



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
INSTITUTO DE GEOGRAFIA, DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE
SUB-PROGRAMA UFAL – ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL
PROGRAMA REGIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E
MEIO AMBIENTE

ÁGUIDA MARIA DA VEIGA FEITOSA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO
MUNICÍPIO DE PENEDO, ALAGOAS

MACEIÓ

2011

ÁGUIDA MARIA DA VEIGA FEITOSA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO
MUNICÍPIO DE PENEDO, ALAGOAS

Dissertação apresentada ao Programa Regional de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Sub-Programa Universidade Federal de Alagoas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Orientador: Prof. Dr. Lindemberg Medeiros de Araujo

MACEIÓ

2011

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

F311p Feitosa, Águida Maria da Veiga.
 Políticas públicas de turismo e desenvolvimento local no município de
 Penedo, Alagoas / Águida Maria da Veiga Feitosa. – 2011.
 144 f : il.

Orientador: Lindemberg Medeiros de Araújo.
Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente :
Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Alagoas. Programa
Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Maceió,
2011.

Bibliografia: f. 133-140.
Apêndices: f. 141-144.

1. Turismo – Penedo (AL). 2. Políticas públicas. 3. Desenvolvimento
sustentável . I. Título.

CDU: 338.48(813.5)

ÁGUIDA MARIA DA VEIGA FEITOSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO E DESENVOLVIMENTO LOCAL NO
MUNICÍPIO DE PENEDO, ALAGOAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Alagoas - UFAL, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Banca Examinadora


Examinador: Lindemberg Medeiros de Araujo (orientador)
Doutor, Universidade Federal de Alagoas


Examinador: Maria Cecília Junqueiro Lustosa (examinador interno)
Doutora, Universidade Federal de Alagoas


Examinador: Antônio Carlos Silva Costa (examinador externo)
Doutor, Universidade Federal de Alagoas

Maceió, 28 de fevereiro de 2011

Dedico esse trabalho a DEUS antes de tudo, [...]tudo é do PAI toda honra e toda glória é dele a vitória alcançada em minha vida [...], obrigada por me fazer o que sou e por me permitir chegar onde estou.

À minha pequena família, minha mãe que com sua força e orações me incentivou nessa caminhada, aos meus dois filhos que me ajudaram em todos os momentos em que precisei.

Ao meu inesquecível PAI (in memoriam) que nos deixou há 19 anos, mas continua em nossos corações.

Aos meus amigos e amigas por me darem força para continuar a caminhada e enfrentar e superar cada desafio, cada um do seu jeito.

Para todos que acreditam no conhecimento, como uma maneira de desenvolvimento sócio-cultural, contínuo e permanente.

AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas que marcaram essa caminhada devem ser lembradas nesse momento. Assim, agradeço...

A Deus, que sempre me abençoou em vários momentos da minha vida.

A minha querida mãe Ednar, a principal responsável pela minha luta e dedicação e que sempre esteve ao meu lado.

Aos meus filhos Nathália e Pedro Fernando, pela compreensão e carinho.

A todos os meus amigos, especialmente Luzinei, Andreina, Luciano, Juliano e Cláudia Paiva, que sempre torceram por mim.

A todos os meus colegas do Mestrado, que me trataram sempre com respeito e fraternidade, além de serem parceiros nas discussões e trabalhos das disciplinas, especialmente Marina e João Geraldo.

Aos meus alunos do Cesmac, que sempre estiveram na torcida.

Aos meus mestres do Prodema/Ufal que fazem parte desta conquista e que me proporcionaram um crescimento intelectual e contribuíram para minha formação profissional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Lindemberg Medeiros, pela orientação produtiva e que me deu a oportunidade de aprimoramento e crescimento acadêmico e por quem tenho grande admiração.

A Prof^a Dr^a Cecília Lustosa, pelas preciosas contribuições na construção e concretização do meu mestrado com seus ricos ensinamentos, além de ter me apoiado no início e fim dessa caminhada.

Ao Prof^o Dr. Antônio Carlos que aceitou participar da minha banca com muita presteza.

A Comunidade Penedense por ter me acolhido e contribuído para construção deste trabalho.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que me deu a oportunidade de aprimoramento e crescimento acadêmico e profissional, financiando meus dois anos de estudos no mestrado, por meio de concessão de uma bolsa de estudos.

Muito obrigada...

“O turismo transformou-se numa das mais importantes faces da globalização, contribuindo para estreitar as distâncias entre diversas partes do globo e, ao mesmo tempo, para o aumento de uma consciência global. Diferentes povos, através da atividade turística, passam a compreender o lugar que ocupam no mundo e a ligação que possuem uns com os outros”.

Reinaldo Dias

RESUMO

O presente estudo examina as políticas públicas de turismo de Penedo à luz do conhecimento de desenvolvimento local. O turismo se tornou uma alternativa de desenvolvimento que vem sendo adotada por um grande número de municípios brasileiros. Este é o caso de Penedo. Dotado de rico patrimônio histórico-cultural e natural, esse município vem tentando alavancar as atividades turísticas na escala local. Para tanto, criou um Conselho Municipal de Turismo e Fundo Municipal de Turismo. Também tentou desenvolver ações articuladas a diversas políticas federais e estaduais para o setor. Este estudo usou as seguintes estratégias de coleta de dados: observação, entrevistas semi-estruturadas e levantamento fotográfico. Adotou-se abordagem qualitativa para a análise dos dados, priorizando os aspectos relevantes ao exame da questão de pesquisa. O trabalho gerou evidências de que a política pública de turismo de Penedo é incipiente, fragmentária e desarticulada em relação às ações da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Não se constatou contribuição significativa da atividade para o desenvolvimento local.

Palavras-chave: Turismo. Políticas Públicas. Desenvolvimento local.

ABSTRACT

This study examines the tourism public policies of the municipality of Penedo, Brazil. The theoretical framework was developed based on the concepts of public policy and local development. Tourism has become a development alternative for many Brazilian municipalities. This is the case of Penedo. Given its rich historical and natural heritage, the local government has encouraged the development of tourism at the local scale. In order to attain this aim, a Municipal Tourism Council and Municipal Tourism Fund have been created. Also, there have been some attempts to explore local tourism potentialities based on federal and state-level tourism policies. The study methodology used the following data collection instruments/strategies: observation, semi-structured interview and photographic survey. Data analysis was conducted using a qualitative approach, with emphasis being laid on aspects relevant to the examination of the research question that was developed for the study. Evidences were collected that Penedo's tourism public policies are incipient, fragmentary and disarticulated with both business and civil society actions related to tourism. As a consequence, it is clear that tourism has not been able to contribute in any significant way to local development in Penedo.

Palavras-chave: Tourism. Public Policies. Local development

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do PNMT nos três níveis político-administrativo.....	21
Figura 2 – Efeito multiplicador do turismo na economia.....	38
Figura 3 – Estrutura política do turismo brasileiro – 1990.....	60
Figura 4 – Estrutura dos agentes multiplicadores e monitores do PNMT.....	62
Figura 5 –Polos de turismo Prodetur/NE II.....	66
Figura 6– Localização do estado de Alagoas.....	72
Figura 7 – Mapa das Regiões turísticas de Alagoas.....	77
Figura 8 – Localização de Penedo em Alagoas.....	92
Figura 9 – Mapa de acesso rodoviário ao município de Penedo.....	93
Figura 10 – Penedo as margens do rio São Francisco.....	94
Figura 11 – Igreja Nossa Senhora da Corrente.....	99
Figura 12 – Convento de São Francisco e de Nossa Senhora dos Anjos.....	99
Figura 13 – Área tombada como Patrimônio Histórico.....	102
Figura 14 – APL Caminho dos São Francisco.....	107
Figura 15 – Placa referenciando a parceria do poder público.....	125

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variabilidade institucional de gestão da atividade turística no Brasil: 1937 – 2005.....	53
Quadro 2 – Estrutura do PET Alagoas.....	76
Quadro 3 –Componentes relevantes do Patrimônio Histórico-Cultural de Penedo.....	104
Quadro 4–Ações de incentivo ao turismo e sua relação com o incremento do turismo em Penedo.....	111

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Receita cambial turística no Brasil em período selecionado.....	17
Tabela 2 – Evolução no número de empregos formais na atividade turística.....	18

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agências de Viagem
ACTs	Atividades Características do Turismo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COMBRATUR	Comissão Brasileira de Turismo
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FORETUR	Fórum Estadual de Turismo
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IH	Instituto de Hospitalidade
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária.
MBTC	Movimento Brasil de Turismo e Cultura
MET	Ministério de Turismo e Esportes
MTur	Ministério do Turismo
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OMT	Organização Mundial do Turismo
PAPL	Programa de Arranjos Produtivos Locais
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PET	Plano Estadual de Turismo
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo –
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo
PRPSHT	Plano de Requalificação da Paisagem do Sítio Histórico Tombado
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RITs	Regiões de Interesse Turístico
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas.
SETUR	Secretaria Executiva de Turismo de Alagoas
SETURES	Secretaria de Estado do Turismo e Esportes
SNC	Sistema Nacional da Cultura
SNPTur	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
ZITs	Zonas de Interesse Turístico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
1 REVISÃO DE LITERATURA.....	27
1.1 Turismo e desenvolvimento.....	27
1.2 Contribuição potencial do turismo para o desenvolvimento regional e local.....	33
1.3 Planejamento para o desenvolvimento com base no turismo.....	36
1.4 Políticas públicas de turismo.....	41
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL E NO ESTADO DE ALAGOAS.....	51
2.1 Participação e políticas públicas de turismo.....	51
2.2 Evolução da política pública de turismo no Brasil.....	53
2.2.1 Políticas públicas de turismo nas décadas de 1950 a 1970: cunho centralizador.....	55
2.2.2 Políticas públicas de turismo da década de 1980 até os dias atuais.....	58
2.2.2.1 PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo.....	60
2.2.2.2 Prodetur - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo.....	63
2.2.2.3 PNT - Plano Nacional de Turismo 2003-2007.....	67
2.2.2.4 PNT - Plano Nacional de Turismo 2007-2010.....	69
2.3 Políticas Públicas de Turismo no Estado de Alagoas.....	71
2.3.1 Ações resultantes das políticas públicas de turismo no Estado de Alagoas.....	79
2.4 Penedo e política de turismo na linha do tempo.....	82

3	ABORDAGEM TEÓRICO- METODOLÓGICA.....	87
3.1	Abordagem teórica empregada no estudo.....	87
3.2	Amostragem.....	88
3.3	Estratégias de coleta de dados.....	90
4	PENEDO, ALAGOAS: DESENHANDO O CENÁRIO DO ESTUDO	92
4.1	Penedo: localização, caracterização e aspectos socioeconômicos.....	92
4.1.1	Aspectos socioeconômicos.....	95
4.2	Penedo: da colonização ao turismo.....	96
4.2.1	Turismo e desenvolvimento em Penedo: cidade âncora do APL Caminhos do São Francisco.....	102
5	RESULTADOS: AVANÇOS E DIFICULDADES DO DESENVOLVIMENTO DOTURISMO EM PENEDO.....	110
5.1	Políticas públicas de turismo em Penedo e as possibilidades de desenvolvimento local.....	110
5.2	Uma agenda de pesquisa para penedo no âmbito do APL Caminhos do São Francisco.....	127
5.3	Limitações deste estudo.....	130
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	132
	REFERÊNCIAS.....	133
	APÊNDICE.....	141

INTRODUÇÃO

O século XXI apresenta à humanidade dois fenômenos simultâneos que desencadearam profundas consequências em todo o mundo. O primeiro é o aceleramento da globalização, cujos primórdios remontam ao século XVI e que ficou mais intenso ao final do século XX, através do aprimoramento da tecnologia, dos meios de transportes e das telecomunicações, o que levou à integração das diversas regiões do planeta ao mercado globalizado.

O segundo fenômeno acontece na área do conhecimento, caracterizado por uma expansão sem precedentes da ciência e da sua capacidade de explicar e intervir na realidade, o que representa uma das três mudanças revolucionárias pelas quais a humanidade passou. As outras duas revoluções foram o surgimento da agricultura, que ocorreu aproximadamente há 10 mil anos, e a Revolução Industrial, que teve seu início no século XVIII na Inglaterra.

A revolução no campo do conhecimento provocou grandes mudanças nas bases estruturais da sociedade, alterando profundamente os processos produtivos, as relações sociais, a economia, o meio ambiente, a cultura e o papel de atuação das organizações e das instituições políticas.

A realidade atual impõe às administrações locais a refletirem sobre a função que cumpre ou possa vir a cumprir no município, por serem pressionadas pelas comunidades locais, que buscam sua própria opção de desenvolvimento. Tal fenômeno ocorre devido às mais diversas formas de acesso à informação e ao conhecimento, compartilhadas entre cidadãos de toda parte do mundo, o que foi permitido pelo surgimento da *internet*.

A atividade turística assume um papel cada vez mais importante nas economias municipais, por levar às comunidades potenciais consumidores de seus produtos. Por isso, Dias (2005) alega que o turismo se transforma em alternativa econômica para os municípios, que podem tê-lo como atividade principal ou secundária e complementar de outras atividades desenvolvidas na localidade.

O turismo é uma das atividades socioeconômicas que mais cresce no mundo contemporâneo. Em diversos países, como Espanha, Itália e França, o poder público adota o

turismo como uma estratégia de desenvolvimento (ANTUNES, 2003). Como consequência, esses países passaram a atuar de forma mais direta no planejamento e gestão do turismo, com o objetivo de aproveitar ao máximo o potencial de desenvolvimento do conjunto de atividades que compõem a chamada indústria do turismo.

De acordo com os dados da Organização Mundial do Turismo (OMT), no ano de 2006 foram registrados 800 milhões de desembarques internacionais e as atividades turísticas responderam por 160 milhões de empregos (WORLD TOURISM ORGANIZATION, 2007).

Conforme dados do Banco Central do Brasil, em 2010 o país alcançou a receita cambial turística de US\$ 5,91 bilhões, superior ao ano de 2008 (US\$ 5,78 bilhões) e ao ano de 2009 (US\$ 5,30 bilhões) (Tabela 1).

Tabela 1 – Receita cambial turística no Brasil em período selecionado

ANO	(MILHÕES US\$)
2008	5,78
2009	5,30
2010	5,91

Fonte: BRASIL, 2010¹

O turismo contribui com a geração de trabalho, ocupação e renda e, consequentemente, com a melhoria da qualidade de vida da população das destinações turísticas. De acordo com metodologia da OMT e os dados da RAIS, o mercado formal de trabalho nas Atividades Características do Turismo (ACTs), no Brasil, passou de 1,71 milhões de pessoas empregadas, em 2002, para 2,27 milhões de pessoas empregadas em 2008, o que representa um crescimento da ordem de 32,70% em seis anos. No ano de 2008, este número correspondeu a 5,76 % do total de empregos formais acumulados no país (Tabela 2).

Assim, o turismo é hoje um grande gerador de divisas e empregos, e fator decisivo no desenvolvimento socioeconômico das localidades. De acordo com Barretto (1995, p. 72), o dinheiro que entra através da atividade multiplica-se na economia traduzindo-se em:

- Aumento da urbanização;
- Incremento das indústrias associadas à atividade;

¹ São dados originalmente do Banco Central do Brasil, citados pelo Ministério do Turismo no documento referencial “Turismo no Brasil 2011/2014”.

- Incremento da demanda de mão-de-obra para serviços;
- Incremento da indústria de construção;
- Aumento da demanda dos produtos locais como o artesanato;
- Incremento da entrada de divisas para equilibrar a balança comercial; e
- Maior arrecadação de impostos e taxas.

Tabela 2 – Evolução no número de empregos formais na atividade turística

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1,71	1.72	1,82	1,93	1,99	2,12	2,27

Fonte: BRASIL, 2010².

O efeito multiplicador é produzido pela sucessão de despesas que tem origem no gasto do turista e que beneficia os setores ligados direta e indiretamente ao fenômeno turístico. Assim, o efeito multiplicador do turismo não se restringe apenas ao gasto direto realizado pelo turista. Na cadeia produtiva da atividade integram-se não apenas prestadores de serviços diretos, mas uma série de fornecedores que influem e se beneficiam indiretamente pelo crescimento da atividade turística. Por causa do seu efeito multiplicador, o crescimento turístico influencia positivamente a economia e o desenvolvimento nas escalas nacional, regional e local.

Entretanto, para que uma destinação ou lugar possa se beneficiar mais do turismo é necessário que o desenvolvimento da atividade ocorra com base em planejamento, e não meramente de forma espontânea. Segundo Hall (2001), quando o turismo se desenvolve com base em planejamento é mais fácil minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo ao longo prazo.

No entanto, o turismo é uma atividade complexa e seu planejamento requer um enfoque multidisciplinar e integrado, o que muitas vezes está em oposição à área de administração, que frequentemente restringe-se apenas à dimensão econômica. O planejamento do turismo, portanto, necessita do conhecimento das mais diversas áreas científicas e do entendimento, por parte dos planejadores, de que o turismo forma um sistema (BENI, 2006), para que possa ser implementado de tal forma que tenha maiores possibilidades de atender aos fatores ligados à noção de sustentabilidade (FÁVERO, 2006, p. 142).

² Dados da Rais e do MTE, citados pelo Ministério do Turismo no documento referencial Turismo no Brasil 2011/2014.

Um aspecto interessante do turismo, em relação ao seu potencial de contribuir para o desenvolvimento nas destinações, é o efeito multiplicador mostrado anteriormente, pois atua sobre a produção de um elenco de bens de consumo e de serviços, como hotéis, restaurantes, espaços para eventos, transportes, operadoras e agências de viagens dentre outros. Esse amplo leque de atividades ligadas ao turismo o torna um fenômeno complexo, fazendo com que sua exploração sem planejamento e critérios bem definidos de atuação, traga sérios danos ao meio ambiente e à população envolvida. Nesse sentido, Dias (2003, p. 13) argumenta que,

[...] por mais que pesem os importantes aspectos positivos do desenvolvimento turístico, há problemas que devem ser contornados e que podem trazer graves conseqüências para qualquer localidade, e que só poderão ser evitados com o rigoroso planejamento da atividade e *participação ativa do amplo leque de atores, destacando-se: a comunidade receptora, órgãos da administração pública, empresários do ramo, visitantes e organizações do terceiro setor*(ênfase dada).

Assim, é importante que o desenvolvimento turístico se apoie no planejamento, ou seja, na escala municipal há a necessidade dos planos de desenvolvimento com base no turismo contar com a formulação e avaliação de políticas públicas de turismo, de tal forma que se possa buscar com mais propriedade melhores condições ambientais, sociais e econômicas para o desenvolvimento da atividade e para as populações locais.

Além disso, é importante que a formulação dos planos de desenvolvimento turístico municipal envolva os atores interessados e afetados pelas políticas propostas. Como argumenta Beni (2006, p. 139),

a participação da população-alvo, de forma organizada, na identificação do problema, no planejamento, monitoramento e avaliação é considerada um objetivo, mas também um processo que, na maioria das vezes, pode ser a diferença que garante o sucesso de uma intervenção.

Esse argumento denota que o processo de elaboração de políticas públicas de turismo para uma localidade requer uma atuação governamental mais descentralizada e participativa, de forma que beneficie e atenda aos anseios de toda uma coletividade, e que os inclua na própria elaboração das políticas.

No Brasil, o Plano Nacional de Turismo (PNT 2003/2007), sistematizou as proposições para definição da política setorial, no âmbito do Governo Federal. O PNT foi elaborado de forma integrada às ações e programas das demais esferas de governo (estadual e municipal), numa ação articulada com a iniciativa privada e o terceiro setor (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, tem por base as seguintes premissas: parceria e gestão descentralizada; desconcentração de renda por meio da regionalização, interiorização e segmentação da atividade turística; diversificação dos mercados, produtos e destinos; inovação na forma e no conteúdo das relações e interações dos arranjos produtivos locais³; adoção de pensamento estratégico, exigência de planejamento, análise, pesquisa e informações consistentes; incremento do turismo interno; e, por fim, o turismo como fator de construção da cidadania e de integração social.

O Plano norteia as ações do Ministério do Turismo, tentando levar em consideração as instituições do setor, colocando-as como integrantes do Conselho Nacional de Turismo⁴, em um processo através do qual, juntos realizaram estudos para consolidar um documento referencial – “Turismo no Brasil 2007/2010” – com intuito de garantir a continuidade da política e do processo democrático, participativo e descentralizado de gestão.

Em âmbito estadual, a formatação do Plano Estadual de Turismo de Alagoas tem por finalidade dentre outros aspectos, nortear as ações de incremento e consolidação da gestão do turismo através da Secretaria Executiva de Turismo de Alagoas (Setur/AL) em todo o território estadual, inserindo no texto do referido Plano a busca de um enquadramento nas estratégias de desenvolvimento sustentável. Essas estratégias são baseadas na literatura específica, na qual se identifica uma tendência em geral em discutir os princípios básicos do desenvolvimento sustentável (BRAMWELL; LANE, 1993).

Adotando o turismo como vetor de desenvolvimento do Estado, a Setur reestruturou e atualizou o Plano Estadual de Turismo para adequá-lo ao PNT, para o período 2005/2015, buscando contribuir, assim, para a implementação de políticas públicas de turismo e seus benefícios, e para a geração de emprego e renda (ALAGOAS, 2004).

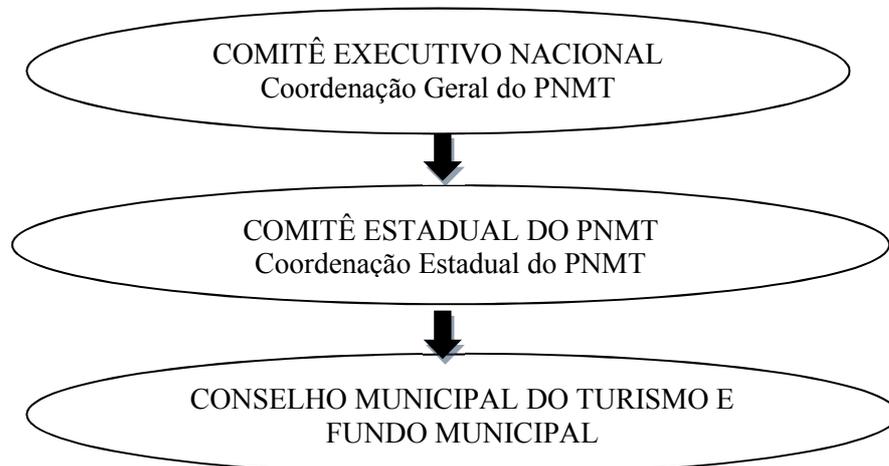
³ Arranjo Produtivo Local (APL) é definido por Albagli e Brito (2002) como a aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal, bem como de empresas correlatas e complementares como fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, em um mesmo espaço geográfico (um município, conjunto de municípios ou região). No estado de Alagoas, o Governo do Estado juntamente com o SEBRAE/AL estão trabalhando com três arranjos produtivos no segmento do turismo: APL Costa dos Corais, APL das Lagoas e mares do Sul e APL do Baixo São Francisco, criado em julho de 2008, região onde se encontra Penedo.

⁴ Conforme dados do Ministério do Turismo, encontrado no documento referencial – Turismo no Brasil 2007/2010 - o Conselho Nacional de Turismo é composto de 24 instituições públicas e 39 instituições privadas, correspondente respectivamente a 38% e 62% do número total de conselheiros.

Numa tentativa de atuar de uma forma mais efetiva junto ao nível municipal, o Ministério de Turismo e Esportes⁵ (MET) e Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR), em 1997 criou o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). O PNMT tinha a finalidade de desenvolver um processo de conscientização, sensibilização, estímulo e capacitação dos vários agentes de desenvolvimento que compõem a estrutura dos municípios. O objetivo era levar os municípios a despertar e reconhecer a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção do patrimônio ambiental, histórico e cultural, tendo como base a participação e a gestão da comunidade nas decisões que afetam os seus próprios recursos e interesses coletivos.

Conforme a Empresa Brasileira de Turismo (1994), a transferência de responsabilidade do planejamento da atividade turística do Estado para a esfera municipal tem como vantagem estreitar os laços entre a população e o planejamento. A lógica por trás dessa política é que são os munícipes que conhecem as potencialidades de seu município e, portanto, são co-responsáveis pelo planejamento do turismo de sua cidade. O PNMT utilizou uma estrutura localizada nos três níveis político-administrativos (Figura 1).

Figura 1 – Estrutura do PNMT nos três níveis político-administrativos



Fonte: OMT, 1994

O PNMT foi implementado em todo o Brasil. Em alguns municípios teve algum êxito e em outros não houve conclusão e nem objetivos alcançados. A estratégia do programa de ampla participação, mas sem critérios técnicos, ocasionou uma dilatação na estrutura dos municípios, que deveriam disponibilizar recursos humanos e financeiros para implementação

⁵ A partir de 2003, o segmento do turismo passou a ter um ministério próprio – Ministério do Turismo.

do programa. A descentralização, com base na metodologia constante do Plano, sobrecarregou as estruturas municipais e estaduais de planejamento e gestão do turismo, causando a inviabilização ou implementação incompleta do programa. Diante dessas dificuldades operacionais no nível municipal, os objetivos do PNMT foram incluídos no PNT.

Segundo Dias (2003), a política de turismo em nível municipal necessita ser entendida como parte integrante da política nacional e estadual de turismo, devendo assim existir a articulação do nível local com as políticas traçadas para os outros dois níveis político-administrativos.

Se uma região é considerada turística, ou seja, a atividade turística gera renda e riquezas para essa região, contribuindo para a composição do Produto Interno Bruto (PIB) municipal, a administração pública em escala local se beneficiaria da existência de uma política pública de turismo articulada com as políticas estadual e federal, pois dessa forma se poderia mais facilmente monitorar a atividade, seu crescimento e desenvolvimento local. Como afirma Cruz (2002, p. 40),

[...] uma política pública de turismo pode ser entendida como um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território.

É observado, entretanto, como mencionado acima, que na inserção da atividade turística em uma determinada região, é necessária a elaboração de políticas públicas que orientem o desenvolvimento dessa atividade, de forma planejada, organizada e principalmente com a participação dos atores afetados e/ou interessados no desenvolvimento local com base no turismo.

Por sua capacidade de gerar renda, distribuir riqueza, criar empregos e possuir um efeito multiplicador significativo no conjunto da economia dos municípios, estados e país, o turismo surge como uma alternativa para o desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

Segundo Gallero (2001, p. 33) “[...] o turismo se sustenta na diversidade dos lugares, como na diversidade das culturas e nas expressões da vida humana”. A atividade turística além de possuir produtos e serviços diferenciados, é também uma troca de experiências e valorização cultural, o que torna essa atividade não só de consumo, mas também de vivências tanto para a comunidade como para o visitante.

No estado de Alagoas, foram constituídas oito Regiões Turísticas⁶, dentre elas, a Região Foz do Velho Chico, na qual se localiza o município de Penedo. Além da foz do rio São Francisco, esta região do estado de Alagoas conta com monumentos históricos, manifestações folclóricas, artesanato e diversos outros aspectos ligados à natureza, como praias, o próprio São Francisco, coqueirais, ambientes ecologicamente importantes, ilhas fluviais, dunas e várzeas.

O Fórum Mundial de Turismo de 2005 incluiu o município de Penedo como um dos sete destinos turísticos no âmbito do Movimento Brasil de Turismo e Cultura (MBTC). O MBTC⁷ é uma iniciativa de ação contínua, que tem como missão estimular o desenvolvimento local sustentável através do turismo e da valorização da cultura.

A Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Penedo também divulgou a cidade nos seguintes eventos: Fórum Estadual de Turismo (Maceió), 1º Salão do Turismo (São Paulo), Programa Qualitur (Salvador), Associação Brasileira de Agências de Viagem - ABAV (Rio de Janeiro), 2º Fórum Mundial de Turismo (Rio de Janeiro) e, realizou a I Conferência Municipal de Cultura, com a finalidade de promover políticas públicas de incentivo à cultura, sendo essas ações públicas um pré-requisito para a cidade entrar no Sistema Nacional da Cultura (SNC)⁸.

Preocupada com a preservação do patrimônio histórico-cultural da cidade, essa secretaria vem contribuindo com a execução dos projetos do Programa Monumenta⁹, de forma que visa à efetivação das restaurações e conservação do patrimônio histórico, aliada à pavimentação, urbanização das praças e vias públicas. Além disso, a secretaria elaborou o Plano de Turismo de Penedo, o qual configura o primeiro plano de turismo documentado,

⁶ As demais Regiões Turísticas do estado de Alagoas são: Região do Sertão Alagoano; Região Canyon do São Francisco; Região Celeiro das Tradições; Região dos Quilombos; Região Costa dos Corais; Região Metropolitana e Região das Lagoas e Mares do Sul. (Plano Estadual de Turismo/AL 2005/2015).

