
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>124</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Como um dos setores que mais crescem na economia, o turismo é responsável por parcela significativa das receitas arrecadadas no Brasil. Ele também é apontado como um grande gerador de empregos e como setor que pode contribuir com a redução das desigualdades sociais. Esse conjunto de características revela ao mesmo tempo a importância do Turismo no Brasil e a necessidade de planejamento e intervenção do setor público, pois ao lado de suas vantagens, cada vez mais se reconhece problemas e conflitos relacionados ao setor.

Os conflitos advêm dos diversos atores envolvidos na atividade turística – comunidade local, empresários, turistas, administradores, ambientalistas, mídia e pesquisadores –, cujos interesses se contrapõem, e os problemas são gerados pelos impactos causados pelo turismo no espaço geográfico. Dessa forma, é preciso que o turismo seja entendido como política pública, já que, mesmo englobando interesses individuais e privados, lida com o interesse coletivo. Esses problemas e conflitos devem ser mediados, cabendo ao setor público a função de intervir, administrando os conflitos e minimizando os impactos.

No que tange à organização nacional do turismo, a atuação do governo federal vem se fortalecendo ao longo dos anos. No entanto, a forma ainda pouco participativa que esse planejamento é elaborado e também a atuação paralela que é exercida por outros atores envolvidos, principalmente as empresas privadas ligadas ao setor, muitas vezes impossibilitam a efetivação do turismo como política pública.

O primeiro órgão pertencente ao setor público a se responsabilizar por questões ligadas ao turismo no Brasil foi o Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, do então Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este departamento, criado em 1939, era responsável pela fiscalização das agências de turismo, enquanto que a fiscalização de agências que atuavam exclusivamente na vendas de passagens ficou a cargo do Departamento Nacional de Imigração e da Agência Oficial de Câmbio.

Ainda em 1939, esta responsabilidade de fiscalizar as agências de turismo passou a ser responsabilidade da Divisão de Turismo, que era vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão direto da Presidência da República.

Essa situação mudou somente com a criação da Combratur (Companhia Brasileira de Turismo), em 1958, quando o turismo passou a ser tratado pelo setor público de forma mais abrangente. As atribuições da companhia não se restringiam à fiscalização de agências de viagens ou registro de turistas, ficando sob sua responsabilidade o desenvolvimento do turismo interno e externo. Em seu regulamento, apareceu pela primeira vez uma menção a uma Política Nacional de Turismo, sendo responsabilidade da Combratur elaborá-la.

Em 1961, foi criada a Divisão de Turismo e Certames, órgão subordinado ao Departamento Nacional de Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio, que ficaria responsável pela execução da política. No entanto, com a extinção da Combratur em 1962 esta finalidade foi inviabilizada, restringindo sua atuação.

Posteriormente, em 1966, foi proposta uma definição de uma política nacional de turismo. Nesse sentido, foi criado o Conselho Nacional de Turismo – CNTUR – para elaborar as diretrizes para o turismo no país e a Empresa Brasileira de Turismo – EMBRATUR, como órgão executor. Logo em seguida, em 1967, foi criado o Sistema Nacional de Turismo, que seria constituído pelo CNTUR, EMBRATUR e Ministério das Relações Exteriores.

Essa estrutura administrativa relacionada ao turismo foi mantida até 1992, quando o CNTUR foi extinto. Dessa forma, a EMBRATUR acabou por absorver as atribuições do conselho, passando a se denominar Instituto Brasileiro de Turismo e o Sistema Nacional de Turismo foi desarticulado. A EMBRATUR passou a ser vinculada, a partir de 1999, ao então criado Ministério do Esporte e do Turismo.

Em 2002 foi criado novamente o Conselho Nacional de Turismo, tendo como principal atribuição o assessoramento do Ministro de Estado do Esporte e do Turismo à formulação e avaliação da Política Nacional do Turismo. Já em 2003, o sistema administrativo do turismo sofre um novo ordenamento com a criação do

Ministério do Turismo e a reformulação do Conselho Nacional de Turismo e da EMBRATUR.

A atual estrutura nacional administrativa do Turismo, portanto, tem como principal órgão o Ministério do Turismo, que é responsável pela elaboração de políticas e pelo desenvolvimento do turismo. A EMBRATUR continua como autarquia, vinculada ao Ministério do Turismo, contudo com a finalidade de promoção e divulgação do turismo brasileiro. Já o Conselho Nacional do Turismo permanece com a mesma função, tendo, no entanto, sua composição modificada: o conselho passa a contar com a participação de dirigentes estaduais e municipais e representantes de outros atores envolvidos, como o setor privado e a comunidade local.

Esse tipo de atuação, em termos institucionais, não é uma exclusividade do governo brasileiro. Inúmeros países têm sentido a necessidade de definir políticas e normas que orientem o intenso crescimento do setor, o que inclusive estimulou, em 1970, a criação de um organismo internacional: a Organização Mundial do Turismo – OMT. A OMT, que inicialmente foi criada como organismo intergovernamental, tornou-se uma agência especializada das Organizações das Nações Unidas (ONU) em 2003.

Paralelamente a esse tipo de atuação, surge também o interesse de diversas ciências em estudar o turismo enquanto tema de pesquisas, a exemplo da Economia, Geografia, Sociologia, Administração, Psicologia, Ecologia, Biologia, dentre outras. Nesse sentido, foram criados cursos de graduação e também de pós-graduação em Turismo. Chegou-se até a discutir se o Turismo seria uma ciência, mas opiniões mais prudentes consideram que o turismo é uma nova área de conhecimento.

Ainda assim, é possível questionar se o peso dessa discussão do turismo enquanto área de conhecimento acompanha a evolução do setor. Seu desenvolvimento teórico não caminha no mesmo passo que seu crescimento enquanto prática, o que significa que há muitas lacunas no entendimento de sua base teórica. Sua fragilidade é caracterizada não só pela ausência de uma

linguagem própria, mas também pela utilização, muitas vezes inadequada, de termos tomados de várias disciplinas, entre as quais a Geografia.

Ao mesmo tempo, a Geografia vive um momento em que vem obtendo cada vez mais valorização de suas contribuições para desvendar a realidade social e reconhecimento de seu significado no campo das Ciências Sociais. Apesar disso, muitas vezes, em temas de cunho predominantemente geográfico, outros enfoques, como o econômico, são privilegiados em detrimento do enfoque espacial. A Geografia é ainda vista como a ciência dos “países e suas capitais” enquanto o espaço, seu verdadeiro objeto de estudo, é comumente entendido como um palco, ou seja, o pano de fundo das ações. Nota-se também que a Geografia e seus conceitos são freqüentemente deturpados por concepções vindas do senso comum.

Em uma análise preliminar dos documentos de planejamento do turismo formulados a partir da década de 1930, é possível notar que até meados de 1990 os conceitos geográficos são raramente utilizados. No entanto, a partir dessa década, os termos da Geografia que mais aparecem são *território* e *região*. De fato, esses são alguns dos desdobramentos do conceito de *espaço geográfico* que, sendo um conceito abstrato, se concretiza através deles.

O espaço é um conceito fundamental para a compreensão do turismo. Em um primeiro momento pode-se dizer que essa importância é reconhecida, já que a Organização Mundial do Turismo (OMT) aponta o *espaço geográfico* como um de seus elementos básicos. No entanto, na presente dissertação argumenta-se que o espaço é muito mais do que um dos elementos do turismo: é sua essência.

Isso porque o espaço é dinâmico e o turismo é parte integrante da dinâmica do espaço. Assim, o conceito de *espaço geográfico* se desvincula da idéia de palco, se aproximando da idéia do que se poderia chamar de “teatro da sociedade”, pois não há como separar o espaço da sociedade.

É a partir desse contexto e do reconhecimento da importância do conceito de espaço geográfico para o turismo, bem como de seus conceitos correlatos como *território* e *região*, que se pode questionar: como o espaço se insere no planejamento do turismo?

Do ponto de vista do Turismo, uma análise que identifique e discuta a utilização do conceito de espaço é importante à medida que torna possível uma melhor compreensão desse e de outros conceitos por profissionais ligados a esse setor, contribuindo assim para um fortalecimento de seu arcabouço teórico.

Em se tratando do ponto de vista dos planejadores, é possível afirmar que essa dissertação também contribuirá para reconhecer que o espaço, como um conceito geográfico, é uma categoria chave para o planejamento do turismo. Este reconhecimento, posteriormente, pode vir a colaborar com a formulação de documentos, planos, políticas, programas e até manuais referentes a esse setor.

Para a Geografia, o tema tratado significa uma ajuda na retomada do espaço não simplesmente como mero sinônimo de localização, mas como um conceito rico e de grande importância para a compreensão da História. Ainda hoje há resquícios da fase de reducionismo por que passou a ciência geográfica. Em meados da década de 1960, quando do auge da chamada Geografia Teórica, que se aproximou da Economia em sua tentativa de quantificação da Geografia, o conceito de espaço foi reduzido a simplesmente “onde” as coisas acontecem. Dois importantes exemplos dessa fase são as teorias de localização propostas por Von Thunen e Walter Christaller: o modelo do Uso da Terra e a teoria das Localidades Centrais, respectivamente.

Outro aspecto relevante a ser considerado para a Geografia é o fato desta dissertação se propor a trabalhar com um tema contemporâneo, de grande importância para o entendimento da dinâmica espacial atual e que vem, de forma crescente, obtendo destaque em congressos, debates e publicações em Geografia.

Por fim, pode-se dizer que do ponto de vista pessoal, a presente dissertação representa um grande passo no entendimento da relação Turismo-Geografia. O interesse pelo tema turismo iniciou-se com a participação no Programa de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) cujo título da pesquisa foi “Em busca de um entendimento do conceito de turismo-histórico-ecológico: o caso da Cidade de Goiás (GO)”. Essa pesquisa permitiu um primeiro contato com a temática do turismo e ao ser aprofundada tornou-se a monografia de conclusão de graduação em Geografia (bacharelado e licenciatura).

Seguindo a mesma idéia da pesquisa realizada durante a graduação, o plano preliminar apresentado na seleção para o mestrado em Geografia propunha que se discutisse o conceito de turismo histórico-ecológico, tendo como estudo de caso a regionalização do estado de Goiás. No entanto, com o início das aulas do mestrado e após participação como professora assistente da disciplina “Questões Contemporâneas em Turismo: Cenários, Tipologia e Políticas Públicas” de pós-graduação do Centro de Excelência em Turismo – CET/UnB, foi possível perceber que a partir de então havia um lastro maior para um aprofundamento teórico-conceitual, que se mostrava cada vez mais necessário ao se estudar o tema.

O objetivo deste trabalho, portanto, é discutir como o conceito de espaço geográfico e seus desdobramentos – território e região – têm sido utilizados nos documentos de planejamento do turismo existentes a partir da década de 1990.

Além do objetivo geral, têm-se como objetivos específicos:

- I. Reconstituir historicamente os passos da intervenção do Governo Federal no planejamento do Turismo no Brasil, de modo a verificar se o turismo vem sendo encarado como política pública.
- II. Identificar os efeitos da utilização desses termos sem comprometimento com seus verdadeiros conceitos nesses documentos, discutindo a diferença de utilizá-los corretamente.
- III. Discutir as implicações do desconhecimento teórico do turismo sobre o planejamento espacial.

A hipótese a ser considerada é a de que a falta de um conhecimento teórico acerca do Turismo e o uso inadequado dos conceitos geográficos em questão (espaço, território e região) impedem um avanço no conhecimento da área e dificultam o entendimento do turismo enquanto objeto de política pública.

A metodologia de trabalho adotada na elaboração da dissertação baseia-se no uso de três tipos de abordagem: analítica, teórica e propositiva. A abordagem analítica consiste na análise documental dos planos, políticas, decretos, leis e programas referentes ao planejamento turístico no Brasil desde os primórdios da intervenção do governo federal nesse setor, em meados da década de 1930 até o momento atual.

No que diz respeito à abordagem teórica, ressalta-se que está assentada na revisão bibliográfica do conceito de espaço, acionando principalmente a *Teoria do Espaço*, de Milton Santos, que agrega diversos significados a esse conceito. Posteriormente, será revista a relação do espaço com seus desdobramentos – território e região, com o objetivo de desfazer as constantes confusões de seus significados.

Por fim, a abordagem propositiva foi utilizada na finalização da presente dissertação, com o objetivo de apresentar a importância do reconhecimento do caráter espacial do planejamento turístico. Essa proposta foi elaborada a partir de perspectivas concretas, já devidamente discutidas nas abordagens anteriores.

Nesse sentido, a dissertação está organizada em seis capítulos, além desse capítulo de introdução. O segundo capítulo tem como finalidade a construção da história do turismo no Brasil e no mundo, a partir do século XX, mostrando a evolução do setor em números e sua ligação com diversos acontecimentos da história. O terceiro capítulo reconstrói especificamente a história da intervenção do governo federal brasileiro no turismo, relatando quais órgãos foram criados relacionados ao turismo e quais foram os documentos gerados ao longo dessa história. Ainda neste capítulo foi feita uma análise geral dos documentos de planos e políticas nacionais formuladas pelo setor público.

O quarto capítulo se constitui na análise de como os termos *espaço*, *território* e *região* aparecem nesses documentos, procurando identificar os significados a eles atribuídos. Em contraposição ao quarto capítulo, o capítulo seguinte apresenta os termos *espaço*, *território* e *região* como conceitos geográficos, compondo o referencial teórico desta dissertação.

O sexto capítulo relaciona a utilização de espaço, território e região nos documentos analisados ao seu entendimento enquanto conceitos geográficos, para em seguida estabelecer a relação desses conceitos com o turismo, à luz da literatura existente, tratando turismo não somente como objeto empírico, mas também como um objeto teórico.



O sétimo e último capítulo faz uma apanhado geral dos capítulos anteriores, mostrando aspectos importantes e possíveis desdobramentos de pesquisa, e de forma conclusiva discute o que mudaria nesses documentos de planejamento turístico ao se abordar *espaço*, *território* e *região* como conceitos geográficos.

## **2. A HISTÓRIA DO TURISMO NO BRASIL E NO MUNDO**

O objetivo desse capítulo é o de reconstruir a história do turismo, já consolidado como atividade organizada, dentro dos contextos histórico, político, sócio-econômico, cultural e geográfico. O marco inicial adotado para apresentar essa história é o início do século XX, quando o mundo ainda descobria benefícios de grandes descobertas como o automóvel, o telefone, a lâmpada e novas fontes de energia: o petróleo e a energia elétrica.

Rejowski e Solha (2002), ao escreverem sobre o turismo no século XX e início do século XXI, propuseram três grandes períodos dessa evolução. O primeiro período, denominado pelas autoras como “Época de Transição”, foi um de “crescimento e interrupção dos fluxos turísticos”, marcados pela primeira Guerra Mundial, pela Crise de 1929 e pela Segunda Guerra Mundial. Estabeleceu-se entre os anos de 1900 a 1949. O segundo período, de 1950 a 1973, foi intenso para o turismo massivo, sendo denominado pelas autoras de “Grandes Transformações”. Este período coincidiu com o auge do Fordismo. E por fim, o terceiro período, “Novos Cenários: Desafios da Sustentabilidade e da Globalização”, que data de 1974 a 2000), cujo início foi marcado pela instabilidade do capitalismo, passando o turismo por um intenso crescimento a partir da década de 1990.

Dessa forma, será feito um paralelo entre as importantes transformações ocorridas no mundo a partir do século XX até os dias de hoje e a evolução do turismo nesse período, tornando possível visualizar a forte influência que acontecimentos diversos têm sobre a atividade turística. Este capítulo servirá de base para que se possa compreender em que contexto ocorreram as intervenções do governo federal no Turismo.

### **2.1 O turismo e as transformações do século XX no mundo**

O século XX foi antecedido por um período profundamente marcado pela Revolução Industrial, iniciada ainda no século XVIII, que havia proporcionado o surgimento de uma classe média através da venda da força de trabalho e do

assalariamento. Foi também neste século anterior que ocorreram as primeiras viagens propriamente turísticas na Inglaterra e na França, possibilitando a evolução do turismo como símbolo da modernidade.

Já o século XX foi marcado por grandes transformações, sejam elas grandes guerras, importantes mudanças tecnológicas e científicas, alterações no modo capitalista de produção, revoluções culturais e políticas, disputas ideológicas e constantes alterações no mapa geopolítico do mundo.

O turismo, no início desse século, crescia lentamente graças às mudanças ocorridas no final do anterior. Além disso, era considerado uma prática requintada, somente realizada por grupos de classes mais abastadas. Essa especificidade se justifica, de acordo com a Embratur (2006), pelo fato de que praticar turismo naquela época demandava muito tempo e dinheiro, já que a duração dos deslocamentos nas viagens era muito grande e a oferta dos serviços turísticos era baixa, tornando-os demasiadamente caros<sup>1</sup>.

Esse período foi marcado principalmente pela Primeira Guerra Mundial, que provocou a interrupção do fluxo turístico. Os hotéis eram utilizados para fins militares, como bases ou hospitais. De acordo com Khatchikian (2000, apud Rejowski e Solha, 2002), durante o conflito mundial “muitos hotéis luxuosos, como os da Cotê d'Azur, foram utilizados para hospedar tropas militares ou para abrigar em quartéis gerais e hospitais. O balanço, ao final, foi aterrador, com conseqüência na vida tradicional dos europeus e na atividade turística”.

Um fator importante da Grande Guerra – forma como primeiramente foi chamada a Primeira Guerra Mundial – foi a utilização, pela primeira vez, de aviões nas batalhas. De acordo com Araripe (2006) "a grande guerra foi travada no ambiente resultante do salto tecnológico da revolução industrial que, da Grã-Bretanha, se irradiou pela Europa continental e pelos Estados Unidos". Dentre diversos reflexos ocorridos, o autor cita o desenvolvimento dos motores à explosão e elétrico que "respondem pelo aparecimento do automóvel, do avião e do tanque, o carro de combate na terminologia militar".

---

<sup>1</sup> Um dos símbolos do turismo nessa época foi, por exemplo, o luxuoso Titanic, que em sua primeira viagem, com aproximadamente duas mil e duzentas pessoas, afundou poucas horas depois de uma colisão, deixando somente setecentos e cinco sobreviventes.

O desenvolvimento tecnológico dos aviões beneficiou não só as operações de caráter militar, mas também seu uso para fins comerciais, sobretudo o turismo. Além disso, as tecnologias trazidas pela guerra permitiram a produção em massa de ônibus e carros de passeio, propiciando uma maior possibilidade de deslocamento de pessoas.

Para a Embratur (2006), a expansão do turismo no período entre guerras é explicada pela criação das férias remuneradas para a população européia, que teve início na França, em 1936, a partir de um acordo entre o presidente do conselho de ministros, a Confederação geral do patronato francês (CGPF) e a Confederação geral do trabalho (CGT). O acordo previa a redução da jornada de trabalho de 48 para 40 horas semanais, além de instituir 15 dias de férias remuneradas.

Tal diminuição na carga horária de trabalho segue a mesma linha de raciocínio de uma forte tendência do início do século: o fordismo. O fordismo iniciou-se em 1914, como uma recompensa dada por Henry Ford aos trabalhadores da linha de montagem de automóveis: a instituição do dia de trabalho de 8 horas e o pagamento de 5 dólares ao dia. No entanto, o fordismo se consolidou somente após alguns anos, como um novo sistema de produção e de consumo em massa e também como um novo modo de vida.

De acordo com Harvey o que diferenciava o fordismo do taylorismo era que Ford reconhecia que:

produção de massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista. (Harvey, 2007, p.121)

No entanto, durante a depressão de 1930, o fordismo sofreu um forte abalo. A crise desse período não só atingiu o sistema fordista, como todo sistema capitalista, o que fez com que fosse repensado o papel do Estado no controle das forças de mercado. O capitalismo de mercado, baseado na economia liberal, foi substituído pelo planejamento estatal da teoria Keynesiana, que também defendia a racionalização do processo produtivo para a estabilização do capitalismo. É então que, como reação à crise, se inicia um período de fortalecimento do fordismo.

Em 1939 teve início a Segunda Guerra Mundial, o que significou mais um período de estagnação na atividade turística. Pode-se dizer que a Segunda Guerra Mundial muito colaborou com a recuperação estadunidense, através da difusão do modelo fordista de produção. De acordo com Tota (2006) “em 1933, no auge da crise econômica, os Estados Unidos tinham quase 15 milhões de desempregados. Dez anos depois, isto é, em plena guerra, não havia praticamente nenhum americano fora das fábricas e dos campos de cultivo.” A “guerra de massas” segundo Tota, deveria ter máxima eficiência na produção de armas:

Esse esforço de guerra exigiu o máximo de criatividade no sentido de aumentar a eficiência produtiva. Por isso, os métodos de produção e engenharia mecânica tiveram notáveis avanços, que foram úteis depois para os tempos de paz. Ganhou a guerra quem venceu a batalha da produção. (Tota, 2006, p.357 e 358)

O fordismo então, passa por um período de expansão após a Segunda Guerra, com forte expansão internacional, fortalecendo uma “cultura do ócio”. A adoção do Fordismo como sistema de produção mundial destacou tendências como o consumo de massas global, que por sua vez incentivou uma série de atividades internacionais nas quais se inclui a prática do turismo.

De acordo com Rodrigues (2006) o fordismo possui uma forte relação com o turismo na modernidade:

o turismo só pode ser entendido à luz de matrizes conceituais-metodológicas que iluminam o contexto social da modernidade, particularmente a partir do fordismo, o qual impôs um pacto social baseado na redistribuição do excedente material da produção e na distinção bipolar do espaço-tempo, nomeada como esfera de trabalho e esfera do ócio. (Rodrigues, 2006, p.297-8)

O período entre 1950 e 1973 foi muito importante para o crescimento do turismo. Cabe ressaltar que o fordismo trouxe como conseqüências o desenvolvimento desigual na economia mundial e a internacionalização da cultura, através da valorização da informação e da emergência de outras atividades econômicas, como por exemplo bancos, seguros e também o turismo.

Seguindo a lógica fordista, surge a padronização de pacotes turísticos e um gradativo aumento de sua oferta.

As correntes turísticas sofreram nesse período uma expansão considerável. Consolidou-se o turismo de massa com base nas viagens econômicas com todos os serviços incluídos (pacotes turísticos), organizadas pelas agências de viagens e operadoras turísticas, utilizando frete dos transportes - vôos charters, o ônibus com serviços reservados, cruzeiros, etc. (Rejowski e Solha, 2002, p.86)

Da mesma forma, o aumento do tempo livre do trabalhador e a estabilidade econômica do período possibilitaram concomitantemente um aumento na demanda do turismo.

Lo anterior surge a partir de la pronta recuperación del turismo masivo con fuertes tonos populares por la Europa de la posguerra, por parte de los intereses de las empresas multinacionales, que rapidamente descubrieron una mina de oro en esta actividad con un crecimiento sin precedentes. (Nicolas, 2001, p.39)

De acordo com Rejowski e Solha (2002) as férias pagas produziram conseqüências diferentes nos Estados Unidos e nos países social-democráticos do centro e norte da Europa. Enquanto nos EUA, "O desenvolvimento do turismo nacional promoveu crescimento rápido das associações turísticas, dos transportes e dos alojamentos", nesses países da Europa "Muitos cidadãos buscavam o seu 'sul particular' ou achavam no Mediterrâneo". Outra característica importante do turismo nos EUA durante esse período foi a criação de parques temáticos, a exemplo da Disneylândia (1955) e depois da Disneyworld (1971).

No entanto, em 1973 ocorre a crise do petróleo, que é considerado o marco do início da derrocada do fordismo, dando origem a um novo paradigma, denominado reestruturação econômica. Harvey (2007) a respeito da crise do petróleo e do solapamento do compromisso fordista, afirma que "em conseqüência, as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político". Trata-se da instalação de um novo modo de acumulação capitalista que ficou também conhecido como acumulação flexível.

Harvey, ao tratar sobre as dificuldades do fordismo e também do Keynesianismo para conter as contradições inerentes ao capitalismo, traduz em uma só palavra o problema: rigidez. De acordo com o autor:

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo e sistema de produção em massa que

impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista”). (Harvey, 2007, p.135)

A produção flexível se contrapunha à produção em massa fordista, valorizando qualidade e especialidade em relação à importância dada pelo modelo anterior ao fator “quantidade”, o que estabeleceu mudanças globais de âmbito social, econômico e cultural. Para Harvey:

A acumulação flexível, como vou chamá-la, é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento dos setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (Harvey, 2007, p.140)

O regime de acumulação flexível se contrapôs aos padrões e aos moldes impostos pelo fordismo, trazendo novas formas de trabalho e novas formas de consumo. Passou-se a valorizar o singular, o diferente, permitindo a produção em pequenos lotes, a inclusão de setores que anteriormente eram excluídos no sistema econômico, a valorização da qualidade e um maior ritmo de inovação. Este novo paradigma trouxe o neoliberalismo, reduzindo a atuação do Estado em prol de um poder maior das empresas, além de privatizações, terceirizações, surgimento de empresas multinacionais e a compressão tempo/espço. A reestruturação econômica trouxe ainda uma ampliação do setor de serviços, que acabou por consolidar novos sub-setores, dentre os quais o turismo.

Novas relações surgidas a partir destas mudanças intensificaram a competição entre corporações, inclusive no que tange ao setor turístico. Economias locais começaram também a se adaptar a reestruturação produtiva: investimentos em atrações culturais que gerassem consumo e turismo se mostraram como estratégias significativas. Cidades e países travaram competições em busca de um bom posicionamento dentro desse setor, que se revelou uma fonte de emprego e renda em áreas que apresentavam desempenho insuficiente em relação a estes indicadores. Este pensamento pode ser constatado até em tempos atuais.

O turismo que, portanto, sentiu diretamente os efeitos das crises energética seguidas de inflação até 1979, passou por um crescimento inibido na década de 1980 e na década de 1990 conheceu um período de franca expansão. Apesar desse período de estagnação, o turismo passou por constantes transformações que se deram de acordo com o modo de produção vigente.

No Tabela 1, é possível observar a evolução do turismo a partir do ano de 1966, já no meio do chamado “boom turístico”, através de um crescimento constante. É possível constatar que o turismo sofreu conseqüências em todas as crises, porém continuou a crescer ao longo dos anos.

TABELA 1 : EVOLUÇÃO DO TURISMO MUNDIAL – 1966 A 2004

<b>Ano</b>	<b>Chegadas internacionais (em milhões de turistas)</b>	<b>Ano</b>	<b>Chegadas internacionais (em milhões de turistas)</b>
<b>1966</b>	120,0	<b>1986</b>	338,9
<b>1967</b>	129,8	<b>1987</b>	363,8
<b>1968</b>	131,2	<b>1988</b>	394,8
<b>1969</b>	143,5	<b>1989</b>	426,5
<b>1970</b>	165,8	<b>1990</b>	458,2
<b>1971</b>	178,9	<b>1991</b>	464,0
<b>1972</b>	189,1	<b>1992</b>	503,4
<b>1973</b>	198,9	<b>1993</b>	519,0
<b>1974</b>	205,7	<b>1994</b>	550,5
<b>1975</b>	222,3	<b>1995</b>	565,5
<b>1976</b>	228,9	<b>1996</b>	596,5
<b>1977</b>	249,3	<b>1997</b>	610,8
<b>1978</b>	267,1	<b>1998</b>	626,6
<b>1979</b>	283,1	<b>1999</b>	650,2
<b>1980</b>	286,0	<b>2000</b>	687,3
<b>1981</b>	287,1	<b>2001</b>	684,1
<b>1982</b>	286,1	<b>2002</b>	702,6
<b>1983</b>	289,6	<b>2003</b>	689,7
<b>1984</b>	316,4	<b>2004</b>	763,2
<b>1985</b>	327,2		

Fonte: Organização Mundial do Turismo (OMT) – In: BRASIL – Ministério do Turismo / EMBRATUR. *Embratur 40 anos*. Brasília, 2006

Rejowski e Solha (2002) consideram que contribuíram positivamente para a expansão do turismo os avanços tecnológicos e a concorrência, destacando-se no



transporte aéreo: o lançamento de aviões supersônicos, a desregulamentação do setor, a criação de novas companhias charters; no transporte ferroviário: a retomada de investimentos no setor e o lançamento de trens super-rápidos; no transporte rodoviário: expansão da rede regular e também particular do segmento *rent a car* e; transporte aquaviário: o crescimento de cruzeiros marítimos e fluviais. (Rejowski e Solha, 2002, p.97-8)

Nesse período de expansão do turismo, pode-se observar o surgimento da segmentação do mercado turístico. Essa tendência pode ser justificada pelo surgimento da concorrência e então da necessidade de se atender a diferentes gostos e vontades. A segmentação do turismo aparece como uma aliada do Marketing.

Viagens para todos interesses, gostos e possibilidades - das mais simples as mais sofisticadas. Até viagens exóticas para uma minoria das elites nada que pode pagar um preço extremamente alto: viagem à estação orbital da terra com direito a um passeio pelo espaço... (Rejowski e Solha, 2002, p.100)

Nesse contexto, Rodrigues (2006) faz uma análise do turismo na lógica pós-fordista, destacando as novas características desse período e as contradições por que passa o turismo, que ainda não se desvincilhou do turismo de massa:

Apesar da adoção de estratégias para a desmassificação do mercado – para o atendimento a nichos subordinados a interesses vários, correspondentes a demandas cada vez mais exigentes–, ainda é o lazer alienado (veja-se o frenético mundo dos parques temáticos) e os pacotes estandardizados que predominam. Enquanto um dos importantes segmentos da economia de mercado, o turismo vincula-se aos sistemas produtivos globais, dominados por macroatores, sob uma lógica organizacional reticular, cada vez mais competitiva e tecnificada. (Rodrigues, 2006, p.298)

Eis então, que o final do século XX significou a entrada na era da globalização, que segundo Santos (2007) é “de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista”. De acordo com o autor, a globalização é caracterizada por um sistema técnico de presença planetária: “um sistema de técnicas presidido pelas técnicas da informação, que passaram a exercer um papel de elo entre as demais” e também “pelo resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos de político atualmente eficazes”.

