



Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento

Tourism clusters in northeast Brazil: growth, development and lack of knowledge

Centros de turismo en el nordeste de Brasil: el crecimiento, el desarrollo y la falta de conocimiento

João Itácito de Moraes Duda <joaoitacito@hotmail.com >

Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, AL, Brasil.

Lindemberg Medeiros de Araujo <lmedeirosbr@gmail.com >

Professor Associado I do Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente (IGDema) e professor/orientador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (mestrado e doutorado) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Maceió, AL, Brasil.

AGRADECIMENTO: Os autores agradecem, respectivamente, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa de mestrado, e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pela bolsa de pesquisa do segundo autor. Agradecem também aos pareceristas anônimos, cujos comentários ao manuscrito contribuíram para melhorar o trabalho final.

CRONOLOGIA DO PROCESSO EDITORIAL

Recebido 21-mar-2013

Aceite 18-dez-2014

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTA ARTIGO

DUDA, J. I. M.; ARAUJO, L. M.. Polos de turismo no Nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 204-218, dez. 2014.

REALIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



PATROCÍNIO



Resumo: Este trabalho tem como objetivo analisar a relação entre turismo e desenvolvimento regional, com ênfase na região Nordeste do Brasil. Essa região tem sido alvo de políticas de turismo de grande escala e de longo curso desde a década de 1980, tais como a Política de Megaprojetos, o Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), a política de Polos de Turismo e de Destinos Indutores. Essas políticas impulsionaram o desenvolvimento do turismo na região, mas em alguns casos, como no Polo Turístico Costa dos Corais, em Alagoas, os efeitos do turismo na região polarizada por Maceió e Maragogi – os dois destinos indutores do turismo nesse estado – não foram significativos. Os dados para o estudo foram coletados de documentos do Ministério do Turismo, Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (Setur/AL) e de entrevistas com técnicos da Setur/AL. O trabalho identifica lacunas de conhecimento a respeito da regionalização do turismo na região Nordeste, e propõe ampliação nas pesquisas sobre o tema, para que se venha gerar dados e informações para o aperfeiçoamento da política setorial de turismo.

Palavras-chave: Nordeste; Regionalização; Turismo; Política de Polos; Desenvolvimento Regional.

Abstract: This work analyzes the relationship between tourism and regional development, with an emphasis on the Northeast region of Brazil. This region has been the object of large-scale and long-range tourism policies dating back to the 1980s, namely: Program of Megaprojects; Program for the Development of Tourism in the Northeast (Prodetur/NE); Program of Development Poles, and the Tourist Attractor Destinations project. These policies have induced tourism development in the Northeast of Brazil to some degree but in some areas, as is the case with the region that is polarized by Maceió and Maragogi - Alagoas State's two tourism attractor destinations – tourism-induced development has not been significant. The study data were collected from Brazil's Ministry for Tourism, the Alagoas State Tourism Secretary (Setur/AL), and open interviews with Setur/AL's officials. Results identify knowledge gaps relative to the country's Northeast regionalization program. The suggestion is made for expanding the research effort about that program so that more knowledge is created that can offer support to improve tourism policy in the country.

Keywords: Northeast Region; Regionalization; Tourism; Cluster Policy; Regional Development.

Resumen: En este trabajo se analiza la relación entre el turismo y el desarrollo regional, con énfasis en la región Nordeste de Brasil. Esta región ha sido objeto de políticas regionales de turismo que se remontan a la década de 1980, a saber: Programa de Megaproyectos; Programa para el Desarrollo del Turismo en el Nordeste (Prodetur/NE); Programa de Polos de Desarrollo, y el proyecto Destinos Atractor de Turismo. Estas políticas han inducido el desarrollo del turismo en el Nordeste de Brasil, hasta cierto punto, pero en algunas zonas, como es el caso de la región que está polarizado por Maceió y Maragogi, desarrollo inducido el turismo no ha sido significativo. Los datos del estudio se recogieron de Ministerio brasileño de Turismo, el Secretario de Turismo del Estado de Alagoas (Setur/AL), y entrevistas abiertas con funcionarios de Setur/AL. Resultados identifican lagunas de conocimiento en relación con el programa de regionalización del Nordeste del país. La sugerencia se hace para la expansión de los esfuerzos de investigación sobre este programa, por lo que se crea más conocimiento que puede ofrecer apoyo para mejorar la política de turismo en el país.

Palavras clave: Região Nordeste; Regionalização; Turismo; Polos Política; Desenvolvimento Regional.

Introdução

Este trabalho tem como objetivo explorar o contexto de implantação da política de regionalização do turismo na região Nordeste do Brasil, em sua relação com o desenvolvimento regional, e propor a ampliação nas pesquisas sobre os efeitos até aqui alcançados por essa política. Apesar de já terem sido transcorridas aproximadamente três décadas desde o surgimento das primeiras políticas voltadas ao fomento do turismo em escala regional no Nordeste do país, há apenas uma incipiente literatura sobre a efetividade dessas políticas.

Mesmo diante das crises econômicas e financeiras que atingiram o mundo nas três últimas décadas, afetando inúmeras indústrias tradicionais, como é o caso da indústria canavieira no Nordeste do Brasil (CARVALHO, 2009), os governos de diversos países subdesenvolvidos criaram importantes políticas de desenvolvimento com base no turismo, como é o caso da China, Turquia, Malásia e Brasil (ARAUJO, 2009).

