

Política de interiorização do turismo: revisão federativa na proposta de região bipolar

Internalization tourism policy: federative review the draft bipolar region

Políticas de interiorización del turismo: revisión federativa en la proposición de región bipolar

Politique de l'interieurization du tourisme: examen federale en region bipolar

*Christian Dennys Monteiro de Oliveira**

Resumo: O trabalho desenvolve uma reflexão a respeito das relações entre as predominantes políticas de turismo e os entraves territoriais para o equilíbrio regional. O estudo constata a grande dependência dos municípios e estados que apostaram no turismo como um caminho de desenvolvimento local e regional. Em um primeiro momento, lança um questionamento sobre os problemas do desequilíbrio regional favorecidos pela fragilidade da Federação brasileira. Os exemplos privilegiados pelo trabalho encontram-se na permanência de problemas nordestinos e amazônicos como resultado das armadilhas da natureza. A mesma natureza que se transforma em alvo de planejamento turístico conservador, isto é, aquele que não contribui para a interiorização do desenvolvimento. A proposta do trabalho é apontar um novo agrupamento regional (*região bipolar*) com base na interação de metrópoles regionais, que promoveriam a gestão regional por intermédio do turismo emissor.

Palavras-chave: turismo; Federação; desenvolvimento interior; região bipolar.

Abstract: The work is a reflection about the relations between the prevailing policies on tourism and territorial barriers to regional balance. The study notes the great dependence of municipalities and states that betting in tourism as a way for local and regional development. In first moment, launching a question about the problems of regional imbalance helped by the weakness of the Brazilian Federation. The examples given for the work are in the permanence of problems Northeast and Amazonia as a result of the traps of nature. The same kind that becomes target of conservative trip planning, that is, one that does not help the internalization of development. The proposed work is pointing a new regional grouping (*bipolar region*) based on the interaction of regional cities, which promote regional management through issue tourism.

Keywords: tourism; Federation; interior development; bipolar region.

* Doutor em geografia humana pela Universidade de São Paulo – USP, docente do Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará – UFC e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia e Avaliação de Políticas Públicas da UFC. cdennys@ufc.br

Introdução

A gestão do turismo, no Brasil, substancia uma recusa deliberada de sua condição de política pública. Tal gestão compõe o grupo de atividades consideradas "importantes", que nunca podem ser tomadas como *prioridade* – pela simples razão de se considerar estratégico, nas escalas regionais e locais, apenas o que se traduz como autonomia; e nunca o que fortalece o intercâmbio. Enfrentar a ingenuidade desta visão é o foco principal deste estudo. É possível interiorizar o turismo brasileiro diante desta pulverização ilimitada de municípios? Há consideráveis razões para iniciar essa discussão pela fragilidade socio-territorial das municipalidades. A primeira delas corresponde à transformação do discurso, a respeito do *desenvolvimento local*¹, em fortalecimento de um processo de regionalização mais descentralizado. Algo que no Brasil sirva para operar uma diferença entre ações da Federação e da União.

A pauta social de desenvolvimento dos municípios brasileiros encontra-se travada por processos cada vez mais impraticáveis, posto que subordinados a um movimento de captação direta dos recursos da União, ignorando os interesses federativos. Mesmo assim, os legislativos de cada unidade da Federação, bem como o próprio Congresso Nacional, vêm-se recheados de projetos de leis defensores da frenética bandeira da autonomia de distritos em novos municípios. Uma observação dos orçamentos das prefeituras em questão demonstra a defasagem das propostas para uma avaliação do impacto desta emancipação. Reportagens dos jornais de circulação nacional atestam tal entrave municipalista, dando esteio à discussão das reformas financeira e tributária. Até onde nenhuma calamidade territorial relevante amplia o rombo da dívida pública local, constata-se a insuficiência de mecanismos técnicos e financeiros para o encaminhamento dos projetos.

Se, de um lado, alguns municípios, industrializados ou aquecidos pelo agronegócio, demonstram essa capacidade de autonomia próspera, de outro, a luta pela emancipação distrital não passa de uma briga de interesses de famílias tradicionais. Prova maior disso está no progressivo aumento do percentual de municípios que refinanciaram suas dívidas,

nos último 20 anos de vigência da nova carta constitucional. E essa máxima não se restringe às localidades com menor arrecadação tributária ou reduzida urbanização. As limitações orçamentárias fixam uma espécie de padrão organizacional da municipalidade brasileira, traduzindo, nas cinco regiões do país, a mais evidente falácia da descentralização administrativa do território: aquela situação explosiva da política de emancipações que só faz esconder a lógica das dependências.

Pode-se considerar a intensidade dramática deste processo quando o quadro de referência são os municípios dos nove estados do Nordeste. Em geral, os processos de emancipação surgem atrelados a uma expectativa vaga e ingênua de aproximação política entre os centros de decisão (entendidos como "poderes locais do Estado") e a comunidade envolvida (que se torna alvo fácil deste jogo). No Ceará, por exemplo, em um território composto por 184 municípios, a Assembleia Legislativa do estado registrava, no ano de 2007, 52 projetos de formação de novos municípios. Pouco, se considerarmos a legitimidade iluminista do direito à "autodeterminação" dos povos, na escala local. Muito, ou melhor, uma exorbitância representativa das fragilidades federativas, se a ideia de autodeterminação for atrelada a um contexto indiscutível de interdependência. A crítica que se faz ao custo burocrático da instalação de novos municípios nunca foi suficiente para frear o desejo emancipatório das lideranças políticas – talvez devido à sutileza da trama de correlações (formais e informais) entre burocracia e mercantilismo.

Em contraposição à legitimidade desses projetos, fenômenos sazonais e fatos políticos correlatos delimitam a subserviência local. De um lado, pode-se indagar por que razão a quase totalidade desses 184 municípios, em outubro de 2007, em estado de emergência por ocasião do prolongado período de estiagem, ainda usava sua "autodeterminação" para barganhar migalhas do governo federal. E, por extensão, que razão leva 31 desses mesmos municípios, em abril de 2008, à mesa de negociações para solicitar auxílio por 240 mil desabrigados no estado, vítimas das inundações da quadra chuvosa no "inverno" nordestino! O balanço final deste processo de "auxílio federativo" corresponde à reedição

da dependência regional. O mesmo que põe em xeque tanto as grandes estratégias de desenvolvimento territorial quanto a viabilidades das políticas públicas locais.