⁷ É um programa criado e executado pelo Instituto de Hospitalidade (IH) que é uma organização não-governamental brasileira que tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil por meio do aprimoramento do setor de turismo. Conta com diversos parceiros entre eles a Organização Mundial do Turismo- OMT, Ministério do Turismo e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura- UNESCO.

⁸ O Sistema Nacional de Cultura (SNC) constitui-se em processo de articulação, gestão e promoção conjunta de iniciativas, tendo como objetivo geral formular e implantar políticas públicas, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da federação e sociedade civil, para a promoção de desenvolvimento social com pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional. A criação do SNC – compromisso estabelecido no programa de governo “*A imaginação a serviço do Brasil*” –, além de meta prioritária da atual gestão do Ministério da Cultura, entrou na agenda dos outros entes federados.

⁹ Monumenta é um programa de recuperação do patrimônio cultural urbano brasileiro, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

realizado pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo de Penedo, que foi lançado no ano de 2006.

Apesar de Penedo ser considerada uma cidade turística e de contar com um patrimônio cultural e natural com grande potencial para o turismo, não possui ainda fluxo significativo de turistas. Por causa disso, a administração pública local ainda não conseguiu atingir os objetivos de fortalecimento econômico do município, mesmo com as ações que o poder público vem implementando no sentido do desenvolvimento da atividade turística nesse município.

As atividades que compõem o fenômeno do turismo possui inter-relações com as atividades socioeconômicas ligadas aos demais setores de políticas públicas, havendo necessidade de articulação com esses setores, na formulação de políticas públicas, planejamento e gestão do turismo.

Além disso, por ser influenciado pelos aspectos econômicos, culturais, políticos e pelas características geográficas em âmbito regional, nacional e internacional, é preciso que os órgãos e indivíduos responsáveis pelo planejamento turístico de uma destinação fiquem atentos às oportunidades e ameaças que podem surgir. Essa precaução deriva do fato de o turismo não acontecer de forma isolada, mas através da dinâmica de toda a sociedade. Conforme Dias (2003, p 125),

[...] nesse sentido pode-se fazer uma leitura do papel do turismo no município, que apresenta oportunidades e riscos; sendo que as oportunidades são conhecidas como criação de empregos e aumento da proteção e valorização natural e cultural, e os riscos são conhecidos na capacidade da atividade de transformar estruturas sociais e urbanas de maneira negativa, numa superexploração do patrimônio e visando somente os benefícios econômicos de curto prazo.

Uma vez que a atividade turística em uma localidade é considerada uma importante geradora de renda e trabalho, – desde que haja planejamento e gestão da atividade –, com intuito de maximizar oportunidades e pontos fortes e minimizar ameaças e pontos fracos, é necessário que a ampla conexão do turismo com o contexto local seja observada.

Levando-se em consideração a literatura que trata da importância do planejamento, gestão e políticas públicas para o desenvolvimento do turismo, não há dúvidas que o turismo pode dinamizar a economia e contribuir para o desenvolvimento local.

Assim, considerando a problematização acima, foi elaborado como parte deste trabalho seguinte questionamento:

- ✓ Até que ponto as ações de política adotadas pelo poder público municipal contribuíram para o desenvolvimento turístico do município de Penedo?

Objetivo geral:

- ✓ Analisar as políticas públicas de turismo do município de Penedo com base na noção de desenvolvimento local.

Objetivos específicos:

- 1) Investigar as políticas públicas de turismo do município de Penedo;
- 2) Verificar o nível de implementação da política de turismo de Penedo;
- 3) Identificar a contribuição do turismo para o desenvolvimento local no município de Penedo.

Apesar de o poder público municipal ser visto como detentor de grandes responsabilidades frente ao desenvolvimento do turismo no nível local, pouco ainda se conhece sobre os fatores que facilitam ou dificultam a formulação e implementação das políticas públicas municipais de turismo no país.

Essa lacuna de conhecimento em geral, e no município de Penedo em particular, gera uma dificuldade a uma análise circunstanciada a respeito das repercussões empíricas sobre a formulação e desempenho das metas e objetivos de desenvolvimento local com base no turismo no município de Penedo.

Os resultados deste estudo contribuem para o conhecimento sobre as especificidades do ambiente contextual de desenvolvimento do turismo na região Nordeste do Brasil na escala local e, especificamente, no que diz respeito às possibilidades de desenvolvimento local com base no turismo no município de Penedo. Além disso, o estudo poderá contribuir para a formulação de novas questões de pesquisa ligadas ao papel das políticas públicas no desenvolvimento local com base no turismo.

A dissertação foi estruturada da seguinte forma:

No capítulo 1 com a revisão de literatura há uma abordagem referente ao turismo e desenvolvimento, analisou-se a contribuição potencial do turismo para o desenvolvimento regional e local, além do planejamento e políticas públicas para o desenvolvimento com base no turismo. Já no segundo capítulo, faz-se uma discussão sobre a evolução das políticas públicas de turismo no Brasil, além de apresentar alguns dos programas com ênfase no desenvolvimento turístico, a exemplo o Prodetur – NE e apresenta as políticas de turismo pensadas para o estado de Alagoas e o município de Penedo. Em seguida é apresentada a abordagem teórico-metodológico adotada no estudo. E no capítulo 4 há um destaque também para o Município de Penedo como expressão sócio-espacial, a fim de pensá-lo nas suas especificidades face ao incremento do turismo, destacando sua relevância no contexto da colonização da região alagoana até o século XX, e, posteriormente, sua inserção nas políticas de desenvolvimento regional e nas perspectivas de incremento do turismo.

No último capítulo, referente a parte empírica da pesquisa, fazem-se uma análise das políticas de turismo pensadas e implementadas nas várias esferas de poder, dando ênfase especialmente as realizadas no âmbito do Estado de Alagoas e do Município de Penedo. Em seguida buscamos compreender as políticas que direta ou indiretamente contribuíram para o incremento do turismo em Penedo e sua relação com as especificidades locais, finaliza o trabalho revelando os elementos da discussão empreendida e propondo uma pequena lista de questões para compor uma agenda de pesquisa centrada no território em questão.

1 REVISÃO DE LITERATURA

A abordagem da revisão de literatura é referente ao turismo e desenvolvimento, analisou-se a contribuição potencial do turismo para o desenvolvimento regional e local, além do planejamento e políticas públicas para o desenvolvimento com base no turismo.

1.1 Turismo e desenvolvimento

O turismo é uma das principais atividades socioeconômicas do mundo contemporâneo. Tem havido um crescimento contínuo das atividades turísticas ao redor do planeta, o que tem contribuído para a criação de riquezas e para a melhoria do bem-estar das pessoas. O crescimento do turismo manifesta-se de múltiplas formas: entrada de divisas, geração de novos empregos, desenvolvimento de infraestruturas em diversos setores, promoção da satisfação dos indivíduos, preocupação com o meio ambiente e recuperação do patrimônio histórico e cultural.

De acordo com Dias (2003, p. 159),

[...] o turismo, enquanto uma atividade a ser integrada no modelo de desenvolvimento local, apresenta características específicas. Uma das mais importantes e que o diferencia de outras atividades econômicas é que deve ser consumida no local a matéria-prima que o sustenta. Nesse sentido, é uma atividade que apresenta dupla face, pois ao mesmo tempo em que o espaço é produtivo, um espaço de produção e geração de atividade, também é um espaço de consumo.

Segundo Castrogiovanni (2000), o turismo de maneira geral está diretamente ligado ao espaço municipal, já que é exatamente deste território que os turistas se apropriam. Apesar da área urbana não ser o único território do turismo é, sem dúvida, a mais importante, visto que a cidade é o lugar, por excelência, do conjunto do encontro sociocultural, incluindo o encontro dos visitantes originários dos mais variados lugares, inclusive com os residentes.

Evidentemente, a atividade do turismo em âmbito municipal necessita receber contribuição dos demais setores da administração pública, que possui ligação direta ou indiretamente com a atividade, como as secretarias de meio ambiente, cultura, infraestrutura, etc., de forma que suas ações venham fortalecer o desenvolvimento do turismo na localidade.

Nesse sentido, o turismo estabelece relações com diversos setores da economia. Além disso, e para tornar o fenômeno turístico ainda mais complexo, o turismo também afeta as dimensões social, cultural política e ambiental. Portanto, para que haja desenvolvimento, é

necessário planejamento para que o turismo seja integrado às demais atividades existentes nas destinações, bem como aos vários setores de políticas públicas.

Desde a década de 1950, a prática do planejamento é utilizada pelo estado como forma de criar e implementar políticas públicas. Conforme Nunes (1997), o planejamento era pautado pela racionalidade e funcionalidade, que constituíam a base teórica para legitimar a atuação intervencionista do estado na sociedade. Entretanto, havia um isolamento das instituições do planejamento, através do insulamento burocrático, o que limitava o efeito de tais políticas. Uma das principais limitações dessa estratégia de planejamento – insulamento burocrático – é que organizações intermediárias e instâncias legítimas da sociedade civil eram deixadas de fora do planejamento.

No caso específico das políticas públicas de turismo, Endres (2002) argumenta que o Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) foi um exemplo de órgão público ‘insulado’. Como consequência, as políticas e ações criadas sob a coordenação desse órgão tiveram pouco sucesso em relação à estruturação da atividade turística nos estados e municípios brasileiros. O planejamento centralizado não conseguiu abarcar a complexidade de fatores que o turismo envolve. Pois além de não prevê dentro do seu processo de planejamento os fatores aleatórios, como a coesão política em torno do projeto, a participação dos membros da coletividade, as descontinuidades governamentais e o compromisso político, também reduziu a atividade turística a seu aspecto econômico, e pouca importância deu a seus efeitos sociais, culturais e, principalmente, ambientais (ENDRES, 2002).

Como consequência, as limitações operacionais e práticas da Embratur contribuíram para o descrédito do *trade* turístico em todo o Brasil, nas instituições responsáveis pela formulação e implementação de planos e programas posteriores (políticas públicas). Com o objetivo de corrigir a ineficácia das políticas anteriores, e como resultado da crise do governo federal, a partir da década de 1990 foi iniciado um processo de descentralização da formulação e implementação de políticas públicas de turismo. A partir de então, grande parte da responsabilidade sobre o desenvolvimento do turismo é transferida para a alçada e agenda dos governos locais. O governo federal busca mostrar aos órgãos locais a importância da coresponsabilidade entre governo, empresários, comunidade e outras organizações em relação ao desenvolvimento turístico.

Com o início da transição do regime militar para a democracia, os instrumentos de planejamento do estado sofreram lenta modificação, passando a desenvolver um papel mais efetivo e mais próximo das demandas sociais dos lugares alvo das políticas públicas. A partir de então, é atribuído ao setor do turismo o caráter de fenômeno, na medida em que suas ações se refletem de forma ampla no âmbito da sociedade, por meio de consequências sociais, culturais, ecológicas e econômicas.

Surge então, em âmbito federal, planos e programas com formato de gestão descentralizada para a atividade turística, propondo integração entre os níveis federal, estadual e municipal. Essa política começou a ser implementada por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e do atual Plano Nacional de Turismo (PNT), que aborda de forma mais abrangente, a questão política descentralizada e o comprometimento político dos atores envolvidos.

Como consequência dessas mudanças, e como resultado da rápida expansão do setor do turismo no Brasil em anos recentes, o estado passa a enfrentar o desafio de fomentar o planejamento do turismo nos níveis municipal, estadual e federal, passando a instrumentar-se para enfrentar esse desafio. Há, a partir desse momento, a compreensão de que o turismo precisa ser planejado. É necessário informar aqui que mesmo nos países desenvolvidos, em geral o turismo só era planejado de forma muito pontual (ARAÚJO; MOURA, 2007). Diante dessa constatação, Gunn (1994) afirma que o turismo precisa ser planejado, comentando que esse é um “truísmo” que precisa ser repetido pois claro que há uma obviedade nessa afirmação.

Além do entendimento da necessidade de planejamento, ao longo dos últimos anos vem crescendo o argumento em função do imperativo do desenvolvimento sustentável. Apesar das críticas que envolvem a noção de desenvolvimento sustentável, há alguns aspectos em relação aos quais parece existir consenso, como afirmam Bramwell e Lane (1993, p. 2):

Em geral, quatro princípios básicos parecem cruciais para o conceito de sustentabilidade: 1) a idéia de planejamento holístico e a formulação de estratégias; 2) a importância de se manter processos ecológicos essenciais; 3) a necessidade de se proteger a herança cultural e a biodiversidade; 4) o requerimento chave: desenvolver de tal forma que a produtividade seja duradoura a longo prazo para as futuras gerações .

Um aspecto de grande relevância para o planejamento do turismo sustentável é o reconhecimento crescente de que o turismo é uma atividade complexa e que seu planejamento

requer um enfoque interdisciplinar, que tem o potencial de contribuir para a geração de políticas que integrem o turismo aos setores de políticas públicas dos quais o turismo depende. É uma forma também de abandonar a prevalência até há pouco tempo da ênfase no aspecto econômico. Como afirma Fávero (2006), o planejamento do turismo necessita do conhecimento de como funcionam os outros setores aos quais o turismo está ligado como um sistema, para que se possa ter maior possibilidade de se caminhar em direção ao desenvolvimento sustentável.

No Brasil e no resto do mundo, o tema do desenvolvimento local tem sido uma temática muito discutida nas últimas décadas (VEIGA, 2006). Todavia, foram surgindo evidências de que o intenso crescimento econômico ocorrido durante a década de 1950 em diversos países semi industrializados (dentre os quais o Brasil) não traduziu necessariamente em maior acesso de populações pobres a bens materiais e culturais, como ocorrera nos países considerados desenvolvidos, a começar pelo acesso à saúde e à educação. O autor afirma ainda que foi assim que surgiu o intenso debate internacional sobre o sentido do vocábulo desenvolvimento.

Para Buarque (2006, p. 25), o desenvolvimento local “é como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos”. No caso do turismo, essa mudança requer que o poder público municipal promova oportunidades de interlocução com todos os atores relacionados com as atividades turísticas, ou que por elas sejam afetados, que proporcionem o estabelecimento de objetivos que beneficiem toda a coletividade. Esses atores locais envolvem instituições públicas, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Através de um trabalho coletivo, pelo menos em tese é mais fácil melhorar a compreensão sobre as dificuldades, limitações e necessidades de cada um, bem como se identificar quais são as questões de interesse coletivo relacionadas ao turismo.

Geralmente, o desenvolvimento local com base no turismo está relacionado a iniciativas inovadoras e que movimentam a coletividade, articulando as potencialidades locais de cunho humano, ambiental, cultural ou artístico, que podem ser transformadas em produtos turísticos. Segundo Buarque e Bezerra (1994), dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa

também alguma forma de integração econômica com o contexto regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças, exigindo, portanto, o desenvolvimento de especialização e de capacidade competitiva.

Na visão de Houée (1997), o desenvolvimento local diz respeito a um processo de mudança e de busca de sinergias, por parte dos agentes locais, para a valorização dos recursos humanos e materiais de um dado território, mantendo uma negociação ou diálogo com os centros de decisão econômica, social e política e com aqueles que serão afetados pelo desenvolvimento. Assim, é importante que o desenvolvimento local contemple as ações dos atores sociais locais, as lógicas de valorização dos recursos humanos e de suas capacidades para atuarem na transformação do território em que vivem.

O turismo é considerado como alternativa e estratégia para o desenvolvimento local, por ser um fenômeno que envolve um amplo número de atividades, as quais têm o potencial de alavancar o desenvolvimento socioeconômico e criar novas oportunidades para a comunidade envolvida. Nesse sentido, Dias (2005, p. 17) afirma que “o turismo é um importante gerador de renda e trabalho para qualquer município, caso haja planejamento na gestão da atividade turística”. Assim, não se deve esperar que o crescimento espontâneo do turismo – ou seja, sem planejamento –, possa contribuir significativamente para o desenvolvimento. Na realidade, é preciso planejar para enfrentar os inevitáveis desafios, principalmente para saber conciliar os benefícios econômicos do turismo com a socialização das oportunidades, possibilitando que os diversos segmentos da população participem dos fóruns de decisão e os utilizem como instrumento de mudança e ação política, tendo em vista a promoção do desenvolvimento.

Por conseguinte, o desenvolvimento local é uma transformação não apenas nas bases econômicas de uma determinada comunidade, mas também na sua base institucional e na capacidade de organização social em nível local, através da movimentação da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades específicas.

Além do desenvolvimento institucional e organizacional da sociedade local, o processo de desenvolvimento precisa se estender a outros domínios das comunidades envolvidas. Por exemplo, Coriolano (2003) afirma que o desenvolvimento só ocorre de fato quando todas as pessoas são beneficiadas, quando atinge a escala humana – quando elas tiverem assegurado uma existência digna –, um padrão de vida capaz de garantir a si e a sua

família, saúde, bem estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, segurança, repouso e lazer.

Essa proposição é semelhante à argumentação de Silva (2003, p. 19) segundo a qual o desenvolvimento precisa ser visto no seu sentido amplo, valorizando o crescimento com efetiva distribuição de renda, com superação significativa dos problemas sociais, sem comprometimento ambiental, o que só pode ocorrer com profundas mudanças nas estruturas e processos econômicos, sociais, políticos e culturais de uma dada sociedade.

Entretanto é de extrema importância também destacar, a relação entre desenvolvimento e o envolvimento comunitário em torno da atividade turística. Mitchell (2001, p.15) ressalta que:

Para o turismo ser um instrumento de fomento de renda, emprego e possa ser um catalisador do desenvolvimento regional de forma sustentável, é necessária a verificação de três pontos de análise:

- a) Pré-disposição dos membros envolvidos, seja da comunidade ou ligados diretamente ao setor, a cooperar uns com os outros com a finalidade de que a integração seja possível;
- b) Que a integração possibilite uma relevante distribuição e os benefícios em termos de renda e emprego, e, por fim;
- c) Que esta integração propicie um relativo nível de controle por parte dos locais na administração dos serviços turísticos oferecidos.

Assim, é necessário que sejam tomadas todas providências para assegurar a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento local em que o planejamento estratégico regional seja concebido sob a perspectiva territorial e, sobretudo, favorecendo os encadeamentos entre atores sociais locais em um processo de cooperação que objetive o estímulo à otimização dos recursos humanos e turísticos através de sinergias locais.

O aspecto “local” do desenvolvimento não é sinônimo de “pontual”, ou a um município específico. O local não faz referência a um espaço micro o que abre o leque de aplicações do turismo na busca do desenvolvimento, que é concebido sob uma perspectiva regional. Nesta linha, Caldas e Perin (2005, p. 6) destaca que o local,

Não é sinônimo de pequeno e não se refere necessariamente na diminuição ou redução. Ao contrário, considera a maioria dos que trabalham com a questão local que não se trata de um espaço micro, podendo ser tomado, como unidade local, um município ou uma região compreendendo vários municípios ou parte dos mesmos.

Dentre de uma imensa gama de exemplos que podem ser citados, o que é relevante é que por ‘exigência’ das atividades turísticas, evidencia-se a inter-relação entre o governo nos três níveis, os empresários e representantes das comunidades, que apesar de não estarem localizadas necessariamente em um mesmo lugar, discutem, debatem e interagem em um processo contínuo de construção. Este aspecto tem uma relevante importância, pois à medida que o turismo cresce, há uma maior propensão ao desenvolvimento turístico do entorno com os atrativos existentes nos vários municípios que compõe o todo da oferta turística regional.

De certa maneira, a ideia de desenvolvimento local se contrapõe à de desenvolvimento econômico, que se baseia no binômio crescimento econômico e inovação tecnológica. O primeiro é mais abrangente, pois busca a superação da concentração de renda tão acentuada nos países periféricos. O turismo não é, necessariamente, uma atividade econômica boa ou ruim para a comunidade receptora. Mesmo o turismo de massa, que se mostra altamente impactante, pode ser benéfico à população local dependendo da forma como será gerido. Coriolano (2002, p. 137) sintetiza essas ideias afirmando que “território, tempo, habitantes, cultura local, patrimônio, abertura ao mundo, lideranças, pactos e parcerias, programas e projetos articulados inteligentemente fazem o desenvolvimento local”.

Nesse contexto, para que se possam aumentar as possibilidades de se alcançar êxito com as políticas de desenvolvimento local, o Estado brasileiro precisa procurar disciplinar a exploração dessa atividade econômica priorizando uma integração com o meio ambiente, o patrimônio histórico-cultural e os interesses de todos os setores que compõem as comunidades receptoras.

Nesse sentido, o planejamento turístico é uma ferramenta da qual poderá o Estado se utilizar a fim de adotar as medidas necessárias para articular as políticas de turismo dos Estados-membros, das regiões, municípios ou organizações, estabelecendo as diretrizes que nortearão as ações de cada ator no processo de desenvolvimento sustentável do turismo, com prioridade na geração de empregos, na indução de investimentos e na implantação de programas e projetos sociais, considerando as dimensões econômicas, sociais e ambientais.

1.2 Contribuição potencial do turismo para o desenvolvimento regional e local

Atualmente, o governo de diversos países, interessados em promover o desenvolvimento regional e local vêem o turismo como sendo uma atividade com grandes

possibilidades de contribuição nesse sentido. De fato, classificado como a principal atividade econômica do mundo atual, superando até mesmo o petróleo em geração de divisas internacionais, o turismo tornou-se 'objeto de desejo' para muitas regiões. Assim, governos nacionais e locais, juntamente com uma considerável parcela de empresários e outros agentes econômicos, assimilaram o discurso que coloca o desenvolvimento do turismo como grande alternativa de política econômica (SILVEIRA apud RODRIGUES, 1999).

O principal exemplo do uso do turismo como alternativa de desenvolvimento, são os Emirados Árabes, mais especificamente Dubai. Diante da perspectiva de esgotamento das suas reservas de petróleo, o governo de Dubai criou uma política agressiva de desenvolvimento com base no turismo. Como resultado, promove uma profunda reorganização da sua economia, com uma correspondente intervenção físico-territorial na sua zona costeira.

Em uma escala menor, a zona costeira da região Nordeste do Brasil apresenta inúmeros casos de investimentos no turismo, como alternativa de desenvolvimento. São exemplos: Praia do Forte (BA), Maragogi/Japaratinga (AL), Porto de Galinhas (PE), Pipa (RN) e Jeriquaçu (CE). Entretanto, nesses casos nem sempre a um foco no desenvolvimento turístico com base local.

O desenvolvimento do turismo com base local representa uma saída às tendências de produção de uma imagem estereotipada, que frequentemente causa a destruição das singularidades locais. Evita que haja empobrecimento da paisagem, degradação do meio ambiente e descaracterização de culturas tradicionais, três elementos que estão no centro da atratividade turística da maior parte dos lugares turísticos.

O turismo com base local ou regional constitui numa mediação possível para conferir dinamismo econômico aos lugares, representada pela possibilidade de geração local ou regional de ocupação e renda. O turismo de base local pode ser entendido como uma estratégia para superar a abordagem economicista que prioriza o crescimento do PIB, mas ignora os componentes naturais e culturais que dão sustentação ao turismo.

O desenvolvimento local alavanca a possibilidade de equalizar cinco objetivos: preservação/conservação ambiental, preservação da identidade cultural, geração de ocupações

produtivas e de renda, fortalecimento do planejamento participativo e melhoria da qualidade de vida nas comunidades envolvidas.

O efeito multiplicador da atividade turística é uma consequência positiva para o desenvolvimento local e/ou regional, uma vez que não é apenas o núcleo receptor que se beneficia. Qualquer cidade pode se beneficiar do turismo mesmo não tendo a presença do turista no município. Basta que o município, que não tenha a presença do turista, seja fornecedor de bens que serão consumidos pelos turistas, como produtos artesanais, industriais, agrícolas, alimentícios, mão-de-obra, etc.

A atividade atua também de forma indireta, gerando renda não só na indústria turística complementar, mas em quase todos os setores econômicos. Seu reflexo faz-se sentir na construção civil, na indústria alimentar, na produção de móveis e utensílios domésticos, nos serviços de profissionais liberais e no movimento bancário. O setor público é beneficiado pela realização de obras, no incremento do comércio em geral, especialmente aos ligados aos produtos típicos da região, que normalmente têm forte apelo frente à curiosidade dos visitantes, turísticos ou não.

Pelo mesmo processo multiplicador, beneficia-se toda a rede de indústrias e serviços relacionados ao transporte, tais como postos de gasolina, oficinas mecânicas, e atividades vinculadas aos veículos automotores. Na indústria complementar, o setor de diversão e cultura, sofre uma dinamização proporcional ao incremento da atividade turística.

“Além do mais, o turismo se bem planejado e controlado pode ajudar a manter e melhorar o meio ambiente, a economia e as características socioculturais de várias formas, tais como” (BARBOSA, 2005, p. 111-112):

Preservação de importantes áreas naturais. O turismo pode ajudar a justificar e a pagar pela preservação de parques naturais, recreações ao ar livre e manutenção de áreas como atrações que de outra forma, podem ser deterioradas ecologicamente.

Preservação de locais históricos e arqueológicos. O turismo funciona como incentivo para ajudar a pagar pela manutenção de locais históricos e arqueológicos (como atrações para turistas) que, de outra forma, podem ser deteriorados ou até mesmo desaparecer.

Melhorias na qualidade ambiental. O turismo funciona como incentivo para manter o meio ambiente agradável como um todo através do controle do ar, da água, da poluição sonora, de problemas com o lixo. Também, pode incentivar a melhoria da estética ambiental por meio de programas de paisagismo, *designs* adequados de construções e melhor manutenção.

Melhoria de infraestrutura. A infraestrutura local de rodovias, sistemas de água e esgoto, telecomunicações e outras podem, e em geral são otimizadas através do desenvolvimento do turismo, o que traz benefícios econômicos e ambientais.

Melhorias paisagísticas. Embora este seja um benefício mais subjetivo, o desenvolvimento de instalações turísticas bem projetadas pode promover melhorias em paisagens naturais ou urbanas que, de outra forma, podem apresentar-se tediosas e desinteressantes.

Alternativa de preservação para uma região agrícola em processo de estagnação econômica. Uma região agrícola pode estar passando por um processo de estagnação econômica derivado de problemas de mercado ou de desenvolvimento tecnológico. Nessa situação, a tendência é a de transformação da agricultura tradicional pela agricultura mecanizada apoiada em grandes latifúndios. No entanto, algumas fazendas podem se abrir para o turismo rural e manter métodos tradicionais de produção, se não completamente pelo menos em parte.

Valorização da cultura típica. A atividade turística pode atuar como um importante fator de valorização de hábitos e costumes relativos ao cotidiano do núcleo receptor frente ao processo de globalização, uma vez que este aspecto é fundamental para caracterizar a diferença entre os lugares.

No aspecto econômico o turismo é capaz de aumentar as receitas dos municípios, gerar impostos, maximizar o recebimento de divisas, gerar ocupação e renda para a população local e redistribuir a renda.

Diante desses benefícios potenciais do turismo para o desenvolvimento, as atividades turísticas podem efetivamente funcionar como uma alternativa para o desenvolvimento local e/ou regional de maneira a preservar a identidade local, conservar os patrimônios (natural e cultural) e dinamizar a economia das cidades. O desenvolvimento não deve ser entendido apenas como sinônimo de desenvolvimento econômico, embora muitos continuem para reduzi-lo a este significado. O chamado desenvolvimento econômico é, basicamente, o binômio formado pelo crescimento econômico (mensurável por meio do Produto Nacional Bruto - PNB ou Produto Interno Bruto - PIB) e pela modernização tecnológica, em que ambos se estimulam reciprocamente. Obviamente, o desenvolvimento econômico é muito importante e mesmo essencial. Entretanto, os mais de 40 anos de discussão sobre a noção de desenvolvimento sustentável levou ao entendimento corrente segundo o qual o planejamento deve considerar a região ou lugar no seu todo inter-conectado, em uma perspectiva holística.

A história recente do Brasil é um excelente exemplo de como uma ênfase excessiva na dimensão econômica do desenvolvimento pode não gerar mudanças significativas na qualidade de vida da população. Durante o chamado “milagre econômico”, décadas de 1960-1970, o país passou por intenso desenvolvimento econômico, entretanto sem uma correspondente re-distribuição de renda. Na realidade, houve um aumento na concentração de renda, que só começou a melhorar aproximadamente nos últimos 10 anos.