Rejowski e Solha ao relacionar a globalização com o turismo, utiliza a expressão turismo global:

Ao mesmo tempo, as transformações cada vez mais rápidas impuseram uma flexibilidade e a velocidade de mudança na última década do século XX, imagináveis nas duas décadas anteriores. Nesse sentido, o tema turismo global parece, significando tanto a globalização das viagens, quanto a expansão, a integração, a fusão e a internacionalização das empresas e empreendimentos turísticos. (Rejowski e Solha, 2002, p.97)

Beni (2003) aponta o turismo como um dos setores mais globalizados, ficando atrás somente do setor de serviços financeiros, e justifica apontando diversos fatores:

A globalização do turismo é resultante principalmente dos seguintes fatores: aumento da liberalização do comércio mundial, incorporação de novas tecnologias como a informática e as telecomunicações, integração horizontal e vertical das empresas de turismo, difusão territorial do consumo e flexibilização do trabalho nos diversos setores produtivos, incluindo o próprio setor do turismo. (Beni, 2003, p.19)

Essas novas características, absorvidas pelo turismo a partir da década de 1990, definem o que Molina (2003) chama de pós-turismo, que apesar de não eliminar o turismo industrial<sup>2</sup>, possui como recurso estratégico a informação e se baseia na existência de cidades e parques temáticos que desenvolvem "espaços lúdicos" para satisfazer os turistas. Segundo o autor, o pós-turismo:

[...] constitui um novo paradigma, uma categoria histórica emergente que opera certas considerações fundamentais do turismo originado anteriormente. As tecnologias de alta eficiência e os fenômenos sociais e culturais da década de 1990 explicam o desenvolvimento do pós-turismo em contraste com princípios que alteram a continuidade dos tipos de turismo industrial. (Molina, 2003, p.27)

O final do século XX é marcado pelas reações a esse novo contexto global que vêm se impondo em todas as esferas: política, econômica, social, geográfica e cultural, que atingem inclusive o turismo.

---

<sup>2</sup> Molina, ao tratar sobre a evolução histórica do turismo, propôs três grandes fases: 1) o pré-turismo, que se originou na Europa no século XVII e seguiu até o século XVIII e tem como "expoente máximo" o Grand-Tour; 2) o turismo industrial, que se divide em Turismo industrial primitivo (século XIX até a Segunda Guerra Mundial), turismo industrial maduro (a partir da década de 1950 até a década de 1970) e turismo pós-industrial ( meados da década de 1980 até o início da década de 1990) e; 3) Pós-turismo.

La globalización uniformizó los instrumentos, los vehículos, los productos de consumo, el lenguaje tecnológico, las modas, los materiales y subsiguientemente los hábitos, las respuestas, las aspiraciones de sectores importantes de la sociedad. Y también generalizó las formas de realizar el turismo y, lo que es mas grave, unificó - pantalla mediante - la utilización dominante del tiempo libre. (Gallero, 2001, p.35)

Surgem então diversas questões que permeiam o mundo contemporâneo: o ambientalismo, o desenvolvimento sustentável, o terrorismo, a valorização do multiculturalismo e da identidade, os regionalismos, o participacionismo e o papel do Estado.

Nesse sentido, Trigo (2003) lista vários tipos de movimentos que se opõem à globalização, cada qual com intensidade diferente: os ambientalistas, que “argumentam que o processo prejudica o meio ambiente”, como por exemplo, o Amigos da Terra, o Sierra Club, o Greenpeace e a World Wildlife Fund (WWF); as agências de desenvolvimento social, como a Oxfam e a World Vision Internacional; organizações de países em desenvolvimento, como The South Centre, o Grupo dos 77 e o Third World Network; o Fórum Social Mundial, que nasceu contrapondo-se ao Fórum Econômico Mundial, de Davos, e outras organizações marxistas e; os anarquistas, radicais opositores da globalização nos quais, de acordo com Trigo, “vários grupos propõem ações de violência pura e simples para destruir lojas e bens de luxo”, além de defender a “pirataria intelectual” .

## **2.2 A evolução do turismo no Brasil**

O final do século XIX no Brasil foi marcado principalmente pela proclamação da República (1889), que significou a tomada do poder pela oligarquia cafeeira. Outros fatos importantes que ocorreram nesse período foram a abolição da escravatura, a introdução do trabalho assalariado, a imigração do campo para as cidades, seguidas da urbanização e da industrialização.

No início do século XX turismo no Brasil seguia os mesmos moldes de prática requintada do turismo mundial, sendo praticado pelas elites que concentravam a demanda nas viagens por países da Europa. Com a Primeira Guerra Mundial e a conseqüente estagnação do turismo nesses países, a demanda turística da elite

brasileira foi redirecionada para as estações climáticas e de cura, que se concentravam no interior do país. As viagens para esses lugares eram motivadas também da busca pela saúde. Mais tarde, a partir de 1936, os cassinos se aliaram a esta atividade, impulsionando a hotelaria e o desenvolvimento das estâncias. No entanto, em 1946, o presidente Dutra assinou um decreto proibindo qualquer tipo de jogo de azar no país.

Podemos considerar nesse período como importante marco para o turismo no Brasil a projeção internacional do Rio de Janeiro como “Cidade maravilhosa”, através da Exposição do Centenário da Independência do Brasil, em 1922. Outro marco importante foi a inauguração, em 1923, do Palace Hotel Copacabana, hoje conhecido como Copacabana Palace. No mesmo ano foi criado o Touring Clube do Brasil, inicialmente denominado Sociedade Brasileira de Turismo, com o objetivo de divulgar o turismo nacional às elites brasileiras. O Touring, de acordo com a Embratur (2006), foi responsável pela criação do mito internacional do carnaval carioca e por revelar ao mundo a praia de Copacabana.

No ano de 1927 foi criada a primeira companhia aérea brasileira, a Viação Aérea Rio-Grandense (Varig), em Porto Alegre. Nesse mesmo ano a Varig recebeu autorização para iniciar operações ligando cidades no Rio Grande do Sul e litoral de Santa Catarina, sendo que sua primeira rota ligava as cidades de Porto Alegre e Rio Grande e era conhecida como “Linha da Lagoa”. A criação da Varig possibilitou o desenvolvimento do transporte aéreo nacional, o que colaborou muito com o turismo interno.

Até 1930, quando o país sentiu os reflexos da chamada Grande Depressão, o Brasil foi dominado politicamente pelo setor agrícola, na fase da chamada República do Café-com-leite. Assim, somente após essa data, na Era Vargas, o processo de industrialização se consolidou no país, com forte influencia do fordismo. A era Vargas foi marcada também pela consolidação das leis trabalhistas. Foi um período de grande intervenção do Governo Federal na economia.

Ao mesmo tempo, em 1931, o Rio de Janeiro é consolidado como principal destino turístico do Brasil, com a inauguração da estátua do Cristo Redentor, importante ponto turístico da cidade. A construção da estátua, que durou 5 anos, foi

idealizada pela igreja católica em comemoração ao centésimo aniversário da independência do Brasil.

Em 1936 foi fundada a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis – ABIH – durante o I Congresso Nacional Hoteleiro no Rio de Janeiro. A associação foi criada com o objetivo de defender os interesses dos hoteleiros do Brasil, passando a ter um importante papel para o turismo no que tange ao fornecimento de dados referentes à hospedagens.

Com o objetivo de escoar a produção, em 1940, se iniciou o processo de construção da malha rodoviária, em detrimento do fortalecimento da malha ferroviária no país. A adoção dessa estratégia é justificada pelo menor custo na produção de rodovias. Outro fator importante na escolha pela rede rodoviária foi a instalação, em 1931, de um novo ramo industrial: a montagem de veículos.

A construção da malha rodoviária se configurou como um importante passo do turismo interno, já que permitiu o acesso a lugares não cobertos pelas ferrovias, permitindo que uma parcela da população pudesse viajar de carro a esses lugares.

A inexistência das condições de transporte limitou o desenvolvimento da atividade turística a alguns centros próximos das capitais, que possuíam acesso pelas ferrovias. Isso se refletiu, também, no desenvolvimento dos meios de hospedagem, que além dos hotéis-cassino, atendiam quase exclusivamente à demanda local. (Solha, 2002, p.127)

De acordo com a Embratur, foi no chamado período entre-guerras nessa primeira metade do século XX, que o turismo surge no Brasil como atividade econômica organizada. Os fatores que colaboraram com o crescimento do turismo foram a ascensão da classe média, seguida da regulamentação das questões trabalhistas e o desenvolvimento do setor de aviação comercial. O acesso da classe média ao turismo só ocorreu após 1943, com a criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

O turismo passou por um período de estagnação durante a Segunda Guerra Mundial e nos anos seguintes após o fim do conflito. Contudo, em 1958, foi realizada a Copa do Mundo no Brasil, após duas edições canceladas por causa da Guerra.

Apesar da derrota do Brasil na final da Copa, foi uma boa oportunidade de divulgar a imagem do país no exterior.

É a partir da década de 1960 que o turismo se fortalece mais no Brasil. Com o desenvolvimento da indústria automobilística e da malha rodoviária, o turismo interno é estimulado ao permitir o acesso da classe média às viagens de automóveis. A partir disso, surge a necessidade da organização da rede de serviços, principalmente na costa brasileira, como a estruturação da malha rodoviária, a criação de hotéis, restaurantes e outros serviços para receber os turistas nas cidades.

O início da década de 1970 foi marcado pelo chamado “Milagre econômico” da economia brasileira, especificamente entre os anos de 1969 e 1973, que colaborou com a consolidação da infra-estrutura do setor turístico. A década de 70 para o turismo foi marcada pela expansão dos meios de hospedagem. De acordo com Beni (2003), foi nesse período que ocorreu essa expansão, seja pela implantação de hotéis de luxo das cadeias internacionais, como o Hilton (1975), Holiday Inn (1975) e Club Mediterrané (1977), ou cadeias nacionais de hotéis como Othon, Eldorado e Tropical; seja pela criação de meios de hospedagem alternativos como campings e albergues da juventude.

Em 1971 o Ministério da Educação e Cultura (MEC) aprovou a formação profissional em turismo, sendo a faculdade Anhembi-Morumbi a primeira a oferecer o curso. Este pode ser considerado um marco para o desenvolvimento do turismo enquanto área de conhecimento, que se consolidou não somente a partir da criação de cursos de turismo, mas também pelo interesse de diversas ciências de discutir o tema.

Já em 1973, o Brasil é afetado pela Crise mundial do petróleo, que provocou uma elevação dos custos do transporte aéreo, desencadeando um enfraquecimento do setor e, como consequência, um enfraquecimento do setor turístico. No entanto, a economia do Brasil, dominado pelo regime militar, segue ainda o modelo fordista, a despeito da reestruturação econômica que passa a ocorrer nos países desenvolvidos.

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do Brasil. O regime militar chega ao fim impulsionado pela campanha “Diretas-já”. Nessa década foi promulgada a nova constituição brasileira, especificamente no ano de 1988, ratificando o estado de direito no país. A constituição de 1988 torna-se a primeira constituição a falar de turismo no Brasil. Essa década foi marcada também por grande instabilidade econômica, pois o plano cruzado e os planos seguintes provocaram um desaquecimento na economia, influenciando diretamente no turismo.

Um marco importante para o turismo na década de 1980 é o reconhecimento de vários lugares como patrimônio histórico mundial pela UNESCO: Cidade Histórica de Ouro Preto (1980), Centro Histórico de Olinda (1982), Missões Jesuíticas Guarani, em São Miguel das Missões (1983) (sítio transfronteiriço com a Argentina), Centro Histórico de Salvador (1985), Santuário do Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas do Campo (1985), Parque Nacional do Iguaçu, em Foz do Iguaçu (1986), Plano Piloto de Brasília (1987). É nesse contexto que se passa a valorizar um pouco mais o turismo cultural.

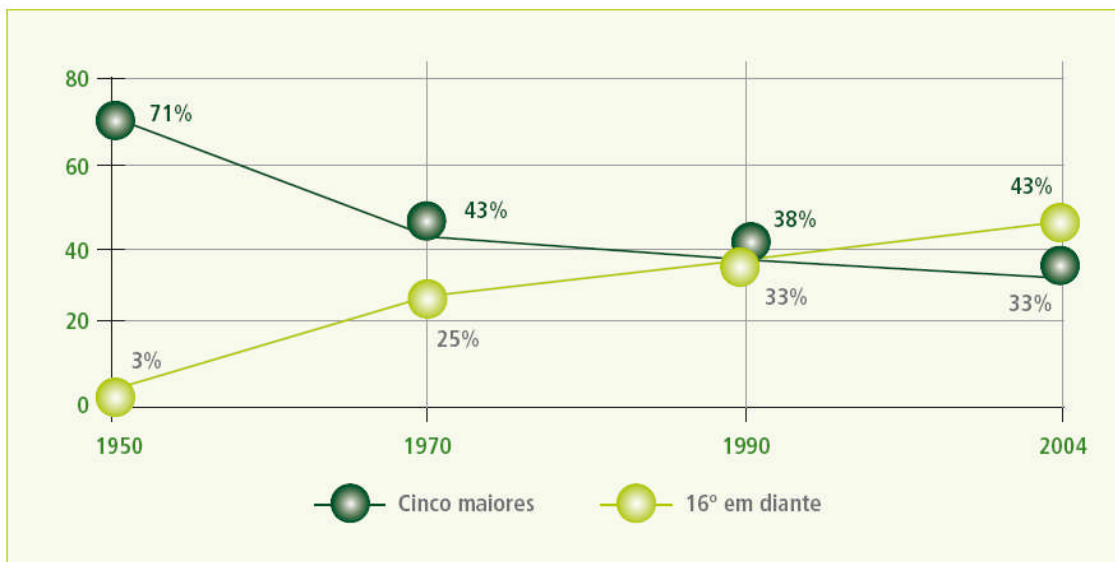
De acordo com Scifoni (2004) este reconhecimento é de grande importância para o turismo, já que “o patrimônio mundial tem, nesta perspectiva, uma função importante, na medida em que o título é uma garantia de atratividade e da qualidade do bem em visitação, pois o que est a em jogo   a credibilidade da Unesco”.

Na década de 1990, turismo passa por um crescimento sem precedentes impulsionado pela globaliza o, que torna o turismo mais liberalizado.   nessa década que começa a se introduzir no Brasil o regime de acumula o flexível, marcado principalmente pelo neoliberalismo. Ao mesmo tempo, o turismo passa a ter um grande reconhecimento pelo governo federal devido a sua importância econômica. Nessa década   observada, segundo Solha (2002), “a implanta o dos primeiros megaprojetos turísticos no Nordeste, elaborados no período de 1970 e 1980” espelhando-se em experiências européias da década de 1960.

Na FIGURA 1 que se segue,   possível notar a desconcentra o da atividade turística ao longo dos anos. O gráfico reflete a demanda do turismo nos cinco maiores países receptores do turismo mundial em contraposi o dos países

receptores classificados a partir da 16ª posição no ranking. De acordo com o Ministério do Turismo (2007), o Brasil está incluído no segundo grupo:

FIGURA 1 – Tendências de Mercado



Fonte: OMT (extraído do PNT 2007-2010)

No ano de 1991 foi criado Mercosul, Mercado Comum do Sul a partir do tratado de Assunção. Em sua formação original o bloco do Cone Sul era composto por quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Um dos setores mais beneficiados pela criação do Mercosul foi o Turismo, por causa da facilitação do trânsito entre esses países.

Em 1992 o Brasil foi sede da segunda Conferência Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), que teve como resultado Agenda 21. Todo o sentimento preservacionista trouxe à moda o ecoturismo, novo segmento que propunha a prática do turismo através da interação com a natureza. O Ecoturismo incentivou governos, de certa forma, a proteger áreas naturais e culturas tradicionais.

O ano de 1994 é marcado pela estabilidade econômica trazida pelo plano real, possibilitando um aumento na demanda de brasileiros por viagens ao exterior.



Ao mesmo tempo, o turismo sofre um decréscimo no número da entrada de estrangeiros no país, por causa do preço do dólar no Brasil.

No que diz respeito ao Brasil, a evolução do setor segue a mesma tendência que a evolução do turismo mundial. A Tabela 2, a seguir, foi elaborada pela Embratur com vistas a mostrar a evolução do turismo ao longo de sua existência. Fica clara a grande expansão do turismo na década de 1970 e seu posterior declínio no final da década de 1980 e início da década de 1990. A partir do ano de 1992 há uma retomada no crescimento do turismo abalada somente nos anos de 2001 e 2002, justificada pelo atentado terrorista de 11 de setembro.

TABELA 2 : ENTRADA DE TURISTAS NO BRASIL – 1966 A 2006

Ano	Nº de turistas	Ano	Nº de turistas	Ano	Nº de turistas	Ano	Nº de turistas
1966	133.448	1976	555.967	1986	1.934.091	1996	2.665.508
1967	141.421	1977	634.595	1987	1.929.053	1997	2.849.750
1968	136.137	1978	784.316	1988	1.742.939	1998	4.818.084
1969	162.191	1979	1.081.799	1989	1.402.897	1999	5.107.169
1970	249.900	1980	1.625.422	1990	1.091.067	2000	5.313.463
1971	287.926	1981	1.357.879	1991	1.228.178	2001	4.772.575
1972	342.961	1982	1.146.681	1992	1.692.078	2002	3.783.400
1973	399.127	1983	1.420.481	1993	1.641.138	2003	4.130.590
1974	480.267	1984	1.595.726	1994	1.853.301	2004	4.793.703
1975	517.967	1985	1.735.982	1995	1.991.416	2005	5.358.170
Fonte: DPF e Embratur In: BRASIL – Ministério do Turismo / EMBRATUR. <i>Embratur 40 anos</i> . Brasília, 2006						2006	5.018.991

Ao se falar de receitas, as flutuações do mercado podem ser melhor percebidas ao longo dos anos, conforme a Tabela 3, na página seguinte, que mostra os efeitos no Balanço de Pagamentos das receitas com viagens internacionais.

É diante desse quadro de evolução do turismo que se torna possível questionar de que forma o governo federal brasileiro intervém no turismo ao longo dos anos. Ao longo tanto da história geral como da história do Brasil houve momentos em que o governo federal se apoiou no liberalismo econômico, e também momentos baseados no keynesianismo, de forte intervenção estatal, onde o

planejamento se tornou um importante instrumento dos governos federais de controlarem suas economias.

TABELA 3: BALANÇO DE PAGAMENTOS – RECEITA NO BRASIL COM VIAGENS INTERNACIONAIS

Ano	Receita (US\$ milhões)	Ano	Receita (US\$ milhões)
1966	12,4	1986	84,9
1967	14,7	1987	101,9
1968	17,3	1988	117,0
1969	28,4	1989	1.240,1
1970	30,1	1990	1.492,3
1971	35,9	1991	1.079,2
1972	38,3	1992	1.065,6
1973	58,5	1993	1.096,6
1974	66,7	1994	1.050,9
1975	71,2	1995	971,6
1976	56,2	1996	839,8
1977	55,3	1997	1.069,0
1978	68,1	1998	1.585,7
1979	74,6	1999	1.628,2
1980	126,0	2000	1.809,9
1981	242,5	2001	1.730,6
1982	65,4	2002	1.998,0
1983	39,2	2003	2.478,7
1984	65,0	2004	3.222,1
1985	65,7	2005	3.861,4

Fonte: Banco Central In: BRASIL – Ministério do Turismo / EMBRATUR. *Embratur 40 anos*. Brasília, 2006

O planejamento estatal no Brasil foi introduzido a partir de 1930 e teve seu auge na década de 1950. A intervenção do governo federal na economia e o planejamento nacional foram sustentados principalmente pelos sucessivos governos militares durante a ditadura no Brasil. É então após as seguidas crises dos anos de 1970 e 1980 que a intervenção estatal na economia é posta em cheque. A partir dos anos de 1990 se pode assistir a volta do liberalismo econômico sob nova roupagem, através do denominado neoliberalismo.

Esse quadro se concretizou até o início do século XXI, quando, frente às reações provocadas pela globalização, se começa a questionar sobre um novo papel do Estado. É sobretudo com o objetivo de reconstruir historicamente como foi a intervenção estatal em relação ao turismo no Brasil que se constrói o próximo capítulo.

### **3. A INTERVENÇÃO ESTATAL NO PLANEJAMENTO DO TURISMO: OBJETIVOS E DOCUMENTOS GERADOS**

A reconstituição da história da intervenção do governo federal no planejamento do turismo no Brasil permite identificar três fases definidas por dois importantes marcos na história: das primeiras intervenções até a criação da EMBRATUR, que se inicia em meados da década de 1930 e segue até 1966; da criação da EMBRATUR à promulgação da Constituição de 1988, firmada no período entre 1967 e 1988 e; da Constituição de 1988 até os dias de hoje, abrangendo o período a partir de 1989 até 2007.

#### **3.1 Das primeiras intervenções até a criação da EMBRATUR**

No ano de 1925, de acordo com a Embratur (2006), foi criado o primeiro regulamento sobre o transporte aéreo brasileiro, estabelecendo que os vôos domésticos deveriam ser realizados apenas por companhias nacionais (inspirado na legislação francesa). Esta legislação deu a já mencionada origem à Varig, primeira companhia aérea brasileira.

No entanto, um documento que muitas vezes é apontado como o primeiro a fazer referência ao turismo no Brasil é o decreto-lei nº 406 de 1938<sup>3</sup>. Mais ligado à imigração do que ao turismo, o decreto foi editado às vésperas da II Guerra Mundial e discorreu a respeito da entrada de estrangeiros no território nacional, de modo a enumerar, de forma preconceituosa e excludente<sup>4</sup>, impedimentos aos estrangeiros para a entrada no Brasil. É também conhecido como “Lei da Nacionalização”, pois exige o ensino em língua nacional, proíbe a circulação de revistas e livros em língua estrangeira e decreta o fechamento das escolas estrangeiras no país.

Ao definir a classificação dos estrangeiros que pleiteiam a entrada no Brasil, o decreto divide-os de acordo com a pretensão de vir, seja em caráter permanente ou temporário. Assim, o artigo 12º, ao listar as categorias de caráter temporário,

---

<sup>3</sup> Regulamentado pelo decreto 3010 do mesmo ano.

<sup>4</sup> O artigo 1º, inciso I e II, do referido decreto proíbe a entrada de “estrangeiros aleijados ou mutilados, inválidos, cegos, surdos-mudos, indigentes, vagabundos, ciganos e congêneres”.

considera primeiramente a entrada de “turistas e visitantes em geral e estrangeiros em trânsito”.

Apesar de não tratar o turismo como um todo, o artigo 59º deste decreto versa também sobre a venda de passagens aéreas, marítimas e terrestres.

Art. 59. A venda de passagens para viagens aéreas, marítimas ou terrestres só poderá ser efetuada pelas respectivas companhias, armadores, agentes, consignatários, e pelas agências autorizadas pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na forma desta lei.

Já o decreto-lei nº 1.650, de 1939, dispõe especificamente sobre as companhias, empresas e agências de turismo, ficando a cargo do Departamento de Propaganda e Difusão Cultural, do então Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a fiscalização das agências e subagências de turismo. A fiscalização das agências exclusivamente de passagens ficou a cargo do Departamento Nacional de Imigração e da Agência Oficial de Câmbio; quanto as companhias, empresas ou agências de turismo dedicadas ao câmbio manual, ficaram sob responsabilidade do Banco do Brasil.

De acordo com Cruz (2002), o primeiro momento em que o turismo foi tratado pela administração pública federal como um conjunto mais amplo de serviços foi a partir do decreto-lei 1915/1939, com a criação da Divisão de Turismo, que era vinculada ao Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), órgão direto da Presidência da República.

Dentre as diferentes atribuições do DIP, como coordenar a propaganda nacional, fazer a censura das mais diversas manifestações, apoiar e estimular a produção de filmes e livros, destaca-se a seguinte: “superintender, organizar e fiscalizar os serviços de turismo interno e externo”. No entanto, Cruz afirma que na prática sua atribuição “significava a fiscalização das atividades relativas às agências de viagem”. (2002, p.44).

Nesse sentido, em 1940 foi instituído o decreto-lei nº 2440, que regula as atividades das empresas e agências de viagem e turismo. Este decreto-lei distribuía os estabelecimentos de assistência remunerada aos viajantes em três categorias: agências de viagens e turismo; agências de turismo e; companhias e agências de

navegação e de passagens marítimas, fluviais e aéreas. Ao mesmo tempo, delegava ao DIP a função de instruir o registro, o funcionamento e a fiscalização das agências de viagens e turismo e das agências de turismo, sendo o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio responsável pelas companhias e agências de navegação e passagens marítimas fluviais e aéreas.

Em 1958, o decreto nº 44.863 criou a Combratur (Companhia Brasileira de Turismo), composta por representantes de diversos ministérios e entidades. De acordo com este mesmo decreto, cabia à Combratur:

a) coordenação das atividades destinadas ao desenvolvimento do turismo interno e o afluxo do estrangeiro; b) o estudo e a supervisão das medidas relacionadas com a movimentação de turistas; c) a simplificação e padronização das exigências e dos métodos de informação, registro e inspeção relativos aos viajantes e a seus bens, recursos pessoais, meio de transporte e hospedagem.

Em 1960, através do decreto nº 48.126, foi aprovado o regulamento da Combratur. Este documento faz referência, pela primeira vez, a uma política nacional de turismo, ao definir como finalidade da COMBRATUR “coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do País, no que respeita ao turismo interno e internacional”.

Por sua vez, o decreto 51.130 de 1961 instituiu a divisão turística do território nacional, definindo regiões, zonas e áreas de prioridade turística, para servir de base para o planejamento e fomento do turismo. Foram cinco regiões (Norte, Nordeste, Leste, Sul e Centro-Oeste), divididas em dezenove zonas e setenta áreas. Também foi realizada por esse documento a divisão do litoral brasileiro em Costas Balneárias.

A Combratur foi extinta em 1962 através do decreto 572, sendo que em 1961 foi criada a Divisão de Turismo e Certames (subordinado ao Departamento Nacional de Comércio, do Ministério da Indústria e do Comércio). Essa divisão seria responsável pela execução das diretrizes da Política Nacional do Turismo, porém, com a extinção da Combratur, essas nem chegaram a ser criadas.

Em 1965, foi instituído o decreto nº 56.303, que determinava que as empresas de turismo, agências de viagens e de venda de passagens só poderiam funcionar no

país após registro na Divisão de Turismo e Certames. Esta divisão também era responsável pela fiscalização dessas empresas e agências.

### **3.2 Da criação da EMBRATUR à promulgação da Constituição de 1988**

Com a expansão do turismo na década de 1960 e a necessidade de formulação de uma política para o setor, no ano de 1966 o decreto-lei nº 55 propôs a definição de uma política nacional de turismo como:

a atividade decorrente de todas as iniciativas ligadas à indústria do turismo sejam originárias de setor privado ou público, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse para o desenvolvimento econômico do país. (Decreto-lei nº 55/1966, art. 1º)

Além disso, este decreto criou o Conselho Nacional de Turismo (CNTur), com as atribuições de formular, coordenar e dirigir a política nacional de turismo, e também a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), vinculada ao Ministério da Indústria e do Comércio, com a finalidade de “incrementar o desenvolvimento da indústria de Turismo e executar no âmbito nacional as diretrizes que lhes forem traçadas pelo governo”.

No ano seguinte, foi promulgado o decreto nº 60.224/67<sup>5</sup>, que propôs uma nova definição à Política Nacional de Turismo como “o conjunto de diretrizes e normas, integradas em um planejamento de todos os aspectos ligados ao desenvolvimento do turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional”, além de criar o Sistema Nacional de Turismo, constituído pelo CNTUR, Embratur e pelo Ministério das Relações Exteriores.

Um fato importante do ano de 1969 foi a instituição, por parte do CNTUR da resolução CNTUR 71, que apresentava indicações para elaboração do Plano Nacional de Turismo – Plantur, ao considerá-lo como instrumento básico da política

---

<sup>5</sup> O decreto nº 60.224/67 regulamentou o decreto-lei nº 55/1966.

nacional de turismo. Esta resolução apresentava definição, diretrizes, objetivos e metodologia do Plantur, no entanto, este não chegou a ser executado.

O Fundo Geral do Turismo foi criado pelo decreto nº 1.191 de 1971 com a função de “fomentar e prover recursos para o financiamento de obras, serviços e atividades turísticas consideradas de interêsse para o desenvolvimento do turismo nacional”. Este mesmo decreto também dispunha sobre os incentivos fiscais ao turismo em geral.

O ano de 1973 foi considerado oficialmente o Ano Nacional do Turismo, conforme o decreto nº 71.790. Já o decreto-lei nº 71.791, deste mesmo ano, tratou sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo, que deveriam ser delimitadas pelo CNTur, cabendo à EMBRATUR a celebração de convênios com os municípios onde se situarem as zonas prioritárias.

O decreto nº 73.845 de março de 1974 discorre sobre o serviço das agências de viagens e transportadoras turísticas, definindo as atividades características dessas agências, sua classificação e a obrigatoriedade de registro na Embratur. O decreto trata também das obrigações, infrações e penalidades relacionadas ao serviço prestado por essas agências, além de definir a Embratur como órgão fiscalizador.

No ano de 1975, foi criado o decreto-lei nº 1.439, que versa sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística, destinados a empresas brasileiras registradas na Embratur. O mesmo decreto discorre também sobre o Fungetur, dispondo sobre sua finalidade, composição, entre outros aspectos, de forma a substituir o decreto nº 1.191/1971.

Em 1977 foi promulgada a lei 6505, que estabelecia condições para o funcionamento e fiscalização das atividades e serviços turísticos, classificando como serviços turísticos os prestados por: I - hotéis, albergues, pousadas, hospedarias, motéis e outros meios de hospedagem de turismo; II - restaurantes de turismo; III - acampamentos turísticos (campings); IV - agências de turismo; V - transportadoras turísticas; VI - empresas que prestem serviços aos turistas e viajantes, ou a outras

atividades turísticas; VII - outras entidades que tenham regularmente atividades reconhecidas pelo Poder Executivo como de interesse para o turismo.

A lei nº 6513/77, regulamentada pelo decreto nº 86.176/1981, propõe a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico, colocando a Embratur como responsável pelo Inventário com finalidades turísticas de bens de valor cultural e natural. As Áreas Especiais de Interesse Turístico são definidas como

trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico. (Lei nº 6.513/1977, art. 3º)

Por sua vez, os locais de Interesse Turístico são considerados “trechos do território nacional, compreendidos ou não em Áreas especiais, destinados por sua adequação ao desenvolvimento de atividades turísticas”.

