

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

**Regionalização do Turismo Sob a Ótica dos Pólos de Crescimento: uma estratégia de fomento ao setor.<sup>1</sup>**

Dores Cristina Grechi.<sup>2</sup>

**Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS**

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS**

**Resumo**

Este artigo pretende analisar o Programa Nacional de Regionalização do Turismo a partir de alguns conceitos da Economia Regional relacionados a desenvolvimento, pólos de crescimento e estratégias regionais. A análise contará com o apoio teórico dos textos de Richardson e Perroux, o primeiro refere-se ao conceito de estratégia regional e o segundo aborda questões relacionadas a pólos de crescimento. Ao longo do texto alguns entraves com relação ao desenvolvimento do programa serão assinalados, bem como sugestões de aprimoramento do programa e da gestão do turismo de um modo geral.

**Palavras-chave**

Turismo; regionalização; estratégia; pólos, instituições.

**Introdução**

A mudança de paradigmas econômicos, ocorrida em virtude da crise mundial dos anos 1980 substituiu as referências a respeito do que seja desenvolvimento acrescentando uma nova preocupação calcada na sustentabilidade das regiões. O termo sustentabilidade ampliou o foco de atenção dos governos para aspectos sociais, culturais, ambientais e políticos, além dos econômicos. Outras formas de participação da sociedade surgiram a fim de robustecer o processo democrático e incrementar a capacidade econômica ou mesmo salvar do ostracismo diversas regiões ao redor do mundo. Muitos organismos já consolidados precisaram adaptar-se ao século XXI a fim de não perecerem frente às inovações sociais, tecnológicas e políticas. Estrategicamente, buscaram ações integradas e abriram-se para que a sociedade pudesse se sentir

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado ao GT “Turismo e Desenvolvimento Regional”, do V Seminário de Pesquisa em Turismo do MERCOSUL – Caxias do Sul, 27 a 28 de junho de 2008.

<sup>2</sup> Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento da UFRGS; professora e pesquisadora concursada da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – UEMS e membro do Fórum Estadual de Turismo de MS e do Conselho Municipal de Turismo de Dourados.

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

representada, caracterizando uma era de novas institucionalidades. É a partir da década de oitenta que o termo sustentabilidade ganha espaço também na literatura técnica sobre desenvolvimento turístico, sinalizando a importância da participação da comunidade local na tomada de decisões a respeito das estratégias de desenvolvimento dos destinos turísticos.

No bojo destas transformações o “local” e o “regional” assumem relevância no processo de planejamento imprimindo as particularidades de cada local num cenário de competição global. Para discutirmos sobre a importância da regionalização no desenvolvimento turístico e tecermos considerações sobre o atual Programa Nacional de Regionalização do Turismo - PNRT será necessário empregar alguns conceitos da Economia Regional relacionados a pólo de crescimento e desenvolvimento econômico focando na conexão entre eles e o desenvolvimento local do turismo à luz do PNRT.

**Sobre o PNRT - Programa Nacional de Regionalização do Turismo**

Para analisar o PNRT é importante resgatar alguns aspectos da história mais recente do turismo nacional. Desde 1996 que a abordagem a respeito do planejamento e organização do turismo brasileiro vem sofrendo transformações relevantes. O primeiro programa que considerou o turismo de maneira territorialmente ampla foi o PNMT – Programa Nacional de Municipalização do Turismo, cujo foco direcionou-se para a gestão do turismo no âmbito municipal. O PNMT surgiu sob a orientação das diretrizes da OMT – Organização Mundial do Turismo com sede em Madri e refletia as novas tendências de planejamento e gestão em que a participação da sociedade e a descentralização da gestão assumiam posição destacada no cenário mundial. E foi assim, no seio de um governo tido como neoliberal que a atividade turística nacional iniciou um processo de construção de novas instituições de participação e representação turísticas tripartites (sociedade cível, governo e empresários) ilustradas pela figura dos Conselhos Municipais de Turismo (os COMTUR).