1.3 Planejamento para o desenvolvimento com base no turismo

Existe atualmente um crescimento contínuo, e muitas vezes intenso, do turismo em praticamente todos os países. Tem crescido juntamente com seus impactos negativos sua

contribuição para a criação de riquezas e melhoria do bem-estar dos cidadãos. Tais benefícios fazem-se sentir de múltiplas formas: entrada de divisas, geração e produção de novos empregos, desenvolvimento de infraestruturas em diversos setores, promoção da satisfação dos indivíduos, preocupação com o meio ambiente e recuperação do patrimônio histórico e cultural.

A importância contemporânea do turismo em todo o mundo pode ser depreendida da seguinte afirmação:

O turismo está entrelaçado com o entretenimento, à indústria cultural eletrônica e imprensa, o esporte e a saúde [...]. O turismo é discutido atualmente como uma das forças transformadoras do mundo pós-industrial [...]. Com a implementação de novas tecnologias, como a informática e as telecomunicações e a engenharia genética, o turismo está ajudando a redesenhar as estruturas mundiais, influenciando a globalização e, em última análise, a nova ordem econômica internacional (TRIGO, 1998, p. 9).

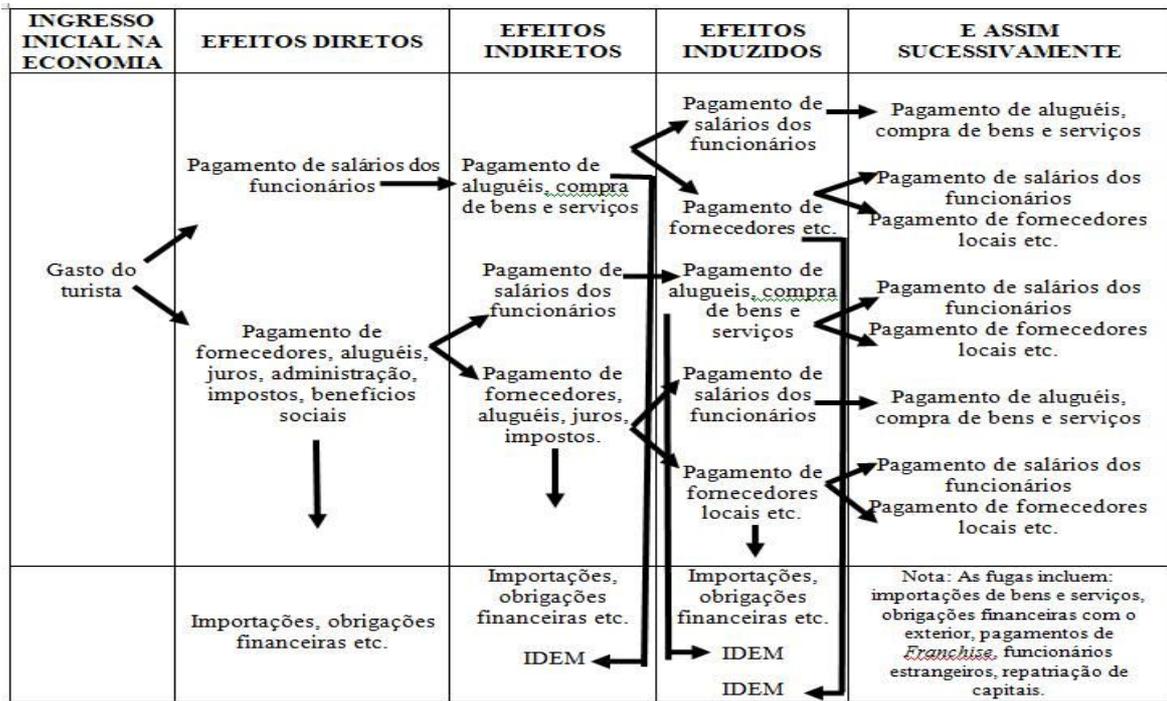
O turismo tem efeito direto e indireto na economia de uma localidade ou região. Os efeitos diretos são o resultado das despesas realizadas pelos turistas dentro dos próprios equipamentos turísticos pelos quais o turista pagou diretamente. Os efeitos indiretos do turismo são resultantes da despesa efetuada pelos equipamentos e prestadores de serviços turísticos na compra de bens e serviços de outro tipo. Trata-se de um dinheiro que foi trazido pelo turista, mas que será gasto por outro indivíduo que o recebera do turista em primeira mão. Numa terceira etapa de circulação do dinheiro do turista estão os efeitos induzidos, que são constituídos pelas despesas realizadas por aqueles que receberam o dinheiro dos prestadores dos serviços turísticos e similares (BARRETTO, 1995).

Conforme Barbosa (1995), o dinheiro que entra através da atividade multiplica-se na economia, traduzindo-se em:

- Aumento da urbanização;
- Incremento das indústrias associadas à atividade;
- Incremento da demanda de mão-de-obra para serviços;
- Incremento da indústria de construção;
- Aumento da demanda dos produtos locais como o artesanato;
- Incremento da entrada de divisas para equilibrar a balança comercial; e
- Maior arrecadação de impostos e taxas.

Assim, o efeito multiplicador do turismo no âmbito de uma determinada destinação é produzido pela sucessão de despesas que tem origem no gasto do turista e que beneficia os setores ligados indiretamente ao fenômeno turístico (Figura 2)

Figura 2 – Efeito multiplicador do turismo na economia



Fonte: ACERENZA (apud BARRETTO, 2005).

Como resultado do efeito multiplicador do turismo e do volume total de recursos movimentados pela atividade, é praticamente consenso que o turismo seja um grande gerador de divisas e empregos, e fator decisivo no desenvolvimento socioeconômico das localidades.

Fica evidente, com base nos parágrafos acima, que o turismo possui relação mútua com diversos setores da economia, e para que haja um desenvolvimento turístico adequado é necessário integrá-lo às demais atividades existentes na localidade. É necessário também se refletir sobre como a atividade pode ser concebida no ideário e no papel do planejamento para o desenvolvimento sustentável. Essa afirmação é importante porque dependendo da maneira como o turismo é planejado e implementado, ele pode levar ao inverso do propósito de desenvolvimento. Pode reforçar, por exemplo, a característica do modo de produção capitalista se der concentrador de renda, excludente e perpetuador de desigualdades sócio-espaciais e negligente na utilização dos recursos naturais.

Para que a atividade turística seja efetivamente considerada uma forma de desenvolvimento para uma determinada localidade, é preciso que se entenda e que se leve as atividades turísticas a funcionarem de forma integrada no interior das redes políticas, sociais, ambientais e econômicas com as quais o turismo inevitavelmente se relaciona. Como mostra Silva (2003, p. 9).

O desenvolvimento deve ser visto no seu sentido amplo, valorizando o crescimento com efetiva distribuição de renda, com superação significativa dos problemas sociais e comprometimento ambiental, o que só pode ocorrer com profundas mudanças nas estruturas e processos econômicos, sociais, políticos e culturais de uma dada sociedade.

Ou seja, os objetivos de desenvolvimento relacionados ao turismo só podem ser alcançados se houver planejamento. Uma atitude de negligência em relação a como uma destinação evolui levará inevitavelmente a se configurar situações insustentáveis. Conforme Ruschmann (1997), “o desenvolvimento do turismo em uma determinada localidade passa por sete fases: exploração, investimento, desenvolvimento, consolidação, estagnação, declínio e rejuvenescimento”. Assim, é condição *sine qua non* que o planejamento leve em consideração as características de cada uma dessas fases, de tal forma que se possa evitar que a destinação entre em declínio.

A ligação entre turismo e desenvolvimento é demonstrada com base nos efeitos sociais e produtivos, impactos ambientais, fluxos de turistas e mudanças na cultura da localidade, dentre muitos outros tipos de efeitos. Daí a importância do turismo ser planejado para que sejam criadas as condições necessárias ao desenvolvimento turístico desejado.

De acordo com Archer e Cooper (1998, p.102), “o turismo gera efeitos positivos e negativos no país ou na região de destino. A cuidadosa formulação da política e um planejamento criterioso podem contribuir bastante para minimizar ou até mesmo eliminar os efeitos negativos”. Desta forma, é uma condição necessário para se extrair o máximo de benefício do desenvolvimento local com base no turismo que além da formulação de políticas públicas adequadas, que haja planejamento.

Com a prática do planejamento turístico em uma localidade, há possibilidades de detectar junto à comunidade as várias maneiras de um lugar melhorar as condições de habitação, investimentos e visitação. Kotler et al. (2006, p. 148), afirmam que essas várias maneiras são formadas por quatro componentes, que não são mutuamente excludentes, a saber:

1 - *O caráter de um lugar*: um lugar precisa de um projeto e de um plano de desenvolvimento sólidos que melhorem sua atratividade e desenvolvam totalmente suas qualidades e seus valores estéticos.

2 - *Os recursos do lugar*: um lugar precisa desenvolver e manter uma infraestrutura básica que seja compatível com seu ambiente natural.

3 - *Os serviços prestados pelo lugar*: um lugar precisa prestar serviços básicos de boa qualidade para atender às necessidades das empresas e da população.

4- *Os aspectos de entretenimento e recreação de um lugar*: um lugar precisa de um leque de atrações para os cidadãos, moradores e visitantes.

São componentes considerados básicos para a composição de um lugar turístico, mas que precisam de esforços coletivos dos atores sociais e agentes de desenvolvimento que atuam no lugar, comprometimento e responsabilidade pública, pois se bem planejados podem proporcionar uma resposta positiva para os moradores e para as empresas.

Levando-se em consideração a complexidade do conjunto de empresas e serviços que compõem a oferta turística, o planejamento turístico requer um enfoque multidisciplinar, o que frequentemente está em oposição à área de administração, que muitas vezes restringe o planejamento turístico a aspectos pontuais, no espaço e no tempo. O planejamento do turismo necessita do conhecimento das mais diversas áreas e do entendimento deste como um sistema, para que possa ter maiores possibilidades de contribuir para o desenvolvimento local com sustentabilidade (FÁVERO, 2006).

Como afirma Dias (2003), por mais que pesem os importantes aspectos positivos do desenvolvimento turístico, há problemas que devem ser contornados e que podem trazer graves consequências para qualquer localidade, e que só poderão ser evitados com o rigoroso planejamento da atividade e participação ativa de amplo leque de atores, destacando-se: a comunidade receptora, órgãos da administração pública, empresários do ramo, visitantes e organizações do terceiro setor. Ou seja, o planejamento precisa ser de caráter multidisciplinar e participativo. Dessa forma, se pode mais facilmente dar atenção adequada a todos os aspectos e fatores que influenciam o desenvolvimento das destinações turísticas, sejam eles positivos ou negativos.

Neste capítulo foram identificados os vários elementos constituintes da atividade turística. Foi chamada a atenção para o fato de que, além das características naturais e do patrimônio cultural no âmbito de um determinado lugar turístico ou destinação, é necessário que o turismo seja efetivamente planejado. O planejamento pode aumentar as possibilidades de desenvolvimento com base no turismo. Além disso, pode contribuir efetivamente para uma melhor integração de todos os elementos que compõem uma destinação. Por fim, fica claro também que como base fundamental para que o planejamento turístico de fato ocorra, é necessária uma base institucional e organizações ativamente envolvidas na preparação do lugar, para que ele possa ao mesmo tempo realizar a possibilidade da experiência turística ocorrer e contribuir para o desenvolvimento local das destinações.

Acima de tudo, para que o desenvolvimento local ocorra de forma efetiva é condição *sine qua non* a existência de políticas públicas no nível local, e um poder público municipal determinado a exercer seu papel institucional em relação ao desenvolvimento com base no turismo.

1.4 Políticas públicas de turismo

A partir das transformações e reestruturações contemporâneas, define-se um contexto onde se destaca a descentralização do poder do Estado, sendo reforçado o papel dos governos locais na formulação e execução de políticas públicas e de desempenho de funções de natureza local. Tais políticas estão relacionadas a determinadas atividades econômicas, a exemplo do turismo, expressando a importância que esse setor alcançou atualmente no conjunto da economia mundial e que vem sendo incentivado por governos estaduais e municipais, como acontece no Município de Penedo, o foco de estudo.

A ação indutora do Estado visando ao desenvolvimento a partir de medidas de apoio ou fomento ao turismo, tornou-se uma das principais iniciativas do governo nos últimos anos no Brasil, passando a se configurar todo um sistema de ações e de objetos (SANTOS, 2004), expressos através das políticas públicas e dos equipamentos de infraestrutura. Assim, o grande agente de produção do espaço é o Estado, por meio de suas políticas territoriais (MORAES, 2005), pois o governo através do incentivo à atividade turística transforma políticas públicas em políticas territoriais de turismo.

De acordo com Harvey (2005), o Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infraestrutura sociais e físicas, pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista. Através das políticas de turismo ocorre a promoção de eventos culturais, instalação de equipamentos, melhoria de infraestrutura de acesso, que objetivam a promoção e o desenvolvimento da atividade.

Devido às rupturas de paradigma econômico e político que afetaram o Estado, esse sistema de ações passa a ser cada vez mais desempenhado na esfera local. No período recente, os países de organização federalista têm acolhido mudanças nas relações intergovernamentais “[...]. As transformações realizadas dizem respeito, em primeiro lugar, ao questionamento quanto ao nível de heterogeneidade necessário na formulação das políticas públicas, e também à escala ideal para sua execução” (DAIN, 1995, p. 82).

Tais políticas passam a orientar o processo de desenvolvimento do turismo, tornando essa atividade, para a ação governamental, um elemento estratégico na elaboração e execução de ações a nível local. Entre esses instrumentos, um dos mais comuns é a concessão de vantagens fiscais (GUIMARÃES NETO; ARAÚJO, 2002).

Segundo Harvey (2005), uma das alternativas para a governança urbana em relação ao empreendedorismo é com a divisão espacial do consumo, tentando atrair recursos financeiros por meio do turismo, fazendo deste o remédio predileto para economias urbanas enfermas. Dessa forma, as políticas de turismo são exemplos de políticas públicas que passam a desempenhar um papel relevante na estratégia do Estado como planejador e executor de ações que propiciem o desenvolvimento.

É assim que o Estado tem no turismo uma de suas atividades e para ele dirige sua atenção setorial, traduzida na política traçada para atender aos requisitos de crescimento do setor por meio de planejamento particularizado que acaba mesclando-se, pelas próprias características da atividade [...] (BENI apud RODRIGUES, 2002, p. 79).

Conforme Cruz (2002), é através da política setorial e dos programas e planos a ela vinculados que a administração pública dá visibilidade a seu projeto de governo para um dado setor da vida social. Ainda para a autora, a política pública de turismo deveria, teoricamente, estar consubstanciada em um “documento” público, que reunisse o pensamento do(s) poder(es) público(s), em seus vários níveis, com relação à organização do setor turístico em um dado território.

Desse modo, o planejamento da atividade através de políticas públicas de desenvolvimento do setor é indispensável para o sucesso no alcance dos objetivos. Entretanto, como o turismo acontece primeiramente nos lugares, na grande parte das vezes, de forma espontânea, seu planejamento pode ser prejudicado não apenas por uma suposta incapacidade administrativa da gestão pública de pensar o futuro, mas inclusive por uma miopia crônica que lhes impede de enxergar até mesmo o presente (CRUZ, 2002, p. 4).

De acordo com Cruz (2002), fluxos espontâneos de turistas estão todos os dias inventando novos destinos turísticos, requerendo do poder público ações estratégicas de planejamento. Contudo, o que ocorre na maioria das vezes é a prática de ações pontuais que não dão conta de evitar as consequências de um desenvolvimento da atividade sem planejamento.

A importância do planejamento governamental e da política pública de turismo decorre, fundamentalmente, da competência que tem o turismo de transformar os lugares, revolucionando formas tradicionais de organização social, rearranjando infraestruturas, inserindo nos lugares nexos que lhes são estranhos, impondo, enfim, sua lógica de organização sócio-espacial (CRUZ, 2002, p. 4).

Nessa perspectiva, as políticas públicas de desenvolvimento do turismo necessitam de um planejamento para serem eficazes, pois elas vêm assumindo decisiva participação no papel estratégico de planejamento a longo prazo, através de ações que orientam a organização e o desenvolvimento da atividade, e também, como estruturante de investimentos diretos, principalmente em infraestrutura física, destinados à valorização de territórios considerados potencialmente turísticos (BENEVIDES, 2002).

Nesse sentido, enfatiza-se a importância do planejamento dessa atividade e das políticas resultantes, pois é necessário que ele esteja inserido nas políticas públicas governamentais. Por meio destas últimas o governo pode tanto definir responsabilidades quanto também dar visibilidade a seu projeto e aos programas e planos a ele atrelados para um dado setor da administração pública (CRUZ, 2001). É assim que a intervenção política volta-se para reproduzir a espacialidade do turismo (BENEVIDES, 1998).

O descaso com o planejamento territorial, ignorando-se as especificidades regionais, desconsiderando-se o lugar, não se preocupando com a ordenação e a gestão do território a partir das suas especificidades, expressa a falta de visão de planejamento pela estruturação das formas e ações em nível espacial (RODRIGUES, 2001). Conforme Cruz (2002), o modo como se dá a apropriação de uma determinada parte do espaço geográfico pelo turismo depende da política pública que se leva a cabo no lugar. À política pública de turismo cabe o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento sócio-espacial da atividade.

O papel assumido pelo poder público para a atividade turística é de extrema importância, pois este passa a ser responsável pela elaboração e implementação de políticas, acreditando que o incentivo à atividade é viável porque gera emprego, renda e também contribui para o processo de desenvolvimento.

É essa crescente relevância econômica do turismo o motivo principal que leva à necessidade de intervenção através de seu planejamento. Segundo Rodrigues (1999), em vista de seus importantes efeitos econômicos e sociais, o turismo, organizado e planejado, é poderoso instrumento de aceleração ou complementação do processo de desenvolvimento, podendo agir como firma e produzir bens e serviços, tais como hotéis, centros de convenções, marinas e terminais turísticos. Torna-se, desse modo, planejador e promotor territorial: a terceira fonte de turistificação dos lugares¹⁰ (KNAFOU, 2001).

Entretanto, ressalta-se que as políticas de turismo estabelecidas pelo poder público devem contemplar os vários atores sociais envolvidos, ou seja, as diversas coletividades, para que ocorra um desenvolvimento que se coloque para além da geração de renda e emprego, que gere um processo de justiça social e autonomia dos atores envolvidos no desenvolvimento da atividade, sendo utilizada, assim, como estratégia de gestão do território para o desenvolvimento sócio-espacial.

O estudo da gestão do território parte do entendimento de que a gestão refere-se aos procedimentos e ações atuantes no território, através de diversas instâncias e por meio de diversos agentes, estando envolvido, nesse processo, a configuração do território, que se comporta como a instância de materialização das ações, referindo-se a uma maneira específica de usar o espaço, de determinados mecanismos de apropriação e controle para viabilização das práticas de poder por parte dos agentes (DAVIDOVICH, 1991).

Nesse sentido, a premissa básica é a de que o território implica um determinado uso do espaço, consubstanciado em mecanismo de apropriação, de controle e de defesa por agentes públicos ou privados através dos quais se viabilizam práticas de poder. O conceito de gestão do território é entendido assim como prática estratégica (BECKER, 1991).

Na ideia de gestão *a priori* pode estar subtendida a noção de administração ou gerenciamento, sendo esta uma concepção tradicional na qual identificam-se imperativos das empresas, como as atribuições de poder decisório, ligados a sistema de organização econômica. Contudo, segundo Davidovich (1991), o termo gestão não se confunde com gerenciamento ou com administração, ainda que eles representem suportes imprescindíveis

¹⁰ As outras fontes de turistificação dos lugares e dos espaços, segundo Knafou (2001), são os turistas que estão na origem do turismo, e o mercado.

para sua prática. A ideia de gerir um território traz também subentendida a noção de planejamento.

Do mesmo modo, enriquecendo a discussão sobre o assunto, Souza (2004, p. 46) considera que:

Planejamento e gestão não são termos intercabíveis, por possuírem referências temporais distintas e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas [...] De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas [...] Longe de serem concorrentes ou intercabíveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.

Numa abordagem geográfica do processo de gestão, entendida como as ações que se materializam na configuração espacial, a gestão do território corresponde à prática de relações de poder necessária para dirigir, no tempo e no espaço, a coerência das múltiplas finalizações, decisões e ações (BECKER, 1991). Nestes termos, de acordo com Corrêa (1992, p. 115):

A gestão do território constitui uma faceta da gestão econômica, política e social, a ela estando subordinada, mas também condicionando-a. É a dimensão espacial do processo de gestão, configurando-se ao espaço sob controle de um Estado, um grupo social ou de uma dada empresa.

Aliando a ideia de gestão do território à prática de poder “[...], o conceito de gestão acha-se historicamente situado, em termos de sua atualidade” (DAVIDOVICH, 1991, p. 8), pois refere-se às ações exercidas pelos agentes sociais, através da apropriação de um território e do controle da organização espacial.

Com relação à ideia de gestão e poder público, Becker (1991, p. 149) esclarece que:

Em face da flexibilização competitiva do sistema capitalista e da instabilidade política, marcada pela redefinição do papel do Estado que, cada vez mais, segue a lógica privada e é afetado por movimentos culturais e sociais, alteram-se todas as relações entre Estado e território, inclusive as práticas e o conceito de gestão. No contexto de um Estado que gere pressões, rompimentos o planejamento e a gestão centralizados, não são mais apenas o território e o poder do Estado que estão em jogo, mas sim o território e o poder ao nível local.

Fazendo um contraponto à expansão do turismo, a partir da implementação da atividade, os mecanismos de controle e gestão territorial, sob atuação do poder público, passam a ser desempenhados para a promoção da atividade, ocorrendo a gestão dos espaços territoriais, onde se dão as ações orientadas para o desenvolvimento (FISCHER, 2002). Nesse

contexto, as políticas para o turismo tornaram-se, no momento atual, uma das principais ações de desenvolvimento utilizadas pelo poder público como estratégia de gestão do território.

A maioria das definições de turismo aponta o fenômeno turístico como atividade econômica organizada surgida em meados do século XIX e que hoje é uma das mais promissoras atividades econômicas mundiais. Assim, grande parte da literatura refere-se à sua dimensão econômica. Isso ocorre porque, frequentemente, o turismo é visto sob um olhar econômico, como uma indústria que pode trazer ganhos (divisas) para o país, estados e municípios.

Desta forma, apresenta-se como importante atividade econômica com conseqüente ampliação da oferta de emprego e geração de renda. Isto explica expressões como “turismo, a indústria do século XXI” ou, ainda, “turismo, a indústrias em chaminés”; expressões que não mostram a grande complexidade referente ao fenômeno.

Sendo uma atividade complexa e diversificada, o turismo não pode ser definido apenas por uma via de análise (a econômica). É muito mais que isso, sendo antes de tudo, uma prática social que consome elementarmente espaços (CRUZ, 2001). É uma atividade que requer um estudo em sua totalidade, pois é formada não apenas por pessoas que viajam, bens e serviços que são oferecidos, mas por uma série de relações e situações de caráter econômico, social e político (BARRETTO,1995).

Nesta concepção, muito mais que uma atividade econômica, o turismo é principalmente um fenômeno social, com processos capazes de gerar repercussões para a sociedade e o espaço geográfico. Assim, é entendido como algo que possui uma associação de atividades que produzem espaços diferenciados.

Ainda destacando a complexidade dessa atividade, para Rodrigues (2001,p.17), o turismo é certamente o fenômeno complexo designado por distintas expressões:

uma instituição social, uma prática social, uma frente pioneira, um processo civilizatório, um sistema de valores, um estilo de vida – um produtor, um consumidor e um organizador de espaços – uma indústria, um comércio, uma rede imbricada e aprimorada de serviços.

Essa definição mostra o turismo como prática social, onde o principal agente não é apenas o turista, mas todos os elementos envolvidos, um processo que se expande cada vez mais, tornando-se alvo de discussões por sua natureza complexa, requerendo, assim, um

tratamento no âmbito de um quadro interativo de disciplinas em que o enfoque geográfico é de fundamental importância (CRUZ, 2001).

É nesse sentido que a prática da atividade como estratégia de gestão do território para o desenvolvimento, no seio da qual o poder público torna-se relevante pelas ações que são pensadas e implementadas como estratégias para promover o desenvolvimento. No entanto, este é baseado, na maioria das vezes, por meio de metas de crescimento econômico perseguidas pelos governos nas suas várias escalas de atuação.

O conceito de desenvolvimento deve ter uma conotação dinâmica e processual; além disso, deve ser considerado que o turismo não envolve só aspectos econômicos, mas também políticos, sociais e culturais, articulados numa mesma base territorial (BENEVIDES, 1998), conforme será apresentado no caso de Penedo.

Para Souza (2002), desenvolvimento supõe primeiramente a conquista da felicidade individual e coletiva e não admite exclusão social, devendo designar um processo de superação dos problemas sociais, em cujo âmbito uma sociedade se torna, para seus membros, mais justa e legítima. Por isso o reducionismo embutido na ideia de desenvolvimento econômico precisa ser recusado energicamente.

O que se entende por desenvolvimento e principalmente a contribuição da atividade turística neste processo são condições indispensáveis, pois o turismo constitui-se atualmente uma estratégia de gestão territorial a partir da sua escolha como setor prioritário da política governamental através do planejamento da atividade. Nestes termos, a necessidade do planejamento passa a ser requerida ,além da própria gestão territorial, pelas necessidades de desenvolver o turismo em territórios (BENEVIDES, 1998).

O desenvolvimento deve decorrer de medidas que envolvam os diversos atores locais na promoção turística. Sugere-se, nesse caso, um desenvolvimento local, mesmo este entendido como uma construção social utópica (FISCHER, 2002).

Um novo conteúdo político desse desenvolvimento local deve significar outras formas de solidariedade e de organização espaciais, em que as horizontalidades sobreponham-se às verticalidades (SANTOS, 2004).Esse conteúdo social significa superar reduções ideológicas através das quais as instâncias analíticas do espacial e do político se equivaleriam.

Essa impertinente equivalência, interpretada como geografização dos fenômenos políticos, tem levado a uma impropriedade compreensão de que o desenvolvimento local, traduzido pela diminuição das escalas espaciais das ações, traga inerentemente um conteúdo social redistributivista e uma forma política mais democrática, expressa na maior participação de atores locais na condução desse desenvolvimento (BENEVIDES, 2002b, p. 5).

A relação entre desenvolvimento e turismo é criticada por Cruz (apud ALMEIDA, 2007), denominando tal fato de o “mito do desenvolvimento”. Alerta a autora que não é papel do turismo resolver problemas de ordem econômica ou social dos lugares, pois desenvolvimento não é sinônimo de desenvolvimento turístico, já que nenhuma atividade setorial pode assegurar um desenvolvimento global, que contemple todas as dimensões da vida social.

Realmente o turismo não deve ser visto como o meio capaz de resolver esses problemas, mas seu papel é importante porque se implementado de forma planejada passa a ser um poderoso instrumento capaz de conduzir ao desenvolvimento. Nestes termos, analisando a relação entre turismo e desenvolvimento territorial, Silveira (apud ALMEIDA, 2007) considera que a atividade turística não deve ser vista como um fim em si, mas sim como um propulsor que pode impulsionar o desenvolvimento regional e local.

Como já foi mostrado anteriormente, na abordagem sobre conceito de desenvolvimento, Souza (1997), procura evidenciar o reducionismo presente na significação do conceito que o atrela unicamente ao crescimento econômico e modernização tecnológica, apontando o caráter fechado, etnocêntrico e capitalístico e a negligência com relação à importância do espaço nas teorias sobre desenvolvimento.

[...] o uso e o controle do território, da mesma maneira que a repartição real de poder devem ser elevados a um plano de grande relevância também quando da formulação de estratégias de desenvolvimento sócio-espacial em sentido amplo, não meramente econômico-capitalístico, isto é, que contribuam para uma maior justiça social e não se limitem a clamar por crescimento econômico e modernização tecnológica (SOUZA, 2001, p. 100).

A formulação das estratégias desse desenvolvimento sócio-espacial deve ser compreendida como,

[...] um processo de superação de problemas e de conquista de condições (culturais, técnico-tecnológicas, político-institucionais, espaço-territoriais) propiciadora de maior felicidade individual e coletiva, o desenvolvimento exige consideração

simultânea das diversas dimensões constituintes das relações sociais (cultura, economia, política) e, também, do espaço natural e social (SOUZA, 2002, p.18).