O governo do Brasil criou em décadas recentes políticas audaciosas e de longo alcance para o desenvolvimento com base no turismo. Verifica-se, por exemplo, a existência de uma estratégia oficial para explorar o grande potencial natural e cultural da região Nordeste, berço da colonização do país. Essa parte do país é muito complexa, o que exige do governo federal, mas também dos governos estaduais e municipais alvo das políticas de turismo, o desempenho de um papel ativo no âmbito das políticas de regionalização do turismo.

Os dados para este trabalho foram coletados através de entrevistas abertas com técnicos da Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (SETUR/AL); exame de documentos oficiais relacionados à política brasileira de regionalização do turismo; e análise de dois Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), do Polo de Turismo Costa dos Corais, litoral Norte de Alagoas, referentes aos anos 2002 e 2010.

Regionalização do turismo e mudanças espaciais no litoral do Nordeste do Brasil

No Brasil, a despeito de o país ter experimentado uma relativa queda nos desembarques internacionais em 2006, em apenas quatro anos a demanda turística internacional do país subiu de 3,8 milhões de visitantes, em 2002, para 5,1 milhões, em 2006 (MENDES, 2007). Na realidade, o governo brasileiro criou nas últimas décadas políticas de longo alcance voltadas à captação de parcela da demanda turística internacional e, ao mesmo tempo, criou inúmeras políticas com o objetivo de estruturar melhor as destinações turísticas do país (ARAUJO; DREDGE, 2012), o que trouxe mudanças significativas para o cenário turístico do país.

Historicamente, duas políticas federais são emblemáticas da adoção do turismo como uma estratégia de desenvolvimento na escala regional no Brasil. Tratam-se da Política de Megaprojetos (década de 1980) e do Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste - Prodetur/NE (década de 1990). A Política de Megaprojetos teve como objetivo atrair equipamentos turísticos, principalmente da rede hoteleira, através de incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo governo dos respectivos estados nos quais se esperava que os projetos fossem implantados (CRUZ, 2002). Essa política buscou criar um zoneamento para a alocação de tais empreendimentos, o qual abran-

gia partes de cinco estados nordestinos (CRUZ, 2002), a saber: Projeto Parque das Dunas – Via Costeira (RN); Projeto Cabo Banco (PB); Projeto Costa Dourada (PE e AL) e o Projeto Linha Verde (BA). Por seu lado, o Prodetur/NE teve como objetivo específico, inicialmente, dotar a franja costeira nordestina de infraestrutura básica. Somado à Política de Megaprojetos, em tese, o Prodetur/NE permitiria o desenvolvimento do turismo na região por meio da criação de corredores turísticos, os quais possibilitariam maior conexão intra-regional e, assim, levaria a uma disseminação das atividades turísticas pela região.

Com a implantação da primeira fase do Prodetur/NE, o governo identificou a necessidade de criar uma nova fase do programa, o Prodetur/NE II. Como forma de ampliar os objetivos da primeira fase do programa criou-se a Política de Polos de Turismo. Esta política, que foi influenciada pela Teoria dos Polos de Crescimento (PERROUX, 1967), contou em um segundo momento com o projeto dos Destinos Indutores. Enquanto a Política de Polos de Turismo identificou aglomerações de municípios com características comuns, formando regiões, o projeto Destinos Indutores identificou destinos turísticos consolidados que pudessem atuar como indutores do crescimento turístico nas regiões-polo nas quais se localizavam.

Essas políticas desencadearam mudanças territoriais em extensas partes da região litorânea nordestina. Contudo, a despeito dos vultosos aportes financeiros realizados, não houve correspondente melhoria na qualidade de vida da população. Essa limitação talvez possa ser explicada pelo fato de os resorts em regiões periféricas assumirem a forma de enclaves (BRITTON apud PEARCE, 2003), fazendo com que eles não contribuam de forma significativa para o desenvolvimento da sua região de entorno.

Diante desse quadro contextual crítico, se tem produzido apenas pesquisas pontuais sobre a regionalização do turismo e sobre os seus resultados práticos nessa região, o que representa uma contradição em um país que já conta com um número significativo de pesquisadores qualificados. Há, portanto, uma necessidade clara de mais pesquisas, que examinem os resultados alcançados pela política de regionalização, e que identifiquem e examinem os fatores que contribuíram para os avanços alcançados, bem como para a existência de barreiras que impediram maiores avanços, principalmente nos estados que lograram menos êxito com essas políticas. Em particular, é necessário entender o papel da Teoria dos Polos de Crescimento e do projeto Destinos Indutores na política regional de turismo do país.

Teoria dos polos de crescimento e política de regionalização do turismo no Brasil

A política brasileira de polos de turismo foi inspirada na Teoria dos Polos de Crescimento (ARAUJO, DREDGE, 2012; CORIOLANO, 2006; SILVA, 2004). Essa teoria influenciou o planejamento regional em diversos países (ANDRADE, 1977; BREITBACH, 1988; SILVA, 2004), incluindo também a influência no setor turístico (SESSA, 1983; TISDELL; WEN, 2001). A Teoria dos Polos de Crescimento foi formulada por François Perroux, com a colaboração de Jacques Boudeville. Perroux desenvolveu essa teoria em meados da década de 1950, quando estudou “[...] a concentração industrial na França, em torno de Paris, e na Alemanha, ao longo do Vale do Ruhr” (SOUZA, 2005, p. 88). Ao discutir essa teoria, Andrade (1977, p. 17) afirma que “[...] trata-se de uma teoria e de uma técnica

desenvolvimentista que foi adotada em diversas partes do mundo”. Portanto, não é sem razão que ela tenha influenciado também a política de turismo no Brasil.