Entre as políticas que demarcam as estratégias de flexibilização dos investimentos da União, nos diversos estados brasileiros, destaca-se a reordenação do Plano Nacional de Turismo (PNT) e do Programas de Regionalização Roteiros do Brasil, escala intermunicipal (Brasil, 2008). A compreensão de que as lacunas do PNMT (Programa Nacional de Municipalização do Turismo – 1996-2002), do governo anterior, só poderiam ser superadas em função das parcerias regionais passou a comandar o rumo dos investimentos (financiamentos, apoio técnico etc.). Esta perspectiva ampliou a evidência de mais uma desertificação entre as políticas territoriais do país. Se o fortalecimento do turismo interno requer a interdependência das localidades, por que inexistem, nos legislativos estaduais, projetos institucionais de fusão municipal? Mesmo a consolidação das microrregiões administrativas, facilitadoras em tese das parcerias locais, em nada promove esse processo. Mas por que razão?

O objetivo de colocar em debate a frágil política de desmembramento territorial dos municípios brasileiros encontra respaldo em um aparente discurso centralizador. As lideranças locais (leiam-se “familiares”) reinventam o protesto contra o governo federal, estadual, ou mesmo contra o empresariado. *O lutemos pela autonomia do nosso lugar!* é o típico discurso dessas lideranças quando percebem vantagens políticas imediatas nesta autonomia. Entre 1989 (primeiro ano de vigência da atual constituição) e o início da década de 2000², 1.450 municípios foram implantados no país, aumentando para 5.560 o número total de unidades territoriais entre os 26 estados da Federação. Afora as capitais e as cerca de 500 cidades com mais de 40 mil habitantes, a grande maioria desses novos territórios cuidou apenas de engordar a imensa fila das Prefeituras cuja “autonomia” é exercida pelo poder de pedir verbas aos governos centrais (sejam estadual ou federal).

Partindo da impossibilidade do planejamento turístico (*per se*) servir como vetor para o desenvolvimento local (Rodrigues, 1997), a ideia deste ensaio é reunir uma série de re-

flexões que reivindiquem e articulem outro padrão de condução das políticas públicas territoriais – um padrão de incentivo direto ao exercício permanente de intercâmbios coletivos, envolvendo instituições (governamentais, mercantis e comunitárias) na construção de uma base não-turística, decisiva e indispensável ao planejamento turístico, base esta ignorada até mesmo nos dados e relatórios da Organização Mundial do Turismo (WTO), quando se referem ao êxito dos receptivos turísticos em países do Primeiro Mundo, como França, Canadá ou Austrália. Ao optarmos por uma leitura relacionada a outros relatórios a respeito de desenvolvimento agrícola, industrial ou urbano, percebemos a verdadeira sustentação deste êxito: a interiorização técnico-informacional das redes metropolitanas.

Em outras palavras, o que se quer é argumentar que o fortalecimento da qualidade dos serviços públicos e da eficiência dos sistemas técnicos, nas áreas urbanas e rurais, *estimula mais* a dinâmica cultural e econômica do turismo – e, conseqüentemente, desenvolvimento local – do que a aplicação de volumosos investimentos no próprio setor. Assim, seguindo os postulados de um pensamento complexo a respeito dos desafios das políticas públicas de turismo, em sua *incompatibilidade* com outras políticas sociais, far-se-á aqui uma série de proposições sustentando o planejamento turístico-territorial como um processo de *inversão estratégica de prioridades*. Trata-se de uma aposta na produção de políticas públicas *com turismo* (e não *de turismo*), fundamentando-a na frágil problemática federativa. Neste processo, a garantia do desenvolvimento local regional do território passa, necessariamente, pela valorização social dos espaços não-turísticos. A *desfragmentação* das localidades em políticas inter-regionais ascendentes (do local para o nacional e não o contrário, utilizado costumeiramente) é condição *sine qua non* para a disseminação dessa estratégia.

As localidades interioranas e a “invasão do turismo”

A visão de que grande parte dos litorais brasileiros e seus “quase infinitos” sertões são

formados de distantes cidades-povoados, marcadas pela simplicidade bucólica faz-se ostensiva nas representações artísticas e acadêmicas. É uma visão solidificada pelo histórico papel da conquista colonial e, paradoxalmente, pela manutenção do equilíbrio com a dadivosa natureza tropical de entorno. Só as grandes cidades – particulares exceções regionais de suas funções capitais – quebrariam este bucolismo. Seja por modernizações importadas do estrangeiro seletivo (Estados Unidos, Europa Ocidental e alguns poucos países asiáticos), seja pela desequilibrada necessidade de agigantar os limites de uma natureza tropical. Em suma, a urbanidade brasileira comporta uma *cidadania* e um *regime paisagístico* de exceção. O grande país agroexportador da América do Sul foi demarcado na lógica da fazenda, do latifúndio relativamente produtivo. E, nas fazendas, cidades, quando existem, precisam pedir licença aos donos para continuar persistindo!

A turistificação dos lugares pode, numa insubordinação generalizada à lógica territorial, representar *um atentado* ou *uma revelação* diante dessa trama. Atentado quando entra em choque com a perspectiva de desenvolver mantendo as estruturas de poder local/regional. E revelação, mediante o fato de que esse desenvolvimento conservado, amiúde, não é sustentável. A necessidade de manter os limites hegemônicos de uma cidadania local (forjada na retórica da autonomia da comunidade) facilitou o processo de abertura política e o fechamento econômico das últimas décadas – determinando assim um papel mais seguro para os investimentos turísticos em escala nacional. No período em que muitos estudiosos ponderavam a eminência de uma primeira política pública consistente para o turismo, no Brasil³, pôde-se observar a manutenção de uma perversa reprodução histórica (Silveira, 2001). A égide do processo segue a tônica centralizadora e atinge as localidades em uma competição intrinsecamente desigual. Alguns lugares de alguns estados são interessantes para a política de turismo, merecendo a atenção maior ou menor do Estado. É o caso dos 1.400 municípios, “incluídos” até 2002, no Programa de Municipalização. Ou mesmo das 219 regiões-roteiro previstas pelo atual Programa de Regionalização do governo federal.