Em 1980, foi promulgado o decreto nº 84.934, que mais uma vez dispõe sobre as atividades e serviços das Agências de Turismo, regulamenta o registro e o funcionamento das mesmas. A fiscalização das atividades continua a cargo da EMBRATUR, com os objetivos de proteção ao usuário e de orientar as empresas, além de verificar o cumprimento da legislação.

O decreto nº 87.348 de 1982<sup>6</sup> diz respeito ao transporte turístico de superfície. Este tipo de transporte é considerado como “serviço prestado com a finalidade de lucro para o deslocamento de pessoas por vias terrestres e hidrovias, em veículos terrestres ou embarcações, para o fim de realização de excursões e outras programações turísticas”.

O decreto-lei 2294/1986 tornou a atividade turística no Brasil livre, o que de acordo com Boiteux (2004) trouxe o caos, já que pessoas inexperientes abriram agências de turismo. Este ato, de acordo com o autor, sustenta até hoje a existência de atravessadores. De acordo com Beni (2006), entre 1985 e 1986, foi observado um aumento do número de agências de turismo registradas a partir da liberação do

---

<sup>6</sup>O decreto nº 87.348 de 1982 regulamenta a lei nº 6.505/1977.



mercado e, houve também um estímulo à criação de albergues e ao turismo interno, através da criação do programa Passaporte Brasil.

O ano de 1987 foi quando a Embratur lançou o turismo ecológico, que viria a ter grande destaque somente na década seguinte, com o auge da discussão ambientalista no mundo e com a ocorrência da Eco-92, no Rio de Janeiro.

Já em 1988, é editada uma nova constituição, que se torna símbolo da retomada da democracia do país. A Constituição Federal do Brasil torna-se a primeira constituição a contemplar o turismo, colocando a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios como responsáveis, de forma igualitária, pela promoção e incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. Isso significou um grande avanço nesse tema, já que dividiu as responsabilidades, definindo as diferentes esferas de atuação.

### **3.3 Da Constituição de 1988 até os dias de hoje**

Em 1991 foi instituída a lei nº 8.181, que alterava a denominação da Embratur de Empresa Brasileira de Turismo para Instituto Brasileiro de Turismo, vinculando-a à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Assim, a estrutura administrativa nacional do turismo foi reformulada, reestruturando a EMBRATUR, que passou a ter como finalidade: “formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional de Turismo”. Isso significou a transferência das atribuições, competências e do acervo documental do CNTur para a Embratur, já que o conselho foi extinto com a revogação do Decreto-Lei nº 55/1966.

A fim de regulamentar os dispositivos da Lei 8181/1991, foi criado o decreto nº 448, em 1992, que afirma que a finalidade da Política Nacional de Turismo é “o desenvolvimento do Turismo e seu equacionamento como fonte de renda nacional”. Este mesmo decreto de definia como diretrizes da política “a prática do Turismo como forma de promover a valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do País” e “a valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico”.

Dentre os objetivos enumerados do decreto nº 448, destacam-se: possibilitar o acesso das classes mais baixas ao turismo; aumentar a oferta de empregos, reduzindo as disparidades regionais; estimular o aumento da entrada de turistas estrangeiros; difundir novos pontos turísticos e; estimular o aproveitamento turístico dos recursos naturais e culturais, valorizando-os e conservando-os.

Ainda em 1992, durante o governo de Fernando Collor de Mello, foi lançado o Plano Nacional de Turismo - Plantur, com a função de efetivar a Política Nacional de Turismo. Como a política ainda estava em fase de elaboração e não havia sido implementada, o plano teve seu propósito anulado. Neste mesmo ano, houve a revitalização da Fungetur e a criação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste- PRODETUR-NE.

Após o impeachment de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, que governou o Brasil até 1994, criou o Ministério da Indústria, Comércio e Turismo e também a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços,

A lei nº 8.623 passa a regular a profissão de Guia de Turismo, em 1993, considerando como guia o profissional que "exerça atividades de acompanhar, orientar e transmitir informações a pessoas ou grupos, em visitas, excursões urbanas, municipais, estaduais, interestaduais, internacionais ou especializadas". O decreto que regulamenta esta lei é o nº 946/1993, uma vez que informa detalhes e requisitos sobre o cadastro, define diferentes classes de guias (guia regional, guia de excursão nacional, guia de excursão internacional e guia especializado em atrativo turístico) e enumera possíveis faltas.

No ano de 1994 foi lançado o "Programa Nacional de Municipalização do Turismo", que foi efetivado somente no ano de 1996, fazendo com que o planejamento do turismo atingisse outras esferas de governo. O PNMT trabalha com a idéia de que "O turismo só existirá na cidade, de maneira planejada eficiente, se as soluções dos caminhos percorridos forem encontrados pelos seus moradores", ou seja, defende que o principal núcleo no planejamento do turismo é um município. O discurso desse documento baseia-se na idéia da participação da comunidade local do desenvolvimento do turismo.

Outro documento publicado em 1994 foi “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, que elaborado através de uma parceria entre o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e o Ministério do Meio Ambiente, seguia a tendência ambientalista do momento, apoiado na ECO-92 e no lançamento da agenda 21.

Em 1994 houve a criação do Programa de Desenvolvimento Turístico (Prodetur), que inicialmente abarcou a região Nordeste do país. O objetivo do programa é o apoio a projetos de investimento em infra-estrutura básica e turística. Posteriormente foram criados o Prodetur Sul e o Prodetur Amazônia e Centro-Oeste.

Em 1995 tomou posse como presidente da república Fernando Henrique Cardoso, primeiro a incluir o turismo no plano de governo. O governo Fernando Henrique Cardoso, em 1996, instituiu uma nova Política Nacional de Turismo baseada na lei 8171/91 e no decreto 448/92. A política nacional de turismo foi instituída ainda em seu primeiro mandato, sendo válida para período de 1996-1999. Este mesmo governo não formulou nenhuma nova política em seu segundo mandato.

De acordo com a Embratur (2006), em 1998 o Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi reconhecido pela Organização Mundial do Turismo “por seu pioneirismo e melhor ‘case’ de turismo sustentável”.

Beni (2006) afirma que no período entre os anos de 1996 e 2002 houve também a instalação dos comitês *Visit Brazil*, ações promocionais realizadas por representações diplomáticas no exterior, e a promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. Já em 1997, foi extinta a Secretaria Nacional de Turismo e Serviços.

Em outubro de 2002, foi publicado o decreto nº 4402, sobre o Conselho Nacional de Turismo que possui como principais atribuições assessorar o Ministro de Estado do Esporte e do Turismo na formulação e avaliação da Política Nacional do Turismo e na emissão de pareceres sobre questões do turismo nacional. No período entre 2002 e 2003, a Embratur criou comitê gestor do programa pólos de ecoturismo no Brasil. Além disso, foi criado o projeto Jovens Embaixadores, que visava a divulgação do país através dos estudantes que iam para o exterior.

Por sua vez, o governo Lula, em seu primeiro mandato, criou o Ministério do Turismo, para atender antigas reivindicações dos diversos atores que compõem o setor turístico, dando à Embratur um caráter mais profissional com a competência de promoção e divulgação dos produtos brasileiros. O decreto nº 4898/2003 transfere as competências da EMBRATUR para o Ministério do Turismo, bem como os direitos, as obrigações e os acervos necessários à execução das atividades.

O Ministério teria como papel a aglutinação de interesses e provocou uma nova organização na estrutura administrativa do turismo. O Mintur é composto pela Secretaria de Políticas de Turismo e pela Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo, tendo a EMBRATUR como autarquia ligada ao Ministério.

Com intuito de oferecer diretrizes e subsídios na formulação das políticas, planos e programas, o Conselho Nacional do Turismo foi mantido como órgão colegiado de assessoramento diretamente ligado ao Ministro do Turismo (anteriormente era ligado ao Ministro dos Esportes e do Turismo), composto por representantes de entidades e órgãos ligados ao setor. O decreto nº 4.686 de 2003 é uma reformulação do decreto 4402/2002, que dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo, para que este se adaptasse à nova estrutura da administração nacional do turismo. Foram feitas algumas alterações quanto às atribuições do Conselho, no entanto, a essência das atribuições foi mantida. As maiores alterações foram em relação à composição do conselho, que aumentou o número de representantes de outros ministérios e de entidades ligadas ao turismo.

Dentro desse novo sistema administrativo, foi também criado o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo para estabelecer canais de interlocução com as unidades federativas, partindo do princípio de que as mesmas mantêm comunicação ativa com seus municípios e regiões turísticas. Deve ser ressaltado que, até então, a participação de outras esferas governamentais – estadual e municipal – no planejamento do setor, e também de outros atores envolvidos no turismo, como a comunidade local e os representantes dos interesses privados, só havia sido estimulada a partir do lançamento do programa de municipalização do turismo. Essa integração foi intensificada com a criação de Fórum.

Com a criação do ministério, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que tem como finalidade definir os pensamentos do governo e do setor produtivo, orientando as ações necessárias para consolidar o desenvolvimento do setor turístico. O Plano Nacional de Turismo 2003-2007 (PNT) parte de um diagnóstico de problemas e propõe diretrizes, metas e macro programas norteadores do turismo no período indicado. São sete macros programas: gestão e relações institucionais; fomento; infra-estrutura; estruturação e diversificação da oferta turística, que contém o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil; qualidade do produto turístico; promoção e apoio à comercialização; e informações turísticas.

Seguindo a proposta do PNT 2003-2007 foram criados diversos programas, tendo como carro-chefe o Programa de Regionalização do Turismo, PRT. Sobre este programa, foram lançados dois documentos intitulados “Diretrizes Políticas” e “Diretrizes Operacionais”. Além do PRT, foram muitas as ações objetivando a diversificação e promoção do turismo no Brasil, como o Marca Brasil, vinculado ao Plano Aquarela, que representa a imagem do país em ações de promoção no exterior, o projeto Vai Brasil, que estimula a comercialização de pacotes turísticos no período de baixa temporada, o Cadastur, que é um cadastro de profissionais ligados ao setor, entre outros.

A intervenção mais atual do governo federal no planejamento do turismo é o lançamento do novo Plano Nacional do Turismo – PNT 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão. O novo plano, após um diagnóstico detalhado que faz também um balanço dos avanços alcançados no período anterior, propõe metas e programas em sintonia com o plano anterior, porém, mais consistentes.

Em 2005 é lançado o plano aquarela para orientar as ações de marketing do turismo internacional nos próximos dez anos. Além disso, é criado um guia das profissionais que normatiza o relacionamento do Trade com a Embratur.

### **3.4 Principais documentos de planejamento gerados após 1988: aspectos relevantes**

As três fases da intervenção do governo federal no planejamento do turismo relatadas nesse capítulo tiveram dois importantes marcos como delimitação. O primeiro marco foi a criação da Embratur, pois a história deste órgão coincide com grande parte da história da intervenção do setor público no turismo nacional. A Embratur, ao longo de seus 41 anos de existência teve 15 presidentes, conforme mostra o Quadro 1, na página seguinte, que informa o período de gestão relativo a cada presidente e suas principais ações. O segundo marco considerado foi a promulgação da Constituição de 1988, que estimula a participação dos Estados e municípios na organização do turismo no Brasil, além de representar a retomada da democracia no país, inaugurando um novo período para o planejamento de uma forma geral no país.

Nesse sentido, a primeira fase foi caracterizada por ações pontuais que não consideravam o turismo como um todo. Os órgãos responsáveis pela administração do setor restringiam suas ações à fiscalização das agências de turismo e à organização dos transportes. Os documentos gerados nessa fase cingiam normatizações relativas às agências de viagens, criação de hotéis, transporte aéreo, entrada de estrangeiros no país, entre outros. Chegou-se até a se falar de uma política nacional do turismo, porém, essa preocupação se tornou mais amadurecida com a criação da EMBRATUR, em 1966.

A segunda fase relatou a atuação da Embratur desde sua criação até 1988, que apesar de ser responsável pela execução da política nacional do turismo, teve suas ações caracterizadas pela continuidade da normatização da atividade turística e por praticamente nenhuma ação no que tange ao planejamento nacional do turismo. Na verdade, a empresa exercia o papel de fiscalizar as atividades e principalmente de divulgar o Brasil no exterior. Isso se justifica por não ter sido elaborado nenhum plano ou política nacional referente ao turismo nesse período, responsabilidade do CNTur. Nesse sentido, pode-se dizer que o turismo andou na contramão da história, já que durante a época em que houve uma maior preocupação com o planejamento no país – quando o país vivia sob a ditadura militar, não foi feito nenhum planejamento nacional do turismo.

QUADRO 1: PRESIDENTES DA EMBRATUR DE 1966 ATÉ 2006

Período	Presidente	Principais ações
1967 a 1971	Joaquim Manuel Xavier da Silva Vieira	Sua gestão entendia o turismo como uma indústria e se dedicou à organização da Embratur, elaborando normas para os incentivos ao turismo e também para o registro e fiscalização das agências de viagem. Dentre suas ações, se destacam: isenção de impostos para restaurantes e casas noturnas do Rio de Janeiro; realização do 1º Encontro Nacional de Turismo e; grande incentivo a construção de hotéis no país.
1971	Carlos Alberto Andrade Pinto	Dedicou-se a expansão e aprimoramento da rede hoteleira, além de priorizar a fixação do eixo turístico Rio-Santos. Destacam-se entre suas ações a criação do Fundo Geral de Turismo (Fungetur) e a edição da primeira versão do Anuário Estatístico.
1972 a 1975	Paulo Manoel Protássio	Objetivou a atração de turistas estrangeiros, o incentivo ao turismo interno, a participação da Embratur em eventos internacionais e a ampliação do turismo cultural e de negócios. Suas principais ações foram a criação do Sistema Nacional de Turismo, com o objetivo de organizar as ações de estímulo às atividades turísticas, a criação de unidades técnicas administrativas para ordenar a utilização dos recursos turísticos, o projeto Rotur que se dedicou à produção de 20.000 fotogramas relativas às principais atrações turísticas do Brasil e o Programa Nacional de Empreendimentos Turísticos que previa incentivos fiscais aos estabelecimentos.
1975 a 1979	Said Farhat	Foi responsável pelo início do processo de classificação dos hotéis, pelo surgimento de novos centros de convenções e balneários pelo país, além da criação, em parceria com o DNER, dos programas Turismo Doméstico Rodoviário (TDR) e o Turismo Doméstico Ferroviário (TDF).
1979 a 1984	Miguel Colassuonno	Trabalhou pela divulgação do Brasil exterior, através de diversos programas e também criou o programa Brasil turístico, dedicado a excursões com saída de várias capitais.
1984 a 1985	Hermógenes T. Ladeira	Permaneceu no cargo durante um breve período de 100 dias.
1985	Joaquim A. Mac Dowell L. de Castro	Dedicou-se a um turismo social, com estímulos voltados à classe média, tendo seu mandato acabado em 1986.
1986 a 1988	João Dória Júnior	Dedicou-se ao marketing do turismo brasileiro no exterior. Dentre diversas ações se destaca a criação da fundação nacional do turismo (Funtur) em 1986, para formular e ativar os programas promocionais internacionais; a criação do passaporte Brasil, estimulando o turismo interno; a criação de programa de turismo voltado deficientes e; implantação de albergues da juventude em todo país.
1988 a 1989	Pedro Grossi Júnior	Focou sua gestão na promoção do turismo ecológico e do turismo de saúde.
1990 a 1992	Ronaldo do Monte Rosa	Foi responsável por uma reestruturação funcional na Embratur e pelo lançamento do programa de ecoturismo em novembro de 1991. Este período também foi marcado pela transferência da sede da Embratur do Rio de Janeiro para Brasília.
1992 a 1993	Lucio Bello de Almeida Neves	Teve como principal ação a criação do manual de instruções para obtenção de recursos provenientes dos fundos de financiamento para atividade turística.
1994 e 1995	Flávio José de A. Coelho	Teve como principal marco o lançamento da "Política Nacional de Ecoturismo".
1995 a 2002	Caio Luiz Cibbela de Carvalho	Intensificou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), o programa de combate exploração do turismo sexual infanto-juvenil, o Prodetur Sul, além de dar continuidade ao Prodetur-NE e instalar os comitês "Visite o Brasil" em diversas cidades do exterior.
2003 a 2006	Eduardo Sanovicz	Teve o Plano Aquarela e a Marca Brasil como norteadores de suas ações.
2006 - ...	Jeanine Pires	

Fonte: BRASIL – Ministério do Turismo / EMBRATUR. Embratur 40 anos. Brasília, 2006

A terceira fase, portanto, relata o surgimento dos primeiros planos e políticas nacionais do turismo. Essa fase mostra mais uma vez o setor do turismo andando na contramão da história do planejamento do Brasil, já que a década de 1990 foi fortemente influenciada pelo neoliberalismo e sua conseqüente não intervenção do governo federal.

Nessa última fase, é possível observar também duas grandes mudanças ocorridas com a Embratur: a primeira em 1991, quando passou a ser denominada Instituto Brasileiro de Turismo e recebeu as atribuições do extinto CNTur e; a segunda em 2003, com a criação do Ministério do Turismo, quando passou a ser responsável somente pela divulgação da imagem do Brasil.

As políticas e planos nacionais de turismo elaborados a partir da década de 1990 – Plantur 1992-1994, PNT 1996-1999; PNT 2003-2007 e PNT 2007-2010 – serão analisados a partir da adoção dos seguintes aspectos: estrutura do documento; forma de tratamento dos impactos sócio-econômicos do turismo no país; papel assumido pelo governo federal; forma em que aparecem os atores envolvidos na atividade turística; informação ou não da bibliografia utilizada, além da existência ou não de preocupação com o desenvolvimento acadêmico do turismo e; presença de questões contemporâneas que permeiam os discursos presentes nos documentos. Foram elaborados também quadros com as idéias principais de cada documento.

#### *PLANTUR: Plano Nacional de Turismo 1992-1994.*

O documento do Plantur 1992-1994 é apresentado pelo presidente da Embratur daquela época, o Sr. Ronaldo do Monte Rosa, sendo composto pelos seguintes capítulos: I – Introdução; II – Objetivos; III – Diretrizes gerais; IV – Metas globais para o período 1992-1994; V - Programas e Subprogramas e; VI – Articulação Interinstitucional.

Um fato importante notado no documento é o tópico “A” da introdução, denominado “Política Nacional de Turismo”. Esse tópico faz referência à lei 8.181/1991, colocando a Embratur como coordenadora e executora dessa política.



Nesse mesmo tópico, são citadas as diretrizes para a implementação da Política Nacional de Turismo e seus objetivos, definidos pelo decreto 448/1992, porém não se faz referência a esse decreto. Cabe ainda ressaltar que não está evidente a relação da Política Nacional de Turismo com o Plantur.

Em relação ao tratamento dos impactos sócio-econômicos gerados pelo turismo, nota-se que é dada uma importância exagerada aos econômicos, sem que sejam citados outros tipos de impacto. Essa ideia é reforçada pelos tópicos B e C da Introdução, denominados "A importância econômica do turismo no mundo" e "O Turismo na Economia Nacional", conforme mostra o trecho a seguir :

O turismo se posiciona, no quadro da economia nacional, como o setor que apresenta as melhores perspectivas em relação ao alcance dos objetivos de política governamental, particularmente quanto à geração de empregos, captação de divisas, desconcentração de renda, redução das desigualdades regionais e melhoria da qualidade de vida da população (Plantur, p.10)

Quanto ao papel assumido pelo governo federal e a existência de outros atores, o Plantur reconhece o envolvimento e a responsabilidade de diferentes atores no turismo, porém não propõe uma elaboração participativa das políticas, planos, programas e estratégias para o setor. Fica claro que é função e papel do Estado planejar e, à iniciativa privada cabe agir conforme orientações estatais. Há que se ressaltar que a comunidade local e os próprios turistas não são citados.

O documento não informa qual foi a bibliografia utilizada. Sobre a preocupação com o desenvolvimento acadêmico, destaca-se o programa de formação de recursos humanos para o turismo, que prevê a preparação de pessoal para o turismo. Contudo, esse programa deixa claro que os cursos de nível superior em turismo devem ser voltados ao mercado de trabalho, esquecendo-se do desenvolvimento do turismo enquanto área de conhecimento.

Por fim, é válido destacar que nesse documento aparece muito claramente a segmentação do turismo como estratégia de marketing, conforme já foi mencionado no capítulo 1, quando o documento cita os tipos de atrativos do Brasil, como "os recursos naturais exuberantes", o patrimônio histórico, gastronomia e folclore ricos. Além disso, o turismo ecológico recebe grande destaque, como pode ser observado ao longo do documento e na existência de um programa específico, titulado Ecoturismo.

## QUADRO 2:

<b>PLANTUR</b> <b>Plano Nacional de Turismo: 1992-1994</b>
<p><b>Objetivos:</b></p> <p>a) Ordenar as ações do setor público, orientando as políticas de governo, o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social, através do desenvolvimento regional do turismo, que promoverá:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) a diversificação qualitativa e quantitativa dos bens e serviços produzidos;</li> <li>2) a geração de novos empregos e a manutenção dos existentes;</li> <li>3) a redução das desigualdades regionais, através da redistribuição de renda entre as diversas regiões;</li> <li>4) o maior aporte de divisas ao balanço de pagamentos;</li> <li>5) a integração sócio-econômica e cultural da população;</li> <li>6) a proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural;</li> <li>7) a propagação, pela economia, dos benefícios sócio-econômicos do turismo.</li> </ol> <p>b) Ser o referencial para as ações do setor privado, de modo que os agentes econômicos tenham subsídios para planejar e executar suas atividades.</p> <p><b>Diretrizes gerais:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Preservação e valorização do meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos;</li> <li>2. Eficiência administrativa;</li> <li>3. Interação, trabalho conjunto e cooperativo com outras esferas e instâncias governamentais, a iniciativa privada e suas associações, banco de desenvolvimento, bancos privados e organismos internacionais;</li> <li>4. À iniciativa privada compete a execução das ações aqui preconizadas e ao Governo, a atividade de fomento e suporte.</li> </ol> <p><b>Metas globais para o período 1992-1994</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar a receita cambial turística de US\$1,4 bilhão, obtida em 1990, para US\$3,0 bilhões, em 1994. Poderão ser obtidos a partir disso os seguintes benefícios econômicos, estimando-se o gasto médio de US\$80,00 per capita/dia, a mesma permanência média de 14,5 dias de 1990 e o ingresso de 2.600.000 de turistas no País: <ul style="list-style-type: none"> <li>• acréscimo de US\$4,6 bilhões ao Produto Interno Bruto;</li> <li>• acréscimo de US\$2,9 bilhões na arrecadação de tributos diretos e indiretos;</li> <li>• acréscimo de US\$4,1 bilhões à massa salarial;</li> <li>• geração de 490 mil novos empregos diretos e indiretos.</li> </ul> </li> <li>2. Elevar o impacto do turismo no produto interno bruto dos 2,5% estimados para 1989 para 4,5% em 1994.</li> <li>3. Colocar o turismo entre os três primeiros lugares na pauta de exportações brasileira</li> </ol> <p><b>Programas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa pólos turísticos</li> <li>2. Programa turismo interno</li> <li>3. Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo</li> <li>4. Programa de Qualidade e Produtividade do Setor Turístico</li> <li>5. Programa Ecoturismo</li> <li>6. Programa Mercosul</li> <li>7. Programa de Marketing Internacional</li> </ol>

Fonte: EMBRATUR. Plantur: Plano nacional de turismo 1992-1994. Brasília: Embratur, 1992.

### *Política Nacional de Turismo: Diretrizes e Programas 1996-1999*

A Política Nacional de Turismo: principais diretrizes, estratégias e programas<sup>7</sup> - 1996/1999 é composta por uma apresentação, seguida de uma introdução e da definição de seus objetivos e metas. Há um capítulo sobre planejamento estratégico que precede o capítulo dos principais programas em desenvolvimento. O capítulo seguinte relata as principais realizações do MICT / SETS / EMBRATUR em 1995. O último capítulo, denominado “Diretrizes gerais para 1996”, é seguido por uma lista das abreviaturas utilizadas.

Da mesma forma que o Plantur, em relação aos impactos gerados pelo turismo, o PNT 1996/1999 aponta o turismo como um grande solucionador de problemas, afirmando, ao mesmo tempo, que assumirá uma maior participação na renda nacional, e também:

Contribuirá para promover a diminuição das desigualdades regionais; a geração de empregos e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa qualificação profissional e, através execução de atividades correlatas; o desenvolvimento sustentável de áreas com destacado patrimônio ambiental; e servirá de instrumento para a inserção competitiva do país no panorama global, através do estabelecimento de uma imagem externa positiva. (PNT 1996/1999, p.5)

Há que se ressaltar que fica claro no trecho anterior que a maior parte das ações desse período serão voltadas para o desenvolvimento do turismo externo. Já a forma de gestão do turismo neste período é explicitada na apresentação do documento:

[...] os agentes públicos e privados atuantes no segmento do turismo brasileiro deverão atuar de forma estreitamente coordenada, através do estabelecimento de parcerias efetivas; da descentralização das responsabilidades de planejamento, controle, fiscalização e execução das ações; do fortalecimento institucional e capacitação dos órgãos e empresas de turismo; e do incremento e disseminação da base científica de conhecimento sobre atividade e, em quantidade e qualidade. (PNT 1996/1999, p.5)

---

<sup>7</sup> O documento da Política Nacional de Turismo apresenta na capa e na contracapa diferentes subtítulos. Na capa o subtítulo informado é “Diretrizes e Programas” e na contracapa, “Principais Diretrizes, Estratégias e Programas”.

## QUADRO 3:

**POLÍTICA NACIONAL DO TURISMO:  
Principais Diretrizes, Estratégias e Programas - 1996-1999**

**Finalidade:**

promover e incrementar o turismo como fonte de renda, de geração de emprego e de desenvolvimento sócio-econômico do país.

**Idéias-força:**

- a) ordenação das ações do Setor Público, orientando o esforço do estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;
- b) definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;
- c) orientação referencial para o setor privado.

**Metas para 1999:**

- NÚMERO DE INGRESSOS DE TURISTAS ESTRANGEIROS - aumento de 1,8 milhão, em 1994, para 3,8 milhões, em 1999, com incremento de 111% no período.
- INGRESSO DE DIVISAS ESTRANGEIRAS - aumento de US\$ 1,95 bilhão, em 1994, para US\$4,0 bilhões, em 1999, com um incremento de 105,13% no período;
- EMPREGOS GERADOS NA ECONOMIA - passar de 9 % da população economicamente ativa empregada no setor para além da média mundial de 10,6%.

**Missão - Idéias-força**

- preservação do meio ambiente
- desenvolvimento sustentável
- qualidade de vida
- desenvolvimento regional
- integração
- geração de divisas
- geração de empregos
- formação de mão-de-obra
- produto turístico competitivo
- inserção internacional
- satisfação do cliente

**Macro-Estratégias**

- ordenamento, desenvolvimento e promoção da atividade pela articulação entre governo e iniciativa privada;
- implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais;
- qualificação profissional dos recursos humanos, envolvidos no setor;
- descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, a municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado

**Objetivos Estratégicos:**

1. Fomento, Centrado na infra-estrutura básica turística e Capacitação profissional
2. Defesa do consumidor
3. Desenvolvimento do pensamento estratégico
4. Busca de Qualidade de Serviços
5. Descentralização
6. Conscientização da Sociedade Brasileira para a importância do Turismo
7. Articulação Intra e Extra-governamental
8. Democratização do turismo interno
9. Promoção Externa
10. Inserção internacional do Turismo Brasileiro

**Fonte: EMBRATUR. Política nacional de turismo 1996-1999: Principais diretrizes, estratégias e programas. Brasília: Embratur, 1996.**

Neste trecho destaca-se também a preocupação de desenvolvimento do turismo enquanto área de conhecimento. Isso pode ser confirmado também pelo Objetivo “Desenvolvimento do Pensamento Estratégico”, que visa o estímulo da Produção acadêmica, a integração Universidade/Empresa, a formação e cadastro de consultores, entre outras ações.

O papel do Estado Nacional na Política Nacional de Turismo 1996/1999 vai de encontro com o ideal neoliberal do período, cabendo ao Estado nortear as ações, cabendo à iniciativa privada e às unidades federativas a execução das mesmas. Dentre as Macro-estratégias, está a “descentralização da gestão turística por intermédio do fortalecimento dos órgãos delegados estaduais, a municipalização do turismo e terceirização de atividades para o setor privado”.

No capítulo Planejamento Estratégico, afirma-se que as ações do governo federal devem basear-se nos seguintes pressupostos: "A estabilização econômica, o financiamento do desenvolvimento e a reforma do Estado, objetivando a inserção competitiva, a modernização e eficácia do Estado, e a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais".

Ainda no capítulo “Planejamento Estratégico” reconhece-se a existência de “atores envolvidos no processo turístico, sejam eles públicos e privados”. Contudo, esses atores não são especificados e não são envolvidos no processo de elaboração desse planejamento. De acordo com o PNT 1996-1999 cabe ao MICT-Embratur orientar suas ações. Além disso, no Objetivo Estratégico Descentralização, é defendida a idéia de que a responsabilidade da gestão da atividade deve ser dividida com os Estados e Municípios, tendo como importante instrumento o Programa Nacional de Municipalização do Turismo.

A questão do desenvolvimento sustentável e do Ecoturismo também aparece, sendo bastante defendido nesse documento, como pode ser comprovado pela existência de dois programas específicos para esse segmento: XII- Formação e Capacitação Profissional para o Ecoturismo e XIV – Programa Nacional de Ecoturismo.

A Bibliografia utilizada na elaboração do documento não foi informada.

### *Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2003-2007*

O Plano Nacional de Turismo: diretrizes, metas e programas-2003/2007 é composto pela mensagem do Senhor Presidente da República, pela mensagem do Senhor Ministro do Turismo e pelos capítulos: Gestão do Turismo; Estruturação do Plano Nacional de Turismo, que contém a apresentação, o diagnóstico, os princípios orientadores para desenvolvimento do turismo, incluindo vetores de governo e pressupostos, a visão e os objetivos gerais e específicos; Metas para o turismo 2003/2007; Macro-Programas; a lista das entidades que contribuíram com propostas para elaboração do texto básico do Plano Nacional de Turismo e os documentos consultados.