Os Comturs foram constituídos por entidades públicas e privadas diretamente interessadas no desenvolvimento da atividade turística e recebiam, em alguns raríssimos casos, o apoio de um Fundo Municipal de Turismo, cujo recurso provinha de diversas fontes, dentre elas: percentual sobre impostos municipais, taxas arrecadadas em eventos

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

e festas populares, cobrança sobre exploração de atrativos turísticos de domínio público, e etc. Vale ressaltar que a grande maioria desses Conselhos não sobreviveu em função de que os Fundos existiam apenas de fato e não de direito, ou seja, a Câmara de Vereadores aprovava a lei de criação do fundo, porém o orçamento aprovado nunca era executado, por descaso do poder público local ou por falta de articulação do próprio Conselho, cuja eficiência espelhava a capacidade local de trabalhar em conjunto e “junto” com as Prefeituras Municipais. Ou seja, o Governo Federal elabora o Programa e tenta implantá-lo de cima para baixo, porém as bases não estão preparadas para recebê-lo, nem tão pouco para mantê-lo funcionando. Nem mesmo as Prefeituras estavam aptas para trabalhar em conjunto com a sociedade organizada, não tinham estrutura nem pessoal capacitado para continuar com as ações. Apesar das inúmeras oficinas promovidas pelo antigo Ministério do Esporte e Turismo chamadas “Oficinas de Capacitação de Multiplicadores do PNMT”, a alternância política que não consegue manter os capacitados e o despreparo do *trade* para o trabalho coletivo resultaram no fracasso do programa em muitos destinos turísticos. Entretanto, o programa foi o responsável por ampliar consideravelmente o leque de pessoas envolvidas com a causa do turismo e promover maior popularização do setor. A própria academia passou a investir na criação de inúmeros cursos de turismo de nível superior e técnico.

Destacam-se, nesta época, outros programas do governo federal que objetivavam sanar problemas infra-estruturais, dentre eles temos os PRODETUR (Programa de Desenvolvimento do Turismo) e o PROECOTUR (para a região amazônica). Estes programas previam recursos externos para viabilizar a construção de aeroportos, estradas, saneamento básico e outras obras que possibilitassem o desenvolvimento sustentável do turismo. O PRODETUR – NE foi o primeiro a ser implementado e já se encontra na segunda fase. Mesmo assim, os Estados tiveram e ainda têm dificuldades (falta mão de obra especializada, as políticas estaduais de turismo não existem ou não são bem definidas, e os municípios são desarticulados) para se enquadrarem nas regras impostas pelas fontes de financiamento internacionais.

Ao final do governo de Fernando Henrique Cardoso quase todos os municípios brasileiros tinham constituído os seus COMTURs, mesmo que muitos dos produtos turísticos não estivessem prontos para o consumo. Infelizmente, grande parte dos

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

recursos federais continuou sendo distribuída de maneira aleatória e partidariamente. Entretanto, o discurso de lideranças empresariais e políticas passou a refletir positivamente no cenário econômico do turismo no país, na questão da sustentabilidade da atividade e na necessidade de uma gestão mais participativa, e isso pode ser considerado um grande avanço rumo à etapa seguinte de criação do Ministério do Turismo em 2003.

A criação do Ministério do Turismo estabeleceu um divisor de águas no panorama turístico nacional. A institucionalização da atividade por meio de um ministério próprio e de outras instâncias de governança promoveu ações importantes em nível de superestrutura e infra-estrutura turística. A estrutura do Ministério foi composta por uma Secretaria de Políticas de Turismo (na qual reside o Programa Nacional de Regionalização do Turismo); uma Secretaria de Programas de Desenvolvimento do Turismo; o Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) e o Conselho Nacional de Turismo. O governo federal estabeleceu metas arrojadas, consolidadas pelo Plano Nacional de Turismo 2003/2007, sendo elas:

Criar condições para gerar 1.200.000 novos empregos e ocupações; aumentar para 9 milhões o número de turistas estrangeiros no Brasil; gerar 8 bilhões de dólares em divisas; aumentar para 65 milhões a chegada de passageiros nos vôos domésticos, e ampliar a oferta turística brasileira, desenvolvendo no mínimo três produtos de qualidade em cada Estado da Federação e Distrito Federal. (Ministério do Turismo, 2003, p.23).