Esse desenvolvimento sócio-espacial não depende simplesmente da implementação das políticas de incentivo ao turismo, pois é preciso analisar que a sociedade é formada por atores sociais diferentes. Além disso, existe a questão da autonomia levantada sobre a atividade, pois o desenvolvimento sócio-espacial pressupõe que uma coletividade tenha autonomia, disciplinando o turismo conforme seus interesses e suas necessidades.

A população das áreas receptoras, entretanto, não é homogênea, e essa autonomia, então, seria de que grupo social? (SOUZA, 2002). Segundo Becker (1991), ao nível local, tratando-se de espaços convencionais, é prioritária para a gestão a participação da população e do saber local na formulação e na execução das estratégias, táticas e técnicas a serem utilizadas.

Deste modo, verifica-se que implementar políticas de turismo como estratégia de desenvolvimento é um tema de grande complexidade devido à gama de fatores que se inserem nesse processo.

No entanto, a partir das teorizações sobre essa possibilidade, ganha grande importância para a efetivação dessa proposta o espaço local que [...] passa assim a ser referenciado não somente no sentido valorativo da escala espacial, mas como alternativo ao padrão dominante de desenvolvimento, um espaço que, por estar à margem desse padrão, preserva relações comunitárias pouco hierarquizáveis, e enseja a continuidade de formas mais ambientalmente sustentáveis de produzir [...] (BENEVIDES, 2002b, p. 27).

Esse é o grande desafio, tornar o turismo um propiciador de desenvolvimento; entretanto, isto precisa ser construído considerando que não basta somente um desenvolvimento econômico.

É preciso refletir sobre a possibilidade de utilização da atividade turística como estratégia de gestão do território para o desenvolvimento, incentivando, dessa forma, o turismo com base no desenvolvimento sócio-espacial, fundado em prática responsável com a melhoria de vida, com maior felicidade individual e coletiva dos atores sociais envolvidos.[...] pode-se dizer que se está diante de um autêntico processo de desenvolvimento sócio-espacial quando se constata uma melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social. A mudança social positiva, no caso, precisa contemplar não apenas as relações sociais, mas igualmente, a espacialidade (SOUZA, 2004, p. 61).

Encontrar uma forma de conseguir realizar o desenvolvimento para além do reducionismo presente em seu conteúdo não é tarefa fácil. Contudo, a discussão sobre a atividade turística como estratégia de gestão do território para o desenvolvimento sócio-

espacial pode ser válida porque representa uma forma de se buscar a integração entre o uso do território para o turismo e a justiça social, com a melhoria das condições de vida das comunidades.

Diferentemente, entretanto, o turismo é visto recorrentemente pelo seu destaque econômico. Assim, passou a ser utilizado como estratégia de gestão para o desenvolvimento econômico, através de ações que incentivam o crescimento do setor, especialmente em nível estadual e também em nível municipal. Essa discussão será vista considerando o caso de Penedo.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL E NO ESTADO DE ALAGOAS

A abordagem deste capítulo é focada em políticas públicas de turismo, onde foi realizado um recorte da evolução dessas políticas no Brasil, além de apresentar alguns dos programas com ênfase no desenvolvimento turístico, a exemplo o Prodetur – NE.

2.1 Participação e políticas públicas de turismo

O conjunto de ações realizadas pelo Estado, que visa atender às necessidades de toda sociedade a fim do bem comum, em um determinado setor é definido como “política pública”. Dias (2003, p.121) afirma que a política pública pode ser definida como,

[...] o conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado, a política pública é um conjunto de ações exclusivas do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum.

Essa definição identifica a importância da participação da sociedade juntamente com o Estado, na proposição e decisão sobre ações que afetarão o desenvolvimento e as atividades destinadas a uma determinada comunidade ou região.

Ademais, a política pública de turismo, segundo Beni (2001, p. 178),

[...] é o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que expressam os caminhos para atingir os objetivos globais para o turismo [...]; determinam as prioridades da ação executiva, supletiva ou assistencial do Estado, e facilitam o planejamento das empresas do setor quanto aos empreendimentos e atividades mais suscetíveis de receberem apoio estatal.

Beni (2001, p. 178) ainda pontua que essa política precisa nortear-se por três grandes condicionamentos – o cultural, o social e o econômico – por mais simples ou ambiciosos que sejam os programas, projetos e atividades a desenvolver. Além disso, Dias (2003) afirma a importância de agregar mais uma condicionante, ou seja, a dimensão ambiental.

Utilizado à esfera do poder público, a política é definida como “um curso de ação calculado para alcançar objetivos, ou seja, direções gerais para o planejamento e a gestão do turismo baseadas em necessidades identificadas dentro de restrições de mercado e de recurso” (BENI, 2006, p. 91).

Assim, as políticas públicas de turismo exercem sua função por meio de diretrizes, estratégias e ações estabelecidas com o objetivo geral de alcançar ou dar continuidade ao desenvolvimento da atividade turística numa determinada comunidade ou região.

No processo de criação de políticas públicas de turismo na escala municipal caberá aos órgãos públicos determinar as prioridades e incentivos, além de coordenar a legislação e regulamentação pertinentes ao funcionamento da atividade turística na esfera municipal. Compete a esses órgãos orientar a política pública de turismo, coordenando todos os planos e programas oficiais com os da iniciativa privada, observando também os interesses coletivos das comunidades envolvidas.

Nesse sentido, Araújo (2006) considera de grande importância se adotar procedimentos participativos na criação das políticas públicas de turismo. Entende-se que o envolvimento dos vários atores afetados pelo desenvolvimento do turismo em uma dada base territorial poderá contribuir para um modelo de turismo que priorize mais a inclusão dos interesses coletivos da comunidade (BARROS, 2005).

As localidades que promovem o desenvolvimento do turismo de forma participativa buscam a ‘construção’ da realidade local, com base nas potencialidades encontradas no espaço físico, social e cultural, além de promover o conhecimento local, tendo como referência os valores, histórias, crenças e identidade dos atores envolvidos no processo.

Entretanto, Araújo (2006, p. 155) afirma que “apesar do reconhecimento da importância da participação de um amplo espectro de atores sociais na criação das políticas setoriais de desenvolvimento, tem havido pouca discussão na literatura de turismo no Brasil sobre esse tema”. Esse autor levanta a importância de ampliar essa discussão, pois dependendo das características do modelo de participação adotado e dos procedimentos decisórios empregados, o envolvimento de atores sociais no planejamento pode não resultar em mudanças significativas no *status quo* como decorrência do crescimento turístico.

A importância da ampla participação dos atores na formulação e implementação das políticas públicas também é considerada por Dias (2003, p. 113), ao afirmar que “o planejamento, enquanto instrumento de desenvolvimento, interfere na vida das pessoas, à medida que orienta para um futuro determinado, previamente escolhido. Essa escolha, ou decisão, para ser democrática, deve ser compartilhada pelos cidadãos”.

Entretanto, é importante ressaltar que a participação não é panacéia nem um fenômeno de mágica organizacional que conduzirá à superação de todos os problemas. Nesse sentido, Borja apud Coriolano (2003, p. 26), afirma que,

a participação popular não pode substituir um setor público opaco e desfalecente, socialmente ineficaz, administrativamente improdutivo, organicamente caótico, economicamente perdulário e politicamente burocratizado, [...] que, pelo contrário, uma administração justa e ativa, com programas ambiciosos destinados a melhorar o bem estar dos cidadãos, são condições prévias ao desenvolvimento da participação. Sem esse investimento político e econômico os chamados a participar estão condenados ao fracasso.

Por conseguinte, para que a participação venha a atingir os seus objetivos, é necessário que a gestão pública do município seja atuante, e esteja realmente disposta a buscar um estilo de desenvolvimento que promova melhores condições sociais e econômicas para as populações locais.

2.2 Evolução da política pública de turismo no Brasil

As mudanças no formato de administração realizada pelo Estado nas últimas décadas têm repercutido na formatação das políticas públicas de turismo, como será apresentado no decorrer do texto, com base em uma revisão de literatura sobre o tema.

Conforme Beni (2006), as políticas públicas de turismo no Brasil traduziam a visão de alguns poucos e sua formulação não incluíam a participação de representantes regionais e locais, bem como da iniciativa privada e da sociedade civil no processo de definição e elaboração das políticas. Assim, verifica-se que as políticas de turismo não eram elaboradas de forma participativa, refletindo apenas os interesses diretos do poder público. O autor ainda aborda a grande variabilidade da gestão da atividade turística, com base em vários setores da administração pública, no período 1937 -2005 (Quadro1).

Quadro 1 – Variabilidade institucional da gestão da atividade turística no Brasil: 1937-2005

(Continua)

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1937-1945	- Proteção de bens históricos e artísticos nacionais. - Fiscalização de agências e venda de passagens.
1946-1947	- Ministério da Justiça e Negócios.
1948-1958	- Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. - Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção de espaço. - Início do planejamento do turismo em nível nacional (Combratur – Comissão Brasileira de Turismo).

Quadro 1 – Variabilidade institucional da gestão da atividade turística no Brasil: 1937-2005

(Continuação)

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
1959-1962	- Subordinação Direta À Presidência Da República. (Combratur)
1963- 1966	- Modernização E Expansão Do Aparelho Administrativo Do Estado E Sua Correspondência Com Os Diversos Níveis Da Federação, Tendo Como Marca A Hierarquização/Centralização Dessa Estrutura. - Ação Mais Rígida De Controle. - Criação Do Instituto Brasileiro De Turismo (Embratur) E Conselho Nacional De Turismo (CNTUR). - Definição Da Política Nacional De Turismo.
1971	- Criação de incentivos fiscais como o Fundo Geral do Turismo - Fungetur (Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro).
1973	- Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei nº 71.791 de 1977).
1977	- Lei nº 6.505, de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização). - Lei nº 6.513 (cria áreas e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.
1985-1986	- Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e consequente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas. - Criação do programa “Passaporte Brasil” para a promoção do turismo interno. - Estímulo à criação de albergues.
1987	- Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas. - Lançamento, pela Embratur, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.
1988	- O turismo é citado na Constituição brasileira em seu art. 180, no qual se atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.
1992	Ministério da Indústria, do Comércio e do turismo. - Revitalização do Fungetur e dos incentivos fiscais do setor. - Apresentação do Plano Nacional de Turismo – Plantur. - Criação do Programa de Desenvolvimento do turismo no Nordeste – Prodetur/NE.
1993-1994	- Implantação do Prodetur/NE. - Lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo. - Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT.
1996-2002	Ministério do Esporte e Turismo. - Apresentação de nova Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999, contendo dez objetivos estratégicos, entre os quais destacam-se a descentralização, “conscientização” e articulação intra e extra governamental. - Instalação dos comitês “Visit Brazil”, maiores investimentos em <i>marketing</i> e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo. - Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional pela costa brasileira).

Quadro 1 – Variabilidade institucional da gestão da atividade turística no Brasil: 1937-2005

(Conclusão)

Período	Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo
2003-2005	Ministério do Turismo - Criação do Ministério do Turismo com incorporação da Embratur e nova organização administrativa do turismo em nível nacional: Embratur (promoção e marketing do produto turístico brasileiro), Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (planejamento e articulação) e Secretaria Nacional de Desenvolvimento do Turismo (implantação de infraestrutura turística). - Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo. - Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007). - Implantação do Programa de Regionalização Turística “Roteiros do Brasil”. - Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo. - Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil – Prodetur/ SUL.

Fonte: BENI. Política e Planejamento de Turismo no Brasil. 2006.

Na busca de entender qual o período e como se deu início a formatação das políticas públicas de turismo no Brasil, foi necessário o levantamento de todas essas ações institucionais voltadas para a atividade do turismo como visto no quadro 1.

2.2.1 Políticas públicas de turismo nas décadas de 1950 a 1970: cunho centralizador

Conforme Lafer (1975), foi a partir da década de 50 que o planejamento começou a ser utilizado pelo Estado como um instrumento de condução política no país. Contudo, de acordo com Araujo (2003, p. 1):

[...] o que caracterizava o Estado brasileiro no período (1920-1980) era seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade.

A primeira política nacional de turismo foi apresentada em 1966, mas de acordo com Cruz (2002) não significa que não tenha havido anteriormente outras políticas federais para a atividade turística. Como por exemplo, o primeiro organismo oficial de turismo na administração pública federal foi criado em 1939, pelo Decreto-Lei 1.915, de 27 de dezembro de 1939, o qual foi denominado “Divisão de Turismo”, com o intuito de organizar e fiscalizar os serviços do turismo, tanto no âmbito interno como no âmbito externo.

Um novo desdobramento institucional do turismo no Brasil foi à criação da Comissão Brasileira de Turismo – Combratur, no governo de Juscelino Kubitschek no ano de 1958, que criou diretrizes para uma Política Nacional de Turismo. Ferraz (1992, p. 15) afirma que a

finalidade da Combratur era “[...] coordenar, planejar e supervisionar a execução da política nacional de turismo, com o objetivo de facilitar o crescente aproveitamento das possibilidades do país, no que respeita ao turismo interno e internacional”.

É verificado, entretanto, que a Política Nacional de Turismo surge mesmo no governo de Castelo Branco, período em que houve a reformulação da máquina administrativa federal em conformidade com o Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG para o período de 1964 a 1966. É nesse momento que é percebido que a atividade turística é utilizada no discurso político como uma alternativa para se minimizar as desigualdades entre as regiões Norte e Nordeste em comparação às demais regiões do país.

O Conselho Nacional de Turismo - CNTUR e a Empresa Brasileira de Turismo – Embratur, surgiram com o Decreto-Lei n.º 55, de 18 de novembro de 1966. Conforme Beni (2006, p. 23), apesar da existência de diplomas legais anteriores que legitimavam algumas políticas públicas para o turismo no Brasil, e que contribuíram para a organização do setor, a criação do CNTUR e da Embratur representam a formalização de uma estrutura federal para a administração do turismo no país. A partir de então fica marcado, de forma mais clara e direta, a intervenção governamental nas ações da atividade turística brasileira, como uma política de Estado, para todo território nacional.

Ao Conselho cabia a função normativa e à Embratur eram destinadas as funções executivas. O CNTUR, como órgão superior à Embratur, formado por representantes do governo, da própria Embratur e do *trade* turístico, especificamente as agências de viagem, a rede hoteleira e as transportadoras, formavam o denominado “tripé” da atividade turística. A se julgar pela realidade da época, pouco mais do que isso poderia ser esperado.

Como parte das atribuições da Embratur, estava a de fomentar e financiar diretamente as iniciativas, planos, programas e projetos que visassem ao desenvolvimento da indústria do turismo, na forma que fosse estabelecida na regulamentação do Decreto-Lei (nº 55/1996) ou em resoluções do CNTUR. No entanto mais a frente foi estabelecido que a Embratur ficaria com a responsabilidade pela organização, promoção e divulgação das atividades ligadas ao turismo.

Ficou estabelecido que para ser desenvolvida de forma legal, toda e qualquer atividade relacionada ao Turismo, deveria ser obrigatoriamente registrada, autorizada e fiscalizada pela

Embratur. Manteve-se tal situação até o fim da ditadura militar. Durante todo esse período, o governo deteve controle sobre o desenvolvimento do turismo divulgando a imagem do país no exterior.

Verifica-se que nas políticas públicas de turismo traçadas até então, a atividade turística é caracterizada por apresentar uma visão reducionista, sendo reconhecida apenas como uma fonte de geração de renda. Além disso, Cruz (2002) mostra que há uma confusão nos conceitos de política de turismo e de planejamento turístico, e afirma que esta confusão vai permear todo o desenvolvimento da atividade turística no Brasil, resultando na ineficiência das políticas que foram formuladas no período.

Na década de 1970, houve a criação de fundos para o financiamento de projetos de desenvolvimento turístico, como foi o caso Fundo Geral do Turismo – Fungetur criado pelo Decreto-lei nº 1.191, de 27 de outubro de 1971, com o intuito de estimular o setor hoteleiro. Já em 1976 com decreto-lei nº 1.376, são criados novos fundos de investimentos, como o Fundo de Investimento do Nordeste – Finor; o Fundo de Investimento da Amazônia – Finam e o Fundo de Investimentos Setoriais – Fiset.

Para que pudessem ser financiados por esses fundos, os empreendimentos deveriam estar enquadrados em programas para o desenvolvimento do turismo em seus respectivos estados e municípios, bem como estar sob o gerenciamento da Embratur (BENI, 2006).

Em síntese, a decisão e a implementação dos planos são acontecimentos essencialmente políticos e que são afetados pelas conjunturas políticas. No que diz respeito especificamente às políticas voltadas para o setor turístico, elas também não fogem à regra. Elas são estabelecidas por um processo de planejamento caracterizado por descontinuidades governamentais.

Endres (2002) aponta que as instituições estatais que atuam no setor turístico representaram, na década de 1970, o corpo técnico, especializado, racional e eficiente que, através da elaboração de planos e programas, controlavam os rumos do setor. Essa atuação centralizada, definida do topo para a base, reduziu as possibilidades de se alcançar os meios políticos e institucionais para implementar políticas, como a chamada Política de Mega projetos, por exemplo.

2.2.2 Políticas públicas de turismo da década de 1980 até os dias atuais: foco na participação

A transição política vivida pelo Brasil é a do período a partir de 1981, quando, por diversos fatores, como as crises econômica, fiscal e política. Essas crises formaram um contexto que influenciou a forma de condução política em um momento de transição de um Estado autoritário para um estado democrático e o novo papel de suas instituições. Segundo Fiori (1990, p. 137), há “um declínio da coesão interna do regime e uma perda progressiva de sua capacidade de enfrentar os conflitos e gerar a crise que se avolumava ano após ano”.

A década de 1980, com o fim da ditadura militar, assiste a uma transformação histórica. A atividade turística no Brasil sofre mudanças em sua estrutura sob o efeito do Decreto-Lei nº 2.294, de novembro de 1986, no qual o primeiro artigo determina que: “[...] são livres, no país, o exercício e a exploração de atividades e serviços turísticos, salvo quanto às obrigações tributárias e às normas municipais para a edificação de hotéis”.

Como consequência, houve o início da abertura desordenada de agências de viagens, apesar do meritório objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, com a retirada da tutela do Estado. Era o fim da obrigatoriedade da classificação e do registro junto à Embratur das empresas turísticas e, com isso, o fim da própria instituição nos moldes até então concebidas.

Com a abertura política e o fortalecimento do pensamento neoliberal no Brasil não era mais concebível o controle do Estado com ‘mãos-de-ferro’ sobre a iniciativa privada. Assim, a estatal Embratur inicia uma nova fase. As transformações se dão nos governos subsequentes e as mudanças transformaram o cenário político nacional e, por conseguinte, as políticas públicas de turismo. Beni (2006, p. 25) complementa que:

[...] até o final dessa década, acreditava-se que a melhor forma de organizar a política de turismo no Brasil seria por meio do estabelecimento de um colegiado do setor, o Sistema Nacional de Turismo, composto pela Embratur, CNTUR e Ministério da Indústria e Comércio.

Durante o governo Collor a Embratur sofre outra mudança, dessa vez com a Lei nº 8.181, de 28 de março de 1991, a qual muda sua sede do estado do Rio de Janeiro para Brasília, além disso a Embratur perde boa parte de sua autonomia, muda sem *status* jurídico de empresa para autarquia, e passa a denominar-se Instituto Brasileiro de Turismo.

Em 1992 é assinado o Decreto 448 onde a Embratur apresenta o Plano Nacional de Turismo - PLANTUR, que seria executado de 1992–1994, sendo visto como o primeiro passo

para a implantação da Política Nacional de Turismo. Esse decreto regulamenta dispositivos da Lei n.º 8.181/01, e propõe inovações em suas diretrizes, como a prática do turismo como forma de promoção da valorização e preservação do patrimônio natural e cultural do país, além da valorização do homem como destinatário final do desenvolvimento turístico.

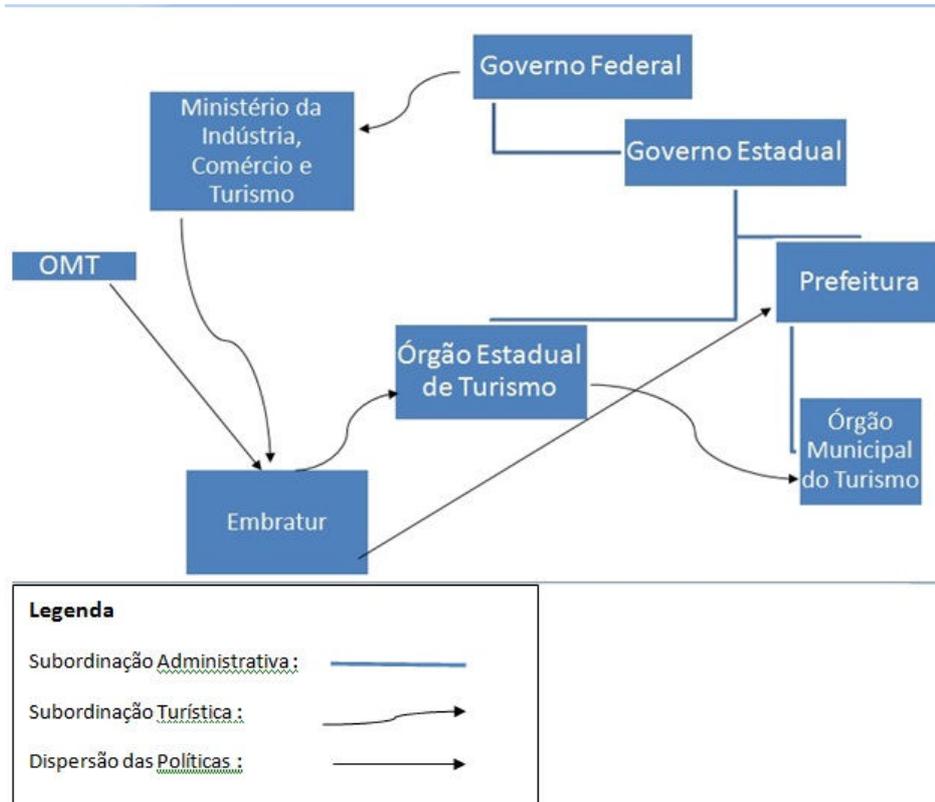
Nesse contexto, é adotada a ideia proposta pela Organização Mundial do Turismo (1994) de que o turismo ocorre efetivamente nos destinos, ou seja, nos municípios, e que são os municípios os verdadeiros conhecedores das potencialidades do território onde residem. A Embratur começa então a repassar as diretrizes de desenvolvimento diretamente às prefeituras, baseando-se na participação comunitária e na formação de conselhos. A estrutura do turismo no Brasil passa a ser da forma representada na Figura 3.

O fluxo de encaminhamento das políticas emana do órgão oficial de turismo diretamente para as prefeituras, que por sua vez multiplicava as ações nos municípios e solucionava em parte as possibilidades de interrupção do processo. Os órgãos estaduais passaram a ser parceiros do processo de municipalização e deixaram de ser representantes das políticas federais nos estados.

As mudanças realizadas na década de 1990 em relação às políticas públicas de turismo mostram certas características evolutivas, no momento em que propõe uma discussão ampliada entre os atores envolvidos no processo das políticas, como governo, iniciativa privada, sociedade e academia.

Assim a municipalização ganhou força e o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, apesar de ter sido criado em 1992, através da Embratur, só foi instituído oficialmente em 1994. Inicia suas atividades efetivas nos municípios a partir do ano de 1995 e persiste em âmbito federal até o final da gestão do ex-presidente Fernando Henrique. O PNMT objetivava a incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo. Foi a partir desse período que o turismo foi visto como setor estratégico, capaz de gerar renda e emprego.

Figura 3 – Estrutura Política do Turismo Brasileiro - 1990



Fonte: Adaptado de Silveira, 2004.

2.2.2.1 PNMT - Programa Nacional de Municipalização do Turismo

O PNMT adota a metodologia da Organização Mundial de Turismo -OMT, “visando implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificando e uniformizando, para os estados e municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência e eficácia na administração da atividade turística, de forma participativa”(DIAS, 2003, p. 144).

A concepção desse programa se deu ainda durante o governo do Presidente Itamar Franco, onde o marco de sua criação foi a Portaria 130, de 30 de março de 1994, do Ministério da Indústria, Ciência e Tecnologia que cria o comitê executivo para o PNMT.

O princípio norteador do PNMT foi a descentralização das ações por meio da municipalização, visando

[...] fortalecer o Poder Público Municipal para que, em conjunto com as instituições privadas e os representantes da comunidade, assumisse a co-responsabilidade e fosse partícipe da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável (BRASIL, 1998).

O PNMT tinha o objetivo de transferir às instâncias locais a responsabilidade de discutir, planejar e executar as ações que até então eram de competência das esferas federais e estaduais. Essa linha de pensamento no turismo segue estrategicamente a filosofia adotada em vários outros setores da gestão pública, como o da saúde, da educação, dos transportes, entre outros.

A municipalização é uma estratégia de desenvolvimento turístico por meio da conscientização da população beneficiária das ações realizadas no próprio município, despertando a sensibilidade dos residentes nos municípios para o fato de que apenas possuir atrativos, ou potencial turístico, não é suficiente para que a atividade cresça e se desenvolva.

Foram definidos também alguns princípios gerais que eram essenciais para o sucesso do programa, como a descentralização que fortalecia o poder público municipal para que, em conjunto com as instituições privadas e os representantes da comunidade, assumisse a corresponsabilidade e participasse da definição e da gestão das políticas, dos programas e das ações locais voltadas para o desenvolvimento do turismo sustentável.

Os outros princípios eram o da sustentabilidade; a criação de parcerias, capazes de contribuir para o fomento e o desenvolvimento das atividades do turismo sustentável no município; o estímulo da comunidade a atuar e a decidir na busca de alternativas e objetivos comuns; e, por fim, a necessidade de capacitação com o objetivo de promover a qualificação das pessoas envolvidas com o setor turístico nos municípios.

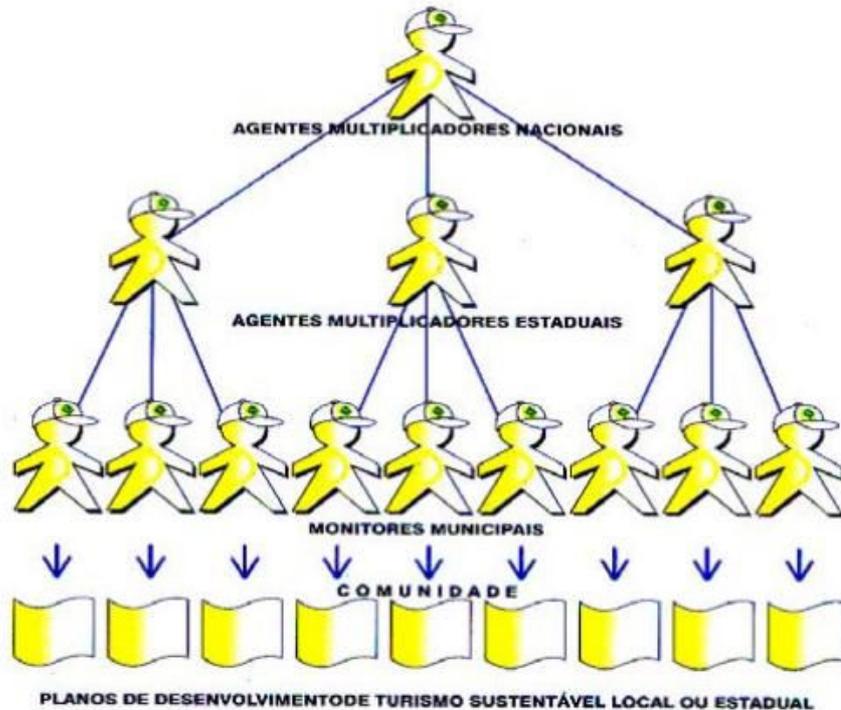
Assim, o PNMT foi estruturado de tal forma a integrar os três níveis governamentais, tendo como núcleo central o Comitê Executivo Nacional, apoiado pelos Comitês Estaduais, e com base na estrutura municipal, representada pelos Conselhos Municipais de Turismo apoiados pelo Fundo Municipal de Turismo.

Paralelamente a esta estrutura formal, o programa previa a formação (de maneira voluntária) de um quadro técnico e de pessoal caracterizado em todos os níveis pelos Agentes Multiplicadores Nacionais, Agentes Multiplicadores Estaduais e pelos Monitores Municipais do PNMT (Figura 4).

É verificado que estado e município tem grande envolvimento nessa formatação de programa. Como aponta Endres (2001, p. 11):

Essa nova orientação faz dos órgãos estaduais e municipais os grandes responsáveis pela adaptação dessas políticas às necessidades locais, culminando com a realização, ou não, das metas propostas pelos órgãos de atuação federal e regional. Delineia-se, assim, uma descentralização política e administrativa, onde se repassa aos outros níveis estatais a decisão de seguirem ou não determinadas orientações.