O estado do Ceará, como um polo esta-

dual privilegiado das experiências emergentes de política pública no setor, permanece em 2008 reconhecendo efetividades turísticas em cerca de 15% de seus 184 municípios. Isso significa dizer – e confirmar aos gestores públicos, empresários e comunidades locais – que a política de turismo, em mais de 150 municípios do estado, é uma “política do estrangeiro”. Simplesmente não nos pertence! É fundamental observar que o processo de turistização territorial do país, por estas vias, estabelece um *apartheid efetivo* no interior dos planos de desenvolvimento regional. Enquanto segurança pública, saúde, habitação, educação, comércio e serviços, e meio ambiente, forjam questões de interesse comum a todos os governos municipais e estaduais, a política de turismo se dá ao luxo de imitar imaginário do turista ideal; aquele que corresponde à prometida geração de emprego e renda, economicamente computável. Nasce e cresce como uma política de atrativos turísticos. Tudo a pensar, a fazer e a comemorar *restringe-se à capacidade orgânica de dar sustentabilidade ao lugar fixado como receptivo*. O que significa dizer que, se determinado lugar não tem atrativos fixáveis (planejados e competitivos), para que pensar em política de turismo que o inclua?

A primeira e mais imediata resposta corresponde à dinâmica do turismo como fenômeno e movimento geográfico. Se não houver atrativos, “nós” – os *turistificadores* contemporâneos – o criamos. Por exemplo, se no Tocantins não há turismo (década de 1980), cria-se uma cidade planejada, Palmas; cria-se um deserto novo, Jalapão; criam-se novos roteiros para visitar a maior ilha fluvial do mundo, Bananal. Mato Grosso do Sul, Amazonas, Paraná, Sergipe e todos os demais estados do Brasil, superexpostos nas feiras do setor, consolidam essa “indústria imagética dos lugares”. A pergunta agora se torna paradoxal. Produzir imagem geográfica de um atrativo não seria mais democrático do que produzir o próprio atrativo enquanto recurso? Sim e não. Vejamos como o “pré-desenvolvimento” turístico do estado do Ceará nos ajuda a resolver essa indagação, encaminhando a segunda resposta para a questão anterior.

Na imagem turística do estado imperam as paisagens litorâneas, de praias pouco ocupadas, dominadas pelo sol, vento e roman-

tismo. A cooperação contrastante concentra-se na capital, Fortaleza, produzida como cidade festeira e polarizadora dos equipamentos e serviços que dão acesso às áreas litorâneas. Estas, regionalizadas pelas costas Leste e Oeste e segmentadas em 21 territórios municipais. Subtraindo-os dos 184 que compõem o estado, questiona-se: Qual política estadual de turismo para 163 municípios cearenses? Resposta: Desenvolver uma retórica de que nas serras semiúmidas e nos sertões semiáridos os atrativos não possuem vocação turística. Afinal, *"o que é que o turista (o idealizado) vai fazer nesses lugares tão tórridos?"*. Da perspectiva dos territórios periféricos – a grande maioria dos estados brasileiros –, o planejamento possível do turismo é a compensação por sua fragilidade na divisão territorial do trabalho. Estados e localidades pobres devem apenas "turistificar" – priorizar suas funções de receptivo turístico – as riquezas geográficas de menor valor agregado. Assim, podem competir no preço e na selvageria das mentalidades mercantis, afirmando a expansão do setor e mobilizando a sociedade para as ilusões de sua gestão.

A reivindicação central do *trade* turístico, no estado, nunca foi a interiorização do turismo. Muito ao contrário, a aposta é de adensamento litorâneo do setor. Vide a pauta setorial para construção de um novo Centro de Convenções, Feiras e Eventos definida no governo Cid Gomes (2007-2010). Enquanto isso para evidenciar onde e como as cartas do turismo são jogadas em escalas (nacional e global), apenas para chocar os desequilíbrios, a cidade de São Paulo divulga, em janeiro de 2008⁴, a marca de 90 mil eventos/ano (2007-2008), o que equivaleria a uma média de um evento a cada seis minutos! Um fluxo turístico incomparável e ao mesmo tempo sincrônico com o cosmopolitismo da cidade e do estado de São Paulo. Algo que se repete, a muita distância, em outros territórios nacionais; mas cria condições para a segunda resposta ao problema da fixação de atrativos e, por conseguinte, aos limites da interiorização.

A sustentabilidade do turismo está diretamente associada à formação de uma rede urbana nacional, aceleradamente fluida e densamente diversificada, tanto em oferta quanto em demanda. Mas isso não é estranho ao planejamento turístico? Sim, é verdade; é tão

estranho quanto dizer que todo *investimento* é *gasto* também. E só pode gastar, investindo, quem tiver "sobra", isto é, reservas ou créditos. O que pode ser traduzido na seguinte fórmula: *quanto mais se oferece o atrativo regional de um lugar periférico à turistificação desigual, mais se interioriza o turismo* (enquanto fluência e demanda, portanto como investimento seguro) *nos territórios desenvolvidos*. Em outras palavras, a "não-interiorização" do turismo cearense corresponde à sustentável interiorização do turismo paulista.

Raciocínio semelhante deve ser considerado em escala internacional mediante a ideia de que o turismo – por fluidez e demanda – é muito mais interiorizado na Alemanha e Japão (países predominantemente emissores de turistas) do que no Brasil. Para não apelar ao exemplo norte-americano, com seu balanço financeiro do turismo sempre negativo (mais saídas que chegadas); e um desenvolvimento turístico incomparavelmente maior do que em qualquer outro país, frente aos rendimentos direto e indireto do setor.

Portanto, é a capacidade permanente de criar e recriar atrativos, aliada à geração efetiva de demandas e fluxos (internos especialmente), que constituem a base da interiorização do turismo em uma macrorregião, estadual ou interestadual.

Em termos metropolitanos, no entorno de Fortaleza, tem-se de um lado a impressão de que, para o turismo, a geografia da metrópole ainda não foi inventada. Os planos turísticos municipais são exclusivamente internos ao receptivo municipal /local. Não dialogam com a vizinhança, dificultando as ações intersetoriais descentralizadas (Wetsphal e Ziglio, 1999). Por outro lado, o "interior" periférico dos bairros e municípios sem litoral reproduz-se de maneira completamente alheia à articulação turística. Tanto que alguns autores críticos do setor vão exagerar, afirmando que ali sim se encontram o Ceará e a Fortaleza reais. Nesta área, pode-se ainda alegar que a confluência de interesses, no âmbito metropolitano, distancia naturalmente qualquer capacidade de atração turística.