Com o propósito de atingi-las estruturaram-se sete Macros Programas denominados: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infra Estrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização e Informações Turísticas.

Com relação ao emprego registram-se 2,01 milhões de vagas, segundo dados de 2006 do Ministério do Turismo. Diz-se que para cada emprego formal, outros dois são gerados. Baseado nesta previsão, o governo projetou para 2007 a criação de 1,2 milhões de empregos e ocupações. É inegável que muito ainda precisa ser feito, principalmente quando se convive com entraves em assuntos estratégicos (apagão aéreo, violência no trânsito, assassinatos de turistas estrangeiros) que impedem o desenvolvimento da atividade em sua potência total.

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

A estratégia da política regional para o turismo no Brasil pautou-se fundamentalmente na idéia de que a descentralização da gestão da atividade turística por meio da regionalização era essencial para a eficiência da política nacional de turismo proposta pelo atual governo. Sendo assim, foi apresentado ainda em 2003 o Programa Nacional de Regionalização do Turismo – PNRT. Este programa consubstanciou-se em dois documentos que servem de norte para sua execução: Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas e Roteiros do Brasil – Diretrizes Operacionais.

Segundo o documento “Roteiros do Brasil – Diretrizes Políticas”:

A regionalização do Turismo é um modelo de gestão de Políticas Públicas descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões. (Brasília, 2004, p. 11).

O princípio básico desta tentativa de regionalizar o turismo nacional consiste em elevar a qualidade e a competitividade do turismo nas regiões do Brasil, impulsionando a produção turística e posicionando melhor o país no *ranking* de destinos turísticos mundiais mais procurados pela demanda internacional. Contudo, já se passaram cinco anos e o país ainda enfrenta graves problemas logísticos e sociais que repercutem em todas as regiões brasileiras, em maior ou menor grau, e que impedem o alcance das metas estabelecidas.

Talvez o maior desafio do Programa de Regionalização em detrimento à Municipalização proposta durante o governo de FHC seja que:

Enquanto esta última restringia o processo político a um núcleo organizado em termos político-administrativos (i.e. o município); o êxito da política atual ainda depende da criação e do bom andamento de arranjos produtivos locais e regionais que gerem capacidade gerencial numa nova esfera que não dispõe de representantes tradicionais. (COBOS, PAIXÃO E SILVEIRA, 2006, p. 131).

A relação entre os objetivos regionais e a eficiência nacional, conforme discute Richardson (1975), no texto “A estratégia da política regional”, apresenta-se comprometida, muito provavelmente em virtude de que a proposta Nacional não levou, mais uma vez, em consideração os limites de cada uma das regiões estabelecidas, que nada mais são do que o reflexo da própria conjuntura nacional. Para Richardson (1975, p. 371) “Os planos e políticas regionais devem ser concebidos tanto em relação às metas nacionais quanto às regionais, sendo muito raros os programas com um único objetivo”.

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

A ausência de uma política de turismo com diretrizes claras possibilita a concorrência inter-regional por recursos federais escassos, causando conflitos entre as regiões turísticas dos Estados. Em razão disso, há comprometimento do crescimento da atividade a médio e longo prazo, refletindo desfavoravelmente ao desenvolvimento sócio-econômico do Estado.

O contexto da política brasileira também favorece situações de evasão de divisas de uma região em detrimento a outras, pois “Quando se tornam disponíveis fundos federais, eles podem ser dissipados na concorrência inter-regional em que o sucesso pode refletir o grau de relações públicas e capacidade de promoção e não a eficiência na alocação de recursos”. (Richardson, 1975, p.371).

