

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIONALIZAÇÃO NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO PELA E PARA A ATIVIDADE TURÍSTICA.

Edvaldo Cesar Moretti¹

Introdução

A atividade turística no Centro-Oeste brasileiro a partir da década de 90 do século XX participou efetivamente do processo de produção espacial e provocou profundas transformações na região. Nesse processo foram definidas políticas públicas específicas para esta atividade, que historicamente ficaram atreladas à idéia de crescimento da economia local. Desse modo, a atividade turística inseriu-se em determinados lugares como a salvação para economias estagnadas, e por isso ficou isenta de qualquer tipo de análise que viesse questionar a importância econômica e social.

O turismo, portanto, é idealizado como a atividade que irá recuperar economicamente uma região e proporcionar a sua inserção no mercado mundial dentro de uma perspectiva otimista de geração de emprego e renda. De maneira geral no Centro-Oeste brasileiro a atividade tem sido ideologicamente compreendida como promotora do desenvolvimento, com perspectivas locais próprias, entretanto, com as características fundadoras do mundo moderno.

A ocorrência da atividade turística deu-se de maneira fragmentada e criou regiões que se sobrepõem às existentes. Assim, são criadas e recriadas as cidades pólos, os territórios turísticos e as áreas especiais, culminando com a chamada regionalização turística. Essas idéias foram consolidadas a partir dos princípios da racionalização do capital e das leis do mercado, as consequências sócias, econômicas, ambientais e culturais dessa implementação ocorrem naqueles lugares em que se apresentam as maiores condições de competitividade, e por isso, tornam-se os escolhidos para atrair o desenvolvimento via atividade turística.

A região Centro-Oeste

Atualmente o Centro-Oeste brasileiro consolida-se como uma região de produção agroindustrial moderna, com uma economia complementar ao Sudeste brasileiro, destinada, principalmente, para a produção de grãos e carne bovina para a exportação.

¹ Dr. - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campus de Dourados
emoretti@ceud.ufms.br

A produção desta região esteve atrelada diretamente às políticas públicas voltadas para a integração nacional e a ocupação territorial. Após a decadência da atividade mineradora praticada até no final do século XVIII, o Centro-oeste vive um longo período de atraso econômico e social, e somente após a década de 30, do século passado, é que a região passou pelas transformações econômicas que a configuraram como integrada ao desenvolvimento nacional.

Tais transformações estiveram ligadas às ações governamentais que estabeleceram a integração das regiões brasileiras à economia paulista. Neste período, a chamada “Marcha para o Oeste”, foi patrocinada pelo Governo Federal, que viabilizava a ocupação da grande quantidade de terras disponíveis nos Estados de Goiás e do Mato Grosso. Nos anos 50 e 60, do século passado, a transferência da capital nacional para o Centro-Oeste, a consolidação de núcleos agrícolas em pontos específicos do território, a construção de infra-estrutura de transportes, como de energia e comunicações, foram fatores que possibilitaram a inserção dessa região ao mercado nacional e integrada a economia do Sudeste.

Como se constata, esse modelo de desenvolvimento territorial foi marcado pela concentração do capital em pólos agro-pecuários ligados diretamente ao mercado nacional e internacional, conseqüentemente, ocorreu na região concentração espacial e social da riqueza nas áreas definidas como prioritárias para os investimentos públicos. Nas observações registradas por GOLDENSTEIN e SEABRA são identificadas as características deste modelo de desenvolvimento concentrador:

...o processo de ‘destruição’ da estrutura de economias regionais pela competição dos ramos de produção industrial e também agrícola, pela capacidade de produzir melhor e a menores custos. Essa competição questiona as formas dominantes de valorização do capital das regiões ‘dependentes’, acelerando o movimento de concentração e centralização do capital na região ‘central’ ...”. (GOLDENSTEIN e SEABRA, 1982: 30)

Portanto, estas breves considerações lembram que a produção regional historicamente esta atrelada à concentração de riqueza, situada em áreas específicas, ocorrendo na região Centro-Oeste a formação de enclaves de riqueza relacionados a apropriação privada da natureza. O desenvolvimento capitalista nesta região do país permitiu a construção de paisagens naturais e culturais que na atualidade são apropriadas pela atividade turística e, portanto, são elementos considerados como atrativos.

Diferentes atividades econômicas desenvolvidas tais como: a mineração, a pecuária, a agricultura, conjuntamente com as migrações populacionais, as conseqüências deixadas pela Guerra do Paraguai e por uma gama de fatores e processos, permitiu a

constituição e a escolha de pontos específicos que são valorizados economicamente como territórios turísticos.