Outro "drama" aparentemente insolúvel, em escala estadual, é constatar a não-interiorização do turismo no próprio território desses municípios litorâneos cearenses. Nes-

te caso, sem qualquer processo de conurbação. Os investimentos em infraestrutura turística em localidades como Aracati, São Gonçalo do Amarante, Itapipoca, entre outros – com suas respectivas cidades-sede distanciadas da faixa litorânea imediata – simplesmente desaparecem; não se distribuem em condições de alterar, significativamente, o posicionamento da localidade no *ranking* do IDH estadual. Jijoca de Jericoacoara-CE, localidade de maior expressão no *marketing* regional para o turismo de lazer, sol e praia, continua vivendo uma realidade dependente, economicamente frágil e ambientalmente desprotegida. Apesar da área de proteção ambiental (APA) e do Parque Nacional, a lagoa de Jijoca extingue-se, tendo sido reduzida a 20 % de sua capacidade no decorrer de uma década.

No sertão central do estado e vale do rio Jaguaribe, inúmeros açudes passam por processo inverso; mas continuam fora dos roteiros turísticos, sem qualquer planejamento integrado. Em localidades assim, ignoradas pelo planejamento e gestão, é que se pode constatar a alegada “invasão” do turismo. Nesse território imensamente marcado pelo predomínio de espaços considerados não turísticos, está o alvo de nossa reflexão para a política de interiorização. Pois é dele que emerge o imaginário turístico propulsor (Gastal, 2003). Entretanto, para traçá-la (como se verá a seguir) é fundamental repactuar a geografia da Federação, tanto em escala nacional como na forma de articulação da rede de municípios.

As propostas geográficas de recomposição do pacto federativo

Para alguns estudiosos do processo de crise e desequilíbrio territorial da estrutura federativa brasileira, as reformas políticas, tributária e fiscal desencadeariam uma redução progressiva nos “abismos” criados pela aceleração das desigualdades da ordem neoliberal. Regiões mais desenvolvidas de um país periférico, mesmo diante da saturação ou estrangulamento dos modelos desen-

volvimentistas, transformam índices inferiores de crescimento em altos indicadores socioambientais. Se todo caos urbano, ambiental ou demográfico, alardeado para a realidade dos estados de São Paulo (principalmente), Minas Gerais e Rio de Janeiro, nestes últimos 20 anos, estivessem refletidos em índices como PIB ou IDH, estes estados já teriam deixado de liderar 50% da economia nacional e mais de 70 % de todo o fluxo turístico (interno e externo). Fato bastante indicativo de que as políticas de fortalecimento da federação reiteram uma desigualdade estrutural praticamente inalterável.

Na lógica de compensação dessa permanência estrutural, surgem e se perpetuam os discursos de transferências de riquezas do Centro-Sul para a Amazônia e o Nordeste brasileiro. Nesta conduta retórica, o que se ignora é o fato dos investimentos indiretos (majoritariamente, a fundo perdido) fortalecerem o princípio franciscano do *é dando que se recebe*. Em outras palavras, pode-se visualizar neste pacto federativo provinciano a reconstrução permanente de uma “periferia nacional” do próprio Centro-Sul; ou, dos subcentros hegemônicos regionais que, nesta macrorregião, comandam os rumos do capitalismo em escala nacional. Nestes termos, não se pode falar de um efetivo avanço político econômico dos estados amazônicos e nordestinos e muito menos no que concerne ao peso vetorial do setor turístico quanto à capacidade de alterar tais desproporções. O peso socioeconômico do turismo, nos estados mais ricos, é e continuará sendo superior aos demais, mesmo que nos estados mais pobres sua representação proporcional seja relativamente muito maior. O motivo é simples: *a rentabilidade do turismo globalizado corresponde à lucratividade de gerenciar distâncias*.

Pela face institucional, a equidade das representações no poder Legislativo – igualando a representatividade no Senado e limitando os extremos proporcionais – não altera este modelo de ganho. Quanto mais se converte investimento externo, público ou privado, em política de promoção do turismo receptivo (à revelia de outras políticas estruturais), mais se compromete à região ou o estado-alvo com as necessidades de desenvolvimento do território de origem do

investimento. A equidade legislativa, nessa lógica, retroalimenta a legitimação de um processo de mão única. Não se pode alterar tal subserviência sem reconstruir, de alguma forma, o próprio modelo de Federação contemporâneo. De um lado, a tendência hegemônica é fomentada e reproduzida nos interesses locais para continuar fragmentando estados e União; de outro, sua característica básica é acirrar a competitividade territorial – como em uma “guerra de lugares” –, a fim de drenar novos recursos no fortalecimento do capital transnacional e na anuência progressiva do Estado nacional. Afinal, as despesas são ascendentes e as receitas estão cada vez mais comprometidas com as amarras jurídicas e internacionais.

Marcio Antonio Cataia (2001), professor da UNICAMP, discute essa fragmentação “articulada do território brasileiro” em sua tese de doutorado intitulada “Território nacional e fronteiras internas”. Após uma vasta reflexão sobre a geografia política e econômica das fronteiras territoriais, foca sua análise no processo de criação dos novos municípios brasileiros, favorecidos pela “autonomia” legislativa da Constituição de 1988. A partir desta, os estados da Federação poderiam estabelecer seus próprios critérios de aprovação das emancipações distritais em novos municípios. O resultado desta “democratização” político-institucional, conforme o autor, foi o alastramento da guerra fiscal entre as localidades, originada no *guerrymanderismo* que assegurou vantagens eleitorais ao governador Elbridge Gerry, de Massachusetts, nos Estados Unidos (início do século XIX)⁵. Daí, outras formas vantajosas de “produzir emancipações” são detectadas pelo autor na estratégia socioterritorial de fomento às individualidades locais. Tais vantagens, na contemporaneidade, são transferidas aos interesses empresariais, que ampliam a produtividade global da própria fragmentação do território.