Na mensagem do Presidente é possível notar a postura de indicar somente impactos positivos do turismo. Ao dizer que o Brasil possui "vocação natural" para o turismo, sugere transformar essa voca o em fonte permanente de riqueza. Em seguida, evoca a grande capacidade de o turismo solucionar problemas:

O turismo, pela natureza de suas atividades e pela dinâmica de crescimento dos últimos dez anos   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. (PNT, p. 4).

Contudo, na explica o dos Princípios Orientadores para o Desenvolvimento do Turismo, o planejamento do setor   justificado por diversos fatores, dentre eles a existência de diversos impactos:

A multidisciplinaridade do setor, os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo Turismo exigem um processo de Planejamento e Gestão que orientem, discipline e se constitua em um poderoso instrumento de acelera o do desenvolvimento nos níveis municipal, regional e nacional (PNT 2003-2007, p.19)

Sobre o papel do governo federal, o documento trata da cria o do Ministério do Turismo e a profissionaliza o da Embratur como símbolos do compromisso assumido pelo governo de priorizar o Turismo, cabendo, portanto, ao governo federal através do ministério ser "o articulador do processo de integra o dos mais

diversos segmentos do setor turístico". No entendimento de seus formuladores, o plano nacional deve ser "o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não-governamentais; a iniciativa privada e a sociedade em seu todo".

Fala-se muito na busca da "desconcentração de renda e por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística". Os discursos são baseados na idéia de diversificação dos produtos turísticos para que o país esteja melhor preparado para receber estrangeiros e também para fortalecer o turismo interno.

Em relação à preocupação com o desenvolvimento acadêmico, o documento se restringe a diagnosticar a "insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro". Dentro do Macro-programa Qualidade do Produto turístico podemos citar o Programa de Qualificação Profissional, que também não atinge uma discussão mais ampla do desenvolvimento do turismo enquanto área de conhecimento.

No capítulo gestão do turismo é explicada a estrutura do Ministério, composto pela secretaria de políticas de turismo e pela secretaria de programas de desenvolvimento do turismo, tendo ainda a Embratur como autarquia diretamente ligada ao Ministério e o Conselho Nacional do Turismo, diretamente ligado ao ministro, "formado por representantes de outros ministérios e instituições públicas que se relacionam com turismo e das entidades de caráter nacional, representativas dos segmentos turísticos". É colocado como desafio do Ministério "conceber o novo modelo de gestão pública, descentralizada e participativa, atingindo em última instância município, onde efetivamente o turismo acontece". Além dessa estrutura, o plano propõe a criação do fórum nacional de secretários e dirigentes estaduais de turismo. Dessa forma, é colocada a participação de outros atores na gestão do turismo, mas sem especificar quais seriam.

A bibliografia utilizada aparece citada no item "Documentos Consultados". Dentre os documentos listados, aparecem somente documentos governamentais, destacando-se o Programa Nacional de Turismo em 2001/2006 do México e a Política Nacional de Turismo de 2002 da França. Não há, portanto, nenhuma produção acadêmica citada no documento.

## QUADRO 4:

<b>PLANO NACIONAL DO TURISMO: Diretrizes, Metas e Programas - 2003 – 2007</b>
<p><b>Vetores de Governo:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução das desigualdades regionais e sociais</li> <li>• Geração e distribuição de renda</li> <li>• Geração de emprego e ocupação</li> <li>• Equilíbrio do balanço de pagamentos</li> </ul> <p><b>Visão:</b> O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.</p> <p><b>Objetivos Gerais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.</li> <li>• Estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional.</li> </ul> <p><b>Objetivos Específicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar qualidade ao produto turístico.</li> <li>• Diversificar a oferta turística.</li> <li>• Estruturar os destinos turísticos.</li> <li>• Ampliar e qualificar o mercado de trabalho.</li> <li>• Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional.</li> <li>• Ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional.</li> <li>• Aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista</li> </ul> <p><b>Metas para o Turismo – 2003-2007</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar condições para gerar 1.200.000 de novos empregos e ocupações</li> <li>• Aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil</li> <li>• Gerar 8 bilhões de dólares em divisas</li> <li>• Aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos</li> <li>• Ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal</li> </ul> <p><b>Macro Programas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão e Relações Institucionais</li> <li>2. Fomento</li> <li>3. Infra-estrutura</li> <li>4. Estruturação e diversificação da oferta turística</li> <li>5. Qualidade do produto turístico</li> <li>6. Promoção e apoio à comercialização</li> <li>7. Informações Turísticas</li> </ol>

Fonte: BRASIL, Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo: diretrizes metas e programas 2003-2007. 2 ed. Brasília, 2003, 48 p.

Quanto às questões contemporâneas relacionadas ao turismo que podem ser notadas ao longo do documento, destacam-se: a ética, a sustentabilidade, o ambientalismo, o participacionismo, a regionalidade e a questão da identidade cultural.



### *Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2007-2010*

O documento do Plano Nacional de Turismo 2007/2010 apresenta inicialmente os discursos do Senhor Presidente da República e da Senhora Ministra de Estado do Turismo, seguidos de uma apresentação do documento. Em seguida, estão os capítulos: "O programa de aceleração do crescimento e o turismo", "Diagnóstico", "Gestão descentralizada do turismo", "Metas para o turismo 2007/2010" e "Macro programas e programas". O documento é finalizado com a listagem das entidades e instituições do Conselho Nacional do Turismo e com as referências biográficas utilizadas.

O novo PNT tem como base principal o documento do PNT 2003-2007, no entanto, foram feitas algumas alterações nas metas, objetivos e visão. Comparando-se com o plano anterior, pode-se dizer que a visão ganhou uma versão menos economicista, os objetivos gerais foram encorpados com o objetivo da inclusão social e os objetivos específicos receberam mais detalhes. Os programas e subprogramas também foram reformulados, tornando-se mais consistentes e coesos com a idéia geral do documento. Outro diferencial que este novo PNT traz em relação ao PNT anterior é sua relação com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O subtítulo "Uma viagem de inclusão" deixa o claro o principal discurso presente nesse plano: a inclusão social. O discurso do Senhor Presidente da República exemplifica melhor este norteamento: "não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer o nosso país e a nossa identidade". O discurso da senhora ministra do estado do turismo, diz que os benefícios que o turismo pode trazer à população brasileira vão além do acesso à prática do lazer turístico:

São propostas que abrem as portas do turismo nacional para que todos brasileiros possam se beneficiar desse mercado. Seja como turista, como empregado, como prestador de serviço, seja como empresário. Seja por meio de cursos de qualificação profissional, na geração de novos empregos, da incorporação das camadas mais baixa renda com clientes do mercado turístico, seja pela adoção de política segmentadas para aposentados, trabalhadores e estudantes. Enfim, o turismo interno será estimulado e abrirá novas portas para a inclusão social. (PNT 2007/2010, p. 7)

QUADRO 5:

<b>PLANO NACIONAL DO TURISMO: Uma viagem de Inclusão - 2007 – 2010</b>
<p><b>Visão:</b> O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A criação de emprego e ocupação, a geração e a distribuição de renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, a promoção da igualdade de oportunidades, o respeito ao meio ambiente, a proteção ao patrimônio histórico e cultural e a geração de divisas sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.</p> <p><b>Objetivos Gerais:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais.</li> <li>• Promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros.</li> <li>• Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País.</li> </ul> <p><b>Objetivos Específicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir a continuidade e o fortalecimento da Política Nacional do Turismo e da gestão descentralizada.</li> <li>• Estruturar os destinos, diversificar a oferta e dar qualidade ao produto turístico brasileiro.</li> <li>• Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado nacional e internacional e proporcionar condições favoráveis ao investimento e à expansão da iniciativa privada.</li> <li>• Apoiar a recuperação e a adequação da infra-estrutura e dos equipamentos nos destinos turísticos, garantindo a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.</li> <li>• Ampliar e qualificar o mercado de trabalho nas diversas atividades que integram a cadeia produtiva do turismo.</li> <li>• Promover a ampliação e a diversificação do consumo do produto turístico no mercado nacional e no mercado internacional, incentivando o aumento da taxa de permanência e do gasto médio do turista.</li> <li>• Consolidar um sistema de informações turísticas que possibilite monitorar os impactos sociais, econômicos e ambientais da atividade, facilitando a tomada de decisões no setor e promovendo a utilização da tecnologia da informação como indutora de competitividade.</li> <li>• Desenvolver e implementar estratégias relacionadas à logística de transportes articulados, que viabilizem a integração de regiões e destinos turísticos e promovam a conexão soberana do País com o mundo.</li> </ul> <p><b>Metas para o Turismo – 2007-2010</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Meta 1: promover a realização de 217 milhões de viagens no mercado</li> <li>• Meta 2: criar 1,7 milhão de novos empregos e ocupações</li> <li>• Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional</li> <li>• Meta 4: gerar 7,7 bilhões de dólares em divisas.</li> </ul> <p><b>Macro Programas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planejamento e Gestão</li> <li>2. Informações e Estudos Turísticos</li> <li>3. Logística de Transportes</li> <li>4. Regionalização do Turismo</li> <li>5. Fomento à iniciativa privada</li> <li>6. Infra-estrutura pública</li> <li>7. Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos.</li> <li>8. Promoção e apoio à comercialização</li> </ol>

**Fonte: BRASIL. Ministério do Turismo. Plano Nacional do Turismo: Uma viagem de inclusão 2007-2010 / Ministério do Turismo. Brasília, 2007, 88p.**

Os discursos presentes no PNT 2007/2010 apontam para uma valorização do turismo interno e a inserção do "lazer turístico na cesta de consumo da família

brasileira", voltado principalmente para aposentados. São presentes nos discursos também a continuidade das ações do plano anterior, como a descentralização, a gestão participativa e a promoção no Brasil exterior. É o primeiro plano/política em que o turismo interno aparece como primeira prioridade do governo federal, contudo, o turismo externo não é deixado de lado.

O discurso baseado na importância exagerada dos impactos econômicos do turismo é suavizado nesse documento, de forma que se perde um pouco essa visão estritamente econômica do turismo. De acordo com o Presidente em sua mensagem "não se trata apenas de incentivar um negócio, mas de transformar em cidadania o direito de conhecer nosso país e a nossa identidade".

Da mesma forma que no documento anterior, a existência de outros impactos causados pelo turismo é reconhecida a partir da idéia de gestão responsável:

No entanto, isso só poderá ser realizado para as comunidades objeto de recepção dos fluxos turísticos, com base numa gestão responsável, que realize um equilíbrio entre os aspectos ambientais, econômicos e socio-culturais de desenvolvimento sustentável do turismo. Sem isso, o turismo torna-se vulnerável e suscetível aos problemas de degradação e fragmentação que, em última instância, significam sua auto-destruição. (PNT 2007-2010, p. 21)

O capítulo "Gestão Descentralizada do Turismo" ressalta a importância da criação do Ministério do Turismo, explicando sua composição e tratando sobre a criação das câmaras temáticas. Da mesma forma que o PNT anterior, o Governo Federal, através Ministério do Turismo, é entendido como articulador dos interesses dos diversos atores envolvidos com o turismo, sejam eles outros ministérios, governos estaduais e municipais, o poder legislativo, os empresários e a sociedade civil organizada. "Dessa forma, o Ministério tem como função cumprir com determinação um papel aglutinador, maximizando resultados e racionalizando os gastos".

As referências bibliográficas constantes no documento são basicamente documentos estatísticos elaborados por diversos ministérios e documentos referentes aos principais programas do Ministério do Turismo. Não se faz referência a nenhum documento teórico que tenha sido utilizado na elaboração do PNT 2007-2010.

Seguindo a mesma linha do documento anterior, a preocupação com o desenvolvimento acadêmico do turismo é restrita à questão da qualificação profissional, conforme se observa no diagnóstico e no Macroprograma Informações e Estudos Turísticos.

Por fim, as questões contemporâneas que permeiam esse documento são diversas. No trecho a seguir, retirado da mensagem do Senhor Presidente da República, aparecem as questões do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente:

O século XXI vai ser marcado como o século do desenvolvimento sustentável e da preservação do meio ambiente. O turismo ambiental sustentável tem aqui um potencial no qual poucas nações do mundo podem se comparar ao Brasil. (PNT 2007-2010, P.5)

Outras questões contemporâneas que aparecem são a questão do Código de Ética do Turismo, a questão do Turismo Sustentável e Infância e também a questão da pobreza. O trecho a seguir, parte das Diretrizes para o Desenvolvimento do Turismo, exemplifica essa relação:

O turismo pode ser uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, particularmente com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento. (PNT 2007-2010, p. 15)

#### **4. A INSERÇÃO DOS TERMOS ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO NOS DOCUMENTOS SELECIONADOS**

Foi observado no capítulo anterior que somente a partir da década de 90 os documentos de planejamento do turismo passaram a se configurar como planos e políticas nacionais de turismo. Sendo assim, os documentos passaram a apresentar metas, objetivos, diretrizes, programas e subprogramas para o desenvolvimento do turismo em um período determinado. São eles: Plantur: Plano Nacional de Turismo 1992-1994, Política Nacional de Turismo 1996-1999, Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003-2007 e o Plano Nacional de Turismo 2007-2010.

O objetivo desse terceiro capítulo, portanto, é analisar se existe uma abordagem geográfica nesses documentos buscando identificar a utilização de termos geográficos nesses planos e política. Os termos que serão analisados são *território* e *região*, já que, em uma primeira análise de todos os documentos existentes desde as primeiras intervenções do governo federal, em 1938, pode-se dizer que são esses termos os que mais aparecem. Como nessa dissertação se considera que território e região são desdobramentos do *espaço geográfico*, o termo espaço também será analisado.

Cabe ressaltar que a finalidade desse capítulo é de exclusivamente descrever a forma como esses documentos de planejamento do turismo se apropriam dos termos espaço, região e território, sem que se assuma uma postura crítica diante dessa utilização.

##### **4.1 PLANTUR: Plano Nacional de Turismo 1992-1994**

Logo na apresentação do documento, o termo *regional* é usado para designar a forma de desenvolvimento que conduzirá o turismo no período. "O turismo será conduzido sob um prisma estratégico de *desenvolvimento regional* considerando-se sua importância sócio-econômica para a geração de empregos, renda, divisas e

tributos". (Plantur, 1992, p. 3). Neste mesmo trecho, o termo regional é novamente utilizado para adjetivar a locução "redistribuição da renda":

"Ao longo do período 1992-1994, com um empenho dos diversos agentes públicos e privados, espera-se registrar os efeitos do turismo na *redistribuição da renda regional*, sem impacto sobre outros setores da economia, na proteção ao meio ambiente e no desenvolvimento sócio-cultural". (Plantur, 1992, p. 3).

O documento apresenta os objetivos da Política Nacional de Turismo, definida pela lei 8181/1991, no qual aparece, em três de seus itens, a utilização de variações do termo região:

"II- a reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional, através do crescimento da oferta de emprego e melhor distribuição de renda; [...] IV- difundir novos pontos turísticos, com vistas a diversificar os fluxos entre as unidades da federação e beneficiar especialmente as regiões de menor nível de desenvolvimento; [...] V- ampliar e diversificar os equipamentos e serviços turísticos, adequando-os às características sócio-econômicas regionais e municipais". (Plantur, 1992, p. 5).

Ao concluir a caracterização do turismo na economia nacional, o documento utiliza novamente o termo regional ligado a desenvolvimento:

O turismo se posiciona, no quadro da economia nacional, como o setor que apresenta as melhores perspectivas em relação ao alcance dos objetivos de política governamental, particularmente quando à geração de empregos, captação de divisas, desconcentração de renda, redução das *desigualdades regionais* e melhoria da qualidade de vida da população. (Plantur, 1992, p. 5).

Em seguida, no item que trata das perspectivas para o período 1992-1994, ao enumerar os recursos tantos naturais quanto históricos existentes no país, o documento utiliza pela única vez o termo território, de acordo com a tradicional noção de território nacional:

[...]Somam-se a esses recursos o seu patrimônio histórico, representado em todo *território nacional* por locais de relevo como Olinda, Ouro Preto, Parati, Missões, Salvador e tantos outros, norteadores da história brasileira e atrativos singulares como Brasília, considerada Patrimônio Cultural da Humanidade. (Plantur, 1992, p. 11).

Ao relacionar seus objetivos o documento do Plantur utiliza variações do termo região:

a) ordenar as ações do setor público, orientando as políticas de governo, o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social, através do desenvolvimento regional do turismo que promoverá: [...] 3 ) a redução das desigualdades regionais, através da redistribuição da renda entre as diversas regiões. (Plantur, 1992, p.12)

No item "Diretrizes gerais": "[...] o conjunto de ações sistematizadas sob a forma de programas está inserido dentro de uma visão macro, portanto nacional, mas sua execução, a nível de subprogramas e projetos, será adaptada às condições regionais e locais".

Na descrição do programa "Pólos Turísticos", o termo espaço aparece como espaço econômico e geográfico: "Todo o conjunto de atividades turísticas concentradas em pólos que exerceram efeitos atrativos sobre outras atividades no espaço econômico e geográfico".(Plantur, 1992, p.13).

Ao determinar sobre a localização da construção de "Terminais de turismo social e de lazer", o documento utiliza a locução "regiões metropolitanas":

"Devem ser localizados, preferencialmente, próximas aos centros urbanos, emissores dor 'Turismo de um dia', atendendo, numa primeira etapa, a locais onde já haja uma demanda específica que precise ser ordenada, a exemplo das praias mais procuradas, próximas às grandes regiões metropolitanas e capitais, que recebem intenso fluxo turístico fins de semana e feriados."

No objetivo do "Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo",o termo regionais aparece novamente:

o programa visa desencadear processos de formação profissional, incluindo o incentivo à investigação e estudos renovadores e alimentadores de novas propostas, com ações imediatas que se fundamentem em identificações prévias de necessidades e prioridades nacionais e/ou regionais. (Plantur,1992 , p.22)

Na descrição do programa "Ecoturismo":

O Programa Ecoturismo contribuirá para a proteção do patrimônio natural brasileiro, permitindo o aproveitamento do potencial ecológico que o compõe, compatibilizando as atividades turísticas com as de conservação, pesquisa e de lazer orientando, colaborando para a formação de uma consciência ecológica e propiciando o desenvolvimento sustentável de regiões de beleza conservada. (Plantur,1992 , p.25)

No item “Programa Mercosul”, o documento trata os países do Cone Sul como região: “Para tanto, dever-se-á não só fortalecer as estruturas existentes de apoio turístico aos fluxos provenientes desta região, como também de distribuição dos mesmos para outros pontos de interesse turístico no país.” (Plantur,1992 , p.26). No mesmo item, o termo região é utilizado no documento referente às regiões brasileiras:

Como a maior parte fluxo do Cone Sul entra no Brasil por via terrestre, é preciso não só preparar a região receptora, primeiro ponto visitado, mas também instalar nessa região uma infra-estrutura de apoio, informação e distribuição desse fluxo para outras regiões brasileiras.

O programa Mercosul utilizará a infra-estrutura existente na região Sul e atuará complementarmente instalação de pontos de apoio, informação e distribuição do fluxo e na formação de guias turísticos especializados.(Plantur,1992, p.26).

Neste último trecho, é possível notar que a locução “região receptora” é igualada a “primeiro ponto visitado”, o que causa certo estranhamento, pois define região como um ponto.

## **4.2 Política Nacional de Turismo 1996-1999**

Na apresentação do documento o termo região é utilizado na expressão "desigualdades regionais"

[...] ao mesmo tempo, por suas características, o turismo contribuirá para promover a diminuição das desigualdades regionais; a geração de empregos e renda; a integração ao mercado de trabalho de um contingente populacional de baixa qualificação profissional, através da execução de atividades correlatas; e servirá de instrumento para a inserção competitiva e do país no panorama global, através do estabelecimento de uma imagem externa positiva. (PNT 1996/1999, p.5)

No capítulo “Objetivos e Metas”, mais uma vez aparece a expressão desenvolvimento regional:

O turismo, alicerçado das potencialidades naturais do maior país tropical do mundo, pode cooperar de maneira substantiva como instrumento de desenvolvimento regional sustentável de, tendo como resultados[.].1. a melhoria da qualidade de vida de milhões de



brasileiros que vivem em regiões com potencial turístico [...] 6. a redução de desigualdades regionais (PNT 1996/1999, p.9)

Na introdução, o termo região é utilizado para tratar das "regiões mais ricas do país", no entanto, não se especifica as regiões mencionadas.

Por outro lado, o turismo interno tem de ser focado dentro da perspectiva de transferência de renda entre as regiões mais ricas do país para que as menos desenvolvidas, sendo utilizado como instrumento do desenvolvimento harmônico do país e promoção do bem-estar social da população brasileira. (PNT 1996/1999, p.8)

No trecho a seguir, retirado do capítulo "Planejamento Estratégico", fala-se em desequilíbrios espaciais:

As ações do governo federal como um todo devem basear-se em pressupostos para desenvolvimento quais sejam: a estabilização econômica, o financiamento do desenvolvimento e a reforma do Estado, objetivando a inserção competitiva, a modernização e eficácia do Estado, e a redução dos desequilíbrios espaciais e sociais. (PNT 1996/1999, p.11)

Ao especificar a Missão, o documento utiliza mais uma vez a expressão desenvolvimento regional.

Dentre as "Macro-Estratégias" se destaca a segunda, que faz referência às potencialidades regionais: "implantação de infra-estrutura básica e infra-estrutura turística adequadas às potencialidades regionais".

Na descrição do objetivo de promoção externa, o termo região é utilizado no trecho a seguir:

Além das ações tradicionais em que o governo participa, institucionalmente, em feiras e eventos, a prioridade de marketing está aí enfocada na promoção de campanhas internacionais segmentadas por mercado, produtos e regiões. (PNT 1996/1999, p.23)

O documento, ao descrever seus principais programas, especifica o item "abrangência espacial", que em cada programa especifica alguma coisa diferente, conforme mostra o quadro a seguir.

QUADRO 6: Abrangência espacial dos programas do PNT 1996/1999

<b>PROGRAMA</b>	<b>ABRANGÊNCIA ESPACIAL</b>
Imagem Brasil	enumera países;
Projeto Visit Brazil	enumera países;
Brazil Expert	"Agências de viagens dos grandes centros emissores de turistas norte-americanos e canadenses, numa primeira etapa, e europeus, numa segunda."
Participação em feiras internacionais	especifica as feiras e assembléias, listando os países-sede;
Captção de eventos internacionais	"Território nacional nos locais onde há centros de convenções"
Internet/Sistemas de Informações Turísticas	"nacional / internacional"
Inserção Competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais	"nacional / internacional"
Inserção competitiva do Brasil em Fóruns Internacionais	"nacional / internacional"
Ampliação e aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas básicas do Turismo	"Nacional"
Defesa do Consumidor	"Território Nacional"
Qualificação Profissional para o Turismo	"Nacional, regional e local".
Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo	"Nacional, prioritariamente em municípios potencialmente turísticos".
Formação e Captção Profissional para o Ecoturismo	"Nacional, regional e local."
Programa de ação para o Desenvolvimento Integrado do Turismo	Abrangência dos quatro Prodetur's
Programa Nacional de Ecoturismo	Municípios cadastrados pela Embratur.
Pesca Esportiva	"Brasil"
Calendário Nacional dos dias azuis – Baixa estação	"nacional / regional"
Albergues da juventude	"Território Nacional"
Clube da maior idade	"Estados"
Bolsa de negócios	Nacional e internacional
Programa nacional de financiamento do turismo	Nacional e em municípios
Programa nacional de municipalização do turismo - PNMT	"Os 1570 e municípios cadastrados pela Embratur como municípios de potencial turístico"
Fortalecimento dos órgãos delegados da Embratur	"Nacional"
Desenvolvimento da malha aérea	"Território Nacional, MERCOSUL, Mercados Prioritários".

EMBRATUR. Política nacional de turismo 1996-1999: Principais diretrizes, estratégias e programas. Brasília: Embratur, 1996.

Nota-se que na descrição da abrangência do programa “Captação de Eventos Internacionais” e nos objetivos gerais do programa “Defesa do Consumidor”, há a utilização do termo território em “território nacional”.

No programa “Internet / Sistemas de Informações Turísticas” o termo espaço é utilizado de forma metafórica, dentro dos objetivos específicos do programa: “Colocar à disposição espaço em mídia magnética para veiculação de propaganda do trade turístico”.

Na justificativa do programa “Ampliação e aperfeiçoamento do Programa de Estatísticas básicas do Turismo” é utilizado mais uma vez o termo região:

A esses conjuntos cabe acrescentar as necessárias informações sobre a participação do turismo no Produto Interno Bruto – PIB Nacional, destacando o aporte do turismo interno-internacional e, ainda, a participação do turismo no PIB das distintas regiões. (PNT 1996/1999, p.34)

Nos programas “Qualificação Profissional para o Turismo”, “Formação e Captação Profissional para o Ecoturismo” e “Calendário Nacional dos dias azuis” aparece a abrangência regional, sendo que neste último programa, o termo regiões aparece mais duas vezes, na justificativa e nos objetivos específicos:

“A sazonalidade apresentada em diversas regiões do país, em função dos períodos de alta estação, requer uma ação direcionada ao melhor aproveitamento dos pólos turísticos com a conseqüência ocupação das infra-estruturas existentes”  
“[...] de fundir pontos turísticos, diversificando os fluxos entre os estados e beneficiando regiões de menor desenvolvimento. (PNT 1996/1999, p.42)

No programa “Conscientização e Iniciação Escolar para o Turismo” o termo região torna a aparecer:

O turismo como indústria crescente dos últimos anos deverá se tornar o grande alavancador da economia de diversas regiões brasileiras, vindo desta forma a necessitar de mão-de-obra para atuar nas diversos segmentos desta atividade econômica, que também contribui para a fixação do homem que em seu local de origem, favorecendo à preservação dos aspectos culturais e naturais nas comunidades.(PNT 1996/1999, p.37)

Da mesma forma aparece no objetivo geral do Programa Nacional de Ecoturismo:

aproveitamento das potencialidades naturais de cada região, com vistas ao seu desenvolvimento, compatibilizando as atividades de Ecoturismo com a conservação do meio ambiente, possibilitando a participação efetiva da comunidade dos segmentos que atuam no setor.(PNT 1996/1999, p.40)

O termo região aparece no primeiro objetivo específico do programa “Desenvolvimento da Malha Aérea”: “Implantação do transporte subregional”. O Programa Bolsa de Negócios também utiliza o termo região duas vezes, em sua justificativa e em seus objetivos específicos:

a bolsa de negócios atua de forma objetiva, identificando pontos turísticos, cadastrando oportunidades de negócios que serão oferecidas a potenciais investidores, diversificando os pólos de turismo, no país, através do aproveitamento racional das potencialidades de cada região.  
[...] criar junto aos órgãos oficiais estaduais e municipais de turismo, estratégias de desenvolvimento do turismo na região.(PNT 1996/1999, p.45)

Na justificativa do programa “Fortalecimento dos órgãos delegados da Embratur”, fala-se em “peculiaridades regionais”.

O sistema oficial de turismo caracteriza-se por ser centralizado, no nível político, a fim de que se preservem os objetivos nacionais permanentes, e descentralizando, no nível de execução, de maneira a resguardar, com respeito às peculiaridades regionais, estaduais e municipais, os programas específicos e a capacidade de iniciativa das comunidades. (PNT 1996/1999, p.48)

### **4.3 Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2003-2007**

O termo região foi utilizado neste documento por diversas vezes para adjetivar o substantivo desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento regional é colocado como uma diretriz do Plano Nacional do Turismo 2003-2007. Logo no início do documento, na mensagem do Senhor Presidente da República, a locução desigualdades regionais pode ser encontrada duas vezes:

A necessidade de criar empregos, gerar divisas para o país, de reduzir as desigualdades regionais e distribuir melhor a renda são

questões que devem ser enfrentadas de imediato. (PNT-2003/2007, p.3)

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. (PNT-2003/2007, p.4)

As desigualdades regionais são uma preocupação clara do documento, sendo que um dos Vetores de Governo é a “redução das desigualdades regionais e sociais”. (PNT-2003/2007, p.20). Outro exemplo se encontra nos objetivos do “Macro-programa 4 – Estruturação e diversificação da oferta turística”, dentre eles está ‘diversificar os produtos turísticos contemplando nossa pluralidade cultural e diferença regional; diminuir as desigualdade regionais, estruturando produtos em todos os estados brasileiros e Distrito Federal’. (PNT-2003/2007, p.38)

O termo “regionais” é também utilizado na denominação de programas e também para tratar das diversidades das regiões brasileiras. No trecho a seguir, que lista os órgãos finalísticos que compõem o Ministério do Turismo, retirado do item “Gestão do Turismo”, são citados os “Programas Regionais de Desenvolvimento”:

b) Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de incentivos, de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os Programas Regionais de Desenvolvimento, bem como apoiar e promover a produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços. (PNT-2003/2007, p.11)

A visão do Plano Nacional de Turismo 2033-2007 ilustra a designação das diversidades como regionais.

Visão: O turismo no Brasil contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial. A geração do emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas. (PNT-2003/2007, p.21)

Nos trechos seguintes também são utilizadas as expressões diversidades/diferenciações regionais. Ambos os trechos foram retirados das descrições da metas do Plano.

A mudança do foco da promoção, contemplando a diversidade cultural e regional brasileira, o incremento à comercialização de novos produtos de lazer, negócios, eventos e incentivos; vão proporcionar ao visitante estrangeiro um leque ampliado de opções. (PNT-2003/2007, p.27)

oferta de novos produtos, contemplando nossa diversidade cultural e regional; (...) melhoria nos aeroportos de menor porte, facilitando os vôos regionais; (PNT-2003/2007, p.29)

O primeiro trecho a seguir é parte da descrição da quinta meta para o turismo 2003-2007, já o segundo trecho foi retirado da descrição do “Macro Programa 5 - Qualidade do Produto Turístico”:

Os produtos atualmente ofertados não contemplam a pluralidade cultural e a diversidade regional brasileira. Existe um potencial a ser revelado e trabalhado no interior do país, e uma urgente necessidade de encontrar alternativas de desenvolvimento local e regional. (PNT-2003/2007, p.31)

Na formação dos recursos humanos há de se considerar também uma dinâmica social e cultural do destino turístico bem como suas diferenciações regionais. (PNT-2003/2007, p.39)

Muitas vezes no documento do PNT 2003-2007 o termo região é utilizado fazendo referência às regiões brasileiras. No entanto, fica difícil se dar conta de quais regiões o documento está tratando. No trecho a seguir, retirado da mensagem do Senhor Presidente da República, é feita referência a “muitas regiões do país”, o que deixa dúvida, já que pela atual divisão político-administrativa do país, temos somente 5 regiões: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sul e Sudeste.