A definição destes territórios ocorre em função de características herdadas historicamente e/ou atualmente construídas e, destacadamente, pela política traçada pelo poder público que participa diretamente na escolha dos pontos a serem “privilegiados” com a intervenção estatal visando sua formatação de acordo com as necessidades da racionalização turística moderna, ou seja, a massificação e a internacionalização.

Regionalização turística no Centro-Oeste brasileiro

Nesta região as políticas públicas com interesses voltados para a racionalização turística, trilham o caminho do desenvolvimento historicamente delineado para a região, conforme destacado anteriormente neste texto, quando enfatizamos o seu caráter complementar à economia do Sudeste e subjugado ao mercado internacional.

A fragmentação espacial promovida pela atividade turística permite a configuração de ações públicas que reforçam a desigualdade. Neste texto serão privilegiados três exemplos deste processo: o Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável do Mato Grosso do Sul - PDTUR-MS; o Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul 2003-2006 e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

O PDTUR-MS foi lançado em 2000, sendo realizado pelo Governo do Estado do Mato Grosso do Sul em parceria com o SEBRAE e com a participação das universidades públicas e privadas do Estado. Teve como objetivo:

...estabelecer as orientações para a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Municípios, através do fortalecimento de sua função turística, conduzindo-o de maneira a minimizar seus efeitos prejudiciais e maximizar seus benefícios para a economia e a sociedade local e regional.

Objetiva assim, orientar e racionalizar o aproveitamento sustentável e compatível das potencialidades turísticas dos Municípios/ Região como um todo, de forma a promover o desenvolvimento do Estado. (PDTUR-MS, 2000:2)

Entre as ferramentas definidas para se atingir estes objetivos consta no projeto: a regionalização turística do estado e o inventário quantitativo e qualitativo dos recursos e da infra-estrutura turística do Estado. Estas duas ferramentas foram utilizadas e o

Mato Grosso do Sul foi dividido em 7 regiões turísticas. As regiões foram compostas pelo agrupamento de municípios:

Região 1: Campo Grande, Jaraguari, Rochedo, Rio Negro, Corguinho, Terenos e Sidrolândia.

Região 2: Antônio João, Porto Murtinho, Bodoquena, Bonito, Nioaque, Jardim, Guia Lopez da Laguna, Bela Vista e Caracol.

Região 3: Corumbá, Ladário, Aquidauana, Miranda, Anastácio e Dois Irmãos do Buriti.

Região 4: Bandeirantes, Camapuã, São Gabriel do Oeste, Rio Verde, Coxim, Sonora, Pedro Gomes, Alcinoópolis, Costa Rica, Chapadão do Sul e Cassilândia.

Região 5: Ribas do Rio Pardo, Santa Rita do Pardo, Anaurilândia, Água Clara, Três Lagoas, Silvíria, Inocência, Paranaíba e Aparecida do Taboado.

Região 6: Nova Andradina, Batayporã, Taquarussu, Angélica, Deodópolis, Ivinhema, Glória de Dourados, Jateí, Novo Horizonte do Sul, Juti e Naviraí.

Região 7: Ponta Porá, Nova Alvorada do Sul, Rio Brillhante, Maracaju, Itaporã, Dourados, Douradina, Fátima do Sul, Vicentina, Caarapó, Amambaí, Iguatemi, Eldorado, Mundo Novo, Japorã, Sete Quedas, Tacuru, Paranhos, Coronel Sapucaia, Aral Moreira e Laguna Caarapã.

Cada município foi inventariado compondo um banco de dados sobre a quantidade e a qualidade dos atrativos e das potencialidades existentes. Até o momento, apenas as ferramentas foram efetivamente realizadas e os objetivos básicos traçados ainda não foram efetivados. Especialmente esse Plano tem como centro de atuação a esfera municipal. A regionalização buscou a caracterização de cada área do Mato Grosso do Sul, considerando o seu potencial turístico e as condições da chamada atratividade.

Com a elaboração do PDTUR não foram alteradas as diretrizes básicas da política estadual para o turismo, continuam a serem beneficiadas pelas ações publicas os municípios considerados polarizadores, portanto, municípios apenas de 3 regiões definidas pelo PDTUR - regiões 1, 2 e 3 -, disso decorre o fortalecimento da contradição básica do desenvolvimento regional: a concentração da riqueza em fragmentos do território.

Os investimentos públicos estão voltados à massificação e aos atrativos tradicionais: a pesca, os balneários e os atrativos de “natureza”, que são diretamente ligados aos interesses do mercado turístico, que visa atender as necessidades do turismo nacional

e internacional. Assim, acarretando a concentração de investimentos financeiros e de infraestrutura em poucos municípios do Mato Grosso do Sul e o fortalecimento da atividade turística tradicional no estado.