Perroux partiu da noção de *espaço econômico* para desenvolver a Teoria dos Polos de Crescimento, que são definidos “[...] por relações econômicas estabelecidas entre elementos econômicos” (PERROUX, 1967, p. 149). O *espaço econômico*, para Perroux, é de caráter abstrato, não é fisicamente delimitado, uma vez que é formado pelos fluxos econômicos no espaço, ou seja, pelas relações econômicas estabelecidas entre diversas áreas geográficas. Portanto, tais relações não respeitam as fronteiras políticas de um território, nem tampouco sua configuração territorial.

A revisão do conceito de *espaço econômico* realizada por Perroux (1967, p. 164) o fez chegar à conclusão de que “[...] 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”. Sendo assim, a Teoria dos Polos de Crescimento pressupõe um ou mais polos e uma região de entorno, sob a sua influência, isto é, uma região polarizada, com variações internas consoantes sua capacidade de absorver a indução ao crescimento a partir de seu polo ou polos dinâmicos.

Assim, uma das palavras-chave na Teoria dos Polos de Crescimento é “propagação”. Segundo essa teoria, com base em um determinado polo dinâmico, o crescimento econômico se propaga para o conjunto da economia regional. Tal propagação acontece se houver um ponto fixo no espaço (uma indústria motriz) a partir do qual irradiam efeitos sobre a economia no seu espaço circundante. Dessa forma, a indústria motriz funciona como motor do crescimento, constituindo-se, portanto, em elemento essencial para a existência de uma região polarizada.

Teoricamente, a indústria motriz atrai outras indústrias e assim estimula o desenvolvimento de outras atividades; cria um aglomerado de população, bem como estimula e desenvolve atividades terciárias proporcionais às necessidades da população que o cerca e que se instala em sua área de influência (ANDRADE, 1977). No caso do turismo, em tese, o polo dinamizará a economia regional ao influenciar direta e indiretamente os diversos segmentos da economia que estão ligados à cadeia produtiva do turismo (SESSA, 1983). Nesse sentido, Barretto (1995) argumenta que o turismo tem a capacidade de gerar efeitos econômicos no interior da sua cadeia produtiva, com efeitos positivos para os lugares turísticos.

O processo de propagação do crescimento econômico em uma região, ancorado em uma indústria motriz, acontece principalmente por meio de infraestruturas. Nesse caso, a infraestrutura de transportes é a mais relevante porque constitui a mais elementar ferramenta para a propagação do crescimento que um polo pode gerar. As estradas ligam a região ao seu polo dinâmico (no caso do turismo no Brasil, os destinos indutores) e vice-versa, materializando a ação das forças indutoras de um polo sobre sua região de entorno (SESSA, 1983; PERROUX, 1967).

Perroux (1967, p. 179) argumenta que o “[...] desenvolvimento é a combinação das transformações de ordem mental e social de uma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global”. O crescimento, por outro lado, “[...] existe apenas quando há um aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda *per capita*” (ANDRADE, 1977, p. 60), ou seja, crescimento e desenvolvimento são conceitos distintos, embora já tenham sido utilizados como sinônimos (SCATOLIN, 1989; OLIVEIRA, 2002; CRUZ, 2006, 2009). O conceito de desenvolvimento evoluiu de uma interpretação centrada apenas no crescimento econômico para uma visão voltada, principalmente, aos aspectos humano e social. Assim, um dos entendimentos mais aceitos atualmente é o de que o desenvolvimento é um processo no qual o crescimento econômico

é uma ferramenta para promover melhorias nas condições de vida da população. Nesse sentido, o desenvolvimento

[...] deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Desenvolvimento nada mais é que o crescimento – incrementos positivos no produto e na renda – transformado para satisfazer as mais diversificadas necessidades do ser humano, tais como: saúde, educação, habitação, transporte, alimentação, lazer, dentre outras (OLIVEIRA, 2002, p. 40).

As mudanças necessárias nas condições humanas e sociais para promover o desenvolvimento, defendidas nas definições mais recentes de desenvolvimento, possivelmente geraram uma equivalência dos termos desenvolvimento e melhoria na qualidade de vida. Na Política Nacional de Turismo (PNT), da qual a Política de Polos de Turismo faz parte, essa equivalência é evidente. É claro também na PNT o uso combinado das noções de desenvolvimento local e sustentável, uma vez que ao mesmo tempo em que há uma preocupação com o equilíbrio ecológico, o governo confia nas potencialidades endógenas dos municípios dos polos para promover o desenvolvimento. Nessa perspectiva, as mencionadas concepções de desenvolvimento não são excludentes; na realidade, elas se complementam (SCATOLIN, 1989).

Moseley (1977), por sua vez, entende que há um processo de passagem do crescimento ao desenvolvimento, constituindo uma mudança dialética do quantitativo ao qualitativo. Nessa perspectiva, o quantitativo refere-se ao crescimento econômico e, mais uma vez, a mudança qualitativa refere-se ao desenvolvimento, o qual envolve impactos positivos nas condições de vida da população. A busca pelo desenvolvimento envolve um duplo desafio que exige mudanças paralelas na configuração territorial e na estrutura social. Segundo essa interpretação, não é possível se alcançar o desenvolvimento sem se criarem as condições estruturais para a sua efetivação, uma afirmação que se aplica à Teoria dos Polos, como argumenta Coriolano (2006, p. 144):

Os pólos precisam estar articulados com a região pelos canais por onde se propagam os diversos fluxos de pessoas, ideias, mercadorias, capital, enriquecendo e, só assim, transformando-a em polo de desenvolvimento. Quando o polo não é integrado, articulado, passa a ser um simples pólo de crescimento.