É sabido que um plano de desenvolvimento regional para o turismo deve levar em conta, também, o interesse nacional, seja do ponto de vista dos objetivos econômicos, ou sob a forma de restrições. Muitas vezes ao se elaborar uma política regional devem-se considerar objetivos múltiplos, inclusive que fogem da esfera estritamente econômica e são mais difíceis de mensurar, invalidando o uso exclusivo da análise econômica e lançando mão de procedimentos interdisciplinares.

Outro aspecto a ser observado refere-se às diferenças nos diagnósticos das dificuldades das diversas regiões e as suas respectivas soluções.

No contexto atual de análise da política regional para o turismo é premente a necessidade de organização estatística sistematizada e padronizada das informações e a formulação de planos e demais instrumentos políticos ou, no mínimo, uma revisão dos que aí estão para atingir mais eficientemente, pelo menos em nível regional, os objetivos escolhidos pelo Ministério do Turismo de desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; e, estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional. Mario Beni em seu livro “Política e Planejamento Turístico no Brasil”, (2006, p. 32) deixa claro o problema central a respeito do Programa de Regionalização: “O que temos visto com muita freqüência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim, o alvo e a meta do governo federal” e ainda: “A ponta absolutamente não entendeu os postulados e a

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

abrangência do Programa de Regionalização do Turismo. Não há planos, não existem projetos”.

Inserida nos estudos a respeito das estratégias regionais, encontra-se a discussão, em nível sub-regional, do conceito de pólo de crescimento, ou seja, “certos pontos no interior de uma região possuem maior potencial dinâmico que outros” (RICHARDSON, 1975, p. 398). Neste sentido, a análise do turismo nas regiões estabelecidas pelos governos estaduais carece de informações sistematizadas sobre as cidades pólo de crescimento, cuja influência econômica e social polariza mercadorias, serviços, tráfego, e promove alto poder de atração e disseminação do desenvolvimento. E será necessário “descrever a área dentro desse limite como uma área de crescimento e o ponto focal como pólo de crescimento” (RICHARDSON, 1975, p. 398). O propósito desta escolha e de sua respectiva descrição auxiliaria na tomada de decisões com relação às políticas estratégicas, bem como a alocação de recursos públicos, e a escolha desses pólos dar-se-ia a partir da análise dos efeitos da cidade sobre as áreas vizinhas e sobre o seu maior potencial futuro.

Um dos grandes entraves atualmente refere-se à falta de critérios para tomada de decisões e para o estabelecimento de metas e diretrizes nos estados no que concerne ao desenvolvimento profissional do turismo. Ao pautar as decisões na estratégia de pólo de crescimento como abordagem de planejamento regional estaria resgatando outros estudos e diagnósticos já realizados para o desenvolvimento dos estados. É evidente que alguns locais apresentam, por sua localização e características físicas e geográficas, potencial elevado para se transformarem em pólos de crescimento, incorporando, inclusive, o setor turístico. O que se propõe é um diálogo com os conceitos de pólo de crescimento e redes de inovação de forma a potencializar a capacidade de desenvolvimento do turismo nas regiões a partir da proposta do PNRT e seus respectivos arranjos institucionais vigentes, de forma a aprimorá-los ou substituí-los por outros mais adequados.

Um dos problemas do PNRT, talvez o maior, é que induz os Estados a se organizarem em regiões turísticas, porém, na hora de distribuir recursos ou capacitar para o trabalho em conjunto, o Governo Federal e demais Ministérios que não o de Turismo, ou até mesmo o próprio, ignoram a premissa da “região” e distribuem recursos aleatoriamente