Encontram-se assim duas situações quanto à manipulação das fronteiras: a) uma ligada ao poder político institucional: o *guerrymander* com a criação de novas unidades políticas; b) outra ligada ao poder econômico: a guerra fiscal e a mudança de localidade das empresas à pro-

cura de menores impostos. [...] Mas há ainda uma terceira situação que se encontra no território brasileiro: o poder corporativo (empresarial) fomentando a criação de novos municípios. Essa terceira situação diz respeito a uma alienação do território, que acontece quando à corporações empresariais incitam a criação de novos municípios (Cataia, 2001:174).

A discussão avança para o caráter metropolitano dessa “guerra” que ultrapassa o nível “fiscal” para reencontrar a lógica da densidade informacional e comunicacional dos lugares e, conseqüentemente, a interdependência com a gestão empresarial, em caráter transnacional. Especialmente na escala metropolitana:

A competitividade dos lugares é uma tensão reguladora entre os lugares e as empresas. Assim como há de fato, uma competição entre os lugares, no interior dos lugares há uma competição entre os territórios municipais que com suas fronteiras recortam o lugar, condicionando suas atividades. Ao mesmo tempo a possibilidade da competição territorial municipal é dada pelo lugar. À medida que se aprofunda a produtividade espacial do lugar, para esta ou aquela atividade, também se acirram as competições territoriais (idem, op. cit.:217).

A ação predominante do Estado nacional e das unidades federativas, contudo, são regradas pelos programas reagentes a esse processo hegemônico. Constitui-se, na lógica dos projetos e programas institucionais, a vigência de políticas compensatórias, tanto nos setores sociais (com a promoção de “estatísticas positivas”) quanto nas frentes de investimento em infraestrutura. Mesmo nos projetos de incentivo à territorialização do desenvolvimento turístico, é possível detectar a lógica da ação compensadora. A turistificação dos lugares e sua inegável seletividade excludente (de públicos-alvo e atrativos locais) canalizam a retórica da sustentabilidade ambiental-econômica com a comprovação – visível e palpável, em uma

série de localidades – de que o setor traduz a mais eficiente saída para a inclusão planejada das comunidades periféricas. É importante lembrar o caso do distrito de Rio Quente, emancipado de Caldas Novas, na década passada, “atendendo” aos interesses estratégicos da pousada/resort que leva seu nome. Até que ponto esse modelo de desenvolvimento exige um empreendimento privado para “salvar” cada localidade do ostracismo público?

Há que se considerar também uma proposta de rearticulação política para além das demarcações desenvolvimentistas de “regiões problemas”. André Martin (1993), em sua tese de doutorado intitulada “As fronteiras internas e a questão regional do Brasil”, recupera todo um conjunto de processos que engessam as divisões estaduais e regionais do país como marca de um desenvolvimento conservador. Ou seja, reduz-se no século XX o número de regiões, favorecendo-se, em contrapartida, a fragmentação de estados e municípios para garantir a subordinação de lideranças locais. Enquanto estas se atritam, os poderes centrais da República são reiterados nas tradições imperiais. Conforme o autor:

O que nos interessa sublinhar de qualquer modo é a coerência, entre os processos que levam a diminuição de regiões de um lado, e o aumento no número de estados membros de outro [...] Nesse sentido, a ideia de “fusão de Estados” pode vir a constituir-se no eixo de um novo pacto federativo, o qual deve ser o mais amplo possível, e não ficar apenas circunscrito ao âmbito tributário e da representação parlamentar das unidades [...]. Este exercício de participação popular, redefinindo de baixo para cima o quadro político territorial, pode vir a expressar, como ajudar a promover, a redistribuição do poder econômico o qual tem permanecido concentrado no Estado de São Paulo (Martin, 1993:247).

O estudo de Martin, ainda no final do século XX, assumia os riscos de uma “sugestão feita para o debate”, dificilmente implementável na correlação de forças e interesses, já que considerava até o reagrupamento de unida-

des federativas, reduzindo de 26 para 17 o número de estados brasileiros: “[...] Um princípio de equipotência estadual /regional, é o que deve presidir esta divisão para que em cada região nenhum Estado adquira primazia absoluta” (op. cit.: 248-49).

Não se trata de polemizar com o autor para buscar uma crítica que sustente ou bloqueie cientificamente a proposta. Até porque seu fundamento maior está no reconhecimento de que as territorialidades regionais não podem submeter-se à lógica político-mercantil da proliferação das fronteiras. Mas é pertinente, sim, questionar qual condição de participação das sociedades regionais, neste processo, mediante o princípio histórico “norteador” das anexações geográficas, não corresponde ao cotidiano geográfico da maioria delas. Em outras palavras, paraibanos, alagoanos e potiguares de hoje não descendem rigorosamente dos “pernambucanos” de ontem – muito embora sejam cotidianamente “polarizados” pelo desenvolvimento da Grande Recife atual.

E, se a tônica da polaridade urbana desenvolvimento econômico fosse utilizada como premissa para o reordenamento regional, não precisaríamos combater fragmentações territoriais com anexações “agressivas e conservadoras”. Bastaria observar os processos migratórios, do capital e dos cidadãos, e aperfeiçoar sua lógica na perspectiva da vivência turística. O que significa investir na exterioridade do lazer/prazer para garantir a reprodução qualificada dos espaços interiores. Isso dispensa o desgaste saudosista de uma anexação, mediante a composição de estratégias regionais capazes de:

- a) facilitar o intercâmbio de pessoas e mercadorias entre estados vizinhos;
- b) fortalecer a capacidade de enfrentamento dos problemas socioambientais, sem necessariamente recorrer à *cômoda* intervenção da União;
- c) gerir políticas de interiorização do desenvolvimento agrário e urbano, de forma multisetorial; e
- d) compor uma parceria metropolitana, interestadual, a fim de descentralizar responsabilidades das capitais administrativas.

Se considerarmos que as regionalizações herdadas do planejamento estatal republicano foram instituídas no Estado Novo (1937-1945) e no regime militar (1964-1985), predominantemente, constataríamos a ausência sintomática de propostas capazes de redimensionar a questão federativa nas grandes metas da contemporaneidade: justiça social, conservação ecológica e crescimento econômico. A demarcação territorial das cinco regiões do IBGE – atualizadas em 1969 –, além de ignorar a dinâmica do desenvolvimento *com o turismo*, aposta na última meta em detrimento das duas anteriores.