Está explícito na PNT que o governo tem como objetivo, por meio da política de fomento aos polos de turismo, a propagação do desenvolvimento nas regiões envolvidas, como se depreende do Relatório dos 65 Destinos Indutores do Turismo no Brasil:

[Esses] 65 destinos induzirão o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões turísticas em todas as Unidades Federadas. Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do País (BRASIL, 2007, p. 52).

No Brasil, a política federal de polos de turismo exige a participação direta dos estados e municípios para que haja a promoção do desenvolvimento local e regional com base nessa atividade. Contudo, apesar dessa política orientar uma gestão descentralizada e disponibilizar grandes volumes de recursos financeiros através de empréstimos, nem todos os polos de turismo do Nordeste conseguem

ram promover a propagação regional da atividade turística como foi inicialmente planejado (DUDA, 2013). Essa situação tem limitado as possibilidades de se alcançar tanto o crescimento econômico como o desenvolvimento, conceitos importantes para a Teoria dos Polos de Crescimento.

Obviamente, é incoerente pensar em desenvolvimento por meio do turismo sem que a atividade turística tenha sido consolidada em muitos municípios de uma determinada região e sem uma infraestrutura mínima necessária que permita a integração da região polarizada. Na realidade, nem em muitos polos já consolidados turisticamente haverá, de imediato, desenvolvimento, em se tratando de um país subdesenvolvido, no qual disparidades econômicas, sociais e ambientais, inter- e intra-regionais, são pronunciadas. Por isso, apesar de o governo ter como objetivo geral, com a Política de Polos de Turismo no Brasil, uma melhoria na qualidade de vida da população – desenvolvimento/melhorias nas condições de vida –, é de se supor que esse objetivo só poderá ser alcançado através de etapas que envolvam melhoras significativas na infraestrutura básica, constituindo-se, portanto, uma meta de médio e longo prazo.

Polos de turismo e desenvolvimento regional

Andrade (1977) expressa certo receio sobre a aplicabilidade da Teoria dos Polos de Crescimento à atividade turística, devido ao fato de o turismo estar ligado diretamente ao setor dos serviços, e não ao setor de indústrias, setor com base no qual a teoria foi originalmente elaborada. Entretanto, ao estudar a relação entre turismo e política de desenvolvimento, Sessa (1983) desenvolveu uma interpretação nova da relação entre a Teoria dos Polos de Crescimento e o turismo, ao defender que a atividade turística é capaz de criar polos de crescimento, realizando, portanto, uma adaptação dessa teoria ao turismo (SILVA, 2006; ANDRADE, 2009).

Sessa (1983) argumenta que a atividade turística pode desencadear efeitos regionais semelhantes aos das indústrias motrizes tradicionais. Sua principal contribuição foi a respeito da configuração de um polo turístico, que não é formada apenas por uma indústria motriz, como em geral ocorre no polo formado por indústrias, mas por um conjunto de indústrias motrizes, nesse caso, a *rede hoteleira*. Esta seria capaz de dinamizar as indústrias movidas, isto é, restaurantes, parques, clubes, passeios, museus, bares, dentre outros equipamentos e atividades que têm a capacidade de gerar efeitos econômicos em uma região turística.

Entretanto, Sessa (1983, p. 42) identificou algumas diferenças entre o polo formado por indústrias (polo industrial) e o polo de turismo:

O pólo industrial é, habitualmente, formado por uma grande unidade motriz que apresenta efeitos de dominação sobre as outras unidades. O pólo turístico é, ao invés, formado por um “conjunto” de unidades motrizes, representadas pelas empresas hoteleiras, que por sua ação, apresentam efeitos indubitáveis sobre todas as outras empresas de caráter colateral, comercial, de divertimento e esportivas (ênfase adicionada).

Portanto, para Sessa (1983), no caso do turismo são várias empresas que atuam em conjunto, formando a força motriz do polo turístico, que desencadeariam um efeito regional semelhante ao provocado pelos polos industriais. Souza (2005), por sua vez, aponta que além de estimular a chegada de indústrias motrizes – meios de hospedagem, formando um parque hoteleiro –, é necessário

que os governos adotem outras ações correlatas, para que os objetivos desejados de crescimento econômico e de desenvolvimento, através dos polos de turismo, possam ser alcançados. Esse autor argumenta que:

Uma política de desenvolvimento com base em pólos de crescimento não deve centrar-se apenas na implantação da indústria motriz em determinada região, mas precisa incentivar também o surgimento de atividades satélites, fornecedoras de insumos para a atividade principal. A possibilidade de absorver os produtos das empresas motrizes é outro fator importante de integração e de ampliação do polo (SOUZA, 2005, p. 96).

Ou seja, além de buscar fomentar a estruturação de um polo com base no turismo, é igualmente importante que o poder público também crie políticas de incentivo à integração do polo aos serviços e demais atividades econômicas da região polarizada, para que os efeitos positivos gerados pelo polo tenham maior ressonância na região.

Outro fator importante na formação do polo de turismo é a criação das condições para a propagação do crescimento e do desenvolvimento no espaço regional. Portanto, se o interesse do governo é a multiplicação do crescimento econômico com base no turismo, este objetivo será alcançado principalmente através da criação de infraestrutura básica.