É inegável a nossa vocação para o turismo. Dispomos de todas as condições para cativar nossos visitantes – praias, florestas, montanhas, rios, festivais, culinária diferenciada, parques nacionais, cidades históricas e a tradicional hospitalidade brasileira, assim como, os equipamentos, as empresas, e a qualidade dos serviços já encontrados em muitas regiões do país. (PNT-2003/2007, p.3)

No entanto, neste trecho retirado do item “4 - Estruturação do Plano Nacional do Turismo” fica clara a referência às regiões brasileiras:

Apresentamos a proposta inicial do Plano nas diferentes regiões brasileiras. As reuniões ocorreram em Belém, com representantes da região norte; em João Pessoa, com representantes dos estados nordestinos; em São Paulo, com representantes do sudeste; em Curitiba, com os estados do sul, e em Brasília com o centro-oeste. (PNT-2003/2007, p.16)

Na mensagem do Senhor Ministro do Turismo, ocorre o mesmo tipo de dúvida, quando se refere “às mais diversas regiões brasileiras”.

O Plano Nacional foi concebido de forma coletiva, com uma ampla consulta às mais diversas regiões brasileiras e a todos os setores representativos do turismo e constitui-se em um processo dinâmico de construção permanente. Traduz uma concepção de desenvolvimento que, além do crescimento, busca a desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística. (PNT-2003/2007, p.7)

Neste mesmo trecho, aparece mais uma variação do termo região, que é a regionalização. O termo regionalização é importante para esse documento, pois consiste na principal proposta do Plano: a regionalização do turismo. No entanto, o termo regionalização será mais utilizado nos documentos do “Programa de Regionalização do Turismo.”

A confusão sobre a intensa referência que o documento faz a regiões, fica ainda maior quando a expressão “região turística” é utilizada. Exemplo disso aparece na mensagem do Senhor Ministro do Turismo:

Estamos propondo um novo modelo de gestão descentralizada com a reformulação do Conselho Nacional do Turismo e dos Fóruns Estaduais que estabelecerão permanente comunicação com as necessidades advindas das regiões, municípios e destinos turísticos. (PNT-2003/2007, p.7)

Outro exemplo desta utilização é o seguinte trecho do item que versa sobre a Gestão do Turismo:

Desta forma o núcleo estratégico estabelecerá canais de interlocução com os Estados da Federação, que por sua vez estarão conectados às necessidades advindas dos Municípios e regiões turísticas, tendo como atribuições [...] (PNT-2003/2007, p.12)

Outra variação do uso do termo região é a regionalidade, que segue a idéia da “diversidade regional”, conforme citado na mensagem do Senhor Ministro do Turismo, ao dizer que o turismo:

atuará como mecanismo instigador de processos criativos, resultando na geração de novos produtos turísticos apoiados na regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo brasileiro,

fortalecendo a auto-estima nacional e a de nossas comunidades;  
(PNT-2003/2007, p.9)

O termo espaço, por sua vez, é utilizado poucas vezes nesse documento, porém, é utilizado de forma genérica. Na mensagem do Senhor Presidente da República, ele é utilizado como sinônimo de local:

O Brasil indubitavelmente é um lugar único pela sua riqueza natural, cultural, econômica e histórica. Isto faz de nosso país um espaço maravilhoso com inúmeros atrativos turísticos, tendo na diversidade nosso instrumento principal de sua potencialização . (PNT-2003/2007, p.3)

Em seguida, o termo espaço é novamente utilizado na mensagem do Senhor Presidente, só que de forma ainda mais genérica, sem nenhum conteúdo geográfico.

Esses programas serão concebidos em parceria com o Conselho Nacional do Turismo por intermédio de suas Câmaras Temáticas, que por sua vez, se constituem em um espaço de debates e contribuições que conduzirá à solução dos problemas apontados. (PNT-2003/2007, p.6)

Já o termo território é usado principalmente para designar o território nacional como, por exemplo, no seguinte trecho da mensagem do Senhor Presidente:

Esses programas serão concebidos em parceria com o Conselho Nacional do Turismo por intermédio de suas Câmaras Temáticas, que por sua vez, se constituem em um espaço de debates e contribuições que conduzirá à solução dos problemas apontados. (PNT-2003/2007, p.6)

Isso também pode ser percebido na mensagem do Senhor Ministro do Turismo, que ao enumerar as contribuições e benefícios do turismo, utiliza mais uma vez a expressão “território nacional”, ao dizer que o turismo:

ao contribuir para multiplicar os postos de trabalho no território nacional, poderá interferir positivamente no âmbito da violência urbana, fortalecendo a segurança da população; (PNT-2003/2007, p.8)

Na descrição do “Macro-programa 2 – Fomento”, eis que o termo território é mais uma vez utilizado:

O financiamento ao consumidor final será o outro instrumento utilizado para fortalecer o mercado interno, facilitando as viagens no território brasileiro. Outra necessidade é a ampliação da infraestrutura turística. (PNT-2003/2007, p.35)



#### 4.4 Plano Nacional de Turismo (PNT) – 2007-2010

O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 é inegavelmente o documento que mais se utiliza dos termos em questão - espaço, território e região. O espaço aparece mais de forma metafórica, enquanto que o uso do termo território está mais ligado ao território nacional, ainda que apareçam outras formas de uso. Já o termo região, exaustivamente o utilizado neste documento, seja como sua forma natural, seja como uma variação, é utilizado como nos outros documentos anteriores, deixando dúvidas sobre o significado a ele atribuído.

O termo espaço é, comprovadamente, o termo em questão que mais aparece utilizado de forma metafórica. No PNT 2007/2010, espaço aparece sendo utilizado por duas vezes, como simples palco:

“Esse conjunto de atores deve ter cada vez mais ampliados e fortalecidos seus **espaços de discussão** e participação no processo de gestão do desenvolvimento da atividade, em todo o território nacional”.(PNT 2007-2010, p. 22)

“Contribui ainda para o processo de avaliação da meta o número de empresas cadastradas no Ministério do Turismo, incluindo agências de turismo, meios de hospedagem, flats, organizadores de feiras, organizadores de eventos, **espaços para eventos**, parques temáticos, transportadoras turísticas. (PNT 2007-2010, p. 52 e 53)

Já a utilização do termo território é muito ligada ao entendimento de território nacional. O território aparece dessa forma no documento por nove vezes, como pode ser exemplificado pelo trecho a seguir, retirado da Mensagem do Presidente:

Além de contribuir para tornar o Brasil mais conhecido ao olhar estrangeiro, e ao nosso próprio, o turismo aciona uma gigantesca engrenagem de oportunidades de trabalho e renda em diferentes pontos do nosso território. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 5)

Aparece também na mensagem da Ministra e na Apresentação:

Nos próximos quatro anos vamos melhorar a infra- estrutura do turismo nacional, definindo e preparando 65 destinos turísticos, distribuídos por todo o território nacional, dentro dos padrões mundiais de qualidade. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 8)

Os investimentos em infra-estrutura e qualificação profissional vão permitir a organização de 65 destinos turísticos, distribuídos em todo o território nacional, dentro de um padrão internacional de mercado. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 11)

Contudo, nos trechos a seguir, o território aparece sendo utilizado se referindo aos territórios especificados, como os territórios estaduais e o território das regiões turísticas:

“No nível intermediário da gestão descentralizada, encontram-se as instâncias de representação das macrorregiões turísticas, que discutem e dispõem sobre os temas e questões relacionados ao desenvolvimento da atividade, em área de abrangência que extrapola os limites dos respectivos **territórios estaduais**”. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 44)

As demais regiões turísticas devem ser organizadas institucionalmente, estando preparadas para a sua qualificação e estruturação, tendo como referência os produtos-modelo indicados na meta. Isso significa que estarão também fortalecidos para absorver os impactos do desenvolvimento da atividade nos **seus territórios**, até 2010. (PNT 2007-2010, p. 52)

Uma das variações do termo território que é utilizada é a expressão escalas territoriais, aparecendo por três vezes no documento:

Esse universo de agentes relacionados ao turismo tem promovido a realização de diversos fóruns de discussão e deliberação sobre a Política Nacional do Turismo e seus desdobramentos, nas diferentes **escalas territoriais** do País. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 21 e 22)

[...] por meio da criação de ambientes de reflexão, discussão e definição das diretrizes gerais para o desenvolvimento da atividade nas diversas **escalas territoriais** e de gestão do País, alcançando todas as **regiões brasileiras** e todos os setores representativos do turismo, de modo a legitimar e a subsidiar a ação ministerial e dos seus parceiros. (PNT 2007-2010, p. 43)

Nesse sentido, os municípios são incentivados a criar os conselhos municipais de turismo e organizarem-se em instâncias de representação **regional**, pública e privada, possibilitando a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas **escalas territoriais**, complementando, assim, o sistema nacional de gestão do turismo. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 44)

Outra importante expressão derivada do termo território utilizada é “territorialidade turística”, conforme trecho a seguir

Eles se estruturam em três grupos de atividades relacionados à formulação e implementação da Política Nacional de Turismo, ao estabelecimento das referências básicas sobre a **territorialidade turística** do País e às ações e atividades finalísticas e de suporte que possibilitam, efetivamente, a realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável. (PNT 2007-2010, p. 57)

O documento fala também da concentração territorial da atividade turística e também em base territorial:

a atividade turística ainda está bastante concentrada territorialmente, devendo-se expandir a descentralização e interiorização, definindo-se padrões de qualidade que possam se adequar às diversidades regionais do País, considerando as exigências da competitividade internacional. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 39)

A regionalização do turismo, implantada pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 67)

É nesse documento também que pela primeira vez se intenciona conceituar território, na descrição do “Macroprograma Regionalização do Turismo.” Nesse trecho aparece o termo espaço como um sinônimo de território.

O programa assimila a noção de **território** como **espaço** e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas maneiras de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. Essa noção supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento. (PNT 2007-2010, p.67)

O documento apresenta a definição de território, que é a mesma que consta no documento das Diretrizes Políticas do Programa de Regionalização do Turismo. Além disso, no trecho seguinte, o documento faz referência a territórios sem especificar quais são:

Entre outros temas, devem ser priorizados e tratados sistematicamente os indicadores que permitirão avaliar e monitorar os impactos da atividade turística na dimensão social, econômica, cultural e ambiental dos **territórios**, regiões, destinos e populações, no emprego, na avaliação qualitativa do perfil dos fluxos de turistas nacionais e estrangeiros e no impacto por componente da cadeia produtiva e por segmento turístico. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 62)

É na mensagem da senhora ministra que aparece pela primeira vez o termo “desigualdades regionais”, quando ela sugere “Inclusão para reduzir as desigualdades **regionais** e para fazer do Brasil um país de todos”. (PNT – 2007-2010, p. 8). Em seguida, o documento utiliza essa expressão para afirmar que “o turismo como uma das atividades econômicas em crescimento no Brasil tem papel

fundamental para redução das desigualdades **regionais** e sociais”. (PNT 2007-2010, p. 32). A seguir, outro exemplo:

Esta pode se constituir numa importante dimensão dos esforços a serem empreendidos para reduzir as desigualdades regionais no plano nacional e internacional e para promover um ambiente favorável ao desenvolvimento, especialmente nas áreas de comércio e finanças. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 20)

Seguindo a mesma linha de raciocínio, o termo “desenvolvimento regional” é bastante citado no PNT 2007-2010, como aparece, por exemplo, na Apresentação do documento.

Fortalecer o turismo interno, promover o turismo como fator de **desenvolvimento regional**, assegurar o acesso de aposentados, trabalhadores e estudantes a pacotes de viagens em condições facilitadas, investir na qualificação profissional e na geração de emprego e renda e assegurar ainda mais condições para a promoção do Brasil no exterior [...] (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 11)

Tem ainda como função a promoção da transversalidade do tema turismo por meio de uma ação de integração interministerial, particularmente onde sua interface com outros setores se torna estratégica, como no transporte aéreo, na infra-estrutura básica, no desenvolvimento regional e na preservação do meio ambiente e da cultura. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 60)

Dentre as citações de desenvolvimento regional, destaca-se a citação seguinte, que trata de um desenvolvimento turístico regional: “Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional”.

Uma expressão muito utilizada é “Diversidades regionais”, que aparece, por exemplo, em um dos objetivos gerais do documento: “Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades **regionais**, culturais e naturais” (PNT 2007-2010, p. 16). Outro exemplo dessa utilização:

(...)Somente por meio de uma ação intersetorial integrada nas três esferas da gestão pública e da parceria com a iniciativa privada, conforme a proposta do PAC, os recursos turísticos nas diversas regiões do País se transformarão, efetivamente, em produtos turísticos, propiciando o desenvolvimento sustentável da atividade, com a valorização e a proteção do patrimônio natural e cultural e o respeito às **diversidades regionais**. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 13)

A expressão diversidades regionais aparece mais á frente no documento:

Em relação ao controle de qualidade dos serviços turísticos, constata-se uma limitação no que se refere a divergências na adoção e na aplicação de padrões de qualidade, que dêem conta das diversidades regionais e das especificidades da segmentação do turismo. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 40)

Cabe destacar que o termo “regional” também é utilizado no documento para designar órgãos, programas, comissões, entre outros, como a “Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal”, a “Câmara Temática de Regionalização”, “Programa de Regionalização do Turismo”, “Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR e PROECOTUR”.

O termo região, propriamente dito, ora aparece designando as macro-regiões brasileiras, ora regiões turísticas, ora não é possível reconhecer a que região o documento está se referindo e ora designando regiões específicas.

Um exemplo da utilização do termo região para designar uma macro-região do Brasil, é quando o documento relata que “o PRODETUR NE II atende os nove estados da **Região** Nordeste e a parte norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, compreendendo 14 pólos, envolvendo 113 municípios” (PNT – 2007-2010, p. 30). Outro exemplo desta utilização é quando se refere ao PRODETUR Sul que “abrange os três estados da **Região** Sul e o estado do Mato Grosso do Sul, compreendendo quatro pólos, envolvendo 39 municípios”. (PNT – 2007-2010, p. 30)

No entanto, no trecho a seguir, o termo região é utilizado tanto para as macro-regiões brasileiras, quanto para regiões especificadas no próprio documento:

No que se refere ao PROECOTUR, para a **região da Amazônia Legal**, a Fase I, em conclusão, está sendo executada em parceria com o Ministério do Meio Ambiente – MMA. Nessa fase, o MTur repassou recursos ao estado do Amazonas para elaboração do Plano Estratégico para o Desenvolvimento Turístico na **Região de Parintins**. (...) Finalmente, o PRODETUR JK, que abrange a **Região Central e Sudeste** do País, está sendo iniciado pela preparação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo e pela elaboração de uma Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) para o desenvolvimento do turismo na **região do cerrado brasileiro**, com apoio do Banco Mundial. (PNT 2007-2010, p. 31 – grifo nosso)

Os próximos trechos são exemplos também da utilização do termo regiões sem designar especificamente quais regiões estão sendo tratadas:

O monitoramento e a avaliação do Plano devem avançar na consolidação de um sistema de indicadores para o turismo, de forma a promover sinergia nas ações do Ministério e de seus parceiros, nas **diversas regiões** do País, com os resultados e metas do PNT, propiciando assim, além do acompanhamento com eficácia, a melhoria da leitura e a mitigação de fatores externos que impactam a atividade. (PNT 2007-2010, p. 61 – grifo nosso)

Esse conjunto de ações propicia a divulgação e o conhecimento de novos produtos turísticos brasileiros como forma de ampliar a comercialização desses produtos no mercado externo, diversificando a oferta e atraindo novos fluxos de turistas internacionais para as **diversas regiões** do Brasil. (PNT 2007-2010, p. 79 – grifo nosso)

A expressão regiões turísticas aparecem muitas vezes no documento, a exemplo dos próximos trechos retirados do capítulo “Gestão Descentralizada do Turismo”, da “Meta 3” e no “Macro-programa Infra-estrutura Pública”:

Complementam a rede de gestão descentralizada os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo, instâncias de representação do turismo nas Unidades da Federação, formados por representantes do setor público, incluindo representantes dos municípios e **regiões turísticas**, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. (PNT 2007-2010, p. 44 – grifo nosso)

O Programa de Regionalização do Turismo mapeou 200 **regiões turísticas** no País por meio de um trabalho articulado com os Órgãos e Fóruns Estaduais de Turismo e selecionou os roteiros e regiões que apresentam condições de serem trabalhados para adquirirem um padrão de qualidade internacional de mercado. (PNT 2007-2010, p. 52 – grifo nosso)

Como parte significativa dos recursos que viabilizam as infra-estruturas turísticas provem de emendas orçamentárias, é fundamental a realização de um trabalho permanente junto aos parlamentares por parte do governo federal, estados e municípios para que seus pleitos priorizem os programas do Plano Nacional nas **regiões turísticas**. (PNT 2007-2010, p. 72 – grifo nosso)

Neste trecho o documento se refere às regiões turísticas: “O Projeto Inventário da Oferta Turística já está sendo implementado no País e, inicialmente, desenvolve ações em **regiões** e roteiros turísticos priorizados”. (PNT 2007-2010, p. 63). No trecho a seguir há vários exemplos do aparecimento da expressão “região turística” no documento:

O Programa de Regionalização do Turismo mapeou 200 **regiões turísticas** no País por meio de um trabalho articulado com os Órgãos e Fóruns Estaduais de Turismo e selecionou os roteiros e **regiões** que apresentam condições de serem trabalhados para adquirirem um padrão de qualidade internacional de mercado. Para priorizar destinos nos 87 roteiros selecionados, que perpassam 116 **regiões**

**turísticas** brasileiras, são consideradas as avaliações e valorações do Plano de Marketing Turístico Internacional (...)Com base nesse estudo, destacam-se 65 destinos turísticos que induzirão o desenvolvimento nos respectivos roteiros e **regiões turísticas** em todas as Unidades Federadas. Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as **regiões turísticas** do País. (PNT 2007-2010, p. 52)

Ao se falar do setor aéreo, no macro-programa “Logística de Transportes”, o termo região é utilizado para designar coisas específicas do setor aéreo, como por exemplo, “vôos regionais”, “empresas aéreas regionais”, “transporte aéreo regional”, “turismo e comércio regional”, “aeronaves regionais”, “infra-estrutura aeroportuária regional” e “aviação regional”. Neste mesmo macro-programa temos outro exemplo do documento designando regiões específicas, não fazendo referência às macro-regiões Brasileiras, nem às ditas regiões turísticas:

Deve ser estudada junto às empresas aéreas nacionais e **regionais** a perspectiva de criação de hubs em distintas cidades do País, evitando-se a concentração na **região de São Paulo** e possibilitando outras ofertas de conexões e transferências de vôos para uma melhor atenção aos usuários e aos destinos turísticos, além de se promover a maior integração de empresas aéreas de âmbito nacional com as **regionais**, para melhor distribuição do tráfego aéreo dentro do País. (PNT 2007-2010, p. 66 – grifo nosso)

O documento faz uma diferenciação das instâncias de atuação entre regionais e macro-regionais:

A multidisciplinariedade do setor, os impactos econômicos, sociais, ambientais, políticos e culturais gerados pelo turismo exigem um processo de planejamento e gestão que oriente, discipline e se constitua em um poderoso instrumento de aceleração do desenvolvimento nos níveis local, regional e nacional. (...) Completam esse modelo de gestão institucional e empresarial para o turismo nacional os Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo das 27 Unidades da Federação, as Instâncias Regionais e Macrorregionais de Desenvolvimento do Turismo e os municípios turísticos. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 57)

Outro exemplo dessa diferenciação das instâncias de atuação entre regionais e macro-regionais:

Integrar as esferas públicas federal, estadual, municipal, **regional** e **macrorregional** e o setor privado na construção do turismo brasileiro, promovendo a avaliação e o monitoramento do Plano Nacional de Turismo. Descentralizar a execução das ações definidas no Plano Nacional de Turismo, em alinhamento com os planos

**macrorregionais**, estaduais, **regionais** e municipais do turismo. (PNT 2007-2010, p. 60)

O termo regionalização é outro exemplo de variação do termo região e aparece por diversas vezes, como no trecho a seguir retirado do “Diagnóstico do Plano”:

A **regionalização** propõe a ampliação das ações centradas nas unidades municipais e apresenta ao País, em 2004, o Mapa da **Regionalização**, composto por 219 regiões turísticas, contemplando 3.203 municípios. Após esse trabalho, identificou-se a necessidade de mostrar ao País os produtos turísticos novos a partir das diretrizes do programa. Nesse momento, o Salão do Turismo – Roteiros do Brasil é criado pelo Ministério do Turismo como uma estratégia para impulsionar as ações da **regionalização**. A primeira edição do evento, realizada em 2005, apresentou ao País 451 roteiros turísticos, envolvendo 959 municípios em 134 regiões turísticas. (PNT 2007-2010, p. 25)

Nos trechos seguintes, retirados dos “Macro-programas Regionalização do Turismo” e “Promoção e Apoio à Comercialização”, respectivamente, o documento coloca a regionalização como referencial da base territorial do Plano:

A **regionalização** do turismo, implantada pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, propõe a estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial da **base territorial** do Plano Nacional de Turismo. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 67)

Uma estratégia que busca incentivar e apoiar a comercialização e a promoção dos diversos destinos turísticos brasileiros, congregando operadores e fornecedores dos diversos tipos de serviços turísticos é a realização do Salão do Turismo – Roteiros do Brasil, um evento que apresenta os resultados dos processos de **regionalização** e roteirização turística ao País. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 79)

Por último, uma variação muito interessante do termo região, designando um novo tipo de turismo, o turismo regional, aparece nas Metas do documento e “Macro-programa Promoção e Apoio à Comercialização”:

Propõe para o período 2007/2010 focar destinos turísticos selecionados, de modo a se constituírem em indutores do desenvolvimento do turismo regional e da roteirização turística, gerando modelos e referências para os demais destinos turísticos no Brasil, conforme o mapeamento apresentado pelo Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 47)



QUADRO 7:

Expressões retiradas dos documentos que são derivadas dos termos geográficos.		
Espaço	Território	
espaço de debates	base territorial	território brasileiro
espaço econômico e geográfico	concentrada territorialmente	território como espaço e lugar
espaço em mídia	escalas territoriais	território nacional
espaço maravilhoso	territorialidade turística	territórios (regiões turísticas)
espaços de discussão	território (país)	territórios estaduais
espaços para eventos		
desequilíbrios espaciais e sociais		
abrangência espacial		
Região		
abrangência regional	instâncias de governança regionais	região do cerrado brasileiro
aeronaves regionais	instâncias de representação regional	região nordeste
âmbito regional	instâncias macro regionais	região norte
aviação aérea regional	instâncias regionais	região receptora
aviação regional	integração de regiões	região sul
características sócio-econômicas regionais	integração regional	regiões
comércio regional	macro região Centro-Oeste	regiões brasileiras
condições regionais	macro região nordeste,	regiões com potencial turístico
desenvolvimento regional	macro região norte,	regiões de beleza conservada
desenvolvimento regional sustentável	macro região sudeste,	regiões de menor desenvolvimento
desenvolvimento turístico-regional	macro região sul,	regiões de menor nível de desenvolvimento
desigualdades regionais	macro regiões	regiões do Brasil
destinos regionais sul-americanos	macro regiões turísticas	regiões do país
diferença regional	muitas regiões do país	regiões mais pobres
diferenciações regionais	nível regional	regiões mais ricas do país
diferentes regiões	ordem regional	regiões metropolitanas
dinâmica regional	peculiaridades regionais	regiões potenciais remotas
distintas regiões	planos macro regionais	regiões turísticas
diversas regiões	potencialidades regionais	regionalidade
diversas regiões brasileiras	prioridades regionais	regionalização
diversas regiões do Brasil	programas regionais	renda regional
diversas regiões do país	programas regionais de desenvolvimento	representação regional do turismo
diversas regiões turísticas	região	representações regionais
diversidade regional	região brasileira	roteiros turísticos regionais
diversidades regionais	região central e sudeste do país	transporte aéreo regional
economias regionais	região Centro-Oeste	transporte de alcance regional
empresas aéreas regionais	região da Amazônia legal	transporte sub-regional
esfera regional e macro regional	região de Parintins	turismo regional
fluxos inter-regionais	região de São Paulo	viação aérea regional
infra-estrutura aeroportuária regional		vôos regionais

Fonte: Plantur 1992/1994; Política Nacional de Turismo 1996/1999; Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e Plano Nacional de Turismo 2007/2010

Essa ação incentiva, também, a realização de Salões Estaduais de Turismo nas diversas Unidades da Federação como forma de fortalecimento dos destinos e roteiros turísticos regionais, para sua inserção no mercado, fortalecendo o turismo regional e aumentando o fluxo de viagens intra-estaduais. (Plano Nacional de Turismo – 2007-2010, p. 79)

Em uma análise geral pode-se dizer que os três termos analisados foram bastante utilizados em todos os documentos, principalmente o termo região. Para melhor caracterizar a utilização dos termos, o quadro 7, da página anterior, apresenta uma lista de todas as formas de utilização dos termos em questão e seus derivados:

## 5. ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO: CONCEITOS GEOGRÁFICOS

O termo *espaço* é utilizado amplamente no senso comum. Geralmente, é associado a algo vago, a uma área ou a uma localização, dentre várias outras utilizações como, por exemplo, a de espaço sideral. É fato que a noção de espaço raramente (ou quase nunca) esteja ligada a algo tangível. Sua intangibilidade talvez torne mais fácil a utilização desse termo, porém, ao mesmo tempo, torna muito difícil a tarefa de defini-lo.

A própria ciência geográfica durante anos não se ateve à importância do conceito de espaço. Santos (2002) tratou o desinteresse da geografia pelo seu próprio objeto ao longo dos anos:

Resumindo, um pouco em toda parte, os geógrafos silenciam sobre o espaço. Algumas vezes silenciam também sobre o trabalho inovador de outros geógrafos e de outros espaciólogos. [...] Destemporalizando o espaço e desumanizando-o, a geografia acabou dando as costas a seu objeto e terminou sendo 'uma viúva do espaço'. (Santos, 2002, p. 118-9)

A geografia tradicional, por exemplo, não considerava o espaço um conceito-chave, deixando-o em segundo plano. De acordo com Corrêa (2001), os debates da geografia tradicional "incluíam os conceitos de paisagem, região natural e região-paisagem, assim como os de paisagem cultural, gênero de vida e diferenciação de áreas". Corrêa cita ainda dois autores da geografia tradicional que utilizaram o espaço em suas reflexões: Ratzel e Hartshorne. No entanto, o espaço vital de Ratzel demasiadamente ligado ao Estado e o entendimento de espaço como "receptáculo que apenas contém as coisas" (Corrêa, 2001) de Hartshorne, não conseguiram alcançar a amplitude deste conceito.

Da mesma forma, ainda de acordo com Corrêa, a geografia teórico-quantitativa, apesar de colocar o espaço "pela primeira vez na história do pensamento geográfico, como conceito-chave da disciplina", restringe o entendimento do conceito, ligando-o à noção de planície isotrópica e a sua representação matricial<sup>8</sup>. Isso significou para Santos (2002) que "o espaço que a

---

<sup>8</sup> De acordo com Corrêa (2001), a noção de planície isotrópica é definida a partir da idéia de homogeneidade de aspectos (geomorfologia, clima, cobertura vegetal, densidade demográfica, renda,

geografia matemática pretende reproduzir não é o espaço da sociedade em movimento e sim a fotografia de alguns de seus momentos".

Já a geografia da percepção, conforme relata Corrêa (2001), revalorizou os conceitos de paisagem e região, e também de território, adotou *lugar* como conceito-chave mais importante enquanto que o espaço adquiriu "para muitos autores, o significado de espaço vivido". O privilégio do "singular" que propõe a geografia da percepção reforça a idéia de espaço pulverizado de Santos (2002):

No final de contas permanece-se com a idéia de que a percepção diria respeito apenas ao sujeito e não mais ao objeto, que o comportamento seria estranho às determinações sociais como se a práxis individual de cada um junta às práxis individuais dos outros dessem como resultado a práxis social total. O espaço do geógrafo terminou por ser também tão fragmentado quanto espaço reificado e a geografia tornou-se ideológica, hostil ao real. (Santos, 2002, p.96)

É nesse contexto que se apresenta o espaço geográfico entendido através da visão da Geografia Crítica, mais especificamente através da visão da teoria espacial de Milton Santos. Santos propôs uma "Geografia Nova" ao perceber que inconsistências carregadas ao longo da história da ciência geográfica haviam sido evidenciadas na crise geral das ciências sociais. Para Santos (2002):

Se a geografia não foi capaz de ultrapassar esta deficiência, é porque esteve sempre muito mais preocupada com uma discussão narcísea em torno da geografia como disciplina ao invés de preocupar-se com a geografia como objeto. Sempre, e ainda hoje, se discute muito mais a geografia do que o espaço, que é o objeto da ciência geográfica. Desse modo, o esforço de conceitualização era feito, sobretudo, de fora do objeto da ciência e não de dentro. (Santos, 2002, p.18)

Neste capítulo será apresentada primeiramente a discussão sobre a noção de espaço, à luz da teoria espacial de Milton Santos. Em seguida, apresenta-se a relação espaço-território para que se possa entender a noção de território. Por último, para que se chegasse ao entendimento de região, o capítulo traz a discussão da relação espaço-território-região.

---

etc.) de uma determinada superfície onde "desenvolvem-se ações e mecanismos econômicos que levam à diferenciação do espaço". A representação matricial, por sua vez, é baseada no entendimento de que "o espaço geográfico pode assim ser representado por uma matriz e sua expressão topológica, o grafo".

## 5.1 A definição de espaço e suas diversas acepções

Como pôde ser percebido ao longo dos capítulos anteriores, o espaço geográfico é o conceito central desta dissertação. Sua definição será baseada na idéia de que o espaço geográfico é dinâmico, carregado de história e significados, e possui uma forte relação com a sociedade. Essas são noções defendidas por Milton Santos, que ao longo de vários anos de estudo sobre o espaço geográfico, o definiu sob diferentes óticas.