Desta feita, a recomposição das unidades federativas seria fomentada a partir de uma aproximação regional polarizada na parceria administrava das áreas metropolitanas; portanto, *bipolarizada*. O quadro a seguir demonstra a representação populacional e econômica do novo agrupamento (Figura 1), que discutiremos a fim de expressar o papel de uma política de interiorização do turismo, como prioritária e difusora dessa gestão macroregional.

Considerando-se, por associação, a distribuição populacional e econômica das unidades federativas oficiais, atestou-se o desequilíbrio que favorece uma “esperança” da retórica turística para os estados intermediários da tabela – aquela maioria com o PIB percentual entre 6 e 1%. Enquanto quatro estados MG, RJ, RS, e SP, detentores territoriais de aproximadamente 61% da economia nacional (e 46,3% da população), experimentam vivência turísticas predominantemente emissivas e uma interiorização de fluxos que dispensa a visibilidade ostensiva dos demais.

O retrato deste processo de desigualdade agrava-se quando seguimos rigorosamente a regionalização do IBGE. Daí as possibilidades de contrastá-la frente a um novo agrupamento centrado na perspectiva mais inovadora de estabelecer *um controle regional* por duplicidade dos polos de irradiação, tanto de gerenciamento regional quanto de turistas.

A constatação imediata na representação comparativa desses agrupamentos pode res-

FIGURA 1 – DADOS POR REGIÕES DO IBGE COMPARADOS À PROPOSTA DE REGIÃO BIPOLAR

Estados e regiões do IBGE	População (2007)	PIB – R\$ (2005)	
SUDESTE – (SE)	77.873.120	1.213.790.703	
SUL (S)	26.733.595	356.261.428	
CENTRO-OESTE (CO)	13.222.854	190.160.672	
NORDESTE(NE)	52.778.033	289.587.882	
NORTE (N)	13.379.689	94.438.609	
Regiões bipolares	Metrópoles-Polo	Nova pop.	Novo PIB
MEIO-SUL (M-S)			
SP	Campinas /Santos	39.827.570	727.052.824
CENTRO (C)			
MG, RJ	R. de Janeiro / B.Horizonte	34.693.881	439.546.965
SUDOESTE (SO)			
RS, SC, PR, MS.	Curitiba /Porto Alegre	28.998.869	377.903.200
LESTE (L)			
PB, PE, AL, SE, BA, ES.	Salvador / Recife	37.549.373	250.320.928
MEIO-NORTE (M-N)			
PA, AP, MA, TO, PI, CE.	Fortaleza /Belém	26.233.213	129.974.864
NOROESTE (NO)			
MT, GO, DF, RO, AC, AM, RR.	Goiânia /Manaus	16.684.385	222.440.513

tringir-se à simples manipulação de informações quantitativas – o que tornaria a substituição técnica da regionalização do IBGE pela classificação dita bipolar algo destituído de bases científicas. Em que premissas o agrupamento das seis regiões apontadas sustentasse? No reconhecimento de que certas rivalidades regionais operadas na escala estadual apenas como “reforço” às tradições provincianas devem constituir-se como forças motrizes na cooperação para o desenvolvimento macrorregional. Para tanto, a dupla de capitais metropolitanas funcionariam como fornecedoras privilegiadas da dinâmica turística de suas áreas de irradiação. Contudo, fariam isso numa criativa competitividade cooperativa.

A ideia, a julgar pelas figuras, não é eliminar as desigualdades, mas corresponsabilizar os centros metropolitanos por sua gestão, a partir uma prática política e turística que não se restrinja à governabilidade estadual.

O eixo central dessa proposição aponta para o desenvolvimento de uma política de *desenvolvimento com turismo* como estratégia para encaminhar a ultrapassagem das territorialidades regionais “fechadas”, isto é,

FIGURA 2 – PERCENTUAIS POR REGIÕES DO IBGE

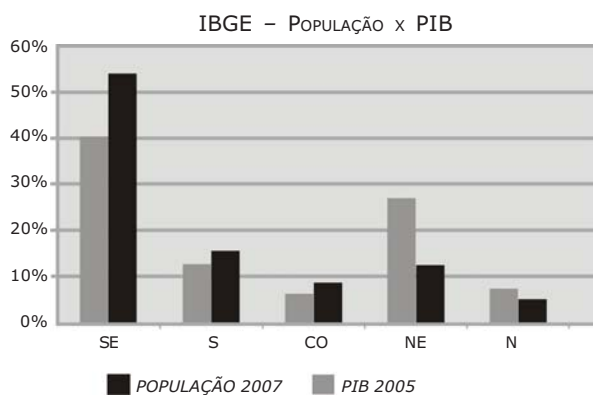
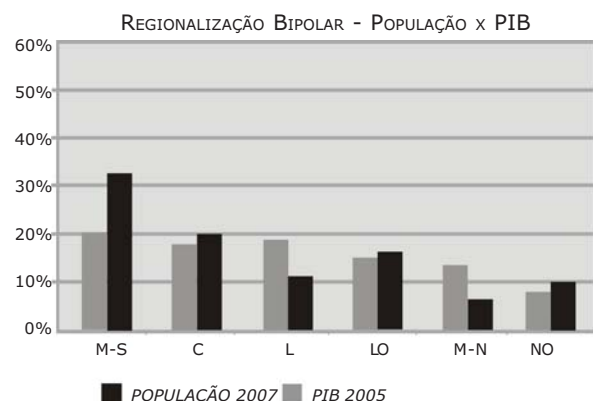


FIGURA 3 – PERCENTUAIS POR REGIÕES BIPOLARES



regionalidades constituídas à base de um *ideal de União*: o desenvolvimento cooperativo das partes (26 estados) mantém o progresso do todo. Tal idealização, aqui criticada, dá espaço a uma estratégia bem mais competitiva: articular novas regiões pelo influxo do dinamismo de metrópoles que se rivalizam. O que fomenta outro nível de cooperação, radicalizando a lógica contraditória do planejamento regional capitalista, principalmente em áreas fadadas ao atraso estrutural ou condenadas ao ciclo dos investimentos “compensatórios”.