Sobre esse aspecto, Sessa (1983, p. 158) enfatiza:

Situado o pólo turístico e em correlação com a infraestrutura já existente na região turística, em particular o que concerne às ligações com os outros centros da nação, será necessário estimar a infraestrutura de base necessária à expansão turística, que se torna, portanto, o fator econômico essencial para proceder à fase executiva de realização. Esta infraestrutura será a mais especificamente turística, como aquela relativa aos transportes, ou aquela mais genérica concernente às unidades produtoras de energia, e variará em relação ao tipo de turismo do pólo.

A estratégia de criação de infraestrutura descrita por Sessa (1983) é claramente fomentada pela Política de Polos de Turismo, pois um dos primeiros passos do planejamento de um polo turístico é diagnosticar o estado da infraestrutura da região, para identificar as potencialidades e as fragilidades que precisam ser trabalhadas para que a região venha a desfrutar de forma efetiva dos efeitos positivos dos polos de turismo. Segundo Andrade (1977, p. 61), “Como o polo é sempre um ponto ou uma área que exerce influência sobre a região [...] esta influência tem de ser canalizada por estradas, por caminhos que liguem a área polarizada ao pólo”. As estradas permitem a criação de eixos de desenvolvimento, isto é, a ligação entre os polos, possibilitando que os fluxos associados ao turismo – turistas, alimentos, bebidas, etc. – circulem por toda a região polarizada.

Silva (2006) chama atenção para o fato de que a partir da década de 1990 a Teoria dos Polos de Crescimento é utilizada no Brasil em paralelo com o modelo territorialista e endógeno, para promover o desenvolvimento regional com base no turismo. Trata-se de um modelo que busca promover uma participação efetiva das empresas, investidores e sociedade civil local no desenvolvimento e benefícios oriundos do turismo. A adoção desse modelo nas políticas públicas de turismo no Brasil evidencia que a Teoria dos Polos foi também adaptada nesse aspecto, uma vez que o objetivo é promover um maior grau de endogeneização no processo de desenvolvimento turístico regional e local. Segundo Costa (2001), mudanças semelhantes ocorreram em vários países a partir da década de 1990.

O modelo territorialista e endógeno surgiu na década de 1970 e tem como fundadores John Friemann e Clyde Weaver (SILVA, 2006). O objetivo principal do modelo é promover maior participação da população local no processo de planejamento, bem como nos benefícios econômicos provenientes de um determinado polo. Nessa perspectiva, Silva (2006, s.p.) esclarece que

O paradigma conceitual do desenvolvimento regional de base territorialista e endógena pressupõe que o desenvolvimento só será alcançado pela mobilização integral dos recursos das diferentes regiões para a satisfação prioritária das necessidades das respectivas populações. Seu argumento central é que o poder econômico funcional, sem um controle de um ente territorial, tende a acentuar as disparidades sociais e econômicas características do desenvolvimento polarizado.

O argumento apresentado está de acordo com as características existentes na Política de Polos de Turismo no Brasil, uma vez que “[...] a definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267; CRUZ, 2006), como ocorria na primeira fase do Prodetur/NE (CORIOLANO, 2006). Nesse sentido, a operacionalização dos polos requer maior participação do poder público estadual e municipal, bem como a participação da comunidade e dos investidores no planejamento, fenômeno que em maior ou menor grau vem ocorrendo na região Nordeste do Brasil (ARAUJO, 2009; ARAUJO; BRAMWELL, 2002).

Polos de turismo no nordeste do Brasil

Como foi mencionado anteriormente, dentre as políticas de regionalização do turismo no Nordeste do Brasil, merecem destaque para os fins deste trabalho, a Política de Megaprojetos e o Prodetur/NE. Essas políticas buscaram, dentre outros objetivos, ampliar a turistificação da região Nordeste com base na criação e/ou ampliação da infraestrutura básica da região, sob o entendimento de que tais providências atrairiam investimentos privados, o que, esperava-se, levaria a melhorias na qualidade de vida da população dos núcleos turísticos receptores.

Após a implantação da Política de Megaprojetos e com a conclusão da primeira fase do Prodetur/NE, o Ministério do Turismo (MTur) identificou a necessidade de incrementar a política de regionalização na região. Para alcançar esse fim, criou uma segunda fase do Prodetur/NE – o Prodetur/NE II – iniciada em 2002. Duas características marcantes dessa nova fase do programa são a criação da política de Polos de Turismo e a identificação de Destinos Indutores do turismo. Os polos foram criados com base em aglomerações de municípios com características comuns, reforçando o objetivo de regionalização da atividade. Cada polo localiza-se em uma região turística específica, em áreas nas quais o turismo já vinha evoluindo de forma diferenciada na região. Os Destinos Indutores (há 65 deles no Brasil, dos quais 23 estão na região Nordeste) teriam a função de induzir a expansão do turismo para o restante das regiões-polo nas quais esses destinos se situam – daí a denominação de Destinos Indutores.

A política de polos envolve os nove estados nordestinos e partes dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, o que corresponde à área geográfica de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Somam-se 14 polos de turismo distribuídos entre 11 estados da federação. Cada estado conta com um polo, à exceção da Bahia, que possui quatro. Cada um desses polos apresenta carac-

terísticas particulares de implantação, alguns em estágio avançado e outros ainda em fase inicial. No conjunto, esses 14 polos de turismo já desencadearam mudanças territoriais, econômicas, sociais e ambientais expressivas, principalmente na franja litorânea do Nordeste. Observa-se, por exemplo, a construção ou ampliação de aeroportos, a construção de estradas e a implantação de projetos de saneamento. Como consequência, houve um acentuado aumento no número de hotéis, pousadas e *resorts*, e no desenvolvimento de atrativos na zona costeira nordestina.