Figura 4 – Estrutura dos agentes multiplicadores e monitores do PNMT.



Fonte: OMT, 1994

Contudo, a autora coloca ainda que mesmo sendo a política oficial do governo, permanece subjacente a esse programa uma estrutura hierarquizada, de sorte que, quando aceito pelos estados ou município, deve ser seguido de acordo com o que é imposto pelo poder central.

Ao longo dos oito anos de vigência oficial do programa, engajaram-se no processo 1450 municípios. Foram capacitados 28 mil agentes locais, graças à participação de 1,5 milhões de voluntários por meio de oficinas de capacitação, cursos, palestras e outras ações (BRASIL, 2002).

Pretendia-se, ao final, que as comunidades e seus agentes multiplicadores dessem continuidade aos trabalhos de elaboração de planos municipais de desenvolvimento turístico e implantação de negócios e empreendimentos para alavancar e estruturar as atividades.

De acordo com alguns autores foram detectados alguns problemas relacionados à implementação do programa. Por exemplo, Silveira, Paixão e Cobos (2006, p. 129) afirmam:

a maior parte de recursos financeiros foi destinada aos grandes destinos receptores de turistas do país; a grandes projetos de empresas ou a grupos corporativos do setor, relegando aos pequenos municípios o papel de meros participantes de exaustivas discussões sobre a importância do turismo e outras questões que talvez nunca se transformassem em realidade para os setores, tanto públicos, quanto privados locais.

Além disso, outro problema importante na continuidade do PNMT foi que os municípios não estavam dotados de recursos técnicos e humanos para trabalhar o planejamento turístico adequadamente, o que truncava o andamento das ações. Em geral, chegava-se até à fase de discussões e conscientização, porém quando era necessário avançar na elaboração de projetos e propostas tecnicamente viáveis não havia profissionais qualificados para tal, e os governos estaduais e federais também não possuíam contingente suficiente de técnicos para suprir a demanda.

O grande mérito do programa foi a imensa movimentação de milhares de pessoas em todos os quadrantes do país, discutindo sobre um tema até então recluso aos meios acadêmicos ou a setores do mercado diretamente envolvidos no processo: o turismo e o desenvolvimento sustentável da atividade. No entanto, a grande crítica que se faz ao programa é devido a sua incapacidade de transformar – ou avançar – desta grande mobilização para um patamar mais elevado em que houvesse uma materialização de resultados concretos para as comunidades locais.

O PNMT perdeu-se em sua própria estrutura e grandiosidade, porém não se pode omitir que o seu legado de mobilização deixou as bases para o lançamento das políticas do próximo governo, atualmente em vigor, fundamentada na regionalização do turismo.

2.2.2.2 Prodetur – Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo

O Governo Federal através da Embratur, instituiu programas e projetos voltados para o desenvolvimento da atividade turística de forma sustentável. Dentre eles está o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo (Prodetur/Ne) que foi criado no ano de 1991.

O programa tem como objetivo central o desenvolvimento turístico regional, estruturado e concebido pelo Governo Federal e os estados, para financiar a implantação de infraestrutura de suporte ao turismo, propiciando e incentivando investimentos da iniciativa

privada para implantação de equipamentos turísticos. É a primeira experiência no campo de desenvolvimento turístico regional a ser implementada no país, com financiamento externo.

A escolha da região Nordeste foi resultado de uma pesquisa de demanda turística internacional realizada no mesmo ano de criação do programa - 1991- elaborada pela Embratur. A pesquisa tinha como um dos objetivos identificar os fatores apontados como inibidores do segmento do turismo, bem como os novos destinos turísticos brasileiros. Os resultados mostraram que a região Nordeste tinha condições de competir com os demais destinos brasileiros. Segundo Melo e Souza (1997):

a pesquisa apontou que entre 11% e 35% dos turistas estrangeiros preferem as capitais nordestinas e que os fatores apontados como inibidores do turismo no Nordeste foram a falta de adequada infraestrutura de serviços urbanos e turísticos, o pequeno investimento de promoções no exterior, a pouca qualificação da mão-de-obra e a carência de recursos para financiar empreendimentos privados.

No caso específico do Prodetur/Ne, Beni (2006, p. 27) afirma que o programa foi estruturado com recursos externos, provenientes em sua quase totalidade do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD), tornando-se o programa por meio do qual o governo interviu na região através de ações de ordenamento e de alavancagem do processo de desenvolvimento turístico no território.

Foram investimentos realizados para melhoria e implantação de infraestrutura básica, equipamentos urbanos e oferta de serviços públicos, principalmente nos municípios turísticos e com potencial turístico. A maioria das capitais nordestinas teve esses recursos aplicados na construção de aeroportos.

Na primeira etapa foram disponibilizados US\$ 800 milhões através de um empréstimo junto ao BID, em parceria com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A contrapartida nacional alocou recursos provenientes de cotas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios.

O Prodetur/Ne é tido como um programa integrado que se propõe impulsionar o desenvolvimento de cada estado do Nordeste, levando-se em consideração suas potencialidades turísticas. Esse programa faz parte de um projeto nacional de desenvolvimento do turismo que visa mudar a posição marginal do país entre os destinos mundiais.

Por tanto, vale ressaltar que o Prodetur/Ne não é um programa específico do setor turístico, mas sim de todos os setores que estão diretamente relacionados com o turismo, bem como: transporte, comunicação, saneamento e conservação do meio ambiente e do patrimônio histórico (BANCO DO NORDESTE DO BRASIL, 1995), ou seja, é um programa de infraestrutura básica e turística. Conforme Martins (2007) as obras de infraestrutura básica, além de atender aos anseios do segmento do turismo, capacitam a região para atrair investimentos privados, podendo melhorar a qualidade de vida da população local, tanto pela implementação desses fixos como pela geração, ainda que temporária, de postos de trabalho.

O programa foi dividido em duas fases, sendo a primeira denominada Prodetur/Ne I (1992 – 2000) que tinha como objetivo reforçar a capacidade da região Nordeste em manter e expandir sua crescente indústria turística, contribuindo assim para o desenvolvimento sócio-econômico regional através de investimentos em infraestrutura básica e serviços públicos em áreas atualmente de expansão turística.

Na segunda fase denominada de Prodetur/Ne II (2000 – 2009), o programa teve como objetivo consolidar e complementar todas as ações necessárias para tornar o turismo sustentável nos polos de turismo onde houve investimentos do Prodetur/Ne I em benefício da população local, antes de sua expansão a novas áreas.

Com o intuito de alcançar o objetivo acima, foram introduzidos novos conceitos e mecanismos ao Prodetur/Ne II, como:

- ✓ Polos de turismo;
- ✓ Processo de planejamento setorial integrado e participativo;
- ✓ Fortalecimento da capacidade municipal de planejamento e de gerenciamento ambiental, administrativo e fiscal.

Através de parceria com os governos estaduais, o BNB identificou na região Nordeste e Norte de Minas Gerais e no estado do Espírito Santo algumas áreas com vocações turísticas e iniciou um processo de formação de 14 Polos Turísticos, como retratado na figura 5.

Figura 5 - Polos de Turismo – Prodetur/Ne II



Fonte: BNB. Disponível em: www.bnb.gov.br

Cada polo turístico é constituído por vários municípios da região na qual o polo foi constituído. Porém, nem todos os municípios de um determinado polo turístico receberam investimentos no âmbito do Prodetur/Ne II, pois a seleção dos municípios que serão beneficiados ocorre no processo de planejamento do polo com a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS)¹¹ e na sua posterior aprovação pelo BNB e Ministério do Turismo. Estes polos de turismo foram criados com o objetivo de integrar a Cadeia Produtiva de Turismo, visando elaborar o produto turístico no Nordeste, via consolidação de polos turísticos nos estados inseridos na área de atuação do BNB, com características diferenciadas e competitivas.

¹¹O PDITS é um plano que deve ser referência norteadora para o desenvolvimento do turismo no polo de um modo geral. Deve-se ter claro que, em muitos casos, somente parte dos projetos do Plano poderá ser objeto de financiamento no âmbito do Prodetur/Ne II. O Estado e os demais atores interessados no desenvolvimento continuado do turismo na região (setor privado e comunidades afetadas) devem encontrar fontes alternativas de recursos para viabilização daqueles projetos do Plano que não são elegíveis no Prodetur/Ne e que, no entanto, são importantes para o Desenvolvimento Sustentável do turismo no polo, a exemplo de ações que visem melhorias nas condições de saúde e de segurança pública. Disponível em: (www.bnb.gov.br). Acesso em: ago. 2009.

2.2.2.3 PNT – Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007

O Ministério do Turismo (MTur) foi criado em janeiro de 2003 no governo do Presidente Lula e no mesmo ano lançou o Plano Nacional de Turismo (PNT), criado pela nova Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTur). O PNT (2003 - 2007) foi muito bem estruturado. O mesmo apresenta pareceres do Presidente da República e do Ministro de Turismo, descreve os organismos responsáveis por gerir a atividade no país, faz um diagnóstico da atual realidade do setor, com os principais problemas responsáveis por travar o desenvolvimento, demonstra a visão, os objetivos gerais e específicos, as metas para 2003-2007, os macro-programas, além das entidades que contribuíram para as propostas do próprio Plano.

É importante destacar que com o PNT há uma mudança na função da Embratur que passa a:

Cuidar exclusivamente da promoção do país no exterior e a centralizar a elaboração de estudos e pesquisas para orientar os processos de tomada de decisão, avaliar o impacto da atividade turística na economia nacional e formatar novos produtos e roteiros turísticos (BENI, 2006 p.112).

Por causa das tais mudanças, as funções atuais da Embratur ainda que sejam importantes são muito mais limitadas em relação às que eram executadas por este órgão desde sua, criação até o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Plano (2003 – 2007) está estruturado com base nos seus objetivos dos quais derivam os macro-programas, programas e ações. Cada um desses componentes do PNT representa uma área específica que indica na sua essência os resultados que pretende atingir com a política do turismo no país, a saber: “Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossa diversidade regionais, culturais e naturais e estimular e facilitar o consumo do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional” (PNT, 2003).

Os macro-programas são desdobramentos temáticos que foram escolhidos pelo seu potencial de contribuição para atingir os compromissos estabelecidos nos objetivos e metas¹² para o turismo no período 2003 – 2007, bem como resultado das contribuições de

¹² As metas traçadas no PNT (2003 – 2007) são: 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

todas as entidades do setor que foram ouvidas e que contribuíram com a elaboração das políticas.

As metas para os cinco anos de atuação do PNT apresentam-se de maneira ambiciosa, em vista das atuais circunstâncias do setor no Brasil, que ainda conta com uma deficiência na gestão e operacionalização de toda infraestrutura básica (saneamento, água, energia, transportes) e turística, com uma insuficiência de recursos e falta de estratégia e articulação na promoção e comercialização do produto turístico brasileiro, além de outros problemas .

Os macro-programas¹³ são constituídos por um conjunto de programas que visam por seu intermédio, resolver os problemas e obstáculos que impedem o crescimento do turismo no Brasil. Esses programas serão detalhados em conjunto com as Câmaras Temáticas cujos projetos e ações serão posteriormente executados, utilizando-se de um planejamento, da definição de prioridades, do orçamento e da avaliação de resultados.

Dentre os macro-programas, o de maior repercussão em todo país é o de Regionalização do Turismo – com o programa Roteiros do Brasil, como instrumento de execução das políticas (BENI, 2006). O modelo de gestão apoia-se na regionalização do turismo, incorporando a noção de território e de arranjos produtivos, como eixo estruturante dos macro-programas do PNT, ainda que Beni (2006, p.98) aponte para a falta de compreensão do mercado sobre a intenção do Governo com a regionalização.

Conforme ainda o mencionado autor, o que se tem visto com frequência são cenários de roteirização regionalizada em vez de regionalização sustentável do turismo, este sim o alvo e a meta do governo federal.

O maior desafio da regionalização, quando comparada à municipalização (PNMT), passa pela implementação das instâncias de governança de cada polo de turismo, além disso, 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.

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.

¹³Os macroprogramas formatados no PNT visam às ações e programas pensados, planejados e desenvolvidos pelo Ministério do Turismo com foco em gerar mais emprego e renda em todo o País. São eles: Planejamento de gestão; Informação e estudos turísticos; Logística de transportes; Regionalização do turismo; Fomento à iniciativa privada; Infraestrutura pública; Qualificação dos equipamentos e serviços turísticos; Promoção e apoio à comercialização e Programa turismo sustentável & infância (www.turismo.gov.br).

É pontuado por Martins (2007) que apesar de o ministro Walfrido Mares Guia afirmar que “nestes novos tempos, as agendas de discussões nacional e internacional destacam a tolerância e o respeito às diferenças e passam a exigir políticas e estratégias de desenvolvimento como pressuposto da sustentabilidade”, as metas do plano deixam dúvidas sobre a capacidade de “crescimento sustentável”, se é que este binômio pode ser conjugado (BRASIL, 2003).

Como não poderia ser diferente, o Plano traz uma análise bem otimista do desenvolvimento do turismo no Brasil. Toda a diversidade natural, cultural, econômica e histórica do país, como sempre, é apontada como o principal atributo para o sucesso da atividade e os benefícios através dela gerados, assim como as repercussões sociais positivas.

A visão apresentada pelo plano é a de que o turismo no país contemplará as diversidades regionais, configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do Brasil no cenário turístico mundial. A geração de emprego, ocupação e renda, a redução das desigualdades sociais e regionais, e o equilíbrio do balanço de pagamentos sinalizam o horizonte a ser alcançado pelas ações estratégicas indicadas.

2.2.2.4 PNT – Plano Nacional de Turismo 2007 - 2010

O PNT 2007-2010 é uma continuidade e ampliação do PNT 2003-2007, tendo como principal pressuposto a adoção do turismo como indutor do desenvolvimento e da geração de emprego e renda no país. O objetivo, portanto, é priorizar o turismo no país, pois O Plano considera:

multiplicador do crescimento; intensivo em mão-de-obra, com impactos positivos na redução da violência no país; porta de entrada para os jovens com diferentes níveis de qualificação no mercado de trabalho; fator de fortalecimento da identidade do povo e contribuição para a paz ao integrar diferentes culturas (BRASIL, 2007)

Em relação a esta perspectiva, o PNT 2007-2010 (BRASIL, 2007)propõe envolver no processo as esferas do governo federal, estadual e municipal, bem como a iniciativa privada e o terceiro setor. Pretende ser um instrumento de planejamento e gestão e ter o consenso de todos os segmentos turísticos. O Plano busca sua viabilização por meio de parcerias e compromisso com todos os atores interessados.

O Plano tem como referência os princípios orientadores expressos na sua visão e nos objetivos gerais e específicos. No caso dos objetivos gerais houve uma ampliação em relação ao Plano 2003-2007. São eles:

Desenvolver o produto turístico brasileiro com qualidade, contemplando nossas diversidades regionais, culturais e naturais; Promover o turismo como um fator de inclusão social, por meio da geração de trabalho e renda e pela inclusão da atividade na pauta de consumo de todos os brasileiros. Fomentar a competitividade do produto turístico brasileiro nos mercados nacional e internacional e atrair divisas para o País (BRASIL, 2007, p.16).

As metas também foram ampliadas. São quatro as metas do novo Plano para o turismo brasileiro:

- ✓ Meta 1: 217 milhões de viagens no mercado interno;
- ✓ Meta 2: 1,7 milhão de novos empregos e ocupações;
- ✓ Meta 3: estruturar 65 destinos turísticos com padrão de qualidade internacional;
- ✓ Meta 4: gerar US\$7,7 bilhões em divisas.

Nesse Plano é verificada a função social do turismo por meio da inclusão social:

O turismo, sobretudo, vai cumprir sua função social. Chegou a vez do turismo de inclusão. Uma inclusão na mais ampla acepção da palavra: inclusão de novos clientes para o turismo interno, inclusão de novos destinos, inclusão de novos segmentos de turistas, inclusão de mais turistas estrangeiros, inclusão de mais divisas para o Brasil, inclusão de novas oportunidades de qualificação profissional, inclusão de novos postos de trabalho para o brasileiro. Inclusão para reduzir as desigualdades regionais e para fazer do Brasil um país de todos (BRASIL, 2007, p. 8).

Além do mais o PNT 2007 - 2010 adota como diretrizes para o desenvolvimento do turismo no país, além da prática pautada pela ética nos moldes da OMT, uma expectativa de resultados que excede a dimensão de negócio, e visa priorizar o bem-estar social, considerando a proteção à criança e ao adolescente por meio da temática de turismo sustentável e infância, o turismo para jovens como fator de fortalecimento da cidadania e o brasileiro como o principal beneficiado pelo desenvolvimento do turismo no país.

Nessa linha de pensamento, o turismo é entendido como “uma importante ferramenta para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), particularmente com relação à erradicação da extrema pobreza e da fome, à garantia de sustentabilidade ambiental

e ao estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento” (BRASIL, 2007, p.15).

Pode-se dizer que, de certa forma, a viabilização efetiva do Plano de turismo requer, como contrapartida, uma política de hospitalidade que se configura na e pela participação da comunidade. Para Baptista (2005, p.16-17) a hospitalidade “designa uma competência de cidadania reclamada pelas exigências do viver em comum, pela necessidade de viver com e para os outros em instituições justas”.

2.3 Políticas públicas de turismo no Estado de Alagoas

O estado de Alagoas com área de 27.767 km², fica localizado na porção leste da região Nordeste brasileira (Figura 6). Tem uma população de 3.037.103 habitantes (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2007), distribuídos em 102 municípios. O litoral alagoano mede aproximadamente 230 Km, quase todo balneável. Alagoas possui um conjunto de 17 lagunas com destaque para as lagunas Mundaú e Manguaba, ambas próximas à capital – Maceió. O estado conta com algumas cidades históricas, destacando-se Marechal Deodoro, Penedo, Piranhas, Porto Calvo e União dos Palmares. Além disso, o estado de Alagoas é banhado pelo São Francisco, ao longo da divisa político-administrativa com o estado de Sergipe.

Com toda a potencialidade existente no estado de Alagoas e tendo em vista a importância crescente que a atividade turística vem assumindo no estado, as políticas públicas de turismo foram ganhando relevância em todas as esferas governamentais.

Em 1997 foi elaborado o primeiro Plano Estadual de Turismo (PET), com base no Planejamento Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo no Estado de Alagoas, documento esse elaborado pelo setor público e pelo *trade* turístico alagoano juntamente com o Sebrae-Al, que resultou na proposição de nove Zonas de Interesse Turístico (ZITs) para o estado.

Figura 6 – Localização do Estado de Alagoas



Fonte: Hotéis de Alagoas. Disponível em: www.hoteisdealagoas.com

Nas ZITs foram contemplados todos os 102 municípios alagoanos. Entretanto, Martins (2002, p. 921),

[...] nem todos os municípios enquadrados nas ZITs estão classificados como “turísticos” ou como “potencial turístico”. A inclusão de todos os municípios do Estado faz parte de uma estratégia para criação de rotas turísticas que envolvem municipalização das ações, marketing institucional, melhoria e desenvolvimento de novos produtos, estudos, pesquisas e promoção.

De acordo com o PNMT, são considerados municípios turísticos aqueles municípios que já atuam no setor; municípios com potencialidades turísticas aqueles que possuem atrativos, podendo assim desenvolver o turismo; e municípios de apoio aqueles municípios que não possuem necessariamente vocação turística, mas por estarem próximos ou em locais estratégicos de corredores turísticos, exercem influência numa extensa área, onde se situam os atrativos. O primeiro Plano Estadual de Turismo de Alagoas, foi influenciado pelas diretrizes constantes da política federal de turismo. Porém, em busca de atender às exigências do PNMT, o estado de Alagoas incluía qualquer município nas ZITs, sem ao menos verificar as reais condições de atendimento à atividade turística por parte de cada município.

Com a evolução das discussões em torno das políticas públicas de turismo do estado de Alagoas, em 1999 o PET passou por uma reformulação, tendo havido uma modificação estratégica da sua nomenclatura, passando as ZITs a serem denominadas de Regiões de Interesse Turístico (RITs). Buscou-se estabelecer rotas temáticas, de maneira que

possibilitassem otimizar o desenvolvimento do turismo no estado de forma integrada (Plano Estadual de Turismo, 2004).

Com intuito de fortalecer as políticas públicas de turismo, foi criada a Secretaria de Estado do Turismo e Esportes (SETURES) através da Lei nº 6.145, de 13 de janeiro de 2000, que dispõe sobre as diretrizes básicas para a reforma e organização do Poder Executivo do Estado de Alagoas. Posteriormente, a Setures foi alterada, passando a ser chamada de Secretaria Executiva de Turismo (SETUR), através da lei delegada de Nº 01, de 08 de janeiro de 2003.

Em abril de 2003, foi criada a lei delegada de Nº 25, que dispõe sobre a estrutura (cargos e atribuições) da SETUR, que tem por finalidade auxiliar o Governador na formulação, coordenação e execução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento integrado do turismo no estado de Alagoas.

Em 31 de julho de 2007, através da lei delegada nº 43, de 28 de junho de 2007, houve nova alteração na nomenclatura da secretaria, que passou a ser chamada de Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), denominação que perduram os dias atuais.

A SETUR apresenta a seguinte estrutura organizacional:

1. ÓRGÃOS DE DIREÇÃO E ASSESSORAMENTO SUPERIOR

- ✓ Secretaria de Estado Adjunta;
- ✓ Chefia de Gabinete;
- ✓ Assessoria de Comunicação;
- ✓ Assessoria Técnica.

2. ÓRGÃOS DE APOIO ADMINISTRATIVO

Coordenadorias:

- ✓ Coordenadoria setorial de Gestão administrativa de pessoas da Informática e Informação;
- ✓ Coordenadoria de Gestão de Planejamento do Orçamento e Finanças;

Órgãos de Execução:

- ✓ Superintendência de Desenvolvimento;
- ✓ Superintendência de Marketing;
- ✓ Superintendência de Investimento;
- ✓ Superintendência da Unidade Executora Estadual do PRODETUR;
- ✓ Superintendência do Centro Cultural e de Exposições de Maceió.

Diretorias:

- ✓ Diretoria de Destinos e Produtos;
- ✓ Diretoria de Promoção de Capacitação e Qualificação;
- ✓ Diretoria de Políticas de Regulamentação e Descentralização;
- ✓ Diretoria de Divulgação e Comercialização;
- ✓ Diretoria de Articulação Negócio e Investimento;
- ✓ Diretoria de Políticas de Desenvolvimento e Fortalecimento;
- ✓ Diretoria Operacional;
- ✓ Diretoria Comercial.

Gerencias:

- ✓ Gerencia de destinos;
- ✓ Gerencia de produtos;
- ✓ Gerencias de promoção de capacitação;
- ✓ Gerencia de Promoção e Qualificação;
- ✓ Gerencia de Políticas de Regulamentação;
- ✓ Gerencia de Políticas de Descentralização;
- ✓ Gerencia de Divulgação;
- ✓ Gerencia de Comercialização;
- ✓ Gerencia de Articulação;
- ✓ Gerencia de Negócios e Investimento;
- ✓ Gerencia de Políticas de Desenvolvimento;
- ✓ Gerencia de Política de Fortalecimento.

Assim, o planejamento da atividade turística no estado de Alagoas, é realizado e acompanhado pela SETUR. Entretanto, a iniciativa privada (*trade* turístico), através de suas entidades representativas, também participa do planejamento e acompanhamento da política estadual de turismo.

Conforme orientação do MTur, em 2004 o estado criou o Fórum Estadual de Turismo (Foretur/AL)¹⁴, com a missão de promover discussões, debates e propor soluções relacionadas ao desenvolvimento do turismo no estado de Alagoas. As reuniões do Foretur eram bimestrais, no período em que o Governador do estado Ronaldo Lessa (1999 – 2006), elegeu a atividade turística como uma de suas prioridades dentre as políticas setoriais do seu governo.

O Fórum tem na sua estrutura oito câmaras temáticas¹⁵ que dão apoio na análise e elaboração de pareceres sobre assuntos específicos que forem identificados como necessários. Além disso, o Foretur propõe normas, regulamentos e soluções para o melhor funcionamento do setor. Com o governo de Teotônio Vilela Filho (2007-2010), o Foretur/AL, que é presidido pelo Secretário Estadual de Turismo, perdeu um pouco da sua força potencial, pois não há registros recentes de funcionamento das suas câmaras temáticas, além de ter havido uma redução na frequência das reuniões e na participação dos conselheiros.

¹⁴ O Fórum Estadual de Turismo era composto inicialmente por 102 instituições conselheiras de diferentes setores da sociedade, procedentes das nove regiões turísticas do estado de Alagoas (www.turismo.al.gov.br). Hoje conta com apenas 35 instituições, conforme regimento interno do Fórum reformulado em 2007.

¹⁵ As Câmaras Temáticas são constituídas por representantes das instituições que são membros do Fórum Estadual e que tenham afinidade com o tema da câmara, respectiva e que são eleitos em votação específica para tal. Existem oito câmaras temáticas, a saber: **Câmara de Legislação** (Identificar e propor adequação na legislação turística e correlata, visando o ordenamento e normatização das atividades turísticas); **Câmara de Regionalização** (Promover a organização, a qualificação e a diversificação da oferta turística de forma participativa e integrada no âmbito estadual podendo identificar e propor reformulações nas regiões turísticas existentes hoje no Estado); **Câmara de Qualificação Profissional** (Promover o diálogo entre os diversos atores envolvidos com a questão da qualificação profissional no turismo para identificar, articular e implementar ações e programas de formação e capacitação profissional que garantam a melhoria da qualidade dos serviços prestados ao turista); **Câmara de Financiamento e Investimento** (Ampliar, rever e disponibilizar novas linhas de crédito e financiamentos adequados a cada segmento, sejam para empreendimentos novos e em uso, bem como para incentivar grupos de consumo facilitando as viagens domésticas. Apoiar a identificação, a elaboração e o cadastramento de projetos para captação de investimentos e grupos de consumo no Brasil e no exterior); **Câmara de Infraestrutura** (Promover articulações com as iniciativas públicas e privadas, objetivando criar condições para qualificar a infraestrutura pública, bem como viabilizar investimentos públicos e privados, melhorando a qualidade e a competitividade dos produtos e destinos turísticos); **Câmara de Promoção e Apoio a Comercialização** (Coordenar e integrar a participação governamental e da iniciativa privada, facilitando a promoção e o apoio à comercialização dos produtos turísticos com fortalecimento da sua distribuição); **Câmara Temática de Meio Ambiente** (Propor ajustes nas ações e atividades turísticas deliberadas pelo Fórum em relação a política estadual e federal de meio ambiente) e **Câmara Temática de Segurança** (Promover e articular assuntos de interesse da Segurança de Alagoas, integrando nessa Câmara todos os órgãos responsáveis direta ou indiretamente pelo desenvolvimento da Segurança no Estado, visando identificar os problemas e promover os meios que visem melhorar a qualidade dos serviços prestados).

Em 2004, o governo do estado, afirmando ter como um dos seus objetivos prioritários consolidar Alagoas como destino turístico regional, nacional e internacional, atualizou o Plano Estadual de Turismo que havia sido reformulado em 1999. Tomou-se como parâmetro para tal atualização o PNT lançado em 2003, cuja diretriz política elege a escala regional como estratégia para o desenvolvimento da atividade turística.

Com base no planejamento estratégico para o desenvolvimento do turismo em Alagoas, foram realizadas oficinas de trabalho com o corpo técnico da SETUR e com o Foretur/AL. Tinham-se como metas redirecionar e adequar o PET de Alagoas. Os trabalhos resultaram no atual PET 2005-2015, cuja política ancora-se nos princípios da gestão compartilhada e descentralizada, objetivando a diversificação da oferta turística, a segmentação, o marketing institucional e a dinamização da economia.

O PET de Alagoas (2005-2015) estrutura-se em seis macro-programas e desdobra-se em 17 programas que estabelecem as bases para o desenvolvimento de projetos relevantes para fortalecer institucionalmente o turismo no estado de Alagoas (Quadro 2).