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

ou partidariamente, estimulando novamente o trabalho individual e quebrando a cultura do associativismo e o potencial de Arranjos Produtivos Locais (APLs) de turismo. Ou seja, o próprio objetivo do programa de consolidar novos produtos turísticos competitivos em cada Estado se perde em virtude da forma como o processo vem sendo conduzido nos diversos Fóruns/Conselhos estaduais de turismo<sup>3</sup>. Primeiro, porque não há uma política estadual de turismo clara e construída de forma participativa; segundo, porque não há clareza da importância disto para governantes e nem para os membros dos fóruns, pois se isso fosse claro para eles a cobrança seria inevitável e, terceiro, porque o próprio Ministério do Turismo parece não exercer nenhum acompanhamento sobre a atuação dos fóruns estaduais e nem capacitá-los para este tipo de arranjo institucional participativo e propositivo. As instituições participantes continuam atuando como meros coadjuvantes passivos, acatando, ou melhor, “votando” em ações fragmentadas e projetos efêmeros, tanto por parte do poder público estadual como por parte dos governos municipais, exercendo uma pseudo-democracia. Enquanto isso, um ou outro município cujo “produto” turístico tenha um poder de atração em nível internacional consegue sobreviver à custa de “muita” beleza natural, de alguns empresários visionários e certos governantes sensíveis à causa do turismo e coerentes com as tendências cada vez mais fortes de profissionalização do setor.

A solução parece encontrar-se no fortalecimento dos arranjos institucionais já existentes a partir de políticas sólidas e efetivas de médio e longo prazo para o turismo no Estado com planos e programas bem definidos, a princípio nos municípios ou regiões pólo de crescimento<sup>4</sup>, conforme a proposta do próprio PNRT e num segundo momento para aqueles cujas pesquisas indicarem a existência de fluxo turístico relevante econômica, social e culturalmente. Neste ponto tocamos numa ferida grave e antiga: os Estados não possuem um banco de dados coeso e sistemático sobre indicadores turísticos. Este

---

<sup>3</sup> No início do Programa de Regionalização houve uma tentativa de definir três regiões prioritárias por estado de forma a serem estas regiões as responsáveis por desencadear a profissionalização do setor e receber maior atenção do Governo Federal. A definição até ocorreu, porém os recursos e os projetos continuaram sendo distribuídos de maneira aleatória.

<sup>4</sup> O próprio ministério já enxergou esta necessidade e a partir de 2007, em convênio com a Fundação Getúlio Vargas, propôs o projeto “Destinos Indutores” que tem por objetivo estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional, bem como definir parâmetros para aferição deste padrão, avaliar o estágio de desenvolvimento dos destinos indutores e elaborar plano de ação. O projeto faz parte do Macro Programa: Regionalização do Turismo, do Programa: Planejamento e Gestão da Regionalização sob a tutela da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Fonte: [www.turismo.gov.br](http://www.turismo.gov.br) acessado em 19/03/2008.

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

deveria ser o primeiro e mais urgente projeto de desenvolvimento do turismo de qualquer Estado que pretenda estabelecer-se como destino turístico mundial, do contrário não se pode ter visão em longo prazo e nem mesmo elaborar programas ou políticas eficientes. As universidades certamente gostariam de contribuir com ações desta natureza, mas para isso precisam ser ouvidas e chamadas a participar. Conforme afirmam diversos autores que estudam sobre desenvolvimento regional, as universidades e centros tecnológicos têm papel fundamental no processo de desenvolvimento e consolidação dos pólos de crescimento de diversas regiões ao redor do mundo.

**A idéia de “Pólos de Crescimento” e a Relação com o PNRT**

Segundo François Perroux, p. 164, 1967.

O fato, rudimentar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia.

Ou seja, as estruturas econômicas não são estáticas, pelo contrário, sofrem interferência constante das indústrias que abrem e fecham e da “propagação do crescimento” destas novas indústrias ou de um conglomerado delas. Neste caso tem-se a interferência de uma indústria motriz sobre outra indústria e a ação desta indústria motriz no produto global da economia.

A análise do autor nos aponta para a estreita relação entre economia e sociedade, e que as alterações na esfera econômica repercutirão em alterações nas estruturas econômicas também. As mudanças estimuladas pelas novidades trazidas pelas indústrias estabelecidas na região, conseqüentemente implicarão em mudanças institucionais e políticas. O ambiente rico em inovações estimula outras situações semelhantes, a tal ponto que revolucionam processos e instituições e por fim sociedades inteiras, como o que ocorreu a partir das chamadas “Revolução Industrial e Agrícola”. Perroux insiste que determinadas visões econômicas relegam a um segundo plano a pequena inovação privada e a inovação produzida na esfera pública, focando apenas naquela protagonizada por grandes empresas privadas. A teoria por ele apresentada defende a inserção destes outros elementos na análise do ambiente inovador e ainda a inclusão do

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

fator “concorrência imperfeita”, uma vez que é este ambiente que caracteriza a realidade econômica vigente.