Os polos de turismo nordestinos cobrem uma área de 150.694,2 km², representada pela soma da área territorial dos municípios que compõem os polos, o que significa cerca de 9% da área de jurisdição do BNB. Portanto, trata-se de uma área significativa para investimentos na atividade turística, o que demonstra a importância que o turismo assumiu para essa região do país. Com a política de polos de turismo, o estado reorientou o desenvolvimento turístico regional, o que modificou a estrutura organizacional da gestão pública e a disponibilidade de infraestrutura básica na região, levando a uma significativa ampliação nos investimentos privados. Atualmente, longos trechos do litoral nordestino (por exemplo, as regiões de Sauípe-BA; Maragogi/Japaratinga-AL; Porto de Galinhas-PE; Pipa-RN e Parque das Dunas – Via Costeira-RN) mostram claras evidências desses tipos de mudanças.

Desse modo, pelo menos uma parte da política de polos vem sendo gradativamente alcançada. Entretanto, os diferentes estados apresentam dados discrepantes entre si em relação ao nível de implantação da política, mesmo em relação ao objetivo básico, do Prodetur/NE, de incrementar a infraestrutura instalada. Por exemplo, no que se refere aos projetos em andamento e concluídos nos 14 polos de turismo da área de jurisdição do Prodetur/NE, de forma integrada em planos de desenvolvimento, e não por meio de projetos isolados apenas, o estado da Bahia conta com 50 projetos, enquanto Sergipe, Paraíba e Maranhão não contam com nenhum projeto (Quadro 1).

Quadro 1. Total de projetos em andamento e concluídos por estado inserido no Prodetur/NE II.

Estado	Total de projetos em andamento e concluídos (2002-2012)
Alagoas	2
Bahia	50
Ceará	35
Espírito Santo	8
Maranhão	0
Minas Gerais	13
Paraíba	0
Pernambuco	38
Piauí	25
Rio Grande do Norte	27
Sergipe	0

Fonte: BNB, 2012.

Liderança e uma postura proativa por parte dos governos estaduais podem, em hipótese, ser considerados comportamentos institucionais fundamentais na implementação da política de polos, aspectos que precisam ser estudados em relação à região Nordeste do país. A agilidade na elaboração do Pdits, bem como a formação de parcerias e a busca por outras fontes de recursos e investimentos, podem ser atitudes que contribuíram para os resultados positivos de alguns estados. Por exemplo, Duda (2013) identificou que em Alagoas a ausência de uma atitude proativa do governo estadual foi até o presente uma característica persistente do planejamento do Polo Costa dos Corais. Como consequência, esse estado teve apenas dois projetos executados nesse polo.

Por causa dessa deficiência na criação das condições necessárias para a disseminação das atividades turísticas na maior parte do Polo Costa dos Corais, ocorreu um agudo desequilíbrio na espacialização dos efeitos do turismo nesse polo (Tabela 1). Verifica-se uma concentração, primariamente em Maceió e, secundariamente, em Maragogi – destinos indutores desse polo – em relação ao número de leitos implantados, bem como no que diz respeito aos postos de trabalho diretos criados, comparando-se 2002 e 2010. Não se constatou uma propagação significativa dos efeitos positivos do turismo para os demais municípios que formam o polo, uma vez que não houve um incremento na infraestrutura básica desses municípios, durante o mencionado período.

De uma forma geral, levando-se em consideração que a Política de Polos de Turismo tem como um dos seus objetivos transformar a região litorânea do Nordeste em um grande corredor turístico com certo grau de homogeneidade (CORIOLANO, 2006), na realidade, o que se constata são lugares muito mais preparados e competitivos do que outros, produzindo, assim, um Nordeste também desigual no desenvolvimento turístico polarizado, o que contraria os objetivos de redução das desigualdades regionais. Nesse sentido, questiona-se: Há algum diferencial nos estados que estão com uma razoável quantidade de projetos executados ou em andamento em relação aos demais estados, no que diz respeito à meta oficial do MTur de propiciar uma melhoria na qualidade de vida da população hospedeira?

Alguns autores têm examinado até que ponto o Prodetur/NE e políticas conexas alcançaram seus objetivos. Por exemplo, para Araujo e Dredge (2012, p. 26),

[...] a despeito dos benefícios do PRODETUR/NE para os estados e municípios participantes, o programa não alcançou todos os seus objetivos. Em particular, os governos municipais ainda não dispõem do necessário aparato institucional ou experiência técnica requeridos para participar do programa de forma efetiva e muitos municípios não demonstraram interesse em criar as organizações necessárias para tal fim.

Outros comentadores (SANSOLO; CRUZ, 2003; CASTRO; MIDDLEJ, 2011) têm sido unânimes em relação às fragilidades do processo de planejamento, com particular ênfase às limitações da participação dos interessados na escala local. Em especial, constata-se que não obstante os objetivos de gerar novas oportunidades de desenvolvimento e de se buscar melhorias na qualidade de vida das populações hospedeiras, Sansolo e Cruz (2003) identificam territórios amplamente negligenciados pelo desenvolvimento turístico.