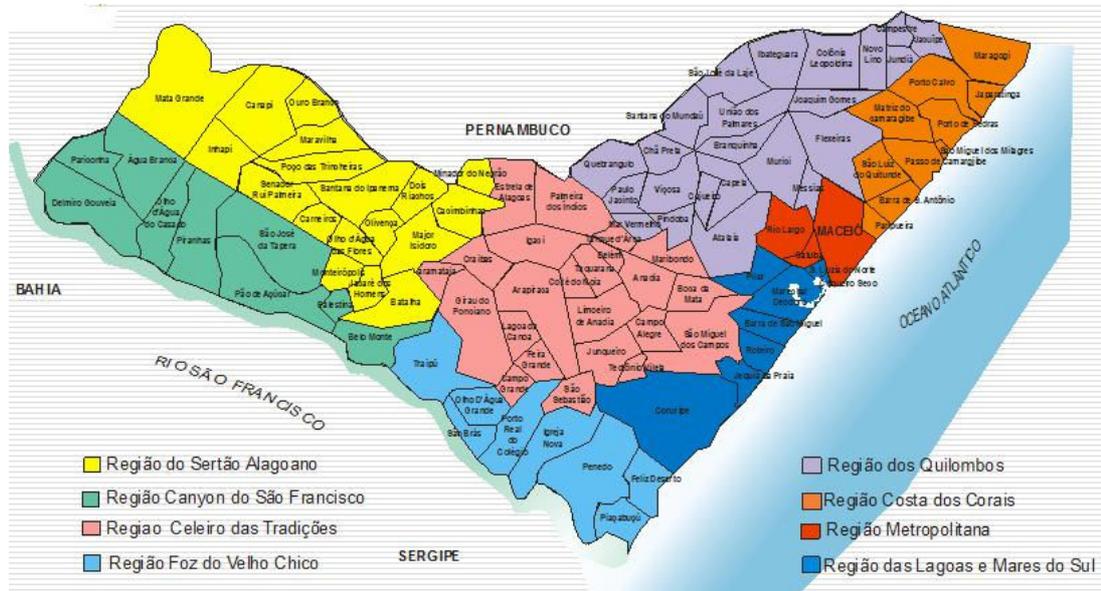
Quadro 2 – Estrutura do PET Alagoas

MACRO-PROGRAMAS	PROGRAMAS
Macro – Programa 1: Gestão e Relações Institucionais	- Programa de avaliação e monitoramento dos planos estadual e regionais de turismo; - Programa de acompanhamento dos fóruns estadual e regionais.
Macro - Programa 2: Fomento e Desenvolvimento Turístico	- Programa de captação de recursos e investimentos; - Programa de incentivos para o turismo.
Macro - Programa 3: Estruturação e Diversificação da Oferta Turística	- Programa de regionalização do turismo; - Programa de segmentação do turismo; - Programa de infraestrutura.
Macro - Programa 4: Qualidade dos Produtos e Serviços Turísticos	- Programa de qualificação de equipamentos e serviços turísticos; - Programa de normatização da atividade turística; - Programa de conscientização e capacitação turística.
Macro - Programa 5: Marketing Turístico	- Programa de captação, organização, divulgação e apoio a eventos; - Programa de promoção, divulgação e comercialização do produto Alagoas; - Programa de comunicação institucional.
Macro - Programa 6: Estudos e Dados Turísticos	- Programa de banco de dados; - Programa de pesquisa turística; - Programa de indicadores turísticos; - Programa de contas satélites.

Fonte: ALAGOAS. Plano Estadual de Turismo de Alagoas. 2004

O atual PET de Alagoas ratificou algumas regiões já existentes, criou uma nova região e fundiu outras. Atualmente Alagoas conta com oito RITs (Figura 7).

Figura 7 – Mapa das Regiões Turísticas de Alagoas(



Fonte: ALAGOAS. Plano Estadual de Turismo. 2004.

As regiões turísticas e seus respectivos municípios são:

- ✓ **Região Costa dos Corais:** Paripueira, Barra de Santo Antônio, São Luiz do Quitunde, Porto Calvo, Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Matriz do Camaragibe, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi.
- ✓ **Região Metropolitana:** Maceió, Satuba e Rio Largo.
- ✓ **Região das Lagoas e Mares do Sul:** Coruripe, Jequiá da Praia, Roteiro, Barra de São Miguel, Marechal Deodoro, Pilar, Coqueiro Seco e Santa Luzia do Norte.
- ✓ **Região Foz do Velho Chico:** Piaçabuçu, Feliz Deserto, Penedo, Igreja Nova, Porto Real do Colégio, Olho D'Água Grande, São Braz e Traipu.
- ✓ **Região Canyon do São Francisco:** Belo Monte, Palestina, Pão de Açúcar, São José da Tapera, Piranhas, Olho D'Água do Casado, Água Branca, Pariconha e Delmiro Gouveia.
- ✓ **Região do Sertão Alagoano:** Mata Grande, Inhapi, Canapi, Ouro Branco, Maravilha, Poço das Trincheiras, Senador Rui Palmeira, Santana do Ipanema,

Carneiros, Dois Riachos, Olivença, Olho D'Água das Flores, Monteirópolis, Jacaré dos Homens, Batlha, Major Izidoro, Cacimbinhas, Minador do Negrão.

- ✓ **Região Celeiro das Tradições:** Estrela de Alagoas, Palmeira dos Índios, Igaci, Tanque D'arca, Maribondo, Belém, Anadia, Boca da Mata, Craíbas, Jaramataia, Arapiraca, Taquarana, Coité do Noia, Limoeiro de Anadia, Campo Alegre, São Miguel dos Campos, Junqueiro, Teotônio Vilela, São Sebastião, Campo Grande, Girau do Ponciano e Lagoa da Canoa.
- ✓ **Região dos Quilombos:** Quebrangulo, Paulo Jacinto, Mar Vermelho, Pindoba, Viçosa, Chã-Preta, Santana do Mundaú, Cajueiro, Atalaia, Capela, Branquinha, Murici, Messias, Flexeiras, União dos Palmares, São José da Laje, Ibataguara, Joaquim Gomes, Colônia Leopoldina, Novo Lino, Jundiá, Campestre e Jacuípe.

Nesse sentido de organizar o estado em RITs, está o interesse do governo estadual em criar mais espaços, organizar o turismo fazendo com que ele permeie por todas as áreas do estado, para se ter mais possibilidades do turista que aqui venha, permaneça, e que ele possa desfrutar e conhecer Alagoas em todas as suas realidades. Baseado no Programa de Regionalização do Ministério de Turismo (BRASIL, 2007), onde é percebido que,

Regionalizar não é apenas o ato de agrupar municípios com relativa proximidade e similaridades. É construir um ambiente democrático, harmônico e participativo entre poder público, iniciativa privada, terceiro setor e comunidade. É promover a integração e cooperação intersetorial, com vistas à sinergia na atuação conjunta entre todos os envolvidos direta e indiretamente na atividade turística de uma determinada localidade.

Além da reformulação do Plano Estadual de Turismo, o governo do estado fortaleceu a roteirização, a segmentação e a comercialização dos produtos.

Após as políticas mencionadas acima, existe também o Projeto de Fortalecimento do Planejamento e da Gestão de Políticas Públicas do Estado de Alagoas (PROGEAL). Trata-se de uma iniciativa do governo estadual que busca implantar em Alagoas inovações no processo de planejamento e gestão e modernizar a administração pública. Esta iniciativa conta com o apoio institucional do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID).

Em 22 de dezembro de 2004, foi aprovada a Agenda Estratégica Governamental através do PROGEAL, identificando os programas prioritários do Plano Plurianual 2005-2007. Dentre as metas implementadas deste programa encontra-se o turismo sustentável, que tem como objetivo consolidar o turismo dentro de suas segmentações de forma integrada,

fortalecendo-o como atividade geradora de trabalho, emprego e renda. Constam do Plano Plurianual o apoio à municipalização do turismo e a implementação do Prodetur - NE II, no Polo Costa dos Corais com a realização do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits).

Em 2004, Alagoas implantou o Programa de Arranjos Produtivos Locais – PAPL, como parte da estratégia de desenvolvimento traçada pelo estado. O programa, que integra o Plano Plurianual 2005-2007, faz parte do Eixo Estrutural da Promoção do Desenvolvimento Sustentável e busca, por meio de uma política indutora de investimentos no setor privado, “mobilizar ações coletivas e integradas para gerar renda e emprego direcionado para a promoção do desenvolvimento dos micros e pequenos negócios” (ALAGOAS, 2004, p. 4).

Em relação aos APLs de turismo, o Governo do Estado juntamente com o SEBRAE/AL estão trabalhando com três arranjos produtivos no segmento do turismo: APL Costa dos Corais, APL Lagoas e Mares do Sul e APL Caminhos do São Francisco, este último criado em julho de 2008, em região na qual se encontra Penedo.

2.3.1 Ações resultantes das políticas públicas de turismo no estado de Alagoas

A partir da década de 1970, algumas capitais brasileiras tiveram em seu espaço a realização de eventos, o que motivou a administração pública a criar incentivos para alguns setores do mercado com intuito de atrair investimentos na atividade turística, podendo assim transformar tais cidades em destinos turísticos (MARTINS, E.; MARTINS, N. S., 2007).

Alguns desses eventos, realizados na década de 1980, aconteceram na capital alagoana e influenciaram na sua organização espacial, dentre tais eventos estão dois empreendimentos que são considerados marcos históricos para a iniciação do turismo em Alagoas, tal como a destinação se encontra hoje, a saber: a implementação e inauguração do Hotel Jatiúca em 1979, por parte do Grupo Lundgren, e a urbanização da orla marítima, compreendida entre o Campos Tamandaré (atual Detran) e a Praia da Avenida Duque de Caxias e do Alagoinhas Iate Clube até o restaurante “ Bem”.

Para Santos (2004, p. 144), o “evento é um veículo de uma ou algumas dessas possibilidades existentes no mundo, ou seja, também pode ser um vetor das possibilidades existentes numa formação social, isto é, num país, ou numa região ou num lugar”. Os eventos

acontecem e transformam possibilidades em existências, se geografizam no mundo, no território, constituindo os territórios usados.

O turismo começou a se desenvolver em Alagoas e Maceió de forma relativamente tardia, se comparado por exemplo com a região Sudeste, especialmente a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, a despeito de ‘despertar tardio’ o município de Maceió como polo turístico, pode contar com um fator diferencial: a manutenção dos seus potenciais paisagísticos. Mesmo tendo enfrentado sérios problemas ambientais na década de 1990, Alagoas, especialmente na zona costeira, ainda apresenta grande atratividade paisagística.

Os primeiros passos já foram dados pelas ações do poder público federal e estadual ao iniciarem a restauração e implementação de infraestrutura básica, que é indispensável para o desenvolvimento do turismo no Estado de Alagoas. Esses objetivos constam do planejamento do Plano Estadual de Turismo - PET e da Agenda Estratégica Governamental – 2005 - 2007.

Em 16 de setembro de 2005, a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) inaugurou o Aeroporto Internacional Zumbi dos Palmares em Maceió. O novo terminal possui capacidade para movimentar 1,2 milhões de passageiros por ano, o dobro da antiga capacidade, o que ampliou significativamente a capacidade de recebimento de passageiros. O aeroporto dispõe de voos frequentes para as principais capitais brasileiras, além de voos charter da Argentina, Portugal e Itália, dentre outros centros emissores. O custo final desse projeto foi de R\$ 217,5 milhões. Segundo Eugênio Sampaio (Secretário de Turismo do Estado na época), Alagoas deixou de ser um destino secundário, que necessitava de outros aeroportos com maior estrutura para que os turistas internacionais pudessem chegar ao estado, e passou a ter um importante portão de entrada.

De acordo com a Revista Exame (anuário, 2005 -2006 p. 170), com a implementação desse empreendimento os primeiros frutos começam a aparecer. Um consórcio formado por investidores de Mônaco, França e Canadá - MMC Groom./LB, anunciou um plano de construir um complexo turístico de 450 milhões de dólares, chamado Onda Azul, composto de três hotéis, vilas, bares, restaurantes, casas e prédios de apartamentos no município de Passo de Camaragibe, litoral norte do Estado. Hoje, o Estado torna-se internacionalizado, não apenas por suas funções externas, mas também por suas funções internas, como a de assegurar as condições do crescimento socioeconômico. (SANTOS, 2004).

Além desses projetos, foi inaugurado em setembro de 2005, um equipamento importante para o desenvolvimento econômico de Alagoas, o Centro Cultural de Exposições de Maceió, no bairro de Jaraguá. Com participação do Prodetur - NE de US\$ 2,2 milhões, um equipamento fundamental para gerar um maior equilíbrio entre a alta e a baixa estação no que se refere ao fluxo de turista no Estado, sobretudo em Maceió. No entanto, o bairro do Jaraguá, foi revitalizado por meio do Prodetur - NE, com melhoramento das calçadas e a criação dos calçadões, a recuperação de praças e de prédio históricos-como o Palácio do Comércio (sede da Associação Comercial de Maceió), dentre outros; essa transformação espacial ocorreu também no centro da cidade e atualmente se expandindo para o litoral Norte do Estado com o “Polo Costa dos Corais”.

Ainda no âmbito do Prodetur - NE estão sendo executadas obras que visam fortalecer o desenvolvimento do turismo alagoano. A construção da Vila dos Pescadores no bairro do Jaraguá/Maceió e em Maragogi, um dos principais cartões postais de Alagoas, o projeto de esgotamento sanitário e abastecimento de água, avaliado em US\$ 4,6 milhões, deixará o município inteiramente saneado, dentre outras obras que estão sendo executadas.

De acordo com o Jornal Tribuna de Alagoas (26/12/2005), o plano de investimento elaborado pelo governo de Alagoas para o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur - II – Pólo Costa dos Corais), foi aprovado pelo Banco do Nordeste e encaminhado para análise do Banco Central. A informação foi dada pelo coordenador estadual do programa, José Lima, uma liberação de R\$ 9 milhões, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ainda este ano. E a contra partida do Estado no Prodetur - II é de R\$ 6 milhões, significando que as obras concluídas nessa etapa do programa terão recursos no valor de R\$ 15 milhões.

Segundo a Infraero, o fluxo turístico do Estado observado de 2003 até os dias atuais coloca Alagoas na quinta posição do ranking nordestino de desembarque da Infraero, liderado por Salvador (2,9 milhões de turistas), Recife (2,3 milhões), Fortaleza (1,8 milhão), Natal (852 mil) e Maceió (473,2 mil) brasileiros e 16 mil estrangeiros. Considerando a relação entre turismo e viagem, portanto, os deslocamentos e os meios, podem pressupor o importante papel exercido pela necessidade de melhora do lugar turístico.

Conforme Cruz (2003 p. 25), o turismo é capaz de reorganizar a sociedade inteira para que ele possa acontecer. A atividade turística, ou o “fazer turismo”, se relacionaria, assim, a

uma forma de consumo e produção do espaço. Percebe-se a relevância que essas políticas públicas vêm assumindo na última década no estado de Alagoas.

2.4 Penedo e política de turismo na linha do tempo

Como apresentado anteriormente, no estado de Alagoas foram constituídas oito Regiões Turísticas, dentre elas, a Região Foz do Velho Chico, na qual se localiza o município de Penedo. Além da foz do rio São Francisco, esta região conta com monumentos históricos, manifestações folclóricas, artesanatos, praias, o próprio São Francisco, coqueirais, ambientes ecologicamente importantes, ilhas fluviais, dunas e várzeas, contemplada por variedades de atrativos turísticos.

Historicamente o município de Penedo participa das primeiras ações de políticas públicas de turismo no ano de 1997, exatamente quando o estado de Alagoas elabora o seu primeiro Plano Estadual de Turismo ambos influenciados pelas ações do PNMT, que visava conscientizar os municípios sobre o fato de que somente possuir atrativos ou potencial turístico não era suficiente para que a atividade turística alavancasse. O turismo só poderá produzir benefícios sociais, econômicos e ambientais, se for planejado e gerenciado dentro de um contexto regional, nacional e até internacional.

O processo de implementação do PNMT envolvia uma série de etapas que podem ser sintetizadas da seguinte maneira: preenchimento do Relatório de Informações Turísticas (Rintur) (estabelecido pela Deliberação Normativa 417); treinamento dos agentes multiplicadores; conscientização da comunidade; formação do Conselho Municipal de Turismo; criação do Fundo Municipal do Turismo; elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal (LOBATO, 2001).

No entanto o município de Penedo realizou algumas dessas etapas como: o preenchimento do Rintur, participou das três fases das oficinas¹⁶ de conscientização, capacitação e planejamento, criou o Conselho de Turismo Municipal e Fundo Municipal de

¹⁶ AS Oficinas ocorrem em três fases: **Oficinas de 1ª FASE** - Conscientização: capacitação dos Agentes Multiplicadores Nacionais, Estaduais e dos Monitores Municipais, para a mobilização, sensibilização e conscientização da comunidade **Oficinas de 2ª FASE** - Capacitação: qualificação dos Agentes Multiplicadores Nacionais, Estaduais e dos Monitores Municipais, para a orientação dos diversos segmentos da comunidade com vistas à constituição do Conselho Municipal do Turismo e do Fundo Municipal do Turismo. **Oficinas de 3ª FASE** - Planejamento: capacitação dos Agentes Multiplicadores Nacionais, Estaduais e dos Monitores Municipais, como Facilitadores na Metodologia Simplificada de Elaboração da Estratégia Municipal de Desenvolvimento Sustentável do Turismo.

Turismo recebeu o selo de ouro do turismo pelo PNMT, porém não elaborou Plano de Desenvolvimento Turístico Municipal. Contudo, da mesma forma que o PNMT não avançou nos resultados de desenvolvimento da atividade turística em alguns municípios, o município de Penedo estrategicamente baseado no Programa sofreu as consequências de não alcançar resultados prósperos com o turismo.

Por possuir grandes potencialidades turísticas especificamente em âmbito histórico-cultural, Penedo continuou sendo contemplado por ações governamentais. Através do Ministério da Cultura (MinC) e do Programa Monumenta, foi realizada em 2001 em Penedo uma Oficina de Planejamento Participativo com o intuito de dar subsídios para elaboração da Carta Consulta, que deveria ser elaborada pelo município, já que o mesmo é rico em patrimônio arquitetônico cultural, para posteriormente ser inserido no Programa Monumenta. A oficina contou com a presença de representantes do poder público e da iniciativa privada de Penedo, todos com interesse na conservação do patrimônio histórico municipal.

Conforme dados da Oficina de Planejamento Participativo (2001) o principal objetivo no processo era o patrimônio histórico-cultural, de Penedo, conservado e utilizado de forma sustentável, onde era esperados os seguintes resultados:

- ✓ Patrimônio arquitetônico preservado;
- ✓ Gestão adequada;
- ✓ Uso econômico, social e cultural da área aumentado;
- ✓ Comunidade comprometida com a preservação do patrimônio;
- ✓ Espaço público adequado.

Com ações federais sendo inseridas no município, sentiu-se a necessidade de criar estratégia municipal para o desenvolvimento do turismo em Penedo. Em 2005 foi elaborado o primeiro Plano Municipal de Turismo para o período de 2005-2012. O Plano é pautado na premissa da sustentabilidade. Segundo se constata nos documentos oficiais do município, a sustentabilidade da atividade turística no município seria construída através da adoção de um planejamento que priorize o desenvolvimento da atividade de forma integrada, ou seja, envolvendo o setor público, a iniciativa privada e a comunidade. A ideia por trás dessa estratégia é que as parcerias envolvendo os três segmentos mencionados podem melhorar a oferta e a estrutura do turismo em todo o município.

Há o entendimento por parte do poder público municipal de Penedo de que o planejamento turístico neste município deve priorizar a estruturação da oferta turística, seguindo as tendências do comportamento da demanda turística, que tem se tornado cada vez mais exigente com a qualidade dos serviços e comprometida com a preservação e conservação do ambiente e do patrimônio histórico-cultural. Além da maior disponibilidade de informações sobre as características dos destinos turísticos, possibilitada pelo avanço nos meios de comunicação, hoje em dia parte significativa da demanda é composta por pessoas que já viajaram muito, o que permite a realização de comparações mais precisas em relação a uma escolha potencial de destinação para a próxima viagem ou férias.

No caso da destinação Penedo, há uma característica da sua demanda turística potencial que indica a necessidade de um planejamento da oferta de maneira criteriosa. Trata-se do fato de a principal motivação dos turistas/visitantes estar relacionada ao patrimônio histórico-cultural local. Turistas com esse perfil normalmente são de nível mais elevado de educação formal e de informação, portanto com maior potencial de crítica em relação ao produto turístico da cidade. Esse aspecto da demanda exige do poder público uma atenção redobrada à proteção e preparação dos itens do patrimônio histórico-cultural local, principalmente os itens de cunho material, para receber os visitantes.

Diante desse contexto que envolve as características da demanda turística ao município de Penedo e o rico patrimônio histórico-cultural da cidade, e decidindo apostar mais alto no uso do turismo como uma alternativa de desenvolvimento local, o poder público de Penedo criou cinco macro-estratégias, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento do turismo no município. Essas macro-estratégias são: 1. Programa de Políticas Públicas; 2. Estruturação, Expansão e Melhoria da Oferta Física; 3. Diversificação da Oferta; 4. Educação para o Turismo; e 4. *Marketing* (PLANO MUNICIPAL DE TURISMO, 2005).

Tendo como objetivo maior a sustentabilidade sócio-econômica e ambiental do turismo, assim como a melhora da sua capacidade competitiva frente ao mercado regional, cada uma dessas macro-estratégias subdividem-se em estratégias específicas, voltadas para aspectos particulares da oferta turística local. Abaixo são apresentadas algumas dessas estratégias específicas:

- ✓ Reativação do Conselho Municipal de Turismo;
- ✓ Reativação do Fundo de Desenvolvimento Turístico;
- ✓ Atrair investidores para ampliar a infraestrutura turística;
- ✓ Criação do Selo de Qualidade no Turismo, em parceria com a Secretaria de Turismo do Estado;
- ✓ Criação de uma Rede Integrada de Cultura, Turismo e Entretenimento, que visa assegurar o crescimento sustentável e diferenciar a oferta turística no município;
- ✓ Reativação do aeroporto de Penedo;
- ✓ Divulgar e incentivar os programas ofertados pela Secretaria de Turismo, Secretaria de Cultura do Estado e Ministério do Turismo; e
- ✓ Criação de um observatório de acompanhamento e análise do desenvolvimento da atividade turística no município do Penedo, em parceria/colaboração com um ou mais departamentos universitários e empresas privadas.

Se bem conduzidas, o conjunto das macro-estratégias da política pública de turismo de Penedo, observando todas as estratégias específicas, como as listadas acima, poderão resultar efetivamente em um aumento da demanda turística de Penedo. Uma demanda grande é um aspecto da mais alta importância para o desenvolvimento local com base no turismo. Dessa forma, pode haver mais motivação para investimentos privados, o que pode levar a um aumento na geração de tributos, emprego, ocupação e melhoria da renda auferida pela população diretamente envolvida com a atividade turística na cidade.

Com base nos dados deste trabalho, pode-se sugerir que o município de Penedo saiu de uma situação na qual se situava a maior parte dos municípios nordestinos com potencial turístico até há pouco tempo, ou seja, se acreditava que a existência de potencial turístico levaria naturalmente a um crescimento na demanda turística. Yázigi (1999) comenta que essa atitude, de resto aplicável à maior parte do Brasil até anos recentes, emanava de uma espécie de ufanismo segundo o qual os estrangeiros iriam conhecer o país porque ele era um ‘país maravilhoso’. É possível se estender esse raciocínio para a demanda turística doméstica, ou seja, cada município achava que era interessante como destinação turística potencial, sem que se preparassem as condições objetivas necessárias ao turismo.

O município de Penedo foi incluído como um dos sete destinos turísticos pelo fórum mundial de turismo de 2005 no programa Movimento Brasil de Turismo e Cultura (MBTC).

O MBTC¹⁷ é uma iniciativa de ação contínua, que tem como missão estimular o desenvolvimento local sustentável através do turismo e da valorização da cultura. É possível perceber uma pequena mudança na visão dos gestores locais em relação à atividade do turismo, onde passam a perceber que essa atividade é complexa, e que só por meio de uma abordagem profissional e calcada em políticas públicas bem desenhadas, o turismo terá alguma chance de contribuir como uma alternativa significativa para o desenvolvimento local.

Além disso, é importante lembrar que na realidade o turismo é uma atividade emergente no Brasil, tanto no sentido da demanda, a qual, de uma forma geral, ainda é bastante pequena em um país com o tamanho da sua população e economia, quanto no sentido da existência de políticas públicas, principalmente em nível estadual e municipal. Outra área em relação à qual o Brasil é ainda mais atrasado, no que diz respeito ao uso do turismo como alternativa de desenvolvimento, é a pesquisa científica. O país e os seus municípios têm peculiaridades geográficas, históricas e culturais que demandam a criação de conhecimento científico que possa contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas de turismo.

Portanto, cada escala territorial de referência para o planejamento turístico, assim como cada nível político-administrativo, exigirá a produção de conhecimentos específicos.

¹⁷ É um programa criado e executado pelo Instituto de Hospitalidade (IH) que é uma organização não-governamental brasileira que tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento sustentável do Brasil por meio do aprimoramento do setor de turismo. Conta com diversos parceiros entre eles a Organização Mundial do Turismo- OMT, Ministério do Turismo e Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura- UNESCO.

3 ABORDAGEM TEÓRICO-METODOLÓGICA

3.1 Abordagem teórica empregada no estudo

A abordagem teórico-metodológico adotada neste estudo, teve como base os conceitos de *Desenvolvimento Local e Políticas Públicas*.

Segundo Coriolano (2001), o desenvolvimento local tem a ver com o alcance de mudanças significativas no *status quo* na escala humana. Significa, portanto, adotar políticas que possam gerar trabalho e ocupação para todos, tanto quanto atuar no campo da proteção social e de programas emergenciais quando necessários. Requer, sobretudo, o homem no centro do poder, de forma que possa promover as suas realizações, re-valorizando o lugar e as pessoas que o compõem.

Por seu turno, Levitt (1980 apud CORIOLANO, 2001) argumenta que as políticas públicas são compostas por ações relacionadas às responsabilidades do governo em uma sociedade democrática, na qual os membros da sociedade (indivíduos e grupos) explicitamente delegam certos poderes e deveres a instituições governamentais, e esperam ser beneficiados, positivamente, por alguns dos resultados da ação governamental.

Especificamente no setor turístico, Barretto, Burgos e Frenkel (2003), afirmam que, dentre outros objetivos, o papel das políticas públicas deveria ser o de propiciar o desenvolvimento harmônico dessa atividade, de maneira que caiba ao estado construir infraestrutura de acesso e urbana, prover as destinações de uma superestrutura jurídico-administrativa (secretarias e similares), de modo que permita o desenvolvimento da iniciativa privada e que retornem benefícios para toda a sociedade.

O desenvolvimento deste estudo envolveu quatro fases:

1. A primeira fase consistiu de revisão da literatura e de um detalhamento da abordagem teórica a ser empregada no estudo. Incluiu livros, capítulos de livros, artigos científicos e sites da *internet*. Também foi realizado um levantamento das políticas e dos programas de incentivo à implantação e desenvolvimento do turismo em nível federal, estadual e do município de Penedo, com a finalidade de informar o desenvolvimento da abordagem teórica;

2. Realização de trabalho de campo, em busca do conhecimento das condições empíricas do município de Penedo, incluindo além dos aspectos sociais, econômicos e ambientais, o perfil do gestor público e as características da política pública de turismo do município. Buscou-se também identificar quais eram as questões mais relevantes relacionadas às políticas públicas do município de Penedo e sua relação com desenvolvimento local com base no turismo. Realizou-se também um levantamento fotográfico de aspectos relevantes para o estudo;
3. Realização de entrevistas semi-estruturadas com representantes dos diversos setores locais (governo, iniciativa privada e sociedade civil organizada) ligados de alguma forma ao turismo; e
4. Análise qualitativa dos dados coletados, priorizando os dados e informações relevantes para a elucidação da questão de pesquisa que foi desenvolvida para o estudo.
5. A pesquisa de campo, incluindo todas as etapas, ocorreu no período 02/2009 – 03/ 2010.

3.2 Amostragem

A abordagem para o estabelecimento da amostra de entrevistados foi de natureza intencional, incluindo a técnica da bola de neve. A utilização desta técnica tem aplicabilidade direcionada, sendo, portanto, um método não-probabilístico (GOFFMAN, 1988).

Com base nas etapas iniciais de campo, foram escolhidos 10 atores-chave, sendo eles representantes do *trade* turístico de Penedo, das organizações da sociedade civil e poder público. Com base nas entrevistas prospectivas, com esses 10 atores iniciais, chegou-se a 15 outros representantes com relevante atuação dentro do município, com o propósito de conseguir subsídios para estruturação da entrevista semi-estruturada, que seria realizada com cada um desses representantes.