Amazônia legal e Nordeste semiárido desempenham, nestes últimos 50 anos, a funcionalidade macrorregional desses desequilíbrios. Por isso, tais “regiões-problema” arrastam a retórica salvacionista do investimento turístico, como forma hegemônica de capitalizar e afirmar um “desenvolvimento sustentável” (econômica e ecologicamente). Entretanto, a sustentação político-cultural, cada vez mais exigente da vitalidade metropolitana – e de seus sistemas técnicos interiorizados em rede –, é relativamente desprezada. Resultado: a metrópole paulistana confirma, apesar de todo o caos urbano, um reinado monopolista na escala nacional. Em termos turísticos, esse reinado significa simplesmente: *quanto maior a emissão de turistas, maior será o reforço ao dinamismo geográfico do centro emissor*. Diferentemente da emissão de emigrantes, o centro emissor turistas é um.

Tal proposta de redefinição federativa, tende a: *refazer* os agrupamentos macrorregionais em função das parcerias concorrentes? das demais metrópoles brasileiras; e *demarcar* formações territoriais capazes de reduzir (ao menos parcialmente) o peso da megalópole paulistana.

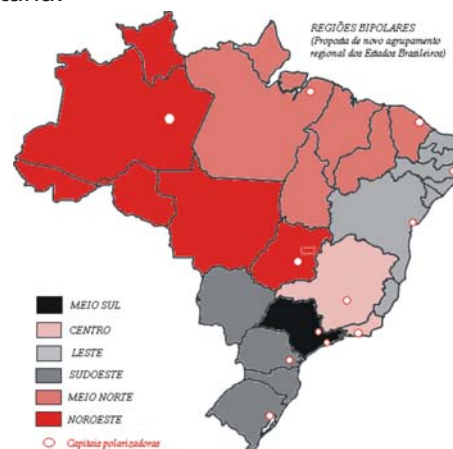


FIGURA 4 – AGRUPAMENTOS REGIONAIS BIPOLARES

De um lado, a ruptura com o conservadorismo demarcador de identidades regionais forjadas, amiúde, de cima para baixo, o que não desenvolveremos aqui pelo fato de este ensaio não se propor analisar os interesses políticos das fronteiras internas do território brasileiro. Embora os autores mencionados, reconheçam o peso desse processo histórico na formação federativa, compreendemos que as novas regiões devam sofrer frequente atualização ante as dinâmicas metropolitanas.

Portanto, tais agrupamentos necessitariam de um amplo debate político-institucional antes de ir a referendo popular – até para não se restringir aos limites da tecnoburocracia dos órgãos de planejamento e execução.

De outro lado (e com especial interesse nessa reflexão), o segundo diferencial político encontra-se na inversão dos incentivos às práticas do turismo contemporâneo. Ao invés de se fixarem na “cansativa” e limitante lógica de exploração do receptivo (como será discutido no item seguinte), os agentes regionais devem incorporar no setor a mesma valorização dos serviços básicos. Na mesma perspectiva educacional, o incentivo ao turismo regional é condição básica de para a conquista de uma cidadania geográfica mínima. Cidadania esta perdida parcialmente no violento processo migratório campo-cidade resultante da recente industrialização do país, mas que pode ser reconquistada na vida urbana hodierna por intermédio do acesso ao turismo. Eis o grande desafio para um novo pacto federativo; mais independente da política clientelista dos *neocaciques* estaduais.

Considerações – Interiorizando a gestão estratégica de espaços não turísticos

A dimensão emergente deste conjunto de reflexões sobre a territorialidade federal aponta para a geografia dos espaços turísticos como *antítese* do desenvolvimento globalizado e pós-moderno. O trabalho com-

prometido de elucidação dos indicadores de sustentabilidade para as políticas *com* turismo ainda insistem em ignorar o desenho territorial da Federação. Trata-se de algo semelhante a esconder uma geografia política nas entranhas silenciosas da geografia física e ambiental das regiões – o que permite às campanhas publicitárias de “venda” de determinados destinos operar muito à vontade na divulgação das belezas regionais, reforçando, de forma positiva e redentora, os mesmos estereótipos que, historicamente, serviram para justificar o atraso de uma localidade que não conseguiu progredir. Assim, a temerosa floresta equatorial amazônica e o traçoeiro cangaço nordestino são redimidos como riquezas patrimoniais inigualáveis em suas respectivas regiões. Até aí, o específico/extraordinário constitui a explicação “miraculosa” capaz de repetir a metáfora do oxigênio: quando um gás venoso transforma-se em gás vital pela genialidade genética das algas marinhas. A maior parte de atributos locais transmutados em atrativos turísticos vivenciam essa oxigenação.

O que chamamos de antítese encontra-se na delicada resposta para a indagação um tanto inoportuna: *Quem são e onde estão “as algas marinhas” capazes de oxigenar os receptivos turísticos contemporâneos?* Sabemos a resposta: Não são turísticos e estão fora deles; em geral, nos centros gestores da demanda por esses espaços. Em escala nacional, como já afirmamos, em polaridades metropolitanas que imitam proporcionalmente o dinamismo da megalópole paulistana. Daí considerar condição prioritária ao desenvolvimento territorial das regiões brasileira o reagrupamento federativo dos estados a partir da rivalidade gerencial metropolitana. O que significa dizer que não é preciso manter a criação de *algas marinhas* de forma tão distante (nos mesmos centros emissores) e tão monopolista. É preciso, sim, constituir condições inter e intrarregionais de alimentar os fluxos turísticos.

E, neste momento, por inversão metodológica de uma dialética mais criativa, a antítese recria-se noutra antítese: a política sustentável do turismo regional é aquela que prioriza recursos permanentes à turistificação social de espaços não turísticos. Em outras palavras: é uma política que cria turistas e

estratégias integradas de visitação ao invés de privilegiar a concentração de recursos. Recriar turistas para recriar destinos, eis o problema. A criação de *destinos turísticos*, em termos de efetivação das ditas potencialidades, faz da prática política hegemônica algo muito semelhante à dotação de investimentos em outros setores econômicos: direcionar recursos para as localidades mais rentáveis em curto prazo e diluí-los, ocasionalmente, em pontos dispersos para geri-los como reserva de mercado. O grande problema é constatar, nas últimas duas décadas, as políticas públicas repetindo esta diretriz como política de um conglomerado empresarial.