Nesse sentido, cabe ressaltar que para Santos (2002) o interesse dos geógrafos é captar como a sociedade escreve sua história no espaço e como o espaço influencia a sociedade a escrever sua história. "São os fatos referentes à gênese, ao funcionamento e à evolução do espaço que nos interessam em primeiro lugar" (Santos, 2002, p.147). Para melhor compreender a magnitude e importância dessa visão, é preciso, antes de qualquer coisa, definir o que seria o espaço geográfico.

O autor, em sua discussão sobre espaço, apresenta diversas faces desse conceito: o espaço como instância social, como forma e conteúdo, como fator social e como totalidade. Santos resalta a dificuldade de se definir espaço pela sua grande abrangência de objetos e significações:

...os utensílios comuns à vida doméstica, como cinzeiro, um bule, são espaço; uma estátua ou uma escultura, qualquer que seja a sua dimensão, são espaço; uma casa é espaço, como uma cidade também o é. Há o espaço de uma nação-sinônimo de território, de Estado; há o espaço terrestre, da velha definição da geografia, como crosta do nosso planeta; e há, igualmente, o espaço extraterrestre, recentemente conquistado pelo homem, e, até mesmo o espaço sideral, parcialmente um mistério. (Santos, 2002, p.150)

No entanto, o espaço de interesse dos geógrafos é o "espaço humano ou espaço social, que contém ou é contido por todos esses múltiplos de espaço" (Santos, 2002, p.151). De acordo com Santos, o espaço geográfico é a natureza modificada pelo homem através de seu trabalho. Ao desenvolver essa idéia, o autor considera que a "natureza natural", entendida como intocada por não manter contato com o homem, cede lugar a uma natureza artificial e social que está em *permanente construção*. Assim, considera essa natureza artificial e social como sinônimo de espaço humano.

A idéia de construção permanente é a chave para o entendimento do conceito de espaço proposto por Milton Santos. Para isso, é preciso entender que o espaço de agora já não é o mesmo de tempos atrás. Cada modificação sofrida é agregada ao espaço que se caracteriza como um acumulador de tempos.

É importante se ater ao fato de que o espaço geográfico está em permanente construção, mudando seu significado ao longo dos tempos, pois isso faz com que a ciência geográfica mude seu enfoque de acordo com o curso da história. Santos, ao falar sobre as alterações no espaço e na sociedade, trabalhando com a relação espaço-tempo, caracteriza bem essa mudança de enfoque da Geografia:

Quantos grupos humanos existiam, na aurora do tempo social, sobre a face da terra e tantas eram as formas de comandar o Tempo e a Natureza, isto é, tantas geografias particulares existiam. Havia milhares e milhares de geografias quando dos começos da história. Mas esse tempo passou. (Santos, 2002, p.204).

Para o autor, no tempo de agora o problema é o de saber como os grupos humanos, mudando, alterando suas relações com a natureza, mudam dessa forma a história; outro problema é o de também localizar as respectivas e múltiplas cadeias de causa e efeito. Entendendo o espaço como construção permanente, é possível caracterizá-lo como um aliado da história, capaz de abarcar juntamente novos e antigos processos. O espaço do presente possui marcas do passado.

[...] o espaço se define como um conjunto de forças representativas de relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que estão acontecendo diante dos nossos olhos e que se manifestam através de processos e funções. O espaço é, então, um verdadeiro campo de forças cuja aceleração é desigual. Daí porque a evolução espacial não se faz de forma idêntica em todos os lugares. (Santos, 2002, p.153)

Não há como pensar o espaço de forma estática. As formas do passado que estão no espaço são constantemente modificadas e impactadas por novos processos e funções. A noção que Santos apresenta sobre "campo de forças de aceleração desigual" nos dá também a idéia de que os novos processos e funções não impactam com a mesma intensidade nos diferentes lugares.

Haesbaert (2006a), ao escrever sobre a modernidade, trata sobre dos binômios 'ordem-caos' e 'permanência-mudança' em relação ao espaço, deixando

claro seu papel histórico e os constantes dualismos que surgem a partir dessa dinâmica:

"Nele são travados combates, estão cicatrizes de lutas, erguem-se monumentos ao novo tempo e através de seus signos há a realização simbólica daquilo que comumente se concebe como 'vida moderna'. Em síntese, no espaço estão os signos da permanência e da mudança, e são vividos os ritos da ordem e do caos, da disciplinarização e dos desregramentos. Seus múltiplos sentidos são vivenciados, a cada instante, nos mais diferentes lugares do planeta". (Haesbaert, 2006a, p. 81).

No espaço geográfico estão registrados fatos e conquistas históricas. Isso nos leva a entender que o passado não pode ser considerado como algo morto, estático, já que, presente nas formas espaciais, continua a influenciar os processos atuais.

A noção de espaço é assim inseparável da idéia de sistema de tempo. A cada momento da história local, regional, nacional ou mundial, a ação das diversas variáveis depende das condições do correspondente sistema temporal. (Santos, 1997, p.22)

Deve-se reconhecer a importância da estreita ligação da geografia com a história, que possui grande responsabilidade sobre a memória da sociedade, ao recuperar a origem de novos fatos, reconhecer as conquistas alcançadas e apreender as transformações ocorridas nas estruturas da sociedade. Enquanto a análise histórica permite entender a evolução da sociedade através do acúmulo de experiências e do registro dos conhecimentos alcançados, o espaço geográfico atua como importante testemunha desses acontecimentos.

Santos caracteriza o espaço como um produto histórico, afirmando que ele é testemunha de um modo de produção de um determinado momento, de um momento do mundo. Ao tratar sobre a natureza histórica dos lugares, ele insere a expressão "rugosidades", um vocábulo geomorfológico que significa as marcas deixadas pelo tempo nas estruturas, heranças de uma outra época.

As rugosidades são o espaço construído, o tempo histórico que se transformou em paisagem, incorporado ao espaço. As rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e dos trabalhos utilizados. (Santos, 2002, p.173)

Todas essas características aqui relatadas já permitem perceber o espaço não simplesmente como um palco. Primeiramente porque a noção de construção permanente revela a dinamicidade do espaço, não permitindo defini-lo como algo estático. Também porque o "acúmulo" de formas e processos incorporados pelo espaço ao longo do tempo permite entender que não é somente a atuação da sociedade que provoca reflexos no espaço, mas também o espaço provoca reflexos na atuação da sociedade. Nesse sentido, o espaço se define em diversas relações de dualidade:

[...] de um lado, ele se define pelo conjunto mas também o define; ele é simultaneamente produtor e produto; determinante e determinado; um revelador que permite ser decifrado por aqueles mesmos a quem revela; e, ao mesmo tempo em que adquire uma significação autêntica, atribui um sentido a outras coisas. (Santos, 2002, p. 163)

Em todas as acepções de espaço propostas por Milton Santos pode-se perceber a forte ligação existente entre sociedade e espaço. Moraes e Costa, em uma análise marxista, tratam a relação espaço e sociedade, apontando-o como categoria social:

(...) resta o espaço como categoria social real, o espaço-resultado, construído e em construção, o espaço real como demarcação de práticas sociais precisas, uma realidade que não prescinde, em hipótese alguma, da vitalidade histórica que lhe é imprimida por uma sociedade concreta. (Moraes e Costa, 1999, p.73)

No entanto, Oliva (2001) destaca a importância de se ter cuidado com a expressão "espaço social", argumentando que esta expressão está sujeita à empreendimentos vários e contraditórios. O autor argumenta que a expressão passa a idéia de que o espaço é anterior à sociedade e defende que o espaço seja entendido como um componente social:

Ora, um espaço produzido pela sociedade não pode, em termos lógicos, ser anterior a ela. Logo, este espaço é construído pela sociedade para seu funcionamento e, desde já, pelo menos nesse sentido, faz parte da sociedade. (Oliva, 2001, p.28).

Baseando-se nas idéias de Levy, Oliva defende também a idéia de espaço como parte da sociedade com legitimidade cognitiva, com o mesmo status que a economia e a política, ressaltando que essa idéia causa um grande estranhamento



não só nas ciências em geral, mas também na própria Geografia. De acordo com o autor:

O estranhamento vem dos próprios geógrafos habituados a missões mais modestas, como a descrição e o entendimento do espaço nele mesmo, portando como algo exterior às sociedades, mesmo que "ocupado" por elas. Mas há outros estranhamento que não são derivações consuetudinárias. Ao contrário, são bem fundados em concepções de espaço cujo perfil ontológico obriga à conclusão de que o espaço só teria poder modificador e explicativo sobre a sociedade como um determinismo, como algo externo.(Oliva, 2001, p.29).

As palavras de Oliva remetem ao problema da Geografia tradicional não entender a relação intrínseca da sociedade com o espaço, o que leva vários geógrafos à conclusões determinísticas sobre essa relação.

Tendo por base o entendimento de Oliva sobre o espaço relacionado à sociedade, é possível também compreendê-lo enquanto estrutura social. De acordo com Milton Santos, sendo uma estrutura da sociedade, pode-se dizer então que o espaço tem poder explicativo sobre ela.

De acordo com Santos, o espaço pode ser visto como estrutura social por ele ser "capaz de agir e reagir sobre as demais estruturas da sociedade e sobre esta como um todo" (2002, p.177). A partir da idéia de inércia dinâmica, esta entendida como "tanto um resultado como uma condição para os processos", Milton Santos revela que "a estrutura espacial não é passiva, mas ativa, embora sua autonomia seja relativa, como acontece às demais estruturas sociais". (2002, p.185)

O papel específico do espaço como estrutura da sociedade vem, entre outras razões, do fato de que as formas geográficas são duráveis e, por isso mesmo, pelas técnicas que elas encarnam e às quais dão corpo, isto é, pela sua própria existência, elas se vestem de uma finalidade que é originariamente ligada, em regra, ao modo de produção precedente ou a um de seus momentos. (Santos, 2002, p.186).

Dessa forma, Santos afirma que o espaço contém e é contido pelas demais instâncias – econômica, cultural-ideológica e política, e justifica afirmando que a essência do espaço é social. Isso permite entender o espaço não somente sendo "formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade".

Na verdade, sem as formas, a sociedade, através das funções e processos, não se realizaria. Daí por que o espaço contém as demais instâncias. Ele é, também, contido nelas, na medida em que os processos específicos *incluem* o espaço, seja o processo econômico, seja o processo institucional, seja o processo ideológico. [grifo do autor] (Santos, 1997, p.2).

Nas definições de espaço propostas por Santos (1997), aparecem por diversas vezes as palavras: estrutura, forma, processo e função. O autor as apresenta como categorias do método geográfico, sendo a forma “o aspecto visível de uma coisa”, “um padrão”; a função, a “tarefa ou atividade esperada de uma forma”; a estrutura, o modo que as partes se organizam e; o processo, uma “ação contínua” que age e reage sobre os conteúdos do espaço.

O autor define o espaço como uma forma durável pois não se dissolve à medida que ocorrem mudanças de processos. Esses processos ao mudarem podem tanto se adaptar às forças preexistentes quanto criar novas formas para se inserir dentro delas. (Santos, 2002, p.173)

Como as formas geográficas contêm frações do social, elas não são apenas formas, mas *formas-conteúdo*. Por isso, estão sempre mudando de significação, na medida em que o movimento social lhes atribui, a cada momento, frações diferentes do todo social. Pode-se dizer que a forma, em sua qualidade de forma-conteúdo, está sendo permanentemente alterada e que o conteúdo ganha uma nova dimensão ao encaixar-se na forma. A *ação*, que é inerente à *função*, é condizente com a forma que a contém: assim, os *processos* ganham inteira significação quando corporificados. [grifo do autor] (Santos, 1997, p.2).

De acordo com Santos, essas categorias do método geográfico são fundamentais para a compreensão da produção do espaço. É marcante em sua obra a idéia de que "o ato de produzir é igualmente o ato de produzir espaço". Produção entendida como "utilização consciente dos instrumentos de trabalho com um objetivo definido, isto é, o objetivo de alcançar um resultado pré-estabelecido". (Santos, 2002, p. 202)

O espaço sempre foi o *locus* da produção. A idéia de produção supõe a idéia de lugar. Sem produção não há espaço e vice-versa. Mas, o processo direto da produção é, mais que as outras instâncias produtivas (circulação, repartição, consumo), tributário de um pedaço determinado de território, adrede organizado por uma fração da sociedade para o exercício de uma forma particular de produção. (Santos, 1997, p.61)

Por fim, é preciso ressaltar que todas essas categorias - estrutura, forma, processo e função – são utilizadas na análise de uma totalidade, a totalidade social. A idéia de totalidade compõe um novo patamar de análise proposto por Santos. De acordo com Steinberger (2006), “tal patamar permite apreender o espaço como espaço global inserido na sociedade global. Apreender que esse corresponde ao espaço total inserido na sociedade total”.

Para Santos (2006):

A totalidade é a realidade em sua integridade[...] A totalidade é o conjunto de todas as coisas e de todos os homens, em sua realidade, isto é, em suas relações, e em seu movimento.[...] O processo histórico é um processo de complexificação. Desse modo, a totalidade se vai fazendo mais densa, mais complexa.[...] toda totalidade é incompleta, porque está sempre buscando totalizar-se (Santos, 2006, p.116, 117, 119)

Milton Santos (2002) explica que a totalidade espacial “deve ser tratada em termos de subestrutura”. No entanto lembra que “a totalidade não é uma simples soma das partes. As partes que a formam não bastam para explicá-la. Ao contrário, é a totalidade que explica as partes”(2006, p.115).

Nesse sentido, deve-se considerar em uma análise espacial todos os elementos do espaço agindo conjuntamente. São elementos do espaço, segundo Santos (1997): os homens, como fornecedores de trabalho; as firmas, enquanto produtoras de bens, serviços e idéias; as instituições, responsáveis pela elaboração de normas, ordens e legitimações; o meio-ecológico, entendido como "conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano" e; as infra-estruturas, que são o "trabalho humano materializado e geografizado", como por exemplo, construções, plantações, estradas, entre outros.

Esses elementos são "intercambiáveis e redutíveis uns aos outros", ou seja, um elemento pode, em algum momento, exercer a função que cabe ao outro ou influenciar fortemente ações de outro elemento. Além disso, esses elementos interagem, o que caracteriza uma interdependência funcional.

O estudo das interações entre os diversos elementos do espaço é um dado fundamental da análise. Na medida em que função é ação, a interação supõe interdependência funcional entre os elementos. Através de estudo das interações, recuperamos a totalidade social,

isto é, o espaço como um todo e, igualmente, a sociedade como todo. Pois cada ação não constitui um dado independente, mas um resultado do próprio processo social. (Santos, 1997, p.7).

## 5.2 A relação espaço-território

O espaço muitas vezes é tido como sinônimo de outros conceitos geográficos, como território e região. Cada um desses conceitos tem seu próprio significado e importância para a Geografia, apesar de estarem intimamente ligados ao conceito de espaço.

Um aspecto importante que deve ser entendido ao se apreender a noção de espaço, é a relação entre espaço e território. Diversas são as noções sobre o território e diversas são as polêmicas geradas por esse conceito. Há discussões sobre se o espaço é anterior ao território ou o contrário disto, há também discussões sobre o “fim dos territórios” causado pela globalização.

Milton Santos aborda a importância do conceito de território, caracterizando-o como um híbrido e deixando claro que sua definição se adapta aos interesses ao longo dos tempos:

É o uso território, e não o território em si mesmo, que faz dele o objeto da análise social. Trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida. (Santos, 2005, p.137)

Utilizando a mesma idéia de conceito híbrido, Haesbaert conceitua território em relação ao espaço:

Tendo como pano de fundo esta noção "híbrida" (e, portanto, múltipla, nunca indiferenciada) de espaço geográfico, o território pode ser concebido a partir da imbricação de múltiplas relações de poder, do poder mais material das relações econômico-políticas ao poder mais simbólico das relações de ordem mais estritamente cultural. (Haesbaert,2006b, p.78)

Ao tratar sobre o conceito de território, Santos (2002) aborda aspectos importantes, relacionando-o com o espaço:

O território é imutável em seus limites, uma linha traçada de comum acordo ou pela força. Este território não tem forçosamente a mesma extensão através da história. Mas em um dado momento ele representa um dado fixo. Ele se chama espaço logo que encarado segundo a sucessão histórica de situações de ocupação efetivas por um povo - inclusive a situação atual - como resultado da ação de um povo, o trabalho de um ou, resultado do trabalho realizado segundo as regras fundamentadas no modo de produção adotado e que o poder soberano torna em seguida coercitivas (Santos, 2002, p.233)

O autor afirma que o modo de determinação dos limites de um território se dá em comum acordo ou pela força. Percebe-se também que emerge dessa citação a chave para o entendimento da relação espaço-território: a noção de território usado, capaz de igualar o território ao espaço. *O território em si não é espaço, mas se torna espaço quando é usado pela sociedade.* A dinâmica que significa a sucessão dos momentos é que dá o espaço, o território não, é a materialização decorrente dessa dinâmica. Nesse sentido, Steinberger afirma que:

É importante observar que, nesse achado do final dos anos 1970, já estava implícita a noção de território usado, posteriormente consolidada pelo autor como sinônimo de espaço humano, espaço habitado, espaço geográfico. Como a união de sistemas de objetos e de ações, e de técnicas que indicam como o território é usado. (Steinberger, 2006, p.61)

De acordo Haesbaert (2006a):

"O território é o produto de uma relação desigual de forças, envolvendo o domínio o controle político-econômico do espaço e sua apropriação simbólica, ora conjugados e mutuamente reforçados, ora desconectados e contraditoriamente articulados. Esta relação varia muito, por exemplo, conforme as classes sociais, os grupos culturais e as escalas geográficas que estivermos analisando. Como no mundo contemporâneo vive-se concomitantemente uma multiplicidade de escalas, numa simultaneidade atroz de eventos vivenciam-se também, ao mesmo tempo, múltiplos territórios". (Haesbaert, 2006a, p.121).

Haesbaert defende, então, a existência de múltiplos territórios em diversas escalas, que são apropriados simbolicamente por grupos através da mediação de forças ou a partir de um sentimento de identidade regional.

É possível ainda utilizar as palavras de reflexão que Steinberger (2006) faz sobre a relação entre análise ambiental e territorial para definir a relação entre espaço e território. A autora recorre à diferenciação entre espaço, natureza e

território: “o espaço e a natureza são sistemas que se redefinem ao longo do tempo, enquanto o território é o meio (de vida) que se organiza, desorganiza, reorganiza diante dessas permanentes redefinições” (Steinberger, 2006, p.54). Ainda no intuito de ressaltar essa relação, baseia-se na noção de território usado, de Milton Santos.

Território, de início, está ligado a um Estado-Nação, a um país – é o seu suporte. Mas isso não quer dizer que seja estático e passivo, pois, segundo Milton Santos, ao ser utilizado pelo povo cria espaço e transforma-se na base territorial de uma formação sócio-espacial que é uma totalidade, como antes mostrado. (Steinberger, 2006, p.61)

Seguindo este raciocínio, Steinberger destaca que a dificuldade de se reconhecer a relação espaço-território está baseada na compreensão do processo de totalização, que envolve o conceito de configuração territorial.

A configuração territorial é o resultado dessa produção histórica de espaço e desse uso do território. É sua expressão material. Envolve o território e o conjunto de objetos geográficos existentes sobre ele. É a totalização perfeita, acabada e congelada em um determinado momento histórico. Difere do espaço, como totalização em movimento, que reúne essa materialidade e a vida que anima, por ser dotado de inércia dinâmica (Steinberger, 2006, p.62).

Steinberger (2006) ao falar sobre o cruzamento espaço-território, afirma que este está "inserido num processo de totalização único, uma vez que é impossível compreender um sem o outro":

(...) configuração territorial e espaço fazem parte de um processo de totalização único que se realiza por meio de frações do território usado e frações de espaço. A dificuldade em perceber a relação espaço-território está na dificuldade de reconhecer esse processo. Não existe espaço sem território nem território sem espaço. Isso não quer dizer que um venha antes e o outro depois - são simultâneos. O que os une é o processo de totalização. (Steinberger, 2006, p.62)

Uma das definições mais tradicionais de território para a Geografia é a de Raffestin (1993), que afirma que "o território é um espaço onde se projetou um trabalho, energia e informação, e que, por consequência, revela relações de poder".

Quanto à relação território/espaço, Raffestin coloca o espaço como sendo anterior ao território:

o território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa)

em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela abstração), o ator territorializa o espaço. (Raffestin, 1993, p.)

Assim, para Raffestin, o território contém o espaço e não o contrário disto. Nesse mesmo sentido, o autor defende a anterioridade do espaço em relação ao território, argumentando que o território se forma a partir dele, ou seja, quando o espaço é dominado pelo homem – o único com esta capacidade – torna-se território.

Souza (2001) concorda com a idéia acima, mas diverge de Raffestin, quando ele reduz espaço a “espaço natural”, automaticamente tornando sinônimos território e espaço social. Ele aponta como função do território ser um instrumento de exercício de poder e assim o determina como "um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder".

Ao que parece, Raffestin não explorou suficientemente o veio oferecido por uma abordagem relacional, pois não discerniu que o território não é o substrato, o espaço social em si, mas sim um campo de forças, as relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial. (Souza, 2001, p.97)

Esse autor assinala o caráter flexível do que possa ser o território. Para ele, esse conceito muitas vezes é reduzido à idéia de território nacional. Ao tratar da dissociação do território da figura do Estado, Souza diz que os territórios são construídos e desconstruídos em diversas escalas geográficas (de uma rua a territórios de organizações internacionais) e de diferentes escalas temporais (de dias a séculos). Além disso, o autor afirma que os territórios podem ter existência permanente ou periódica.

O conceito de território defendido por Souza parece se configurar como exatamente o contrário do que Milton Santos propõe. Enquanto que para Santos, o território é a materialidade, e o que o diferencia do espaço é que este último é a materialidade acrescida da vida que anima, Souza apresenta um território totalmente isento de materialidade, como um conceito puramente simbólico.

Há um equívoco também na definição de Raffestin, portanto, ao dizer que o espaço é anterior ao território. Espaço e território são conceitos simultâneos um ao outro, mas também dependentes. O território é igual a espaço quando é utilizado

pela sociedade, ao mesmo tempo em que a dinâmica do espaço é que vem definir os limites de um território.

### **5.3 A relação espaço-território-região**

Quanto à região, pode-se dizer que é um dos conceitos geográficos que tiveram seus significados mais alterados ao longo dos tempos. Todas essas alterações se deram de acordo com o contexto histórico, político, econômico e científico dos momentos em que foram elaboradas. O advento do mundo globalizado e o surgimento das redes provocaram a necessidade de se redefinir o conceito de região.

Nesse sentido, há na Geografia uma longa discussão sobre o conceito de região. São vários os conceitos apresentados pelas diversas escolas de pensamento que carregam muito claramente sua ideologia própria e poucos são os autores recentes que “ousam” conceituar região. Santos (2002) questiona a definição de região e afirma que sua noção clássica está em crise:

"Os progressos realizados no domínio dos transportes e das comunicações, a expansão de uma economia internacional que se tornou "mundializada" etc. explicam a crise da clássica noção de região. se ainda quisemos conservar a denominação, somos obrigados a dar uma nova definição a palavra".(Santos, 2002, p.40)

De acordo com Gomes (2001), a noção de região é por vezes empregada no senso comum para se referir a uma localização ou a extensão de determinado fato ou fenômeno. Outro sentido conhecido empregado à região é como unidade administrativa. Há também nas ciências em geral, segundo o autor, o entendimento dessa noção referente à “localização de um certo domínio”. Gomes, por fim, afirma que todas essas diferentes noções de região contribuem para a complexidade de sua definição na Geografia.

Sem intencionar definir região, Gomes (2001) coloca reflexões para a elaboração de um novo conceito:

De qualquer forma, se a região é um conceito que funda uma reflexão política de base territorial, se coloca em jogo comunidades de interesse identificadas a uma certa área e, finalmente, se ela é



sempre uma discussão entre os limites da autonomia face a um poder central, parece que estes elementos devem fazer parte desta nova definição em lugar de assumirmos de imediato uma solidariedade total com o senso comum que, neste caso da região, pode obscurecer um dado essencial: o fundamento político, de controle e de gestão de um território. (Gomes, 2001, p.73)

Lencioni (1999), ao relacionar o conceito de região com a geografia, destaca primeiramente sua constante utilização a partir de metáforas e apresenta região como mediadora entre o universal e o particular e, ainda, entre o global e o local.

Para a autora:

[...] a palavra 'região' assume caráter ideológico à medida que se torna referência para a construção de mistificações geográficas, sendo por isso um instrumento de manipulação política. A palavra 'região' tem, ainda, um sentido afetivo vinculado ao sentimento das pessoas de pertencerem a um determinado lugar".(Lencioni, 1999, p.198)

Já Santos (1997) deixa clara a relação de região com o conceito de espaço, definindo-a como o "locus" de determinadas funções da sociedade total em um momento dado. O autor afirma também que: "A cada momento histórico, pois, o que se convencionou a chamar de *região*, isto é, um *subespaço* do espaço nacional total, aparece com o melhor lugar para a realização de um certo número de atividades". [grifo do autor] (Santos, 1997, p.66 e 67).

"A região teria, com isso, em termos gerais, a sua configuração determinada pelos processos de relações sociais de produção, efetuados ao longo da história, assumindo assim essas partes e características do movimento geral das formas de produção e reprodução da sociedade, ou seja, da totalidade social reproduzida espacialmente". (Ribeiro & Gonçalves, 2001, p.91)

Portanto, a região pode ser considerada como um subespaço ou até mesmo uma fração do espaço. Sua noção está ligada à noção de funcionalidade, o que coloca região como um conceito importante para o planejamento estratégico, sendo muito utilizado por formuladores de políticas e planejadores de diversos setores, principalmente o turismo.

"A região se definiria, assim, como o resultado das possibilidades ligadas a uma certa presença, nela, de capitais fixos exercendo determinado papel ou determinadas funções técnicas e das condições do seu funcionamento econômico, dadas pela rede de relações acima indicadas. Pode-se dizer que há uma verdadeira

dialética entre ambos esses fatores concretos, um influenciando e modificando o outro". (Santos,1997, p. 67)

A rede de relações citada neste trecho é a "rede de relações múltiplas (políticas, econômicas, geográficas)" que é responsável pela lógica usada na instalação dos fixos existentes nas regiões.

A antiga noção de região era baseada na compreensão somente de suas relações internas, já que eram mais fáceis de serem identificadas, comprovadas e estudadas. Isso contribuiu para que as relações externas ficassem em segundo plano. Dessa forma, a antiga noção de região "desde a segunda revolução industrial e a implantação do imperialismo, já não corresponde à realidade". (Santos, 1997, p.66)

Com a globalização, a região adquiriu caráter funcional, não possuindo autonomia.

Acostumaram-nos a uma idéia de região como um subespaço longamente elaborado, uma construção estável. Mas o que faz a região não é a longevidade do edifício, mas a coerência funcional e que a distingue das outras entidades, vizinhas ou não. O fato de ter vida curta não muda a definição do recorte territorial. (Santos, 2005, p.157)

Porém, há observações sobre essa idéia que devem ser consideradas. Corrêa (2002) relaciona a região com o desenvolvimento desigual e combinado, já que está inserida na divisão nacional e internacional do trabalho e associada a relações de produção distintas. De acordo com este autor:

A região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações, ou seja, da efetivação dos mecanismos de regionalização sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais, e determinada estrutura social e seus conflitos. (Corrêa, 2002, p.45)

Por último, devemos tratar a relação região/território. Haesbaert (2006a) ao associar as noções de território e de região afirma que:

a. 'Território' tem um sentido mais amplo que região, pois envolve as múltiplas formas de apropriação do espaço, nas diversas escalas espaço-temporais (... );

- b. Região (...) deve ser vista como produto de um processo social determinado que, expresso de modo complexo no/ pelo espaço, define se também pela escala geográfica que ocorre, podendo ser, assim, um tipo de território;
- c. região pode ser uma concepção mais consistente e (e útil) quando associada a processos sociais específicos de (re)territorialização, especialmente a dinâmica de formação de regionalismos (políticos) e identidades regionais (...);
- d.(...) ao lado de ou imbricadas a regiões 'tradicionais', contínuos, com fronteiras melhor definidas e articuladas em frente ao Estado-nação, aparecem 'regiões-rede', o melhor, 'redes regionais' (...). (Haesbaert, 2006a, p.136)

Destacam-se, nas observações feitas por Haesbaert, o fato de considerar o território como mais “amplo” que a região e ao mesmo tempo admitir que a região pode ser um tipo de território. Outras observações importantes levantadas pelo autor se referem à ligação da região com processos de (re)territorialização causados pela formação de regionalismos e também à existência das regiões-rede que deixam de lado a noção de contigüidade espacial tão caras à velha noção de região.

De acordo com a argumentação Steinberger(2006), a relação entre a região e o território está baseada no fato de que enquanto o território é uma forma-conteúdo-geral, a região é uma forma-conteúdo-particular. Enquanto território se traduz como expressão da totalidade do espaço, a região se refere a uma fração.

Dessa forma, a relação espaço-território-região é fundamentada no entendimento de região tanto como fração do espaço, quanto como fração do território usado. Entendê-la enquanto fração do espaço significa entender que está relacionada ao processo, caracterizando o que seria a noção de regional por ser algo mais abstrato, enquanto que entendê-la como fração do território usado significa relacioná-la a um resultado, à região concreta em si.

ao propor que ela seja entendida como espaço da ação sobre um pedaço do território, está falando em fração do território usado. Além disso, cabe observar que as noções de lugar e função perpassam todo pensamento do autor. Para ele a região há um lugar dotado de coerência funcional o gene dia de venda divisão do trabalho. (Steinberger,2006, p.78)

regional é um desdobramento funcional da divisão do trabalho. Mais ainda, se cada lugar é uma fração do espaço total em si regional é uma fração do espaço por ser uma forma-conteúdo particular, conforme já mostrado hoje, deduz-se que o espaço regional é o responsável por definir a forma-conteúdo da região. Por outro lado,

se a região enquanto fração do território usado é um lugar e conjunto de lugares, então ela possui a singularidade da justaposição e envolve outras frações do território usado: a cidade e o campo. (Steinberger,2006, p.79)

Utilizar o termo espaço, portanto, é fácil. O que torna seu entendimento nebuloso é tentar defini-lo sem que se faça alguma associação com outras coisas. Isso porque o espaço é abstrato, não possuindo materialidade, se concretizando, então, através de outros conceitos como território e região.