Assim, a amostra incluiu 25 entrevistados, a saber:

- ✓ Presidente do Fundo Curador de Preservação do Patrimônio Histórico de Penedo e do Conselho Gestor do Plano de Manejo da Várzea da Marituba;
- ✓ Secretaria Municipal de Turismo – gestão 1997 e gestão 2009 (02 entrevistados);

- ✓ Representante da Câmara Municipal;
- ✓ Secretário do Patrimônio Histórico Municipal e Coordenador do Programa Monumenta;
- ✓ Coordenação do APL Caminhos do São Francisco;
- ✓ Diretora de articulação do Baixo São Francisco – Setur/AL;
- ✓ Sociedade de Cultura e Arte Popular de Penedo;
- ✓ Membro Casa da Amizade de Penedo;
- ✓ Membro Rotary Club de Penedo;
- ✓ Membro da Academia Penedense de Letras;
- ✓ Membro da Comissão Municipal de Emprego e Renda;
- ✓ Empresários de meios de hospedagens e meios de alimentação (06 entrevistados);
- ✓ Membro da Associação dos Guias de Turismo;
- ✓ Presidente ONG – Barqueiros do Velho Chico;
- ✓ Analista do SEBRAE de Penedo;
- ✓ Presidente da Cooperativa de Turismo Rural (Cooptur-Rural);
- ✓ Diretor da Unidade de Desenvolvimento Territorial – Codevasf;
- ✓ Presidente da Câmara de Dirigentes Logistas (CDL);
- ✓ Representante da Associação Comercial.

Os atores foram subdivididos em quatro grupos:

- ✓ Grupo A: Poder Público
- ✓ Grupo B: Iniciativa Privada
- ✓ Grupo C: Organizações da Sociedade Civil
- ✓ Grupo D: Organizações Não Governamentais – ONGs

A escolha desses atores teve por base o papel que cada um exerce ou pode exercer em relação ao desenvolvimento do turismo no município de Penedo. Em tese, todas essas organizações deveriam ter algum tipo de participação na formulação e implementação das políticas de turismo de Penedo.

No que diz respeito às possibilidades de participação dos atores locais no processo do desenvolvimento da atividade turística, Demo (1993, p. 82) coloca que é erro imaginar que participação é apenas utopia. Segundo esse autor, a participação é realizável, muito embora nunca de modo totalmente satisfatório. Por isso, considerou-se que seria importante

entrevistá-los para este estudo. De forma semelhante, Dias (2003) argumenta “[...] que é preciso considerar o amplo leque de atores que devem ser contemplados”, pois cada um tem algo a fazer ou contribuir. Assim, cada um teria também uma visão sobre como o turismo vem se desenvolvendo em Penedo, bem como sobre se a atividade tem contribuído para o desenvolvimento local.

3.3 Estratégias de coleta de dados

- *Observação*

A observação como técnica de coleta de dados empíricos na pesquisa qualitativa, é discutida por vários autores, entre os quais Haguette (1995); Minayo (1994); Triviños (1987); André (1986). Como forma decaptar a realidade empírica, é considerada por Goode, Hatt (1979) como a mais antiga e ao mesmo tempo a mais moderna das técnicas de pesquisa.

A observação pode assumir formas diversas, que variam em um continuum, no qual quatro situações são teoricamente possíveis, dependendo do envolvimento do pesquisador no campo, conforme classificação proposta por Gold (1958): o participante total; o participante como observador; o observador como participante; o observador total. Essa classificação é utilizada por autores como Holloway e Wheeler (1996); Becker (1994); Minayo (1994); Cicourel (1990) e Denzin (1989).

Nesta pesquisa foi utilizada a observação geral, que ocorreu durante os contatos com atores locais, com os entrevistados e através da circulação a pé e de carro na cidade de Penedo. Esse tipo de observação foi utilizado para complementar o uso das entrevistas.

- *Entrevistas semi-estruturadas*

A entrevista é um processo de interação social, no qual o entrevistador tem a finalidade de obter informações do entrevistado, através de um roteiro contendo tópicos em torno de uma problemática central (Haguette,1995). Para Minayo (1994), a entrevista privilegia a obtenção de informações através da fala individual, a qual revela condições estruturais, sistemas de valores, normas e símbolos e transmite, através de um porta-voz, representações de determinados grupos.

Optou-se pela entrevista semi-estruturada (Apêndice), na qual o informante tem a possibilidade de discorrer sobre suas experiências, a partir do foco principal proposto pelo pesquisador. Ao mesmo tempo permite também respostas livres e espontâneas do informante. Esse tipo de técnica valoriza a atuação do entrevistador, que pode direcionar a entrevista para pontos de interesse da pesquisa, sempre que for necessário.

Considera-se, também que essa técnica possibilita conhecer a perspectiva dos atores quanto a questões relevantes relacionadas às políticas públicas e ao desenvolvimento local com base no turismo no município de Penedo. As entrevistas traduzem a opinião dos atores relevantes, em relação às condições sociais, econômicas e políticas em que Penedo se encontra, e como vêm a atividade do turismo no município.

As entrevistas foram inicialmente agendadas por telefone ou por uma visita prévia, seguida por uma visita para explicar o conteúdo da entrevista e do trabalho e em um terceiro encontro houve a realização da entrevista.

- *Levantamento fotográfico*

Durante o trabalho de campo foi realizado um levantamento fotográfico de aspectos relevantes para o estudo: paisagens, obras de restauração do patrimônio histórico, sinalização turística, casario, placas oficiais indicativas das obras de restauração, dentre outros aspectos relevantes foram incluídos entre os objetos fotografados.

A estratégia de análise dos dados foi igualmente de cunho qualitativo. As entrevistas foram transcritas e organizadas de acordo com as temáticas abordadas e as opiniões/visões apresentadas pelos entrevistados. Valorizaram-se os aspectos e informações que tinham relevância para o exame da questão de pesquisa do estudo, bem como para atingir os objetivos da pesquisa.

4 PENEDO, ALAGOAS: DESENHANDO O CENÁRIO ESTUDO

Neste capítulo, analisa-se o município de Penedo, recorte espacial e contexto econômico, social, político e ambiental deste estudo. A fim de introduzir uma contextualização da região, indispensável para se apreender os processos de transformações da pequena cidade histórica e um lugar turístico do Nordeste brasileiro, empreende-se uma breve caracterização dos seus aspectos físico-naturais, histórico-culturais e socioeconômicos. Passa-se então à caracterização e um breve retrospecto histórico de Penedo, em que se desenha o cenário de busca pelo desenvolvimento da atividade turística.

4.1 Penedo: localização, caracterização e aspectos socioeconômicos

A cidade do Penedo localiza-se ao sul do estado de Alagoas (Figura 8), na região Nordeste do Brasil. O município situa-se na margem esquerda do rio São Francisco – Baixo São Francisco. Limita-se a norte com os municípios de São Sebastião, Teotônio Vilela e Coruripe, a sul com o rio São Francisco e Piaçabuçu, a leste com Feliz Deserto, Coruripe e Piaçabuçu e a oeste com Igreja Nova. A área municipal é de 689,27 km² (2,48% de AL), inserida na meso-região do Leste Alagoano e na micro-região de Penedo.

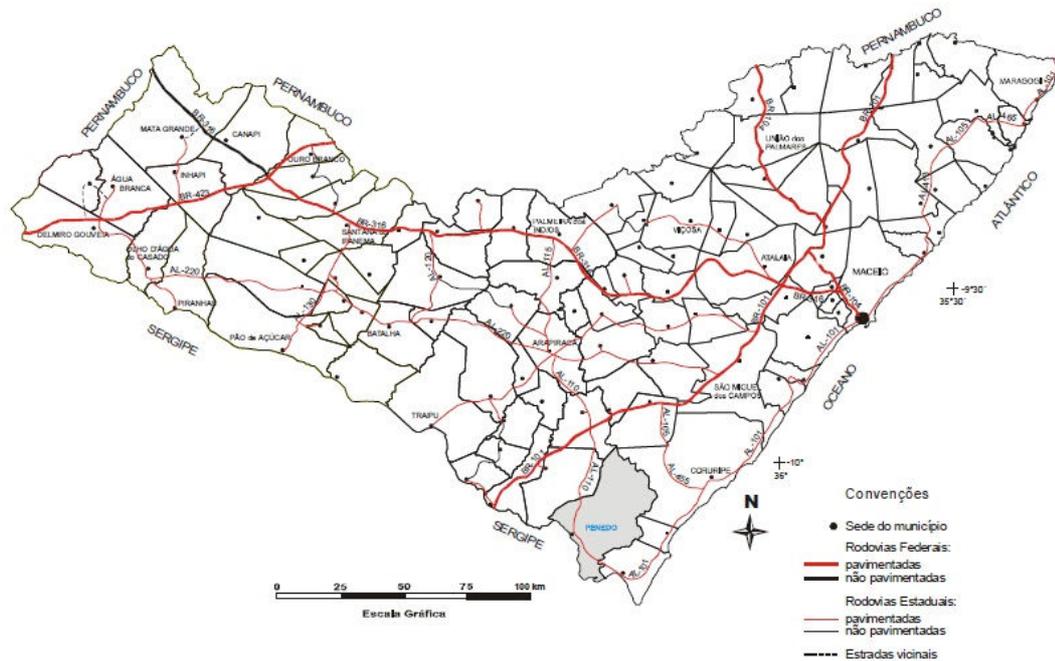
Figura 8 – Localização de Penedo em Alagoas



Fonte: PORTAL do Brasil. Disponível em: www.portaldobrasil.com.br

O acesso a partir de Maceió é feito através das rodovias pavimentadas BR-316, BR-101 e AL-110, com percurso em torno de 172 km, ou pela AL-10-Sul1 e AL-225, com percurso em torno de 160 km (Figura 9). Seu clima é tropical úmido, e a sede municipal fica a uma altitude de 27 metros.

Figura 9 – Mapa de acesso rodoviário ao município de Penedo



Fonte: BRASIL. Ministério dos Transportes. Disponível em: www.transportes.gov.br

Banhada pelo rio São Francisco, em quase toda a sua extensão, o nome primitivo do Penedo deveria ter sido “São Francisco”. O nome desse notável rio, no linguajar indígena (Caetés), os primitivos habitantes da zona san franciscana, foi “Opara” (Rio do Mar), ou “Pará” (site Canal de Penedo). O rio São Francisco foi descoberto em 1501 por Américo Vespúcio e batizado com o nome do Santo de Assis. Já no mapa geográfico do Brasil, feito pelo Cantino em 1502, aparece o nome do rio São Francisco. Com o tempo, o povoado teve o seu nome consagrado de “Penedo”.

Pelo foral de D. João III, em 1534, foram criadas as Capitanias Hereditárias no Brasil Colônia, sendo a de Pernambuco entregue aos cuidados de Duarte Coelho Pereira. Já de posse do seu domínio, programou duas bandeiras; uma iria para o norte, até a Paraíba e outra para o sul, até a foz do rio São Francisco. Chegando à sua foz, resolveu subir, parando em uma localidade de nome “Penedo”, já ocupada pelos franceses, dedicados à coleta do pau-brasil. Lá, deixou uns poucos colonos, retornando à sede de seu governo. Essa viagem, tudo indica que foi em 1545.

O núcleo populacional da Vila do Penedo surgiu em 1535, mas só foi oficializado em 1560, pelo segundo donatário da capitania de Pernambuco, Duarte Coelho Pereira de Albuquerque. Só a 12 de abril de 1636 o povoado foi elevado à condição de vila, com a

denominação de Vila do São Francisco e apenas em fins do século XVII, começou a ser denominado de Penedo do Rio São Francisco, e mais tarde, simplesmente, Penedo.

Ainda pela posição geográfica que desfruta – às margens do rio São Francisco (Figura 10) – Penedo conheceu um desenvolvimento acelerado a partir do século XVIII e foi elevado à condição de cidade em 1842, quando já conhecia os benefícios do crescimento econômico e cultural que a destacou como importante polo do país. Tornou-se, assim, o maior centro intermediário entre as cidades ribeirinhas e os grandes empórios comerciais, graças à navegação fluvial, numa época em que era precária a comunicação por via terrestre.

Figura 10 – Penedo as margens do rio São Francisco



Fonte: PENEDO. Secretaria de Cultura e Turismo.

Permanece nessa condição até a melhoria da rede rodoviária e o progresso acentuado nos transportes, beneficiando outros municípios, sobretudo depois das estradas de ferro. Se por um lado essa prosperidade teve seus benefícios, por outro prejudicou sobremaneira a conservação do antigo conjunto arquitetônico da cidade, desde que, em razão do progresso, Penedo assimilava as influências de estilos que surgiam nas grandes capitais. Seu aspecto colonial foi, assim, ‘sacrificado’ para atender ao gosto neoclássico do período imperial. Seu plano urbanístico original sofreu, aos poucos, várias alterações, assistindo a demolições e reformas de casas que passavam a dar espaço às novas tendências vindas das grandes metrópoles.

Apesar disso, a atmosfera colonial permaneceu e o município de Penedo continuou envolto por uma aura de tradição arquitetônica preservada, embora receptiva aos elementos novos que surgiram no Império e, posteriormente, na República.

A cidade foi erguida de forma imponente sobre um rochedo às margens do rio São Francisco. Penedo é considerada um relicário vivo, que conserva um patrimônio artístico-cultural de grande valor. Por isso, foi tombada pelo Patrimônio Histórico Nacional por possuir um dos mais belos sítios de construções históricas do país. As marcas dos colonizadores portugueses, dos invasores holandeses e dos missionários franciscanos, podem ser constatadas na arquitetura barroca dos conventos e igrejas locais.

Além do patrimônio histórico, a cidade de Penedo é privilegiada por se situar às margens do rio São Francisco, condição que agrega valor ao lugar, do ponto de vista do seu potencial para o desenvolvimento do turismo.

4.1.1 Aspectos socioeconômicos

Segundo estimativa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (2009), a população total residente de Penedo é de 61.082 habitantes, dos quais 27.891 do sexo masculino (48,90%) e 29.102 do sexo feminino (51,10%). São 41.545 os habitantes da zona urbana (72,90%) e 15.448 os da zona rural (27,10%). A densidade demográfica é de 82,84 hab/km². A rede pública de saúde dispõe de 02 hospitais, 189 leitos, 30 Unidades Ambulatoriais, 07 Postos de Saúde, 07 Centros de Saúde e 01 Ambulatório de Unidade Hospitalar Geral.

Na área educacional, são 58 escolas de ensino pré-escolar, com 1.988 alunos matriculados, 82 escolas de ensino fundamental, com 16.158 alunos matriculados e 08 escolas de ensino médio, com 2.592 alunos. No município, existem 31.460 habitantes alfabetizados com idades acima de 10 anos (55,20% da população).

Existem 26.807 eleitores cadastrados no município (47,00% da população). No município existem 12.969 domicílios particulares permanentes, dos quais 10.908 (84,10%) possuem banheiro ou sanitário e destes, apenas 1.068 (8,20%) possuem banheiro e esgotamento sanitário via rede geral. Cerca de 10.603 (81,80%) são abastecidos pela rede geral de água, enquanto que 1.018 (7,85%) são abastecidos por poço ou nascente e 1.348 utilizam outras formas de abastecimento (10,40%). Apenas 9.605 (74,10%) domicílios são

atendidos pela coleta de lixo, evidenciando a existência de uma fonte de sérios problemas ambientais e de saúde pública para a população.

Como opções culturais e de lazer, o município possui 02 estações repetidoras de TV, 01 estação de rádio AM, 02 estações de rádio FM, 03 jornais diários, 01 jornal semanal, 01 jornal de outra periodicidade. Tem 01 ginásio poliesportivo, 02 bibliotecas públicas, 01 museu e 01 teatro. A infraestrutura urbana indica 55% das vias pavimentadas e 90% iluminadas.

Existem 01 agência do Banco do Brasil, 01 da Caixa Econômica Federal, 01 do Banco do Nordeste do Brasil e 01 do Bradesco, além de 01 agência dos Correios, no município. O produto Interno Bruto (PIB) de Penedo foi de R\$ 250.269,00 e o PIB per capita foi de R\$4.240,00 em 2007. O Fundo de Participação Municipal - FPM de R\$ 4.676.178,21, o ITR de R\$ 7.886,49 e o Fundef de 2.555.642,89 (Anuário Estatístico de Alagoas – 2001).

Suas principais atividades econômicas são: na agricultura: cana-de-açúcar, arroz, coco e pesca; na pecuária: rebanhos bovino, caprino e suíno; na indústria: destilaria de álcool, usina de açúcar, e fábrica de sucos; no comércio e serviços: há grande quantidade dos setores de varejo e atacado, e o *turismo*.

No ranking de desenvolvimento, Penedo está em 6º lugar no estado (06/102 municípios) e em 3.541º lugar no Brasil (3.541/5.561 municípios) (www.desenvolvimentomunicipal.com.br).

4.2 Penedo: da colonização ao turismo

Para compreendermos a formação socioespacial de uma determinada região ou lugar, além da abordagem espacial, temos que desenvolver também um tratamento temporal, pois segundo Santos (2004, p. 252), “um enfoque espacializado ou um enfoque temporal isolado são ambos insuficientes”. Assim, é preciso uma análise espaço-temporal procurando definir a periodização espacial, ou seja, os tempos históricos em que se dá a configuração do espaço.

A periodização espacial é a reconstrução do tempo espacial, isto é, colocação em evidência dos momentos diferenciados que caracterizam o processo de elaboração da organização espacial. Para Corrêa (1987, p. 40), cada uma das instâncias possui seu tempo próprio de desenvolvimento, sua própria temporalidade, sendo dotada de relativa autonomia

no bojo da totalidade social. É a combinação dessas diferentes temporalidades que define a forma específica da existência da totalidade social.

Com a periodização se identifica como a história de uma sociedade deixa marcas, que nada mais são do que a organização espacial da sociedade, pois com um novo período, temos um novo arranjo espacial, uma nova configuração do espaço.

Obedecendo às instâncias que definem a espacialidade e a temporalidade própria a cada sociedade, mudanças importantes na organização espacial são observadas no percurso histórico, sendo preciso, assim, uma abordagem capaz de destacar os elementos que determinam a organização sócio-espacial através do tempo, já que o espaço social não pode ser explicado sem o tempo social (SANTOS, 2004).

São as mudanças na dinâmica da sociedade, no seio das diferentes instâncias que repercutem na (re)organização do espaço, pois quando se dá uma ruptura é sinal de crise e passagem para um outro período (SANTOS, 1994). Assim, podemos definir os tempos históricos em que se processam as mudanças na sociedade e na sua organização espacial.

Com base na definição dos tempos históricos é possível, num esforço teórico, vislumbrar o entendimento da organização espacial de Penedo, através das variáveis que compreendem a sua formação espacial, pois cada lugar, cada região, apresenta uma realidade sócio-espacial que resulta de uma combinação de variáveis que datam de idades diferentes: é o tempo espacial próprio a cada lugar (CORRÊA, 1987). É assim que pretende-se destacar os períodos principais em que se deu a formação sócio-espacial de Penedo.

A cidade de Penedo, fundada no século XVI pelos portugueses. Tinha por jurisdição as terras de todo o Baixo São Francisco. Não é à toa quando se diz que Penedo é o “berço da cultura alagoana” e, com bem maior relevância, a de todo baixo São Francisco.

Nos tempos do Brasil holandês, no alto do rochedo, Nassau edificou o famoso Forte Maurício para defesa de seus domínios, desencadeando uma série de lutas históricas, elemento importante para a sua população, e elemento que se soma à base de recursos locais para o desenvolvimento e experiência turística.

O patrimônio histórico-cultural na cidade, legado por holandeses, portugueses e franceses, é rico e diverso. Penedo desde os tempos coloniais gozou de importante prestígio

nesta região fértil, onde a partir da influência do Dr. Francisco Inácio de Carvalho Moreira, Barão do Penedo, o Imperador D. Pedro II em 1866 decretou a abertura dos portos à navegação mercante no comércio do Baixo São Francisco. Esse fato gerou um grande desenvolvimento com notória estruturação política, econômica e cultural na cidade, que se tornou entreposto comercial, exportando para o Rio de Janeiro e Europa, dentre outros produtos locais e regionais: couros, tecidos, peles, tamancos, artefatos de cerâmica, fumo, algodão, farinha de mandioca e inúmeros produtos agrícolas de todo o Baixo São Francisco (PENEDO, 2007).

A partir desse momento, tornou-se centro da monocultura da cana, possuindo sete engenhos de açúcar, grande quantidade de fábricas de beneficiamento de arroz, fábricas de óleo e sabão, criação de gado, curtumes, estaleiro para construção de embarcações e duas alfândegas, centralizando assim todo o comércio do Baixo São Francisco. O desenvolvimento da cidade foi marcado na época também pelo Cais do Porto, a famosa Feira de Penedo e a fábrica de tecido Penedense.

A cidade de Penedo foi centro de música sacra, através do Convento Franciscano, que foi núcleo fundamental de maior importância na educação das letras da Província das Alagoas, e ainda presenteada com valores intelectuais e morais da cultura islâmica da chamada Elite negra, oriunda dos Malês.

É possível encontrar marcas do estilo colonial barroco, como também neoclássicas e até exemplares de *art-nouveau*, do final do Século XIX. O município possui 13 igrejas no centro histórico e 10 capelas. Destacam-se as Igrejas Nossa Senhora da Corrente (1764) (Figura 11), que possui altar folhado a ouro, o Convento de São Francisco e de Nossa Senhora dos Anjos (1759) (Figura 12), construído sobre o antigo Forte Maurício de Nassau, e a Igreja Matriz. Outros atrativos que podem ser visitados na cidade são: o museu do Paço Imperial, os sobrados antigos, os edifícios administrativos e a Casa do Penedo.

No centro histórico está situado também o Teatro Sete de Setembro, primeiro teatro construído em Alagoas, que acolheu companhias de artes cênicas nacionais e internacionais, além de grandes movimentos artísticos. A cidade também foi palco de memoráveis Festivais de Arte trazidos pelo Ministro Pascoal Carlos Magno. Além disso, Penedo foi o palco dos primeiros festivais do cinema nacionais.

Figura 11 – Igreja Nossa Senhora da Corrente



Fonte: PROGRAMA Monumenta.

Figura 12 – Convento de São Francisco e de Nossa Senhora dos Anjos



Fonte: Autora, arquivo pessoal.

No período da República, alguns esforços foram despendidos sem sucesso para a desobstrução da barra do São Francisco, terminando por dificultar a navegação para embarcações de grande calado. Com a construção de barragens, a falta de reflorestamento e o assoreamento do Rio, facilitaram a abertura de novas estradas de comunicação.

Com o declínio de suas fontes econômicas, a denominada “cidade dos sobrados e dos pianos” foi aos poucos sofrendo o processo de estagnação. Os ribeirinhos e os moradores de lugarejos mais distantes foram desaparecendo do porto comercial em virtude do progresso que

começava a chegar a suas cidades nas carrocerias dos caminhões de carga, e dali mesmo saíam em busca das capitais.

Esse relato sobre a evolução sócio-espacial de Penedo é indicativo do rico patrimônio histórico-cultural da cidade, um dos dois componentes que dão sustentação às atividades turísticas – o outro componente é o patrimônio natural, que também é muito variado nessa porção do estado de Alagoas. Assim, à medida que as atividades socioeconômicas foram evoluindo ao longo do tempo local e regionalmente, a história legou às gerações atuais um grande potencial para o turismo.

Considerando seu processo evolutivo, verifica-se que a fase mais próspera de Penedo ocorreu nas primeiras décadas do século XX. Na atualidade, constata-se que o município apresenta dificuldades, o que exige políticas públicas e demais ações para se identificar alternativas de desenvolvimento. Nesse sentido, o turismo tem sido incentivado localmente, pelo poder público, como uma alternativa para o desenvolvimento local.

A revolução no campo do conhecimento provoca grandes mudanças nas bases estruturais da sociedade, alterando profundamente os processos produtivos, as relações sociais e o papel de atuação das estruturas políticas. A realidade atual impõe às administrações locais a refletirem sobre a função que cumpre ou possa vir a cumprir no município, por serem pressionadas pelas comunidades locais, que buscam sua própria opção de desenvolvimento. Tudo isso devido às mais diversas maneiras de informações e conhecimento compartilhadas entre cidadãos de toda parte do mundo, um fenômeno que se tornou possível com o advento da internet e com a difusão das possibilidades reais de conexão à rede mundial de computadores.

No setor turístico não poderia ser diferente. Por exemplo, Coriolano (2005, p. 51) descreve que o turismo tem um discurso próprio. São os representantes dos governos, dos empresários e das comunidades que o formulam. Produzem-se os discursos para o controle da sociedade ou dos próprios sujeitos. Assim, por um lado há o fazer turístico como manifestação, sobretudo da iniciativa privada, que busca aproveitar as oportunidades de investimento que aparecem. Por outro lado, tem o poder público municipal que, juntamente com os demais níveis político-administrativos, tem a responsabilidade de formular políticas que aproveitem as iniciativas emergentes e que fomentem novas alternativas.

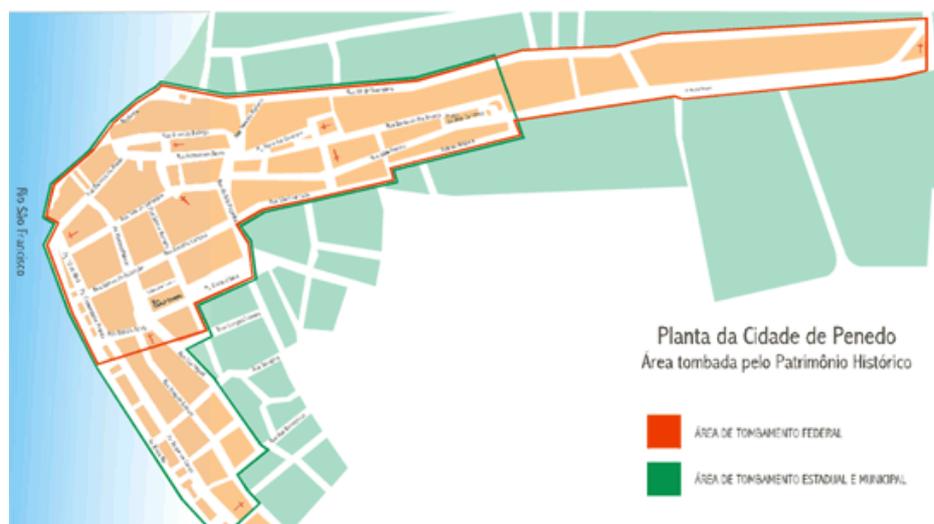
A atividade turística assume um papel cada vez mais importante nas economias municipais, por levar às comunidades potenciais consumidores de seus produtos. Dias (2005) alega que o turismo se transforma em alternativa econômica para os municípios, que podem tê-lo como atividade principal ou secundária, e complementar de outras atividades desenvolvidas na localidade.

É neste sentido que os gestores da cidade de Penedo visualizaram na atividade turística uma forma de fomentar o crescimento da economia penedense, traduzida não só na geração de valores para o setor, como também na capacidade de motivar o desenvolvimento de outras atividades econômicas, como por exemplo, a construção civil, os transportes, a agricultura e o comércio em geral. Acredita-se em geral que a atividade turística gera direta e indiretamente a procura por bens e serviços ligados ou não à produção turística, o que pode funcionar como fatores multiplicadores do turismo.

Como mencionado acima, Penedo é detentora de vasta riqueza histórico-cultural e natural. No âmbito cultural, merece destaque o conjunto histórico e paisagístico que é protegido por tombamento federal de 18 de dezembro de 1995, pela portaria 169 do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e pertence ao Programa Monumenta¹⁸, do Ministério da Cultura. Como resultado, todo o patrimônio histórico é tombado em nível federal, estadual e municipal. A figura 13 identifica a área da cidade de Penedo que é tombada.

¹⁸ O Monumenta é um programa de recuperação do patrimônio cultural urbano brasileiro, executado pelo Ministério da Cultura e financiado pelo BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Figura 13 – Área tombada como patrimônio histórico



Fonte: CANAL PENEDO. Disponível em: www.canalpenedo.com.br

O patrimônio histórico tombado é composto de diversos monumentos, dentre os quais se encontram: Igreja de Nossa Senhora da Corrente, Catedral Diocesana, Convento Franciscano, Casa da Aposentadoria, Casa Barão do Penedo, Oratório da Forca, Museu Paço Imperial, Teatro Sete de Setembro, dentre outros. A cidade também é possuidora de outros monumentos históricos sem tombamento, e de manifestações culturais,¹⁹ como grupos de capoeira, banda de pífano, companhia de teatro, pastoril e guerreiro, e muito rica em artesanato, onde predominam as esculturas em madeira, rocha calcária, gesso e argila.