O conceito de pólo de crescimento apresentado por Perroux envolve a análise das indústrias motrizes; do complexo de indústrias e da relação com o crescimento dos pólos e do próprio crescimento dos pólos com relação às economias nacionais.

Para o autor, indústrias motrizes ou indústrias chave são conceituadas a partir de seu impacto nas demais indústrias componentes do pólo. A propriedade que caracteriza uma indústria como motriz ou chave é aquela que relaciona o aumento da sua produção com o aumento da produção de outras.

Designemos por indústria-chave aquela que induz na totalidade dum conjunto, por exemplo, dum economia nacional, um crescimento de volume de produção global muito maior do que o crescimento do seu próprio volume de produção. P. 172

O conceito de indústria-chave merece ser redefinido em cada aplicação, em cada momento histórico e em cada situação a partir da análise do impacto sobre as indústrias movidas ou dependentes.

Outros fatores merecem atenção, dentre eles a localização geográfica e a concentração territorial que, também imprimem características específicas aos pólos de crescimento. A primeira porque pode facilitar ou atrair determinado tipo de indústria que se beneficia desta ou daquela localização por questão de logística ou de acesso a grandes centros consumidores. Já a concentração territorial em função de que quanto mais pessoas e indústrias se instalam no complexo industrial, mais intensas ficam as trocas comerciais e também mais diversificada a rede de produtos ofertados. Este processo de crescimento provoca transformações espaciais na região e na medida em que outras localidades também se desenvolvem e há possibilidade de conexão/acesso entre uma região e outra esta transformação intensifica-se produzindo novos cenários e “horizontes” de investimento. Perroux assinala também o movimento contrário quando do declínio do pólo de crescimento e suas conseqüências negativas de desemprego.

A análise do crescimento de uma economia nacional deve levar em conta o conflito atual e freqüente entre “os espaços de crescimento gerados por pólos de crescimento e os espaços territoriais politicamente organizados”. Mas o que significa isto? Significa

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

que nem sempre os objetivos dos primeiros coincidem com os objetivos do segundo, gerando uma constante dependência da política em função das grandes unidades econômicas instaladas nos pólos de crescimento. Esta dependência pode caracterizar conflitos público-privados, mas também, combinações e parcerias que impulsionam ainda mais estes pólos. O que determinará o tipo de relacionamento entre regiões ativas e passivas ou ainda motrizes e dependentes será a capacidade de regulação das políticas de crescimento do país ou da região, de modo a evitar concorrências prejudiciais à prosperidade do local e é justamente este fato que demanda atenção com relação ao PNRT. O sucesso do programa esbarra na falta de estudos mais detalhados dos pólos de crescimento turísticos do Estado que permitam estabelecer diretrizes capazes de mitigar ou anular possíveis conflitos entre os espaços de crescimento gerados por pólos de crescimento turísticos e os espaços territoriais politicamente organizados e fomentar ações de desenvolvimento. Uma luz no fim do túnel parece ser o projeto sobre 65 “Destinos Indutores”, recentemente apresentado pelo Ministério e já explicado anteriormente. Porém, as informações sobre metodologia de trabalho não foram apresentadas no Fórum de Turismo do Estado e as universidades locais não foram chamadas a participar. Ou seja, assim que o acordo com a Fundação Getúlio Vargas - FGV terminar ou o governo mudar, novamente as informações serão perdidas e o processo prejudicado, perpetuando problemas estatísticos crônicos.