## **6. A RELAÇÃO DOS CONCEITOS DE ESPAÇO, TERRITÓRIO E REGIÃO COM OS DOCUMENTOS ANALISADOS À LUZ DO TURISMO.**

O terceiro capítulo relatou todas as formas de utilização dos termos espaço, território e região nos documentos selecionados - Plano Nacional de Turismo 1992/1994, Programa Nacional de Municipalização do Turismo, Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo, Política Nacional de Turismo 1996/1999, Plano Nacional de Turismo 2003/2007, Programa de Regionalização do Turismo e Plano Nacional de Turismo 2007/2010.

Já o objetivo do quarto capítulo foi o de apresentar os termos espaço, território e região como importantes conceitos geográficos, intrinsecamente ligados, porém diferentes, através da definição de espaço como objeto de estudo da ciência geográfica e da análise das relações espaço-território e espaço-território-região.

Neste quinto capítulo, o objetivo é de se fazer primeiramente uma análise crítica sobre a utilização dos termos em questão nos documentos selecionados, a partir do entendimento desses termos enquanto conceitos geográficos. Baseando-se nessa análise crítica, será estabelecida a relação dos conceitos geográficos de espaço, território e região com a atividade turística, definindo os significados que esses conceitos têm para o Turismo.

### **6.1 Os conceitos de espaço, território e região nos documentos selecionados: análise crítica.**

O terceiro capítulo desta dissertação deixa claro que a política e os planos nacionais de turismo selecionados utilizam os termos geográficos espaço, território e região, aleatoriamente, sem nenhum compromisso com seus conceitos, assim como no senso comum. É possível constatar também que a região possui a maior lista de utilizações dentro desses documentos. Isso pode ser comprovado tanto no quadro 7 do capítulo 3, como no quadro 8 a seguir, que lista as diversas expressões derivadas dos termos em questão retirados de todos os documentos analisados.

QUADRO 8:

LISTAS DOS TERMOS UTILIZADOS POR CADA DOCUMENTO				
PLANTUR 1992/1994	PNT 1996/1999	PNT 2003/2007	PNT 2007/2010	
território nacional	abrangência espacial	espaço de debates	espaços de discussão	instâncias regionais e macro regionais
espaço econômico e geográfico	espaço em mídia	espaço maravilhoso	espaços para eventos	integração de regiões e destinos
características sócio-econômicas regionais	desequilíbrios espaciais	território brasileiro	base territorial	integração regional
condições regionais	território nacional	território nacional	concentrada territorialmente	macro região Centro-Oeste
desenvolvimento regional	abrangência regional	desenvolvimento regional	diversas escalas territoriais	macro região nordeste
desigualdades regionais	desenvolvimento regional	desigualdades regionais	escalas territoriais	macro região norte
diversas regiões	desigualdades regionais	diferença regional	parcela de seu território (país)	macro região sudeste
fluxos inter-regionais	distintas regiões	diferenciações regionais	pontos do nosso território	macro região sul
ordem regional	diversas regiões brasileiras	diferentes regiões do país	territorialidade turística	macro regiões
prioridades regionais	diversas regiões do país	diversas regiões brasileiras	território brasileiro	macro regiões turísticas
região	peculiaridades regionais	diversidade regional	território como espaço e lugar	nível regional
região receptora	potencialidades regionais	diversidades regionais	território nacional	nível regional
região sul	produtos e regiões	muitas regiões do país	territórios (regiões turísticas)	planos macro regionais e regionais do turismo
regiões brasileiras	regiões com potencial turístico	municípios e regiões	aeronaves regionais	pobreza na região
regiões de beleza conservada	regiões de menor desenvolvimento	programas regionais de desenvolvimento	âmbito regional	programas regionais
regiões de menor nível de desenvolvimento	regiões mais ricas do país	região brasileira	aviação aérea regional	região
regiões metropolitanas	transporte sub-regional	região norte	aviação regional	região central e sudeste do país
renda regional		regiões brasileiras	comércio regional	região Centro-Oeste
		regiões mais pobres	contexto da regionalização	região da Amazônia legal
		regiões potenciais remotas	desenvolvimento das regiões turísticas	região de Parintins
		regiões turísticas	desenvolvimento regional	região de São Paulo
		regiões, municípios e destinos turísticos	desenvolvimento turístico-regional	região do cerrado brasileiro
		regionalidade	desigualdades regionais	região nordeste
		regionalização	destinos regionais sul-americanos	região sul
		representações regionais	diferença regional do país	região turística organizada institucionalmente
		vãos regionais	diferenciações regionais	regiões
			diferentes regiões	regiões brasileiras
			dinâmica regional	regiões do Brasil
			diversas regiões brasileiras	regiões potenciais remotas
			diversas regiões do Brasil	regiões turísticas
			diversas regiões do país	regiões turísticas
			diversas regiões turísticas e	regionalização
			diversas regiões.	representação regional do turismo
			diversidades regionais	respectivos territórios estaduais
			economia da região	roteiros turísticos regionais
			economias regionais	todas as regiões do país
			empresas aéreas regionais	transporte aéreo regional
			esfera regional e macro regional	transporte de alcance regional
			estados da região (nordeste)	turismo regional
			infra-estrutura aeroportuária regional	viação aérea regional
			instâncias de governança regionais	vãos regionais
			instâncias de representação regional	

Fonte: Plantur 1992/1994; Política Nacional de Turismo 1996/1999; Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e Plano Nacional de Turismo 2007/2010

O Plano Nacional de Turismo (Plantur) 1992/1994 utilizou uma única vez o termo espaço referindo-se ao espaço econômico e geográfico e, apesar de não apresentar sua definição, o documento reconhece o espaço englobando diversas atividades que possuem uma dinâmica de atração, impossibilitando qualquer crítica a esta utilização. Da mesma forma, o termo território é somente utilizado nesse documento referindo-se ao tradicional entendimento de território nacional. Já o termo região possui uma maior utilização, possibilitando uma discussão mais aprofundada sobre os significados atribuídos a cada uma das expressões listadas.

Utiliza-se a região referindo-se a diferentes áreas em diversas escalas: região receptora, região sul, regiões brasileiras, regiões de beleza conservada, regiões de menor desenvolvimento e regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, utiliza-se o adjetivo regional para diversos substantivos: características sócio-econômicas regionais, condições regionais, desenvolvimento regional, desigualdades regionais, fluxos inter-regionais, ordem regional, prioridades regionais e renda regional. A utilização do termo região para escalas diferentes dentro de um mesmo discurso causa dificuldade para se diferenciar estas regiões.

A Política Nacional de Turismo (PNT) 1996/1999, como o documento anterior, utilizou o termo território ligado à noção de território nacional. No entanto, neste documento o espaço apareceu não como espaço geográfico, mas através da expressão abrangência espacial, referindo-se a áreas de atuação, e também através da expressão desequilíbrios espaciais. Neste PNT utiliza-se pela primeira vez o termo espaço metaforicamente, na expressão “espaço em mídia”.

O termo região, neste documento, é bastante utilizado nos mesmos sentidos descritos em relação ao documento anterior. Os termos diferentes que aparecem são: a abrangência regional, peculiaridades regionais, potencialidades regionais e regiões mais ricas do país. Além dessas expressões, destaca-se o transporte sub-regional, que relaciona pela primeira vez nos documentos a região com os meios de transporte.

O documento seguinte, o Plano Nacional de Turismo (PNT) 2003/2007, utiliza o termo espaço somente de forma metafórica, como espaço de debate e espaço

maravilhoso. Quanto ao termo território, não surgiu nenhuma novidade em relação à sua utilização, sendo mais uma vez negado ao território do Estado-nação.

Ao contrário de território, o termo região apresenta diferentes designações de regiões, causando uma confusão maior ainda em relação à sua escala: região norte, regiões mais pobres, regiões potenciais remotas e regiões turísticas. Sobre as novidades na utilização do adjetivo regional, destacam-se as expressões: diferenciações regionais, diferença regional, diversidade regional e representações regionais. Por último, sobre a relação do termo região com meios de transporte, o documento trata sobre vôos regionais. As novas formas de utilização da região apresentadas nesse documento podem ser justificadas pelo fato do principal programa deste plano ser o Programa de Regionalização, trazendo os termos regionalização e regionalidade.

O Plano Nacional de Turismo 2007/2010 é o documento que mais utiliza os termos território, região e espaço, no entanto, não traz muitas novidades quanto às formas de utilização. Mais uma vez o espaço é pouco utilizado, seja de forma metafórica, sob a forma de espaços de discussão, seja referindo-se a uma localização, como espaços para eventos.

Já o termo território apresenta pela primeira vez outras formas de utilização, como nas expressões base territorial, concentrada territorialmente, escalas territoriais, territorialidade turística e também território referindo-se às regiões turísticas. Este também é o primeiro plano a apresentar uma definição: a de território.

Quanto ao termo região, este apresentou uma lista ainda maior de expressões. Relacionado aos meios de transporte, as expressões utilizadas foram: aviação aérea regional, aeronaves regionais, aviação regional, infra-estrutura aeroportuária regional, empresas aéreas regionais, transporte aéreo regional, transporte de alcance regional, viação aérea regional. Houve também expressões que contribuem com a confusão relacionada às diversas escalas de tratamento: macro-região Centro-Oeste, macro-região nordeste, macro-região norte, macro-região sul, macro região sudeste, região central e sudeste do país, região Centro-Oeste, região da Amazônia legal, região de Parintins, região de São Paulo, região do



cerrado brasileiro, região nordeste e região turística. Dentre novas expressões relacionadas à região que surgiram, cabe ressaltar: âmbito regional, comércio regional, desenvolvimento turístico-regional, destinos regionais, dinâmica regional, economias regionais, esfera regional e macro regional, instâncias regionais, integração regional e turismo regional.

Analisando especificamente cada um dos termos em questão é possível constatar que o termo espaço foi o menos utilizado. No entanto, esse resultado era esperado, já que esta escolha não foi feita por este ser um dos termos mais utilizados na primeira análise dos documentos, e sim, pelo fato do espaço ser objeto de estudo da geografia. Além disso, defende-se nessa dissertação que o espaço não seja entendido como simples receptáculo, como sinônimo de área ou referente a uma localização. O espaço geográfico deve ser entendido como um conjunto de formas e objetos produzidos pela vivência da sociedade que são (re)construídos e (re)distribuídos dinamicamente. Nesse sentido, considera-se que o território e a região são desdobramentos desse conceito-mãe que é o espaço, representações concretas do espaço geográfico, que é abstrato.

Assim, quando se constata que o espaço foi utilizado uma única vez enquanto espaço econômico e geográfico, e outras vezes de forma genérica ou ligada à ideia de lacuna, sem sequer fazer menção a seu caráter geográfico, pode-se concluir que este conceito não estava sendo entendido da forma pretendida. É então que se torna possível questionar a validade da utilização dos conceitos de território e região, tendo em vista que estes são desdobramentos do espaço. De toda forma, ainda convém analisar as expressões derivadas da utilização de território e região.

O termo território foi utilizado pelos três primeiros documentos somente como território nacional. Contudo, não se pode afirmar que há alguma irregularidade na expressão, pois como já foi dito no quarto capítulo, a primeira ideia que se tem de território está ligada ao Estado. Todavia, no último PNT aparecem outras expressões derivadas do território, possibilitando uma discussão do conceito de território mais abrangente. Há o território de um país, de um estado, de uma região e de um município, como foi dito nesse documento, mas é preciso reconhecer as territorialidades existentes em um mesmo território, como no caso da territorialidade turística, citado no PNT 2007/2010.

Souza (2001) define territorialidade como “aquilo que faz de qualquer território um território”, ou seja, “relações de poder espacialmente delimitadas e operando sobre um substrato material”. De uma forma mais tênue, Raffestin (1993) afirma que a territorialidade “reflete a multidimensionalidade do ‘vivido’ territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral”.

Haesbaert (2004), apoiando-se em Sack, afirma que a territorialidade incorpora uma dimensão política e também cultural e econômica. Para o autor, a noção de territorialidade é mais ampla que território, pois enquanto este possui a necessidade de uma base material, a territorialidade pode ser a dimensão simbólica, o referencial territorial (simbólico) para a construção de um território, que não obrigatoriamente existe de forma concreta.

Cabe aqui chamar a atenção também para o fato de que há que se tomar muito cuidado com a noção de território apresentada pelo programa de regionalização e repetida no Plano Nacional de Turismo 2007/2010.

O programa assimila a noção de **território** como **espaço** e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas maneiras de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. Essa noção supõe formas de coordenação entre organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial do desenvolvimento. (PNT 2007-2010, p.67)

A noção apresentada iguala três conceitos geográficos diferentes - território, espaço e lugar. O território é o substrato do espaço e, ao mesmo tempo, essa interação explicitada na definição apresentada é que vai tornar o território um espaço, pois com a interação, o território estaria sendo usado. O espaço, como já foi dito no capítulo anterior, é o território sendo usado, e não uma simples área, um palco, como parece nesta noção do PNT 2007/2010.

Embora o conceito de lugar não tenha sido discutido nessa dissertação, cabe aqui ressaltar que este é um conceito diferente do território. O lugar é, em poucas palavras, uma fração do espaço que possui uma denominação e uma “personalidade” composta pela sociedade que ali habita; é uma porção do espaço que absorve, em tempo e proporção própria, as alterações ocorridas na sociedade global e no espaço total.

Em relação à utilização do termo região, pode-se dizer primeiramente que as expressões derivadas desse termo foram utilizadas demasiadamente, principalmente pelos dois últimos planos nacionais de turismo, o que dificultou o entendimento do que estava sendo considerado como região pelos documentos analisados. Ora se fazia referência às macro-regiões brasileiras, ora se referia às regiões turísticas, ora outras regiões eram delimitadas para que se fizesse referência a determinadas áreas.

Outro aspecto relevante a que pôde ser observado foi que tudo se tornou regional nesses documentos, causando um conflito de informações ainda maior: o comércio, os vôos, o turismo, a economia e até as aeronaves se tornaram regionais. Se o objetivo dessa utilização exagerada do termo região era de deixar claro para o leitor dos planos que seu principal instrumento era a regionalização, este foi cumprido, porém, colocou em evidência que o significado atribuído ao termo é inconsistente.

O próprio nome do programa – Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil – permite que se questione o que está sendo entendido por regionalização. Seu principal objetivo é na verdade produzir roteiros turísticos sem que se pense na funcionalidade que liga os municípios das consideradas regiões turísticas.

As regiões são definidas de acordo com a segmentação do mercado turístico, evidenciando somente municípios de grande potencialidade turística, sem lembrar que geralmente estes municípios precisam ser abastecidos por outros municípios próximos. Esse abastecimento está relacionado à idéia de apoio, já que esses outros municípios podem fornecer desde artesanatos até mão-de-obra aos municípios turísticos.

O termo região, à primeira vista, talvez tenha sido o termo utilizado de forma mais próxima de seu conceito nos documentos. Contudo, é preciso repetir que ao não se entender o conceito de espaço, e também de território, a utilização do conceito de região fica comprometida.

## **6.2 Utilização dos conceitos de espaço, território e região à luz da Literatura do Turismo**

Após análise crítica das expressões derivadas da utilização dos termos espaço, território e região na política e planos de turismo elaborados após a Constituição Federal de 1988, surgiu a necessidade de se analisar a utilização desses termos também na literatura de turismo existente. Na análise da literatura, procurou-se entender como espaço geográfico é considerado pelo turismo enquanto área do conhecimento; qual a relação que a literatura sobre turismo estabelece entre a atividade e o espaço geográfico e; se há um reconhecimento do espaço como sendo fundamental para o turismo. Em seguida foi discutido como se estabelece a relação turismo-espaço, turismo-território e turismo-região, questionando quanto à validade das expressões espaço turístico, território turístico e região turística.

Nos estudos e pesquisas relacionados ao turismo, já é possível identificar muitos autores que reconhecem a dimensão espacial do turismo. No entanto, esse reconhecimento é feito de diversas formas, utilizando diversos argumentos e também diferentes concepções de espaço, que muitas vezes não coincidem com o entendimento de espaço geográfico aqui proposto.

Nesse sentido, cabe primeiro ressaltar que a própria Organização Mundial do Turismo reconhece a relação espaço-turismo ao considerar o espaço geográfico como um dos elementos básicos da atividade turística. A OMT (2001) considera o turismo como um sistema, cujos elementos – a demanda, a oferta, o espaço geográfico e os operadores de mercado – se inter-relacionam e dinamizam.

Santana e Azevedo (2005) defendem que os conceitos de espaço e território são os principais meios de inserção da Geografia ao estudo científico do turismo. Para esses autores, a atividade turística significa uma forma de consumo e produção do espaço, refletindo-se em seus aspectos sócio-econômicos a partir de seu impacto no meio ambiente.

o primeiro [espaço] por conter todas as possibilidades de relações entre os atores (sistemas de objetos e sistemas de ações direcionados a explicação das mudanças espaciais produzidas pelo turismo), assim como as percepções desses com as paisagens dos locais visitados; e o segundo [território] por ser o principal significado do chamado fazer turismo ao possibilitar a identificação das estratégias e táticas dos atores sociais no que se refere a

interferência histórica dessa atividade no consumo do espaço, abrangendo com isso desde a explicação da existência das zonas turísticas até a evidência das redes que interligam os espaços turísticos. (Santana e Azevedo, 2005)

Já Andrade (2001) considera que a geografia possui o papel de "elemento na identificação e de caracterização" do produto turístico. A identificação e a caracterização são feitas de acordo com "a divisão política do espaço e em seus recursos naturais". O autor define o espaço geográfico como uma "bandeja dourada dos empresários":

o espaço geográfico é o elemento materializado ou de determinado potencial turístico e sua configuração física. É a bandeja dourada das oferendas que os empresários de turismo colocam à disposição dos desejos e das preferências de seus clientes e hóspedes. (Andrade, 2001, p.104)

É então que desta discussão da relação turismo-espaço geográfico, emergem expressões como "espaço turístico", "território turístico" e "região turística".

Castrogiovanni (2002) afirma a existência do espaço turístico e o relaciona com o espaço geográfico:

A presença diferenciada dos atrativos, das características particulares da planta e da infra-estrutura é que definem, em primeira instância, o espaço turístico. Portanto, o espaço turístico compõem o espaço geográfico, chega a confundisse com este, mas, tecnicamente, a fim de atender às necessidades do planejamento, o materializa se informa de recortes. Mesmo assim o planejador não pode perder a condução do todo, que é o espaço geográfico. (Castrogiovanni, 2002, p.65)

Este mesmo autor afirma que o espaço turístico pode ser analisado sob diferentes orientações, "Como o espaço do emissor/lugar onde vive o turista, o espaço do receptor/lugar que o turista busca e o espaço intermediário, ou seja, o entre-espaço ou o entre-lugar turístico".

Rodrigues (2001) é outra autora que faz uso constante da expressão espaço turístico, reconhecendo a dificuldade de se defini-lo. Para a autora não se pode definir o espaço turístico por fronteiras euclidianas, mas afirma que "não se pode negar a concretude do espaço turístico expressa pelo seu território, que, todavia , não representa a totalidade espacial". De acordo com Rodrigues:

Sumariamente os elementos básicos do espaço turístico são: oferta turística, demanda, serviços, transportes, infra-estrutura, poder de decisão e de informação, sistema de promoção e de comercialização. É evidente que esses elementos se encontram em ação e interação recíprocas, não podendo ser compreendidos separadamente. (Rodrigues, 2001, p.45)

Cruz (2001) coloca o espaço geográfico como principal objeto de consumo do turismo e o caracteriza como a gênese dos territórios turísticos.

Via de regra, porém, o território turístico não se resume a esse conjunto de elementos. Há, ainda, em sua composição, outros objetos não condicionados ao uso turístico do espaço bem como outros tipos de relações, ditados não pelo uso efêmero do lugar - típico do turismo - mas permeadas pela cotidianidade de quem vive nesse lugar: os residentes. (Cruz, 2001, P.13)

Segundo a autora, o conjunto de elementos a que se refere a citação é dado pela soma dos "objetos turísticos" (meios de hospedagem, equipamento de restauração e de prestação de serviços e infra-estrutura de lazer) e dos "objetos-suporte" (saneamento básico, energia, telefonia e acesso).

No entanto Cruz (2007) apresenta uma ressalva sobre a expressão "território turístico":

O uso turístico do espaço leva à formação do que temos chamado habitualmente de "território turístico", quer dizer, porções do espaço geográfico em que a participação do turismo na produção do espaço foi e ainda é determinante. O uso das áreas se fez necessário porque, teoricamente, não há território que seja adjetivamente turístico. O que existe, de fato, são "usos turísticos do território", ou seja, porções do espaço apropriadas por diferentes fins, incluindo-se e destacando-se a atividade do turismo. (Cruz, 2007, p.11)

De acordo com Knafou (2001) há diferentes tipos de territorialidades que se confrontam em "Lugares turísticos": a territorialidade dos nômades e dos sedentários. Knafou fala que a ligação com o lugar recoloca a discussão da ideologia do enraizamento:

a que se encontra uma forma moderna de conflito de territorialidade entre 'nômades' e 'sedentários', salvo que, nas sociedades contemporâneas, os 'nômades' também possuem práticas sedentárias e os 'sedentários' práticas nômades. O turista é aquele que faz lembrar a sedentário que ele foi nômade um é quem, aliás, em outros momentos ele também é nômade. (Knafou, 2001, p.64)

Knafou enumera as três fontes de turistificação dos lugares e dos espaços - os turistas, o mercado e os planejadores e promotores "Territoriais" - em seguida ressalta que "ignorá-los ou se esquecer de uma em três, expõe-nos a erros estratégicos e a decepções". Por fim, o autor descreve os três tipos de relação entre turismo e território: há territórios sem turismo, apesar de que atualmente os turistas possam ir a praticamente todos os lugares; há turismo sem território, ou seja, aquele turismo que procede da iniciativa de operadoras e que é feito em "lugares de passagem"; e territórios turísticos, que são territórios produzidos pelos turistas e retomados por operadores e planejadores.

Já Boullon (2002) elaborou uma teoria do espaço turístico. Em sua definição de espaço, o autor o relaciona com a crosta terrestre e reconhece o espaço como um fluido, reconhecendo sua intangibilidade. No entanto, apresenta dois modos de apreciação do espaço: a partir do tamanho dos objetos e a partir das distâncias que os separam. Vai além: tipifica o espaço em espaço plano, espaço volumétrico e espaço tempo, sendo esta última relação definida pelo "tempo que um observador demora para percorrer o espaço".

Apesar de Boullón definir espaço como algo estritamente físico, ele não deixa de explicar o que seriam os espaços social e político, ao afirmar que "não passam de partes de um território limitado por entornos que implicam situações teóricas similares". O espaço social e o espaço político para Boullón são determinados a partir de sua representação, buscando definir em qual área de um mapa acontecem determinados fatos sociais ou políticos.

Boullón apresenta mais uma tipificação do espaço, que segundo o autor é importante em termos de planejamento: espaço real, espaço potencial, espaço cultural, espaço natural adaptado, espaço artificial, espaço natural virgem e espaço vital. Por fim, define o que seria o espaço turístico:

O espaço turístico é conseqüência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos que, não devemos esquecer, são a matéria-prima do turismo. Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infra-estrutura turísticas, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país. (Boullón, 2002, p.79)

Em sua definição de espaço turístico, Boullón vai além e afirma não existirem regiões turísticas, conforme explicado no trecho a seguir:

Visto que o espaço turístico é entrecortado, não se pode recorrer a técnicas de regionalização para proceder a sua delimitação porque, de acordo com elas, seria preciso abranger toda superfície do país ou da região em estudo, e caso isso fosse feito, grandes superfícies que não são turísticas figurariam como turísticas, cometendo-se um erro. Isso significa que regiões turísticas não existem. (Boullón, 2002, p.79)

Fica claro então que o entendimento tanto de espaço, quanto de região não coincide com a definição proposta nesta dissertação. Beni (2001) utiliza as palavras de Boullón para definir o que seriam os tipos de espaço existentes, dentre eles o espaço turístico, e faz uma observação em relação ao espaço turístico:

quando os técnicos trabalham na determinação do espaço turístico, o que fazem é delimitar, sobre um mapa ou em projeções computadorizadas, o que constitui a melhor forma de representar o espaço físico de que se pode valer planejador. (Beni, 2001, p.57)

Yázigi (2001), por sua vez, define o que seria uma região turística, além de definir a existência de três tipos de regiões turísticas, a saber: os âmbitos espaciais considerados a priori, onde exista o turismo; as regiões homogêneas e; as além das administrativas consideradas regiões turísticas. Para o autor:

a região turística corresponde a uma área com certa densidade de frequência, serviços e equipamentos turísticos e com uma imagem que lhe caracteriza. Às vezes se confunde ou se identifica com um conjunto natural, em cujo interior se circunscreve, como nos núcleos urbanos ou focos de frequência turística litorâneos, localizados em diversos municípios limítrofes pertencentes ao um mesmo conjunto geográfico. (Yázigi, 2001, p.33-4)

A partir das definições apresentadas no quarto capítulo desta dissertação, pode-se afirmar que a relação espaço-turismo é explicada ao se entender o turismo como parte integrante da dinâmica espacial. Dentro dessa idéia proposta por Milton Santos de forma, processo e função relacionada ao espaço, pode-se dizer que o turismo consome as formas existentes no espaço ao atribuir-lhes novas frações do todo social, redefinindo seu conteúdo, dando-lhes novas funções através de novos processos. Assim, o turismo, como tema contemporâneo, aparece para geografia muitas vezes como causa de diversas alterações no espaço, interessando aos geógrafos entender os efeitos dessas alterações.



O interesse dos geógrafos pelo turismo, então, se dá pelo fato do mesmo ser um modo da sociedade consumir o espaço, escrevendo nele sua história, e também de produzi-lo já que, conforme afirmado anteriormente, o espaço é produtor e produto. Também é observada pelos geógrafos a maneira que o espaço absorve as atividades turísticas, considerando que o turismo se insere em uma dinâmica espacial já existente.

Dessa forma, quando o turismo é implantado, ele se utiliza das formas e objetos geográficos, sejam eles naturais ou artificiais, já existentes, anteriormente produzidos pela atuação da sociedade. O entendimento do espaço como construção permanente vai de encontro com a idéia de que o turismo se utiliza das formas herdadas do passado.

Isso caracteriza então o espaço geográfico enquanto essência do turismo, tendo em vista que a atividade surge da dinâmica espacial, fazendo uso de objetos e formas geográficas já existentes no território e também criando novas formas e objetos. É nesse sentido que os autores caracterizam a atividade turística tanto como produtora quanto consumidora de espaço.

Baseando-se na noção de território e na relação espaço-território, que iguala espaço ao território usado, ao se relacionar turismo com território, pode-se afirmar que o turismo é um uso do território. O turismo é um modo que determinada parcela da sociedade utiliza as formas existentes em um determinado território, de forma a produzir espaço. Logo, a política pública de turismo destinada a determinado território é que vai dizer como se dará o modo de sua apropriação.

O turismo é uma atividade capaz de induzir a dinâmica do espaço, porém ele é incapaz de fazer isso sozinho. É uma atividade altamente dependente de outras atividades, já que não pode sozinho atribuir significados e funções próprias a todas às formas existentes.

Nesse sentido, pode-se afirmar que o termo "espaço turístico" é equivocado pois o espaço, assim como a sociedade, é uma totalidade. Essa totalidade pode certamente ser dividida em partes ou frações, mas dificilmente em alguma fração do espaço as funções ligadas às formas ali existentes são exclusivamente "Turísticas". Não há como ignorar as outras produções existentes em um espaço. O espaço deve

ser analisado como um todo: "Somente através do movimento do conjunto, isto é, do todo, ou do contexto, é que podemos corretamente valorizar cada parte e analisá-la, para, em seguida, reconhecer concretamente esse todo" (Santos, 1997, p.11).

É utilizando as palavras de Boullón, ao definir o conceito de região, que reafirmamos a impossibilidade de se existir um espaço turístico e um território turístico.

Ao observar nos como se manifestam fisicamente outros setores, vemos que em nenhum caso a especialização em algum tipo de atividade produtiva tem como resultado a ocupação absoluta de um território por essa atividade. Nem às áreas agrícolas, que abrange em grandes extensões de terra aptas para esse fim, são absolutamente homogêneas, porque entre as partes férteis intercalam onze pequenas indústrias, algumas manchas de terra árida e outras partes destinadas à pecuária ou a granjas. (Boullón, 2002, p. 69-70)

Essa mesma idéia pode ser então aplicada ao território, tornando possível afirmar que da mesma forma que não existe um espaço turístico, não existe também o território turístico. Isso porque o território, assim como o espaço, é uma totalidade. Ao sugerir a existência de formas-conteúdo gerais e formas-conteúdo particulares, Steinberger (2006), caracteriza o território como uma totalidade:

Tal inferência reforça a idéia de que territorial e ambiental não são frações do espaço e, tanto, são noções mais abrangentes que podem ser entendidas como: expressões espaciais maiores da totalidade do espaço porque formas-conteúdo gerais, e isto é, expressões do conjunto de objetos geográficos. (Steinberger, 2006, p.44)

A mesma autora afirma também a existência de frações do território, assim como as frações do espaço e considera que se pode falar de espaço regional, espaço urbano e espaço rural por estes serem frações do espaço, enquanto que a região, a cidade e o campo são frações do território. No entanto, essa definição de frações do espaço e frações do território não se aplica à atividade turística de forma a se criar um espaço turístico e um território turístico, pois, como já foi dito, o turismo não se configura como único conteúdo de uma fração do espaço ou de uma fração do território.

A região é um conceito muito utilizado por planejadores de uma forma geral. No entanto, seu significado está ligado não a uma simples delimitação de áreas, mas à definição de territórios cujos objetos e formas estejam ligados a partir de uma relação de funcionalidade ou a questões de identidade.