Tabela 1. Polo Costa dos Corais: quantidade de leitos e empregos diretos gerados pelo turismo em 2002 e 2010

Município	Total de leitos em Meios de hospedagem (2002)	Total de leitos em Meios de hospedagem (2010)	Geração de empregos diretos pelo turismo (2002)	Geração de empregos diretos pelo turismo (2010)
Maceió	8780	10130	3980	6204
Paripueira	81	132	26	53
Barra de Santo Antônio	155	152	68	67
São Luís do Quitunde	66	32	38	17
Matriz de Camaragibe	51	0	75	0
Passo de Camaragibe	96	98	36	42
São Miguel dos Milagres	160	319	35	153
Porto Calvo	0	0	0	0
Porto de Pedras	49	110	25	51
Japaratinga	359	732	125	268
Maragogi	1807	2517	718	1009

Fonte: Compilado de Alagoas (2002, 2010).

Mesmo diante do esforço de alguns pesquisadores no sentido de buscar explicações para o pouco desenvolvimento que a política de regionalização alcançou até o presente, essa temática tem sido praticamente inexplorada na literatura acadêmica. Tal situação é contraditória ao se considerar a envergadura do Prodetur/NE, seu programa de polos de turismo e o projeto de destinos indutores, e as variações intra-regionais em relação aos objetivos até aqui alcançados. Tal realidade expõe a necessidade do desenvolvimento de mais pesquisas relacionadas ao desempenho dessas políticas em cada polo, buscando identificar e explicar os avanços alcançados, assim como os entraves à plena implementação das ações propostas.

Outro aspecto ainda muito carente de pesquisas é a atuação dos governos estaduais e municipais, no tocante à dimensão institucional da política de polos e dos destinos indutores nesses dois níveis político-administrativos. Novas pesquisas poderiam ajudar a entender quais têm sido as causas de essas políticas terem avançado mais em alguns estados do que em outros. Com mais pesquisas, seria possível compartilhar as experiências com os demais polos da região, uma das metas do Plano Nacional de Turismo (Plantur). Dessa forma, os polos que têm enfrentado dificuldades, bem como os novos polos que serão criados, poderiam escolher caminhos mais consolidados e efetivos no processo de desenvolvimento dos polos de turismo nessa região brasileira.

Considerações finais

O estudo confirma a relação entre a ampliação da infraestrutura básica e o crescimento da atividade turística em determinadas áreas da zona costeira nordestina. Entretanto, verificou-se que há extrema desigualdade no que tange à capacidade dos estados da região de aproveitar a existência de polí-

ticas de fomento ao desenvolvimento do turismo. Por exemplo, o estado da Bahia tem quatro polos de turismo enquanto os demais estados contam com apenas um. Além disso, também constata-se maior variedade entre o número de projetos ligados ao Prodetur/NE II entre os estados, com três estados não tendo implantado um único projeto, enquanto a Bahia implantou 50 projetos, Pernambuco 38, o Espírito Santo oito e Alagoas dois.

Verificou-se claramente uma influência da Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux na configuração da política de Polos de Turismo na região Nordeste do país. Constatou-se que a estratégia de se usar destinos indutores para dinamizar polos de turismo no Nordeste teve algum efeito no espaço circundante dos destinos indutores, mas eles terminaram por concentrar investimentos no seu entorno, gerando acentuadas desigualdades na distribuição dos benefícios que os polos podem criar para regiões inteiras. Assim, a política oficial de turismo parece reforçar as desigualdades regionais em vez de diminuí-las.

Evidencia-se que a política de polos de turismo, em associação com o projeto de destinos indutores, não tem beneficiado os municípios participantes de cada região-polo de forma equitativa, pois os investimentos foram limitados a alguns estados, ou, no caso dos estados que conseguiram menos recursos, o turismo se concentrou no entorno dos destinos indutores. Levanta-se aqui a questão de se a Teoria dos Polos de Crescimento tem validade para regiões periféricas pobres nas quais muitos municípios não têm a infraestrutura necessária para atrair investimentos privados em turismo, capacidade de endividamento, ou vontade política para criar políticas complementares às políticas federais e estaduais em nível municipal.

Decorre da constatação dessa limitação da maior parte dos municípios e, de forma acentuada, a verificação de limitações semelhantes por parte de praticamente todos os estados nordestinos, que talvez a política de regionalização do turismo em uma região pobre como a região Nordeste do Brasil tenha poucas possibilidades práticas de lograr êxito, pelo menos em relação aos objetivos grandiloquentes que constam dos documentos oficiais das políticas em questão, de se alcançar um desenvolvimento sustentável e reduzir as desigualdades regionais. Diante dessa constatação, levanta-se aqui a seguinte questão: Será que não seria mais produtivo se investir em uma política de fortalecimento das destinações turísticas mais proeminentes da região Nordeste, indutoras do turismo ou não, com base em ações voltadas à criação de inovações; diversificação da oferta turística, para enfrentar os efeitos da sazonalidade; vantagens competitivas; e foco no chamado tripé da sustentabilidade: crescimento econômico, cuidado com o meio ambiente, e desenvolvimento social? Afinal, nas atuais regiões-polo de turismo da região Nordeste há municípios sem potencial ou com graves limitações para o desenvolvimento do turismo, nos quais talvez fosse mais lógico se investir em outros setores econômicos para os quais esses municípios já demonstram vocação. Obviamente, a diversificação da economia em determinados municípios pode concorrer, a médio e longo prazo, para o atendimento de certas demandas do turismo, particularmente os serviços.