Objetivamente, com a regionalização realizada pelo PDTUR não favoreceu o fortalecimento regional, tendo como centro dinâmico a atividade turística. A centralidade do projeto foi calcada nos municípios com estrutura turística e alicerçada na idéia da massificação da atividade.

No Plano de Ação para o Turismo de Mato Grosso do Sul 2003 – 2006, apresentado pela Fundação de Turismo do Estado, são especificados os pontos centrais da política de fortalecimento de alguns pólos:

Um dos objetivos específicos deste Plano, é o fortalecimento dos pólos turísticos em fase de consolidação, através de ações de divulgação dos seus recursos turísticos, bem como identificar os pontos de estrangulamento enfrentados pelo trade e propor soluções, sobretudo no que se refere à infra-estrutura e à qualificação da mão de obra-envolvida nessa atividade. (FUNDTUR, 2003:s.p.).

Os pólos considerados em fase de consolidação concentram-se em: Campo Grande (capital do Estado), Serra da Bodoquena (Bonito, Jardim e Bodoquena) e Pantanal (Corumbá, Ladário, Miranda, Aquidauana e Porto Murtinho).

Outro objetivo básico do Plano de Ação é desenvolver novos destinos turísticos, que foram identificados como sendo as cidades pólos de: Dourados, Coxim, Três Lagoas e Nova Andradina.

Portanto, no Plano de Ação foram escolhidas 12 cidades do Estado como prioritárias para o recebimento dos investimentos públicos visando o desenvolvimento da atividade turística. Evidencia-se nos objetivos gerais do Plano de Ação, o papel do Estado em solucionar os problemas enfrentados pelas empresas turísticas nos setores de infra-estrutura e qualificação de mão-de-obra, sendo estes dois aspectos destacados pelos empresários como “gargalos” para o desenvolvimento do turismo nos municípios apontados.

No item “Regionalização”, do Plano de Ação, estão especificados os mecanismos para o fortalecimento do turismo, nas regiões consideradas como prioritárias, sendo um deles conforme podemos ler:

- ações imediatas no sentido de detectar quais são os pontos de deficiência existentes nestes pólos, no que se refere à infra-estrutura básica adequada para o turismo (estradas e rodovias, sinalização,

saneamento básico, rede de comunicações, distribuição de água e energia, aeroporto, rodoviárias, segurança e saúde) bem como infraestrutura específica de equipamentos turísticos (rede hoteleira, gastronomia, agências de turismo, meios de transporte, atividades de cultura e lazer, entre outras). (FUNDTUR, 2003).

Portanto, a proposta de regionalização apontada no Plano de Ação para o Turismo do Mato Grosso do Sul, aliada ao Plano de Desenvolvimento Turístico Sustentável do MS – PDTUR, fortalece os desequilíbrios regionais e a concentração de serviços públicos quando propõe como mecanismos para o desenvolvimento turístico a solução de problemas sociais como: saneamento básico, saúde, segurança e distribuição de água e energia, apenas para as regiões do Estado definidas como prioritárias para o turismo. Desta forma consolida-se a idéia de construção do território turístico para o turista e não para a população que reside no próprio local.

O Ministério do Turismo do Brasil apresentou em 2004 o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que cria no interior de cada estado do país as chamadas regiões turísticas, construindo uma configuração territorial a partir da atividade turística.

Para região Centro-Oeste foi definida a seguinte regionalização:

Regiões por Estado do C.O. e numero de municípios.

Estado	Região	Nº de municípios
Mato Grosso	Pólo Pantanal	6
	Pólo Cerrado	7
	Pólo Amazônia	7
	Pólo Araguaia	9
Mato Grosso do Sul	Serra da Bodoquena	9
	Dourados e região	22
	Pantanal	6
	Campo Grande	7
	Coxim e região	10
	Três Lagoas e região	11
	Nova Andradina e região	11
Goiás	Região agro-ecológica	17
	Região do Vale do Araguaia	22

	Região do vale da Serra da Mesa	40
	Região da Reserva da Biosfera Goyas	27
	Região dos Engenhos	15
	Região das águas	39
	Região nascentes do oeste	36
	Região do ouro	19
	Região dos negócios	25
Distrito Federal	Grande Brasília	7
	Integração Candanga	13
	DF Nativo	5

Fonte: Ministério do Turismo, 2004.

Como base conceitual o Programa de Regionalização do Turismo aponta para uma definição de território, assim explicitada:

...noção de território como espaço e lugar de interação do homem com o ambiente, dando origem a diversas formas de se organizar e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos de que dispõe. (Ministério do Turismo, 2004:09)

Nesta perspectiva de território a regionalização ocorre através do *“reconhecimento das particularidades territoriais nos planos econômico, político, social, cultural e ambiental”* (Ministério do Turismo, 2004:15)

Os objetivos do Programa de Regionalização do Turismo são assim evidenciados:

Dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista. (Ministério do Turismo 2004:09).