Já a criação de uma *cultura turística* forja-se, fundamentalmente, na qualificação e remodelamento de espaços não turísticos. E sua vetorização encontra-se no incentivo, cultural e econômico, na realização de viagens e visitas a partir do polo emissor (centros urbanos de escala regional). Se, a cada grande fim de semana prolongado ou temporada de férias, os gestores agissem de forma proativa, incentivando as experiências de

visitação, sairíamos do patamar ingênuo do modelo extrativista de turismo para um outro estágio. Aquele que tem na interiorização das práticas turísticas um aliado do desenvolvimento integral do território. Mais competitivo; mais cooperativo e menos desigual.

Para atingir tal modelo, cremos ser urgente pensar geograficamente alguma reforma para os atuais limites da Federação. Seja com as seis novas regiões bipolares (aqui sugeridas), seja com outra proposta capaz de priorizar a redução dos desequilíbrios regionais. Uma reforma que inclua a política de turismo em bases estratégicas – não como um complemento estético, de quem explora atrativos turísticos apenas para “discursar” ou mesmo esconder outras geografias. Pensar a dinâmica do turismo como política de interiorização do desenvolvimento é reorientar a articulação das regiões e das unidades federativas. É remodelar a geografia regional do país com o fortalecimento de espaços socioambientais múltiplos, os quais, devidamente integrados, poderão até ser convertidos em “originais” destinos turísticos. Uma possibilidade importante, mas secundária, a nosso ver.

Referências bibliográficas

- BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. Macroprogramas. Disponível em <http://www.turismo.gov.br>. Acesso em 28 de julho de 2008.
- CASTROGIOVANNI, A. C. (orgs.), *Turismo na pós-modernidade: (des)inquietações*. Porto Alegre: EDIPUC-RS, 2003, pp. 51-60.
- CATAIA, M. A. Território nacional e fronteiras internas: a fragmentação do território brasileiro. Tese de doutorado, FFLCH-USP. São Paulo, 2001.
- CORREA, R. L. Formas simbólicas e espaço: algumas considerações, *Revista Aurora Geography Journal*, nº 1, 2007, pp. 11- 18.
- GASTAL, S. Turismo na pós-modernidade: agregando imaginários, in Gastal, S. Martin, A. R., *As fronteiras internas e a “questão regional” do Brasil*. Tese de doutorado, FFLCH-USP. São Paulo, 1993.
- RODRIGUES, A. A. B. *Turismo e desenvolvimento local*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- SILVEIRA, Marcos A. T. As políticas públicas e a nova configuração territorial do turismo no Brasil, in *V Encontro Nacional de Turismo com Base Local, Políticas Públicas e o Lugar do Turismo*, vol. 1. Brasília: Universidade de Brasília/Ministério do Meio Ambiente, 2001, pp. 39-52.
- WESTPHAL, M. F. e ZIGLIO, E. Políticas públicas e investimento: a intersectorialidade, in Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: CEPAM, 1999, pp. 111-21.

Resumen: En el artículo se desarrolla una reflexión sobre la relación entre las políticas de turismo y los obstáculos territoriales al equilibrio regional. El estudio señala la gran dependencia de los municipios y los estados que dependen del turismo como una forma de desarrollo local y regional. En primer lugar, lanza un debate sobre los problemas de desequilibrio regional favorecido por la debilidad de la Federación brasileña. Los ejemplos privilegiados destacan la permanencia de los problemas del Noreste y de la Amazonía como resultado de las trampas de la naturaleza. La misma naturaleza que se convierte en el objetivo de planificación turística conservadora, es decir, que no ayuda a la internalización del desarrollo. La propuesta de trabajo indica un nuevo agrupamiento regional (región bipolar), basado en la interacción de las metrópolis regionales, a fin de promover la gestión regional a través del turismo emisor.

Palabras-clave: turismo; Federación; desarrollo del interior; región bipolar.

Resumé: L'article développe une réflexion sur la relation qui prévaut entre les politiques du tourisme et les obstacles des territoires à l'équilibre régional. L'étude souligne la forte dépendance des municipalités et des États qui se sont fondés sur le tourisme comme un moyen de développement local et régional. Dans un premier temps, lance une discussion sur les problèmes de déséquilibres régionaux favorisés par la faiblesse de la Fédération brésilienne. Les exemples donnés sont pour le travail permanent sur les problèmes du Nord et de l'Amazonie en raison des pièges de la nature. Il en va de même nature qui devient la cible des conservateurs de planification de voyage, c'est-à-dire, celui qui ne contribue pas à l'internalisation du développement. Le travail a proposé un nouveau regroupement régional (régions bipolaires), basé sur l'interaction des grands cités pour région, à promouvoir la gestion régionale par le biais du tourisme émissif.

Mots clés: tourisme; Fédération; développement de l'intérieur; région bipolar.

Notas

- 1 Na perspectiva de descentralização administrativa dos bens e recursos turísticos gestada pelo Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT 1996-2002), vigente no período áureo das políticas territoriais de natureza neoliberal.
- 2 Em 2001, o Congresso Nacional retira das Assembleias Legislativas a prerrogativa de votar como última instância emancipação de novos municípios. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/ de 4 de maio de 2000) transforma-se no maior instrumento de inibição desse processo de fragmentação do território.
- 3 Período correspondente à segunda metade da década de 1990, em que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso consolidou uma articulação mínima entre o Programa de Desenvolvimento (Regional) do Turismo – PRODETUR, as ações do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT e o diálogo com as iniciativas dos governos estaduais e grandes empreendimentos do setor privado. Culminou em 2003, já no governo Luiz Inácio Lula da Silva, com formação do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização – Roteiro do Brasil.
- 4 A divulgação foi feita em reportagem do telejornal Globonews, veiculada em 19/1/2008, enfatizando as feiras e eventos que culminam, no mês de janeiro, com a São Paulo Fashion Week.
- 5 O processo é apresentado por Cataia (2001:172-73), citando o estudo "La géographie politique" de A-L Sanguin (1977), que atribui o termo ao norte-americano C. Sauer, por ocasião de um artigo publicado em 1918. A circunscrição territorial por ele criada assemelhava-se a uma salamandra (*salamander*). Daí a associação de palavras Guerry e *salamander* para o termo criado.