Por isso, vale analisar o conceito de desenvolvimento posto por Perroux, que vem imbricado com o conceito de “transformação” até mesmo mental, que repercutirá no aumento contínuo e cumulativo do produto real global. Essa transformação, em matéria de planejamento turístico que é ensaiada, mas não é praticada no dia a dia do país. Os países ditos subdesenvolvidos apresentam determinadas características sociais e mentais que por inúmeras vezes permite até aumento do produto geral, porém, perpetuam situações apenas de crescimento econômico em detrimento de uma economia do desenvolvimento que promova as mudanças e transformações necessárias nas instituições e na população destes países.

Essas características que se repetem e se inter-relacionam reproduzem esta condição: a desarticulação (caracterizada pela ausência de informações e estatísticas necessárias a tomada racional de decisão ou mesmo a falta de um sistema de distribuição destas

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

informações entre as diferentes regiões do país); a situação de dominação frente às economias desenvolvidas que a partir de um “neo colonialismo” interferem no equilíbrio das contas destes países cuja Balança de Pagamento depende das decisões tomadas pelas economias centrais; e, em terceiro lugar o acesso negado, ao conjunto total da população, aos serviços públicos mais elementares como saúde, educação, segurança e moradia.

A idéia de modelo de desenvolvimento defendida pelo autor traz a tona o homem e suas transformações mentais e sociais, as transformações das instituições, o processo constante e ininterrupto de construção e destruição do homem e as “relações entre os pólos de desenvolvimento e os meios de propagação dos seus efeitos”. P. 185, 1967.

A relação entre estas transformações institucionais ou o desenvolvimento propriamente dito e as “fases de crescimento” é o ponto central do interesse da economia contemporânea. Este desenvolvimento demanda investimentos em reformas políticas, educação e ampliação da escolaridade de modo a estimular a propensão ao trabalho e a inovação, bem como aos ajustes referentes aos desequilíbrios externos.

(...) o desenvolvimento, que antes de mais nada reside no homem, produz-se no âmbito da economia do século XX, que é dominada pela dialética econômica dos centros industriais e territórios ou, digamos, pela necessária organização dos pólos de crescimento e do meio de propagação dos seus efeitos. (Perroux, p. 192, 1967)

A afirmação de que determinada região enquadra-se no conceito de pólo de desenvolvimento pede a análise rigorosa de seus efeitos em cadeia a partir do uso de quadros ou matrizes inter-industriais. Perroux (1967) ainda assinala que o conceito de pólo de desenvolvimento só tem sentido se for alvo de análise rigorosa e de uma política atuante e eficaz, caso contrário ficará sempre a mercê de interesses externos à região e até mesmo ao país que subtrairão os efeitos multiplicadores mais relevantes produzidos pelo pólo de crescimento.

O efeito de aglomeração e a propagação de outros impactos positivos de um pólo de desenvolvimento somente surtirão efeito através do ordenamento consciente dos meios de propagação, o que só ocorre pelo controle exercido por organismos de interesse geral que ficariam encarregados de regular e “arbitrar” as relações entre os pólos de crescimento e entre as regiões motrizes e movidas. É exatamente esse o aspecto que

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

justifica o foco deste artigo, ou seja, a necessidade de aplicar a fundamentação teórica dos pólos no planejamento e gestão do turismo regional.

(...) a arbitragem é um poder que se pronuncia em nome do interesse geral, da utilidade coletiva, do bem comum. Forma-se em instituições apropriadas que pouco a pouco transformam os conflitos em diálogo social. É realizada por homens que se dirigem a outros homens. (Perroux, p. 196, 1967)

Os conceitos desenvolvidos acima sobre pólos de crescimento, transformações institucionais e desenvolvimento regional parecem servir adequadamente para reforçar a tese sobre as fraquezas institucionais de cada região turística e a repercussão destas fraquezas no desenvolvimento da atividade turística nos Estados. O autor deixa clara a importância do controle rigoroso sobre cada região, do levantamento de dados e estatísticas sobre a produção; da necessidade de arbitragem e de construir ambientes institucionais propícios à inovação, através da constante qualificação e educação para o aprimoramento das atividades econômicas inerentes a cada região turística. Pare ele, somente o controle rigoroso e políticas específicas serão eficazes no tocante ao desenvolvimento dos pólos de crescimento. Da forma como está se conduzindo o desenvolvimento turístico no país, não parece ser possível desencadear um processo transformador capaz de levar a períodos de crescimento, pois não se tem notícia de que todas as regiões possuam planejamentos conjuntos, e nem mesmo planos individuais (por município pólo), muito menos acompanhamento estatístico sobre o desenvolvimento do setor ao longo dos anos.