Portanto, objetivos voltados para a racionalização atendendo as necessidades do mercado internacional turístico, conforme destacado anteriormente e explicitado no próprio plano:

O Programa é dirigido para os mercados competitivos e impulsionado na perspectiva do desenvolvimento sustentável... sob a ótica do mercado, enfocam-se os aspectos que são determinantes no processo de globalização, como: o aumento da competição econômica; a tendência de assemelhação dos produtos quanto aos padrões de qualidade, de preço e de acesso... (Ministério do Turismo, 2004:6 e 9).

A idéia central do Programa de Regionalização do Turismo é superar o modelo centrado na unidade municipal ampliando a área de atuação abrangendo a escala regional. Tenta descentralizar a gestão do turismo enquanto política pública ao propor nas Diretrizes Políticas a participação de *“todas as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, ou seja, a comunidade.”* (2004:12).

O Programa apresenta uma nova regionalização com critérios diferenciados para cada estado brasileiro, resultando contradições como, por exemplo, o fato de Minas Gerais apresentar 50 regiões e toda região Centro-Oeste (3 estados e o Distrito Federal) ser subdividida em 23 regiões.

Mesmo em análise simplista da regionalização apresentada pelo Programa pode ser identificado a valorização de municípios que apresentam a atividade turística de massa consolidada e municípios com potencialidade para o turismo de massa.

Especificamente no Centro-Oeste a regionalização proposta não segue as regiões consolidadas historicamente nos Estados e nem mesmo considera outras regionalizações realizadas com base na atividade turística, sobrepondo-se diferentes divisões regionais. A valorização apenas dos aspectos do mercado turístico para a regionalização, demonstra a separação da atividade turística do contexto político, social, econômico e cultural de cada Estado. No documento analisado, Diretrizes Políticas, esta explicitado: *“entender a região diferentemente da macrodivisão administrativa adotada no País”* (2004:09).

Concretamente, por exemplo, no Mato Grosso do Sul e em Goiás foram estabelecidas divisões regionais dos Estados constituindo o chamado Plano Regional de Desenvolvimento (PRD) no Mato Grosso do Sul e o Plano de Desenvolvimento Integrado em Goiás, teoricamente estes planos propõem para as regiões de cada Estado as prioridades para o desenvolvimento regional. O turismo foi apontado pela sociedade local, nas oito regiões instituídas no Mato Grosso do Sul pelo PRD, como atividade econômica importante para o desenvolvimento regional, mas no Programa de Regionalização apresentado em 2004 pelo Ministério do Turismo municípios e mesmo regiões inteiras foram excluídas da regionalização apresentada.

Contraditoriamente no Plano Regional de Desenvolvimento, realizado com a participação da sociedade local, foi definida a atividade turística como importante fator de desenvolvimento, mas no Programa do ministério municípios ficaram fora da estrutura montada, ocorrendo segregação territorial e desconsideração quanto a decisão da comunidade..

O aspecto positivo do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, que é tratar o turismo no contexto regional, destacando os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos da produção do território, é ofuscado pela desconsideração das regionalizações construídas historicamente nos Estados e que apresentam variáveis abrangentes e inserem o turismo no contexto integral do desenvolvimento nos seus diferentes aspectos.

A fragmentação espacial, promovida pela atividade turística, é reforçada com estas ações diretas do poder publico. São planos e programas que compreendem o território como fragmento, e o “mercado” como central na definição das políticas públicas.

O resultado é a consolidação da privatização do público. As políticas traçadas para o turismo, visíveis nos Planos aqui exemplificados, reforçam a idéia e a prática histórica no Brasil do estado viabilizar a privatização, no caso específico do turismo ocorre a privatização do construído socialmente, seja ele patrimônio cultural ou natural, através da sua transformação em atrativo.

Os resultados destas políticas têm diferentes aspectos, sendo um deles a tentativa de constituição de regionalizações específicas para a atividade turística, criando e recriando fragmentos territoriais inseridos no mercado internacional.

REFERÊNCIAS

GOLDENSTEIN, L. e SEABRA, M. Divisão territorial do trabalho e nova regionalização, Revista do Departamento de Geografia, São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 1982.

FUNDTUR – Fundação de Turismo do Mato Grosso do Sul, Plano de ação para o turismo de Mato Grosso do Sul, 2003-2004. Campo Grande:FUNDTUR, 2003.

MINISTÉRIO DO TURISMO, Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil. Diretrizes Políticas. Brasília:Secretaria de Políticas de Turismo, 2004.