Para finalizar, é importante que se registre aqui que há grandes lacunas de conhecimento na literatura pertinente em relação à efetividade e aos efeitos das políticas de turismo na região Nordeste do Brasil, com ênfase no programa de regionalização, na política de polos de turismo, e no projeto dos destinos indutores. Entendemos que esse tipo de lacuna configura grave entrave a uma avaliação consequente das políticas públicas de turismo nessa região. Dadas as amplas diferenças existentes no desempenho entre estados da região, seria importante se saber, por exemplo, se fatores político-institucionais têm interferido no desempenho de cada estado em relação à política de polos de turismo e, se sim, de que forma. Além disso, é necessário se conhecer que fatores contribuíram para que alguns estados tenham avançado mais e outros menos na execução das políticas de turismo na região.

Por isso, são necessários mais estudos que investiguem o processo de desenvolvimento de cada polo de turismo, notadamente a atuação dos governos estaduais, a direção do crescimento do turismo e os impactos gerados sobre a população residente nos polos. Essas pesquisas são importantes, pois poderão contribuir para se ter uma dimensão mais precisa do impacto dessa política na região Nordeste, bem como poderá tornar possível compartilhar as experiências de cada polo em seu processo de desenvolvimento turístico.

Referências bibliográficas

ALAGOAS. **Plano de Desenvolvimento Integrado para o Turismo Sustentável – PDITS Costa dos Corais**. Indústrias Criativas, 2010.

ALAGOAS. **Portal Secretaria de Turismo de Alagoas**. 2002. Quadro institucional da Secretaria de Turismo de Alagoas. Disponível em: <<http://www.turismo.al.gov.br/institucional>>. Acesso em 24 de julho de 2012.

AMARAL FILHO, Jair. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, v. 23, p. 261-286, 2001.

ANDRADE, Girlaine Fernandes. **Turismo e desenvolvimento socioeconômico: realidade ou mito em um destino Marajoara**. Dissertação de M.Sc., Universidade de Brasília-UNB, Brasília-DF, 2009.

ANDRADE, Manuel Correia. **Espaço, polarização e desenvolvimento: a teoria dos polos de desenvolvimento e a realidade nordestina**. 4. ed. São Paulo: Editora Grijalbo, 1977.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros de; DREDGE, Dianne. Tourism development, policy and planning in Brazil. In: LOHMANN, Gui; DREDGE, Dianne (Orgs.). **Tourism in Brazil: environment, management and segments**. Abingdon, U.K.: Routledge, p. 17-29, 2012.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros de. **Planejamento turístico regional: participação, parcerias e sustentabilidade**. Maceió: Edufal, 2009.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros; BRAMWELL, Bill. Partnership and regional development in Brazil. **Annal of Tourism Research**. Volume 29, issue 4, p. 1138-1164, 2002.

BARRETTO, Margarita. **Manual de iniciação ao estudo do turismo**. Campinas: Papyrus, 1995.

BNB (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL). **Prodetur/NE II: Pólos de turismo – Pólo Costa dos Corais**. 2005d. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_alagoas.asp>. Acesso em 02 de abril de 2012.

BRASIL, Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Brasília, 2007.

BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuse, N. 13, Porto Alegre-RS, 1988.

CARVALHO, Cícero Péricles de. **Análise da reestruturação produtiva da agroindústria sucroalcooleira alagoana**. 3 ed. Maceió: Edufal, 2009.

CASTRO, Fernanda Menezes de Miranda; MIDDLEJ, Moema Maria Cartibani. Planejamento turístico: análise da proposta no município de Valença (BA) nos âmbito das recomendações das políticas públicas do turismo no país. **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 11, nº 1, p. 18-35, 2011.

- CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.
- COSTA, Carlos. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. **International Journal of Tourism Research**, vol. 3, n. 6, p. 425-441, 2001.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica, SILVEIRA, María Laura (Orgs.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: San Pablo, 2006.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Turismo, produção do espaço e desenvolvimento desigual: para pensar a realidade brasileira. In: BARTHOLLO, Roberto; SAN SOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (Orgs.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2009.
- DUDA, João Itácito de Moraes. **Polos de turismo em regiões subdesenvolvidas: estudo de caso do Polo Costa dos Corais, Alagoas**. Dissertação de Mestrado, 132 f. – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2013.
- MENDES, R.A. A difícil escalada brasileira. **Anuário Estatístico Exame 2007-2008**, p. 24-9, abr. 2007.
- MOSELEY, Malcolm. **Centros de Crescimento em La Planificación Espacial**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.
- OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista da FAE**, Curitiba, v.5, n.2, p.37-48, maio/ago. 2002.
- PEARCE, Douglas G. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens**. São Paulo: Aleph, 2003.
- PERROUX, François. **Economia do século XX**. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Editora Herder, 1967.
- SAN SOLO, Davis Guber; CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, vol. 3, nº 4, p. 1-6, 2003.
- SCATOLIN, Fábio Dória. **Indicadores de desenvolvimento: um sistema para o Estado do Paraná**. Porto Alegre. Dissertação de M.Sc., Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.
- SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento**. Tradução de Lourdes Felinei Sartor. Porto Alegre: Uniontur, 1983.
- SILVA, Jorge Antonio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em Cluster**. Tese (Doutorado), 480 f. v. 1 e v. 2. - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- SILVA, Jorge Antonio. A dimensão territorial do planejamento do desenvolvimento turístico no Brasil: modelo do polo de crescimento x modelo territorialista e endógeno. **Revista Acadêmica de Economia en Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 59, 2006.
- SOUZA, Nali de Jesus de. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, 2005.
- TISDELL, Clement A.; WEN, Julie Jie. **Tourism and China's Development: policies, regional economic growth and ecotourism**. World Scientific Pub, 2001.