Reconhecer a contribuição que a teoria a respeito de pólos de crescimento pode trazer para o planejamento turístico remete a necessidade de sistematizar as informações dos pólos e fomentar a ligação entre os mesmos a partir de redes de interação e inovação que codifiquem as informações locais e permitam cooperação e coordenação entre os pólos. Um assunto que, certamente, poderá ser tema de outros estudos e artigos cujo desenvolvimento permitirá compreender como o conhecimento local e as redes interativas de inovação podem contribuir para a regionalização do turismo e o desenvolvimento local da atividade.

**Considerações Finais**

Cada lugar apresenta um determinado arranjo institucional que espelha determinada sociedade e que impacta diretamente a economia desta sociedade positiva ou

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

negativamente. Um ambiente rico em cultura associativa e em diversidade institucional é propício às trocas econômicas, as transformações, inovações e desenvolvimento. A questão estratégica referente às instituições consiste em que a própria existência delas significa maior segurança para realização de novos investimentos e conseqüentemente maior acumulação de capital.

Por isso a insistência na reforma dos arranjos institucionais e nas trocas de informações através das redes de conhecimento. Estas duas diretrizes estão entre as principais estratégias das políticas para o desenvolvimento local do turismo, sob a ótica dos Pólos de Crescimento. Os atores locais, as especificidades positivas da região e suas instituições formam um ambiente propício para atrair mais investidores interessados em aumentar suas capacidades de poupança e, conseqüentemente, o crescimento econômico do local, resultando no fortalecimento do próprio Programa Nacional de Regionalização do Turismo e conseqüentemente, na competitividade do produto turístico brasileiro.

**Revisão Bibliográfica**

BENI, Mário Carlos. **Política e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas – 2003/2007**. Brasília: MT, 2003.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – roteiros do Brasil**. Brasília: MT, 2004.

BRASIL. **Oficina de Planejamento do PNMT/1998**. Programa Nacional de Municipalização do turismo. Brasília: [s.n.], 1998.

COBOS, Valdir José. PAIXÃO, Dário Luiz Dias. SILVEIRA, Carlos Eduardo. **Políticas Públicas de Turismo e a Política no Brasil: singularidades e (des)continuidade**. CIÊNCIA & OPINIÃO. Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006

MEDEIROS, Vinícius. **Banco Central apresenta dados sobre o turismo brasileiro**. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: fev./2007.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. **Introdução ao Turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PERROUX, François. **A Economia do Século XX**. Lisboa: Herder, 1967.

RICHARDSON, Harry. **Economia Regional: Teoria da Localização, Estrutura Urbana e Crescimento Regional**. 2ª ED. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

**Turismo: Inovações da Pesquisa na América Latina**

**Universidade de Caxias do Sul, RS, Brasil, 27 e 28 de Junho de 2008**

STRINGHINI, Adriano Candido. **Turismo: Anotações Jurídicas** *in* Estudos da Competitividade do Turismo Brasileiro, 2006.

STILPEN, Paulo Cesar. **Utilização de Estatísticas e de Cenários como Instrumentos Necessários ao planejamento e à Gestão do Turismo.** Observatório de Inovação do Turismo. Revista EBAPE/FGV; Ministério do Turismo, 2007.

UNICAMP. **Estudo de competitividade do turismo brasileiro.** *In:* Revista Veja. Ano 40. no. 18. Rio de Janeiro: Ed. Abril, 2007, p.35.