As regiões propostas por planejadores do turismo geralmente são baseadas em similaridades físicas dos diversos lugares que as compõem. Assimilar dessa forma o conceito de região significa perder em grande parte seu significado, já que o agrupamento dos territórios não é definido a partir da idéia de funcionalidade ou identidade. Esses “agrupamentos” devem seguir uma dessas duas noções, mesmo que certos territórios não sejam diretamente ligados ao turismo.

Relacionam-se assim territórios que podem isoladamente produzir o artesanato ou possuir um tipo de atrativo enquanto outro lugar possui um atrativo diferente, abastecer a cidade de alimentos específicos ou até mesmo servir simplesmente como dormitório. Dessa forma, a região é pensada a partir da complementaridade.

Dentre os documentos analisados, foi utilizada a expressão região turística. Foi visto que esta expressão é também utilizada pela literatura de turismo, apesar de alguns autores como Boullón e Beni não admitirem sua existência.

Ao contrário da idéia ligada às expressões espaço turístico e território turístico, pode-se dizer que existem sim regiões turísticas. Considerando a região como uma fração do território que ganha conteúdo por ser também uma fração do espaço, é possível considerar que esta seja definida de acordo com uma funcionalidade turística.

Apesar de muitas vezes se associar a idéia de homogeneidade à noção de região, é possível admitir que existam outras atividades dentro de uma região petrolífera, ou que existam manchas de outro tipo de vegetação dentro de uma região do Cerrado. A idéia de região não está ligada às noções de exclusividade e homogeneidade, sendo possível definir regiões a partir da aglomeração de territórios que possuem certa relação de “dependência” entre si. Logo, uma região turística não é uma simples união de municípios ou pontos turísticos que possuem os mesmos

tipos de atrativos. A região turística engloba tanto os municípios ditos turísticos como também os municípios que desempenharão a função de abastecer e apoiar o turismo nesses municípios.

A partir da análise das relações turismo-espço geográfico, turismo-território e turismo-região, à luz da literatura de turismo, bem como nos documentos de planejamento existentes, os conceitos de espaço, território e região aparecem, na maioria das vezes, de forma confusa na literatura do turismo. Sendo assim, é possível considerar que a confusão sobre os conceitos geográficos nos documentos de planejamento do turismo selecionados como um reflexo do que ocorre no turismo enquanto disciplina acadêmica.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS: O QUE MUDARIA?

Após analisar a história do turismo no século XX, percebe-se que o turismo se modificou de acordo com o momento da economia vigente. Seu desenvolvimento está profundamente ligado ao desempenho da economia, trazendo uma instabilidade maior do que a de outras atividades econômicas, por depender também da estabilidade de outros setores, como os transportes, serviços, entre outros. A sazonalidade e a instabilidade são características da atividade turística que deixam claro o quão pode ser danoso encará-la como principal atividade econômica de um município.

Deve-se rejeitar a postura de panacéia do turismo, que coloca a atividade como solução de muitos problemas econômicos, sociais, políticos e territoriais. A verdade é que o turismo, assim como qualquer outra atividade econômica, gera impactos negativos. Até mesmo o Ecoturismo, que é apontado como aliado do desenvolvimento sustentável, não passa de mais um segmento da atividade turística, que também gera impactos.

O turismo, sobretudo, tem impactos significativos no território, por condicionar seu ordenamento e reordenamento. É então que se percebe a necessidade de um planejamento para o setor, pois assim serão dados direcionamentos para o ordenamento do território. Logo, esse planejamento deve ser norteado por uma política de turismo a ser conduzida ou coordenada pelo setor público. Apesar de existirem defensores da idéia de que o setor público não deve interferir na economia, como pode ser vista ao longo da história, nesta dissertação se defende a idéia do setor público como mediador de interesses.

É o setor público que, intrinsecamente, possui uma maior representatividade, em se tratando da população como um todo, e também imparcialidade, por teoricamente não possuir interesses próprios. Suas ações sobre o turismo são norteadoras da atividade no que tange à legislação, à regulamentação, à infraestrutura básica, aos incentivos fiscais e financiamentos e também a elaboração de políticas públicas para o setor.

Steinberger (2006), ao classificar as políticas públicas em sociais, setoriais e econômicas, propõe um novo grupo de políticas, as políticas públicas espaciais, que possuem como elo e fundamento teórico o espaço geográfico. Essas políticas públicas espaciais seriam as políticas de cunho territorial, ambiental, regional, urbano e rural. No entanto, apesar do grande envolvimento do turismo com o espaço geográfico, como já foi discutido ao longo da dissertação, se considera que as políticas de turismo não são políticas públicas espaciais, e sim setoriais. Contudo, isso não isenta os planejadores de turismo da obrigação de um entendimento do espaço geográfico como essência da atividade turística. O turismo não está isento de uma dimensão espacial. E mais, quando se trata de um planejamento referente ao território nacional, não há como ignorar essa dimensão.

É importante ressaltar que a política elaborada para esse setor deve ser uma política pública, já que na atividade turística estão envolvidos diversos atores, da comunidade local ao grande empresário. Cabe ao setor público o papel de organizar e regular a atividade turística, já que os interesses e poderes de cada ator envolvido aos poucos se evidenciam com o crescimento do setor.

Baseando-se nos seis conjuntos-chave de atores<sup>9</sup> envolvidos no turismo sustentável enumerados por Swarbrooke (2000), podemos dizer que dentre eles há dois que comumente são esquecidos no planejamento do turismo: a mídia e o próprio turista. Até mesmo a comunidade local é mais lembrada nesses planejamentos, embora sua participação seja mais efetiva em uma escala local. É possível perceber então que muito se faz em nome dos turistas, não deixando claro como foram captadas suas opiniões e muito se subestima o poder da mídia, que ao mesmo tempo em que pode promover o turismo, pode arrasá-lo também.

O planejamento do turismo feito através da elaboração de uma política deve compreender a verdadeira noção de “público”. Essa noção pode ser apreendida através de um conceito básico da economia: o conceito de bem público. O bem público é caracterizado como um bem não excludente e não rival, ou seja, é um bem cujo acesso é ilimitado, impossibilitando a privação de indivíduos em seu consumo, e o acesso de uma pessoa não impede que outra acesse também.

---

<sup>9</sup> A saber: o setor público; a indústria do turismo, que aqui denominaremos setor privado para não entrar na discussão da existência da “indústria sem chaminés”, o setor voluntário, a comunidade local, a mídia e o turista.

É nesse sentido que se reforça a idéia de que uma política de turismo efetivamente pública considera todos os atores envolvidos e não priva nenhum desses atores das responsabilidades e dos benefícios gerados por essa política. Para que esse ideal seja alcançado, a política deve ser elaborada conjuntamente por esses atores, o que deixa o setor público como coordenador da elaboração.

A reconstrução histórica do turismo em termos institucionais no Brasil permite notar que a preocupação dos sucessivos governos federais se desenrolou de acordo com o contexto histórico e com as necessidades que foram aparecendo. A exemplo dessas ações nota-se que quando aumentou o número da entrada de estrangeiros no país foi promulgado um decreto que dispunha sobre esse assunto, em seguida houve um decreto que tratava da venda de passagens; depois com a abertura de agências de viagens no país, logo se publicou a normatização sobre agências de viagens; a medida que o turismo foi ganhando importância aos olhos do Estado, foram mudando os órgãos que tinham como competência sua organização; falou-se em ecoturismo quando estava na moda o ambientalismo; entre outras coisas.

Foi falado também sobre a elaboração de uma política nacional de turismo, em 1960, quando da definição das competências da extinta Combratur. No entanto, talvez porque o turismo não despertasse tanto interesse ainda, até a década de 1990 não foi publicado nenhum documento que traduzisse os discursos das políticas públicas para o setor. Houve rascunhos de políticas e planos, contudo estes não foram publicados e divulgados. É a partir da década de 1990 que começam a aparecer documentos, entre os quais políticas, planos e programas, referentes ao planejamento do setor. Esse surgimento coincidiu com o período de maior expansão do turismo, daí justifica-se o interesse do Estado nesse setor, que no auge do neoliberalismo se preocupa em elaborar diretrizes para um melhor aproveitamento do turismo como atividade econômica.

Dentre os documentos de turismo selecionados para análise nessa pesquisa, foram dois os que expressaram claramente o pensamento neoliberal: o Plantur 1992/1994 e a Política Nacional de Turismo 1996/1999. A elaboração desses documentos foi feita exclusivamente pelo setor público e deixa claro o pensamento neoliberal ao afirmar que o papel do governo federal é o de dar diretrizes para o desenvolvimento do turismo, sem que se assumam responsabilidades de ação. Os

outros dois documentos analisados, o PNT 2003/2007 e o PNT 2007/2010, foram elaborados em um momento de discussão de um "novo" papel do Estado. Isso aparece refletido nos documentos que foram elaborados através de uma maior participação de atores envolvidos, através da defesa da denominada "gestão descentralizada". De fato, há que se reconhecer o grande avanço em relação a participação de outros atores na elaboração de políticas, mas, como já foi dito, é preciso se pensar em alguma forma de captar melhor o pensamento dos turistas e de deixar clara a grande responsabilidade da mídia na divulgação do turismo.

Cabe lembrar que um planejamento nacional do turismo deve considerar a dimensão espacial dessa atividade. É difícil se conceber um planejamento de turismo para um país sem se utilizar as noções de território e espaço e sem utilizar as regiões. Logo, foi proposto nessa dissertação que a dimensão espacial fosse apreendida a partir da análise de como os documentos se apropriam dos termos espaço, território e região. Essa análise, realizada no quarto capítulo, permitiu constatar que a utilização desses termos se dá sem um maior comprometimento com seus conceitos.

Esses conceitos foram definidos no quinto capítulo, que mostrou também a intrínseca relação espaço-território-região. Em seguida, o sexto capítulo significou uma espécie de cruzamento entre os dois capítulos anteriores. E foi além: mostrou que a inconsistência teórica existente nos documentos de planejamento do turismo e são um reflexo da grande confusão conceitual da literatura de turismo.

O saber produzido pelo turismo está muito ligado às necessidades surgidas ao longo de seu desenvolvimento e também a pesquisas e características relacionadas às necessidades mercadológicas. Dessa forma, o saber do turismo vem sendo construído muito mais para se comprovar sua eficiência econômica do que para consolidá-lo enquanto área de conhecimento. Moesch (2002) trata desse caráter do turismo, afirmando que o saber turístico é um fazer-saber:

A produção do saber turístico de modo geral, e de modo específico no Brasil, tem se constituído num conjunto de iniciativas, prioritariamente, do setor privado/empresarial e menos da academia, sejam universidades e/ou faculdades, públicas ou privadas. O saber turístico assim produzido é reduzido às informações e sistemáticas sobre o setor produtivo. Este contexto permite o delinear a hipótese



de que o saber turístico é um fazer-saber, não existindo um saber além daquele que resulta de um fazer-saber. ( Moesch, 2002, p.13)

É então que se pode questionar: o que mudaria nesses planos, políticas e programas ao se utilizar esses conceitos corretamente?

A resposta ao questionamento está fundamentada no entendimento do espaço como um produto histórico, como algo dinâmico e indissociável da sociedade. Ao se pensar em espaço, deve-se reconhecer a arena onde diversos atores contracenam, num constante e infundável movimento, capaz de escrever a história.

A teoria espacial de Milton Santos ao considerar o espaço dinâmico, admite que esta dinâmica é mantida pelas ações da sociedade, pela ação de diversos atores que compõem a sociedade. Ao considerar o turismo como parte dessa dinâmica espacial, entendê-lo como objeto de uma política efetivamente pública fica mais óbvio, já que a atuação dos diversos atores envolvidos fica evidenciada.

Entender o turismo como parte da dinâmica espacial, que significa um uso do território, permite também concluir que existem outros usos desse mesmo território além do uso turístico. Assim, torna-se necessário que a elaboração dessas políticas seja feita em consonância com outras políticas existentes, sejam elas as referidas políticas públicas espaciais de Steinberger (2006), sejam elas outras políticas territoriais e econômicas. Essa idéia também pode ser defendida ao se recordar que o turismo é completamente dependente de outras atividades e setores. Como planejar a atividade turística sem pensar na sua relação com a cidade, o meio ambiente, o campo, os transportes, a economia e com os mais variados serviços?

Outro ponto importante que a teoria espacial de Milton Santos permite elucidar é que o planejamento do turismo deve ser feito primeiramente em escala nacional. Deve-se primeiro planejar ações referentes à totalidade do território nacional para que as políticas referentes às suas frações não deixem de estar relacionadas com o todo.

Dentro desta mesma idéia de totalidade do território e também de totalidade do espaço, cabe mais uma vez afirmar a importância de se considerar a não existência do espaço turístico e do território turístico. Pode parecer um simples

preciosismo negar a existência dessas expressões, mas isso significa um importante reconhecimento para que se possa compreender o espaço geográfico enquanto essência do turismo. Essa negação significa reconhecer que o turismo não é externo ao espaço, conforme afirma Nicolas (2001): "no podemos pensar que el turismo es un factor externo, una actividad exógena al espacio y a la sociedad, sino un factor constitutivo de las sociedades actuales".

## **7.1 Últimas Considerações**

Retomando a questão de pesquisa desta dissertação, que procura saber como o espaço geográfico se insere no planejamento do turismo, é possível afirmar que isso foi respondido primeiramente na análise dos quatro documentos selecionados e posteriormente ao se definir o que mudaria nesses documentos com um melhor entendimento de espaço geográfico. O espaço, cuja inserção nos documentos de planejamento do turismo vem concorrendo de forma vazia (já que estes o utilizam como simples termo do senso comum), quando entendido enquanto conceito geográfico possibilita a efetivação de uma verdadeira política pública de turismo.

Isso também comprova a hipótese de pesquisa, que afirma que o uso inadequado dos conceitos geográficos em questão (espaço, território e região) dificulta o entendimento do turismo enquanto objeto de política pública. Ainda sobre a hipótese, também foi comprovado que a falta de um conhecimento teórico acerca do Turismo e de outras áreas de conhecimento, constatado nesta dissertação, impedem um avanço na construção teórica do Turismo.

Essas constatações foram comprovadas através do cumprimento de todos os objetivos propostos inicialmente por essa dissertação, tanto objetivo geral, como os objetivos específicos. O cumprimento desses objetivos possibilitou que se apresentassem produtos parciais como: a história do turismo no século XX no Brasil e no mundo, a reconstrução histórica dos passos da intervenção do governo federal no turismo, a análise detalhada dos quatro documentos de políticas e planos de turismo existentes e a discussão das relações turismo-espaço, turismo-território e turismo-região.

Cabe destacar a possibilidade de expansão dessa pesquisa ao incluir outros conceitos geográficos no rol de temas analisados, como o lugar, a paisagem e a cidade. Outra forma de expansão seria incluir na lista de documentos a serem analisados os documentos referentes a programas e subprogramas relacionados ao planejamento do turismo.

Considera-se também como um desdobramento dessa pesquisa o questionamento de como esses documentos referentes a planos e políticas de turismo selecionados se relacionam com outras políticas setoriais e econômicas e também com as políticas públicas espaciais.

Por fim, essa dissertação possibilita também desenvolver a idéia do turismo como um novo eixo da geografia econômica e também como motivador de um repensar geopolítico. A geografia econômica, que nos anos de 1950 se ocupava do estudo meramente locacional das atividades, está diante da necessidade de mudar seu foco diante da perda de importância das variáveis distância e tempo. É então que o turismo desponta, no contexto do novo paradigma de acumulação flexível, como uma das atividades econômicas que melhor expressa a compressão de espaço-tempo.

A geopolítica também se apresenta hoje sob um novo paradigma, calcado em novas definições de poder, Estado e território, já que as relações entre diferentes territórios estão cada vez mais internacionalizadas e estão sendo mediadas pela política e pela economia. Nesse sentido, o turismo motiva um novo repensar geopolítico ao questionar quais são as relações de poder existentes entre os atores de determinado território onde atua.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALMEIDA, M. G. (Org.). *Paradigmas do Turismo*. 1. ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2003. 176 p.
- ALVAREZ, José Diaz.- *Geografía del Turismo*. Madrid, Editorial Síntesis.1989.
- ANDRADE, José V. de. *Turismo: Fundamentos e dimensões*. São Paulo: Editora Ática, 2001
- ARARIPE, Luiz de Alencar. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demétrio(org). *A história das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.
- BENI, Mário Carlos. *Globalização do turismo*. São Paulo: Aleph, 2003.
- BENI, Mário Carlos. *Análise Estrutural do Turismo*. Ed. Senac, São Paulo, 2001.
- BENI, Mário Carlos. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006.
- BOITEUX, Bayard do Coutto. Panorama da legislação turística brasileira. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TURISMO. Coletânea turística 2004. Rio de Janeiro: CNC, CONSELHO DE TURISMO, 2004.
- BOITEUX, Bayard do Coutto. Panorama da legislação turística brasileira. In: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TURISMO. Coletânea turística 2004. Rio de Janeiro: CNC, CONSELHO DE TURISMO, 2004.
- BOITEUX, Bayard. *Legislação de Turismo: tópicos de direito aplicados ao turismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 2ª ed.
- BOITEUX, Bayard. *Legislação de Turismo: tópicos de direito aplicados ao turismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. 2ª ed.
- BOULLON, Roberto C.- *Planejamento do Espaço Turístico*. Bauru, EDUSC. 2002.
- CASTROGIONANNI, Antonio Carlos. Existe uma geografia do turismo? In: Gastal, Susana (org). *Turismo: investigação e crítica*. São Paulo: Contexto, 2002.
- CORRÊA, Roberto L. "Espaço: um conceito-chave da Geografia". In: CASTRO, Iná Elias de et ali, *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001. 3ª ed., pp. 15-48

- CORRÊA, Roberto L. Região e organização espacial. São Paulo: Ed. Ática, 2002.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. *Política de turismo e território*. São Paulo: Contexto, 2001.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Geografias do Turismo: de lugares a pseudo-lugares. São Paulo: Roca, 2007.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas Públicas de Turismo no Brasil: significado, importância, interfaces com outras políticas setoriais. In: Souza, Maria José de. *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- FERREIRA, Ignez Costa. *A visão geográfica do espaço do homem*. Brasília, 2002, mimeo.
- GALLERO, Alvaro Lopes. El impacto de la globalización sobre el turismo. In: Adyr B. Rodrigues (ed.), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 3ª ed.
- GEIGER, Pedro P. Turismo e espacialidade. In: Adyr B. Rodrigues (ed.), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 3ª ed.
- GOMES, Paulo Cesar C. O conceito de região e sua discussão. In: Iná Elias de Castro et ali, *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001. 3ªEd., pp. 49-76
- HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre redes e aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias de et ali, *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001. 3ª ed., pp. 165-206
- HAESBAERT, Rogério. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*. Porto Alegre, Setembro de 2004 in: <http://www6.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf> ou <http://tercud.ulusofoana.pt/GeoForum/Ficheiros/23GeoForum.pdf>
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b
- HAESBAERT, Rogério. *Territórios alternativos*. São Paulo: Contexto, 2006a
- HALL, Colin Michael. *Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos*. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo, Ed. Loyola, 2003.
- HARVEY, David. *Justice, nature and the geography of difference*. Massachusetts; Blackwell Publishers, 1997.
- KNAFOU, R. (2001). "Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo". In: Adyr B. Rodrigues (ed.), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 3ª ed
- LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- MENDOZA, Josefina et alii (org). *El pensamiento geográfico*. Madrid: Alianza Territorial, 1982.
- MESQUITA, Zilá. *Espaço, Território e Lugar: estas palavras ciganas...* . Porto Alegre: Revista Educação Subjetividade e Poder, n. 5, vol. 5, julho/1998, pp.64-75
- MOESCH, Marutschka. *A produção do saber turístico*. São Paulo: Contexto, 2002.
- MOLINA, Sérgio. *O Pós-Turismo*. São Paulo: Aleph, 2003.
- MORAES, A. C. R. & COSTA, W. M. da. *Geografia Crítica: a valorização do espaço*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1999. 4ª EDIÇÃO
- NICOLAS, Hiernaux. Elementos para un análisis sociogeográfico del turismo. In: Adyr B. Rodrigues (ed.), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 3ª ed.
- OLIVA, Jaime Tadeu. O espaço geográfico como componente social. In: AGB. *Paradigmas da geografia: parte II*. São Paulo: Revista Terra Livre, 2001.
- OLIVEIRA, Antonio Pereira. *Turismo e desenvolvimento : planejamento e organizacao*. 4. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. *Introdução ao turismo*. São Paulo: Roca, 2001. pp. 35-49, 201-260
- PEARCE, Douglas G. *Geografia do turismo: Fluxos e regiões no mercado de viagens*. São Paulo: Aleph, 2003. (série turismo)
- PEARCE, Douglas G.; BUTLER, Richard W. (org). *Desenvolvimento em turismo: temas contemporâneos*. Contexto, São Paulo, 2002.
- PETROCCHI, Mario. *Turismo : planejamento e gestao*. São Paulo: Futura, 2001.

- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed Ática, 1993. pp. 143-163
- REJOWSKI, Mirian & SOLHA, Karina T. Turismo em um cenário de mudanças. In: REJOWSKI, Mirian (org). *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- RIBEIRO, Júlio César & GONÇALVES, Marcelino Andrade. Região: uma busca conceitual pelo viés da contextualização histórico-espacial da sociedade. In: AGB. *Paradigmas da geografia: parte II*. São Paulo: Revista Terra Livre, 2001.
- RODRIGUES, Adyr B. Desafios para os estudiosos do turismo. In: Adyr B. Rodrigues (ed.), *Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2001 3ª ed.
- RODRIGUES, Adyr B. Desenvolvimento com Base Local como Bandeira de uma Política de Emancipação e Afirmação. In: Souza, Maria José de. *Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Geografia; Ministério do Meio Ambiente, 2002.
- RODRIGUES, Adyr Balesteri. *Turismo e espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar*. São Paulo: Hucitec, 2001.
- RODRIGUES, Adyr. *Turismo e territorialidades plurais– lógicas excludentes ou solidariedade organizacional*. En publicación: América Latina: cidade, campo e turismo. Amalia Inés Geraiges de Lemos, Mónica Arroyo, María Laura Silveira. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, San Pablo. Diciembre 2006.
- SANTANA, X.; AZEVEDO, C. *Turismo e espaço: uma leitura geográfica da interferência da atividade turística no processo de (re)organização sócio-espacial do município de João Pessoa-PB*. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona : Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (116). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-116.htm> > [ISSN: 1138-9788]
- SANTOS, Milton. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1997. 4ª Ed.
- SANTOS, Milton. *Por uma Geografia Nova*. São Paulo: Edusp, 2002. (Coleção Milton Santos; 2)
- SANTOS, Milton. *Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

- SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Edusp, 2006. 4ª Ed. 384p. (Coleção Milton Santos; 1)
- SANTOS, Milton. *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Edusp, 2005. 170p. (Coleção Milton Santos; 7)
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura Silveira. *O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SCIFONI, Simone. *A Unesco e os patrimônios da humanidade: valoração no contexto das relações internacionais*. 2004 anppas [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/)
- SILVA, Armando Corrêa da. *As categorias como fundamentos do conhecimento geográfico*. In SILVA, <sup>a</sup> C. da (Org.), *Filosofia e Geografia*. s/r,s/d, mimeo.
- SOLHA, Karina T. *Evolução do turismo no Brasil*. In: REJOWSKI, Mirian (org). *Turismo no percurso do tempo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- SOUZA, Marcelo J. Lopes. "O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento". In: CASTRO, Iná Elias de et ali, *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2001. 3ª ed., pp. 77-116
- STEINBERGER, M. *El turismo como un uso del territorio de la ciudad y el papel de la sociedad*. Cancún: VIII Seminario Taller Internacional – El Futuro de las Cuidades y el Turismo, IMPLAM/Universidad de Caribe (mimeo),2007, 15 p.
- STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: STEINBERGER, Marília (org). *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.
- SWARBROOKE, John. *Turismo sustentável: meio ambiente e economia*. São Paulo, Ed. Aleph, 2000
- TOTA, Pedro. Segunda Guerra Mundial. In: MAGNOLI, Demetrio(org). *A história das Guerras*. São Paulo: Contexto, 2006.
- TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. *Cronologia de turismo no Brasil*. São Paulo: CTI/Terra, 1991.
- YÁZIGI, Eduardo. *A alma do lugar*. Turismo, planejamento e cotidiano. São Paulo, Contexto, 2001.
- YAZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani Alessandri; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da(org.). *Turismo, espaço, paisagem, cultura*. São Paulo, Hucitec, 1999, 2a. ed.



- EMBRATUR. *Programa nacional de municipalização do turismo: Diretrizes*. 4. ed. Brasília: Embratur, 2001.
- EMBRATUR. Plantur: Plano nacional de turismo 1992-1994. Brasília: Embratur, 1992.
- BRASIL - MICT/MMA, 1994 - Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. Brasília: Embratur, 1994.
- BRASIL, Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo: diretrizes metas e programas 2003-2007*. 2 ed. Brasília, 2003, 48 p.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional do Turismo: Uma viagem de inclusão 2007-2010* / Ministério do Turismo. Brasília, 2007, 88p.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas*. Brasília, 2004, 32 p.
- EMBRATUR. Política nacional de turismo 1996-1999: Principais diretrizes, estratégias e programas. Brasília: Embratur, 1996.
- BRASIL – MINISTÉRIO DO TURISMO / EMBRATUR. Embratur 40 anos. Brasília, 2006
- BRASIL. *Programa de regionalização do turismo: roteiros do Brasil : diretrizes operacionais*. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

### **Decretos e Leis consultadas**

- BRASIL. DECRETO N. 3.010, de 20 de agosto de 1938. Regulamenta o decreto-lei n.406, de 4 de maio de 1938, que dispõe sobre a entrada de estrangeiros no território nacional. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Rio de Janeiro: 1938.
- BRASIL. DECRETO N° 4.686, de 29 de abril de 2003. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 2003.
- BRASIL. DECRETO N° 448, de 14 de fevereiro de 1992. Regulamenta dispositivos da Lei n° 8.181, de 28 de março de 1991, dispõe sobre a Política Nacional de Turismo e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1992.

- BRASIL. DECRETO Nº 4.402, de 2 de outubro de 2002. Dispõe sobre o Conselho Nacional de Turismo e dá outras providências.. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 2002.
- BRASIL. DECRETO Nº 4.898, de 26 de novembro de 2003. Transfere competências da EMBRATUR - Instituto Brasileiro de Turismo para o Ministério do Turismo, e dá outras providências.. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 2003.
- BRASIL. DECRETO Nº 44.863, de 21 de novembro de 1958. Institui a Comissão Brasileira de Turismo. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Rio de Janeiro: 1958.
- BRASIL. DECRETO Nº 48.126, de 19 de abril de 1960. Aprova o Regimento da Comissão Brasileira de Turismo In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1960.
- BRASIL. DECRETO nº 51.130, de 3 de agosto de 1961. Instituí a Divisão Turística do Território Nacional e dá outras providências.. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1961.
- BRASIL. DECRETO Nº 56.303, de 20 de maio de 1965. Determina que as emprêsas de turismo, agências de viagens e de vendas de passagens só poderão funcionar no país, após registro na Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio do Ministério da Indústria e do Comércio In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1965.
- BRASIL. DECRETO Nº 572, de 5 de fevereiro de 1962. Extingue a Comissão Brasileira de Turismo (Combratur). In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1962.
- BRASIL. DECRETO Nº 60.224, de 16 de fevereiro de 1967. Regulamenta o Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1967.
- BRASIL. DECRETO Nº 71.790, de 31 de Janeiro de 1973. Institui o Ano Nacional do Turismo e dá outras providências In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1973.
- BRASIL. DECRETO Nº 71.791, de 31 de janeiro de 1973. Dispõe sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1973.

- BRASIL. DECRETO Nº 73.845, de 14 de março de 1974. Dispõe sobre o serviço das Agências de Viagens e Transportadoras Turísticas, e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1974.
- BRASIL. DECRETO nº 84.934, de 21 de julho de 1980. Dispõe sobre as atividades e serviços das Agências de Turismo, regulamenta o seu registro e funcionamento e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1980.
- BRASIL. DECRETO nº 86.176, de 06 de julho de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1981.
- BRASIL. DECRETO nº 87.348, de 29 de junho de 1982. Regulamenta a Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977, e estabelece as condições em que serão prestados os serviços de transporte turístico de superfície e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1982.
- BRASIL. DECRETO Nº 946, de 1º de outubro de 1993. Regulamenta a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1993.
- BRASIL. DECRETO-LEI N. 1.650 - DE 3 DE OUTUBRO DE 1939. Dispõe sobre as companhias, empresas e agências de turismo In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1939.
- BRASIL. DECRETO-LEI N. 1.915 de 27 de dezembro de 1939. Cria o Departamento de Imprensa e Propaganda e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1939.
- BRASIL. DECRETO-LEI N. 2.440 - DE 23 DE JULHO DE 1940. Regula as atividades das empresas e agências de viagens e turismo In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1940.
- BRASIL. DECRETO-LEI N. 406 de 4 de maio de 1938 Dispõe sobre a entrada, de estrangeiros no território nacional In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1938.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 1.191, de 27 de outubro de 1971. Dispõe sobre os incentivos fiscais ao turismo e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL . Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1971.

- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais e outros estímulos à atividade turística nacional, altera disposições dos Decretos-leis nº 1.376, de 12 de dezembro de 1974 e 1.338, de 28 de julho de 1974, e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1975.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.294, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1986. Dispõe sobre o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos e dá outras providências In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1986.
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 55, de 18 de novembro de 1966. Define a política nacional de turismo, cria o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo, e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1966.
- BRASIL. LEI Nº 8.181, de 28 de março de 1991. Dá nova denominação à Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1991.
- BRASIL. LEI nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977. Dispõe sobre as atividades e serviços turísticos; estabelece condições para o seu funcionamento e fiscalização; altera a redação do artigo 18, do Decreto-lei nº 1.439, de 30 de dezembro de 1975; e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1977.
- BRASIL. LEI Nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977. Dispõe sobre a criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico; sobre o Inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural; acrescenta inciso ao art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962; altera a redação e acrescenta dispositivo à Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965; e dá outras providências. In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1977.
- BRASIL. LEI Nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências In: SENADO FEDERAL. Legislação Republicana Brasileira. Brasília: 1993.