Encontram-se também grande variedade de artesanato em couro, palha, fibra e casca de coco, bijuterias, arranjos de flores, pinturas a óleo, artesanato em vidro e arranjos utilizando parafina. Também, numa antiga tradição, estão rendeiras que confeccionam bordados como tricô, renda de bilro e bonecas de pano. Quanto à riqueza natural de Penedo, estão: o rio São Francisco, lagoas, várzeas, ilhas, “prainhas” e áreas protegidas.

4.2.1 Turismo e desenvolvimento em Penedo: cidade âncora do APL Caminhos do São Francisco

Como já foi abordado, a cidade de Penedo foi tombada pelo IPHAN por possuir um dos mais belos sítios de construções históricas do país. As marcas dos colonizadores portugueses, dos invasores holandeses e dos missionários franciscanos, podem ser constatadas na arquitetura barroca de conventos e igrejas, dentre outras edificações. O Quadro 3 apresenta

¹⁹ Dados do inventário Turístico de Penedo, realizado pela secretaria Municipal de Cultura e Turismo (2006).

componentes relevantes do patrimônio histórico-cultural de Penedo. Além disso, a cidade dispõe de alguns equipamentos e serviços, tais como meios de hospedagem, bares e restaurantes e agência de viagem. Além disso, conta com infraestrutura de apoio ao turismo: transporte rodoviário e hidroviário, um aeroporto (atualmente desativado), equipamento médico-hospitalar e sistema de segurança.

A Secretaria de Cultura e Turismo do município de Penedo fez uma estimativa do fluxo anual de turistas e visitantes que estiveram nos monumentos históricos da cidade, possibilitando o início da construção de uma série de estatísticas de demanda turística municipal. Realizou também a primeira Pesquisa de Turismo Receptivo (PTR), utilizando metodologia estabelecida pela Organização Mundial do Turismo (OMT), com o objetivo de identificar e traçar o perfil do turista que visita a cidade do Penedo. Um dado que se destaca é que a principal parte da demanda turística de Penedo é originária do mercado interno. Além disso, houve oscilações na demanda turística em Penedo no período 1999-2005, com um crescimento significativo no ano de 2005.

No intuito de atender as necessidades do município quanto ao dimensionamento da entrada de turistas/visitantes na cidade, o perfil deste turista, bem como a sua avaliação sobre os atrativos, serviços e a infraestrutura turística, o estudo explorou os seguintes pontos: renda, gasto médio individual, gasto total, gasto subdividido entre: hospedagem, alimentação, compras, serviços, transportes e outros. Procedência do turista – nacional / estrangeiro, motivo de viagem, permanência média no local, forma de viajar, transporte utilizado, faixa etária / sexo / escolaridade / ocupação principal, meio de hospedagem utilizado, organização da viagem, influência da viagem – forma pela qual o turista tomou conhecimento acerca da destinação Penedo, intenção de retorno, qualificação dos atrativos, equipamentos e serviços turísticos, qualificação da infraestrutura urbana e percepção de pontos positivos e negativos encontrados na localidade.

A primeira PTR aconteceu no mês de maio de 2006. A amostragem consistiu de 80 entrevistados. Nessa avaliação, todos os turistas entrevistados são brasileiros. Os quatro mercados mais representados, ou seja, que geraram maior demanda de turistas a Penedo, foram o estado de Sergipe, o próprio estado de Alagoas, Pernambuco e Bahia. Outro ponto importante é que o fator decisório de motivação da viagem de maior relevância, quando indicado passeio, foi o patrimônio histórico-cultural, que aparece como 70% da motivação dos entrevistados.

Quadro 3 - Componentes relevantes do patrimônio histórico-cultural de Penedo

<p>Monumentos religiosos: Igreja de Nossa Senhora da Corrente, Igreja e Convento de Nossa Senhora dos Anjos, Igreja Matriz de Nossa Senhora do Rosário, Igreja de São Gonçalo Garcia dos Homens Pardos do Penedo, Igreja da Santa Cruz, Igreja do Senhor Bom Jesus dos Pobres, Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos</p>
<p>Monumento oficiais: Oratório da Forca, Antiga Cadeia, Casa de Aposentadoria ou da Câmara, Cadeia Pública, Prefeitura Municipal do Penedo, Paço Imperial, Teatro 7 de Setembro</p>
<p>Monumentos civis: Pousada Colonial, Casa do Barão de Penedo, Chalé dos Loureiros, Cemitério de São Gonçalo do Amarante, Hospital de Caridade de Nossa Senhora da Conceição, Fábrica de Algodão e Tecido Penedense, Fundação Casa do Penedo, Hotel São Francisco, Mercado Público, Associação Comercial</p>
<p>Espaços culturais: Teatro Sete de Setembro, Fundação Casa do Penedo, Museu do Paço Imperial de Penedo e Memorial Raimundo Marinho, Centro Comunitário Santo Antônio, Círculo Operário, Montepio dos Artistas, Casa da Aposentadoria, Cine São Francisco (desativado), Praça São Francisco, Biblioteca Pública</p>
<p>Principais manifestações populares: Capoeira, Batucadas, Guerreiro, Pastoril da Melhor Idade, Seresteiros, Bandas de Pífano, Forró, Vaquejada</p>
<p>Artesanato: Madeira - Carrancas, animais e peças diversas, confeccionados pelo escultor José Vieira, da Casa dos Artistas, Bonecos Gigantes de Carnaval, Burrinhas e Bumba-meu-boi, Rendas e Bordados, Palha, Cipó, Barro, Tecido, Gesso</p>
<p>Festas/eventos populares: Bom Jesus dos Navegantes, Carnaval, Semana Santa, Festas juninas, Gincana de Pesca de Arremesso, Circuito de Motovelocidade, Encontro do Folclore, Vaquejada, Festa de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos, Recita Penedo “Sabino Romariz”, Encontro das Bandas do Baixo São Francisco, Festas Natalinas.</p>

Fonte: ALAGOAS. SEPLAN/; SEBRAE/AL, 2008.

No fator receita turística, os resultados são interessantes e de certa forma promissores. Enquanto o gasto médio individual de um turista brasileiro que viaja em média 10 (dez) dias é de R\$ 70,00 (setenta reais) (ALAGOAS, 2007), o turista que visita Penedo tem um gasto médio considerado alto quando comparado à média nacional, sendo este gasto de R\$ 200,00 (duzentos reais), com uma permanência média de 03 (três) dias, implicando, portanto um dispêndio médio de R\$ 600,00 (seiscentos reais) durante toda a sua estada.

Estes dados da primeira PTR de Penedo (2006), embora limitados pela pequena amostra, fornecem informações importantes para os fins da criação de políticas públicas para este município. Por exemplo, é mais interessante desenvolver campanhas de *marketing* e venda de pacotes turísticos em estados da própria região Nordeste, evitando assim o dispêndio

de recursos financeiros e esforço para vender o destino em lugares que não demonstram – pelo menos com os dados disponíveis –, interesse pela destinação em questão.

O outro dado importante é a predominância da motivação da viagem no patrimônio histórico-cultural de Penedo. Apesar da presença do rio São Francisco, da proximidade da sua foz e da existência de duas APAs de grande beleza cênica na região (APA de Piaçabuçu – federal, e APA de Marituba do Peixe – estadual), os atrativos naturais responderam por apenas 18% da motivação dos turistas/visitantes. Essa informação indica que é mais interessante priorizar os atrativos histórico-culturais e utilizar os atrativos naturais de forma secundária.

- *Macroestratégias municipais*

A estratégia municipal para o desenvolvimento do turismo em Penedo, no período 2005-2012, é pautada, em tese, na premissa da sustentabilidade. Segundo se constata em documentos oficiais do município, a sustentabilidade da atividade turística seria construída através da adoção de um planejamento que priorizasse o desenvolvimento da atividade com base em uma estratégia de planejamento de forma integrada, ou seja, envolvendo o setor público, a iniciativa privada, organizações da sociedade civil e a comunidade. Essa forma de atuação implica na tomada de iniciativa do governo, como o principal agente das políticas públicas (DIAS, 2003), buscando o envolvimento de outros setores da sociedade, como proposto por Beni (2001).

Embora seja uma abordagem recente no município de Penedo, a junção de uma estratégia pública de planejamento com a participação de várias organizações e setores sociais não públicos tem o potencial de dar um novo impulso ao turismo local, beneficiando potencialmente um amplo leque de interesses. Essa é uma estratégia inovadora porque como afirma Coriolano (2003), é apenas quando o desenvolvimento atinge a escala humana, isto é, quando leva a melhorias na qualidade de vida de todos os cidadãos de um lugar, é que verdadeiramente se pode falar em desenvolvimento.

Há o entendimento por parte do poder público municipal de Penedo – pelo menos em documentos oficiais analisados como parte deste estudo– de que o planejamento turístico neste município deve priorizar a estruturação da oferta turística, seguindo as tendências do

comportamento da demanda, que tem se tornado cada vez mais exigente com a qualidade dos serviços, e comprometida com a conservação ambiental e do patrimônio histórico-cultural.

Além da maior disponibilidade de informações sobre as características dos destinos turísticos, possibilitada pelo avanço nos meios de comunicação, hoje em dia parte significativa da demanda é composta por pessoas que já viajaram muito, o que permite a realização de comparações mais precisas em relação a uma escolha potencial de destinação para a próxima viagem ou férias.

Diante desse contexto que envolve as características da demanda turística ao município de Penedo e o rico patrimônio histórico-cultural da cidade, e decidindo apostar mais alto no uso do turismo como uma alternativa de desenvolvimento local, o poder público de Penedo criou cinco macro-estratégias, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento do turismo no município. Essas macro-estratégias são: 1. Programa de Políticas Públicas; 2. Estruturação, Expansão e Melhoria da Oferta Física; 3. Diversificação da Oferta; 4. Educação para o Turismo; e 4. *Marketing*. Cada uma dessas macro-estratégias subdivide-se em estratégias específicas, voltadas a aspectos particulares da oferta turística local. Abaixo são apresentadas algumas dessas estratégias específicas, para os fins de ilustração:

- ✓ Reativação do Conselho Municipal de Turismo;
- ✓ Reativação do Fundo de Desenvolvimento Turístico;
- ✓ Atrair investidores para ampliar a infraestrutura turística;
- ✓ Criação do Selo de Qualidade no Turismo, em parceria com a Secretaria de Turismo do Estado;
- ✓ Criação de uma Rede Integrada de Cultura, Turismo e Entretenimento, que visa assegurar o crescimento sustentável e diferenciar a oferta turística no município;
- ✓ Reativação do aeroporto de Penedo;
- ✓ Divulgar e incentivar os programas ofertados pela Secretaria de Turismo, Secretaria de Cultura do Estado e Ministério do Turismo; e
- ✓ Criação de um observatório de acompanhamento e análise do desenvolvimento da atividade turística no município do Penedo, em parceria/colaboração com um ou mais departamentos universitários e empresas privadas.

Se bem conduzidas, o conjunto das macro-estratégias da política pública de turismo de Penedo, observando todas as estratégias específicas, como as listadas acima, apresenta possibilidades de influenciar positivamente o aumento na demanda turística deste município. Penedo saiu de uma situação na qual se situava a maior parte dos municípios nordestinos com potencial turístico até há pouco tempo, ou seja, se acreditava que a existência de potencial turístico levaria naturalmente a um crescimento na demanda turística. Entretanto, Yázigi (1999) comenta que essa atitude, de resto aplicável à maior parte do Brasil até anos recentes, e ainda corrente em muitos lugares, emanava de uma espécie de ufanismo segundo o qual os estrangeiros iriam visitar o país porque ele era um ‘país maravilhoso’.

Além das ações municipais voltadas para uma melhor exploração das potencialidades turísticas, a participação de Penedo na parceria em torno do APL *Caminhos do São Francisco* (Figura 14) abre novas perspectivas de investimentos em turismo neste município. Penedo contou com representantes na oficina de planejamento do APL em Piranhas, nos dias 23 e 24 de julho de 2008, através das seguintes organizações: Fundação Casa do Penedo, Companhia Penedense de Teatro, Secretaria Municipal de Turismo, Secretaria Municipal de Cultura e a Universidade Federal de Alagoas – Polo Penedo. Assim, se verifica a tentativa desse município no sentido de se articular com organizações dos outros municípios no âmbito do APL.

Figura 14 – APL Caminhos do São Francisco, indicando a localização de Penedo



Fonte: SETUR, 2008.

Além disso, a planilha das ações que seriam desenvolvidas pelo APL até dezembro de 2009 inclui duas ações importantes que ocorrem diretamente nos limites territoriais do município de Penedo, a saber:

1. Promover sensibilização da comunidade para fiscalização ambiental voluntária na APA da Marituba do Peixe”;
2. “Fortalecer o conselho da APA da Marituba, promover vinda de representantes de conselhos de 02 (duas) outras regiões para trazer e narrar experiências; ida de 03 (três) membros a 02 (duas) outras regiões para conhecer novos conselhos. (ALAGOAS, 2008)

A Marituba do Peixe é a última grande várzea do Baixo São Francisco ainda conectada ao rio. Ela é chamada em Alagoas de “O Pantanal de Alagoas”. A participação de representantes de Penedo nas negociações do APL, e a inclusão de ações da parceria em território do município são importantes para que o município articule os interesses locais aos interesses mais coletivos dentro do APL em questão.

A confluência de ações municipais voltadas para a estruturação da oferta turística em Penedo com a emergência do APL *Caminhos do São Francisco* resulta na combinação de forças endógenas e exógenas no âmbito das políticas locais de desenvolvimento com base no turismo. Como bem ressalta Buarque (2006), o desenvolvimento local é resultado em grande parte de forças endógenas aos lugares, buscando criar alternativas de desenvolvimento.

A iniciativa de estruturação do APL em questão resulta de uma ação do governo do estado e do SEBRAE, funcionando como uma força externa atuando sobre o município. Essa é uma combinação interessante de esforços porque o poder público local e todas as organizações envolvidas podem ser mais receptivos às iniciativas externas, com maiores possibilidades de se articular o município de Penedo a todos os outros 11 municípios que compõem o APL em questão.

Apesar desses avanços, este estudo identificou um problema de estratégia que se aplica tanto ao APL *Caminhos do São Francisco* quanto ao município de Penedo. A oficina de planejamento do APL ocorrida em Piranhas nos dias 23 e 24 de julho de 2008, não teve a participação de nenhuma organização do poder público, iniciativa privada ou sociedade civil organizada do vizinho estado de Sergipe. Esta falha limita consideravelmente as possibilidades de exploração conjunta do potencial turístico do Baixo São Francisco, assim como pode gerar conflitos entre municípios alagoanos e municípios sergipanos fronteiriços, assim como entre o governo dos dois estados. Reed (1997) argumenta que frequentemente quando em áreas de fronteiras político-administrativas não há articulação interorganizacional

das ações de desenvolvimento turístico, é comum surgir conflitos que podem enfraquecer a capacidade de exploração das potencialidades turísticas envolvidas.

De forma semelhante, as macro-estratégias municipais de Penedo para a estruturação das atividades turísticas locais não incluem nenhuma referência ou ação buscando articulação com o município sergipano de Neópolis, cuja sede municipal localiza-se em frente à sede municipal de Penedo, na margem oposta do rio São Francisco. As duas cidades estão ligadas entre si por eventos históricos, pelo sistema de transportes, incluindo um serviço de balsas que apresenta grande demanda durante todo o ano.

Essa falta de conexão pela ausência de políticas de planejamento conjuntas intermunicipais contraria a noção de contiguidade espacial que governa a lógica dos APLs. Haddad (2004) argumenta que a estratégia de planejamento através de APLs busca incentivar a interação e a construção de sinergias inter-organizacionais de tal forma que os municípios envolvidos criem conjuntamente uma capacidade maior de competitividade, com base nas potencialidades territoriais que compartilham.

Portanto, ao ignorar na formulação de políticas públicas de turismo a conexão físico-territorial e histórica que existe entre Penedo e Neópolis subtrai-se parte do potencial de desenvolvimento turístico que existe entre esses dois municípios.

Este capítulo abordou em linhas gerais a evolução histórica do município de Penedo, priorizando aspectos que podem despertar interesse frente à demanda turística efetiva e potencial do município. Também foram apresentadas as principais características das políticas públicas de Penedo, bem como aspectos chave do perfil da demanda da cidade.

5 RESULTADOS: AVANÇOS E DIFICULDADES DO DESENVOLVIMENTO DO TURISMO EM PENEDO

5.1 Políticas públicas de turismo em Penedo e as possibilidades de desenvolvimento local

O desenvolvimento técnico e científico possibilitou o incremento da atividade turística sobretudo através do grande avanço dos meios de transportes e comunicação. Com o desenvolvimento tecnológico e a “compressão” espaço-tempo (HARVEY, 1993), a realização de viagens para fins de lazer intensificou-se, e as viagens tornaram-se mais rápidas. Além disso, segundo Urry (2001), as viagens constituem um elemento que confere *status*, uma marca ou elemento de distinção, e isso, em parte, explica o aumento crescente do fenômeno turístico para fins de lazer.

O estado tem desempenhado papel relevante no processo de expansão das atividades turísticas. Segundo Hall (2001) são cinco as áreas de envolvimento do estado na promoção dessa atividade: *coordenação, planejamento, legislação, regulamentação, empreendimentos e incentivos*. Conforme o mesmo autor, os governos podem incrementar o turismo de três maneiras. A primeira maneira, com incentivos financeiros, como empréstimos a juros subsidiados ou reservas. A segunda, através do patrocínio de pesquisas que beneficiem a indústria do turismo em geral e não a organizações ou associações específicas individuais. A terceira é o *marketing* e divulgação, que está geralmente voltado para a geração de demanda turística.

O governo brasileiro vem realizando ações de incentivo ao turismo, consolidadas em programas e projetos em âmbito nacional, e em parceria com os estados e municípios. É nesse contexto que se verificam as políticas implementadas pela União com o objetivo de fomentar e consolidar o desenvolvimento da atividade no território nacional.

A iniciativa de promover o turismo tem-se dado pela tentativa do governo federal no sentido de criar uma política com aplicação a todo o território nacional. Inicialmente, as ações estavam direcionadas para aproveitar o potencial existente e para isso se implementou uma abordagem de planejamento denominada “de cima para baixo” por Hall (2001), deixando as comunidades com pouca voz ativa, tanto na formulação quanto na implementação das políticas.

Entretanto, em anos recentes, como resultado da forte indução realizada pelo governo federal, Alagoas e vários municípios alagoanos, começaram ou ampliaram investimentos no turismo. É nesse contexto que Penedo começa a investir de forma mais direta em políticas para o desenvolvimento do turismo no município. Nesse sentido, o Quadro 4 apresenta uma série de ações articuladas com políticas supra-municipais, que foram adotadas criadas localmente.

Com os incentivos e indução partindo do nível federal, houve um avanço significativo na tomada de iniciativa do poder público estadual e municipal voltada para a formular políticas de desenvolvimento com base no turismo. Nesse contexto, o poder público municipal ganhou destaque, com inúmeros municípios tendo criado secretarias de turismo.

No estado de Alagoas, esse é o caso do município de Penedo, que passou a ver o turismo como uma alternativa e estratégia de desenvolvimento local, uma vez que o município e seu entorno geográfico são dotados de rico patrimônio histórico-cultural e natural. O argumento, como consta de documentos oficiais do município, é que o turismo é capaz de gerar benefícios econômicos e sociais, além de fortalecer as políticas de proteção ao meio ambiente, uma vez que o turismo depende de um meio ambiente bem conservado.

Quadro 4 – Ações de Incentivo ao Turismo e sua Relação com o Incremento do Turismo em Penedo (Continua)

DOCUMENTO	AUTOR/ANEXO	ÂMBITO DE GOVERNO	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS	OBSERVAÇÕES
Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo	MTUR – 2000	Federal	Fomentar o desenvolvimento do turismo nos municípios; conscientizar e sensibilizar a sociedade sobre a importância do turismo; Descentralizar as ações de planejamento, coordenação, execução, acompanhamento e avaliação; Disponibilizar condições técnicas organizacionais e gerências; Estimular o fortalecimento das relações entre Poder Público e iniciativa privada; Efetivar melhorias na prestação dos serviços voltados as atividades turísticas; Criar comitês estaduais do PNMT; Capacitar agentes multiplicadores estaduais e monitores municipais; Estimular a formação de Conselhos Municipais; Orientar o Poder Público no ordenamento da atividade turística; Assessorar os municípios na implementação do Plano Municipal de Turismo.	Cria em sua estrutura uma política de descentralização e planejamento como forma dos municípios adequarem os investimentos a realidade local, e aponta como preferência o ecoturismo. Como ação resultante do programa, foi criado em Penedo o Conselho Municipal de Turismo verificando-se uma relação direta do programa com o incremento do turismo no Município.

Quadro 4 – Ações de Incentivo ao Turismo e sua Relação com o Incremento do Turismo em Penedo (continuação)

DOCUMENTO	AUTOR/ANO	ÂMBITO DE GOVERNO	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS	OBSERVAÇÕES
Diretrizes Políticas: roteiros do Brasil/Programa de Regionalização do Turismo	Mtur - 2004	Federal	Dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta; Estruturar os destinos; Ampliar e qualificar o mercado de trabalho; Aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; Ampliar o consumo do produto turístico nacional e a taxa de permanência e o gasto médio dos turistas.	Através desse programa que substitui o PNMT, adota-se a estratégia de criação de arranjos produtivos locais como instrumento de regionalização. Nesse programa Penedo se insere de forma indireta por meio das rotas turísticas regionalizadas concebidas para a Região Foz do Velho Chico.
Programa Monumenta	Minc - 1995	Federal	Preservar áreas prioritárias do patrimônio histórico e artístico urbano e estimular ações que aumentem a consciência da população sobre a importância de se preservar o acervo existente. Critérios de conservação e o estímulo a projetos que viabilizem as utilizações econômicas, culturais e sociais das áreas em recuperação no âmbito do projeto também são objeto do Monumenta.	Com este programa que teve o convênio firmado entre o município de Penedo e o Ministério da Cultura, objetiva conjugar ações de recuperação e preservação do patrimônio histórico, com o desenvolvimento econômico e social.
Plano Estadual de Turismo	Setur -2005	Estadual	Nortear as ações de incremento e consolidação da indústria turística de Alagoas, levando em consideração os princípios básicos da sustentabilidade, no campo econômico, sócio-cultural, ambiental e espacial.	O plano identificou estrategicamente 8 (oito) regiões de interesse turístico – estabelecendo inclusive, rotas temáticas – divisão essa, que possibilitou otimizar, desde então, o desenvolvimento do turismo de forma integrada, o que permite constatar a visão de vanguarda do atual governo.
APL Caminhos do São Francisco	Seplan / Al; Sebrae/ Al e Setur - 2008	Estadual	Criar uma estratégia de aproveitamento competitivo dos recursos disponíveis no território sob o domínio dos municípios que o compõem, através do turismo. O uso de APLs pode funcionar como uma estratégia no sentido de valorizar tais identidades.	Dentre os 12 municípios do APL <i>Caminhos do São Francisco</i> , Penedo se destaca por sua história, patrimônio histórico-cultural tombado, economia, transportes e turismo. Portanto, pode atuar como um município chave no âmbito da articulação regional desse APL.
Plano de Turismo Municipal	Secretaria de Cultura e Turismo, 2007	Municipal	Estabelecer estratégias entre os anos de 2005 a 2012, baseadas na necessidade de estruturar a oferta turística do destino Penedo de forma sustentável, requerendo períodos de curto, médio e longo prazo, podendo desta forma contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população penedense.	O plano possui cinco macro-estratégias, com a finalidade de fomentar o desenvolvimento do turismo no município. Essas macro-estratégias são: 1. Programa de Políticas Públicas; 2. Estruturação, Expansão e Melhoria da Oferta Física; 3. Diversificação da Oferta; 4. Educação para o Turismo; e 4. <i>Marketing</i> . Cada uma dessas macro-estratégias subdivide-se em estratégias específicas, voltadas a aspectos particulares da oferta turística local.

Quadro 4 – Ações de Incentivo ao Turismo e sua Relação com o Incremento do Turismo em Penedo (conclusão)

DOCUMENTO	AUTOR/ANO	ÂMBITO DE GOVERNO	OBJETIVOS E ESTRATÉGIAS	OBSERVAÇÕES
Plano Diretor Penedo	Secretaria de Planejamento, Indústria, Comércio e Meio Ambiente – Seplanic - 2007	Municipal	Art. 8º Constituem objetivos gerais da política territorial: I- estabelecer parâmetros para orientar o ajuste da legislação municipal às disposições do Estatuto da Cidade; II- fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade ; III- promover o desenvolvimento integrado do Município, através da implantação de um processo permanente de planejamento municipal e do monitoramento da implementação do Plano Diretor; IV- estabelecer diretrizes para formulação e implementação de políticas públicas nas áreas de competência da administração municipal; V- estabelecer critérios para aplicação dos instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano previsto no estatuto da cidade; VI- atender as diretrizes gerais da política urbana, dispostas no Estatuto da Cidade; VII- ordenar o crescimento e a implantação de núcleos urbanos, através da distribuição adequada da população e das atividades de interesse urbano, de forma a evitar e corrigir as distorções do crescimento da cidade; VIII- promover a regularização fundiária; IX- estabelecer diretrizes para políticas setoriais.	O documento traz referências superficial sobre o turismo em Penedo, apontando algumas ações que mostram preocupação com o turismo como um mecanismo de desenvolvimento.

Fonte: Autora, pesquisa direta.

O quadro acima identifica uma série de políticas voltadas para o desenvolvimento do turismo no município de Penedo. Há uma articulação entre as políticas, desde as políticas federais, passando pelo nível estadual, até o nível municipal, resultado em parte da base institucional oficial do turismo no Brasil. Assim, pelo menos em tese, existem possibilidades institucionais para se incentivar o crescimento da atividade nesse município, contando com o apoio das políticas federais e estaduais.

Produtos elencados como prioritários para atender à demanda do turismo doméstico na região Foz do Velho Chico são o Ecoturismo e o Turismo Cultural. Essas prioridades teriam como base as características naturais e culturais do município de Penedo, base essa reconhecida pelo poder público municipal:

Possuidora de um rico patrimônio histórico-cultural, Penedo foi a povoação básica que desde os tempos coloniais gozava de importante prestígio nesta região fértil, de a partir da influência do Dr. Francisco Inácio de Carvalho Moreira, Barão do Penedo, o Imperador D. Pedro II em 1866 decretou a abertura dos portos à navegação mercante no comércio do Baixo São Francisco. (PENEDO, 2007)

Apesar de estar inserido na região Foz do Velho Chico, uma das regiões turísticas oficiais do estado de Alagoas, e de contar com políticas de turismo “no papel”, na prática a inserção do município de Penedo nas políticas de turismo estaduais ainda é muito incipiente, resumindo-se na prática a um inventário turístico ou estudo de demanda simplificada, assim como a uns poucos eventos tradicionais da cidade, como será apresentado mais adiante neste trabalho.

Atualmente verifica-se uma maior aproximação do órgão estadual de turismo, a Setur/AL, com o município, numa provável demonstração de mudança de política com relação ao fomento do turismo no interior do estado, o que se reflete na definição de ações que buscam ordenar o espaço geográfico do turismo, a fim de promover a expansão da atividade em nível municipal.

No ano de 2008, duas ações conjuntas com o estado de Alagoas demonstram essa aproximação. Uma das ações foi à inserção da cidade de Penedo no projeto-piloto Hospedagem Domiciliar. Segundo a Setur (ALAGOAS, 2008), “O objetivo é desenvolver um projeto-piloto para o estado de Alagoas, que está sendo realizado pela Secretaria de Estado do Turismo, Sebrae-AL e Prefeitura de Penedo. O programa está em fase de estudo e levantamento de informações”.

Com a mudança recente na conjuntura política do governo estadual, houve redefinição dos objetivos e diretrizes da Setur, tendo como principal ambição diversificar a oferta turística do estado para dar mais opções para os turistas que visitam Alagoas, o que amplia as possibilidades para o desenvolvimento do turismo em Penedo. Por exemplo, a Setur e Seplan juntamente com o Sebrae, fomentou o APL Caminhos do São Francisco, no qual o município de Penedo está inserido. Devido a suas características históricas, culturais e naturais, Penedo é um município chave no âmbito desse APL.

Outra ação que foi desenvolvida para a região do Baixo São Francisco é a entrada de Penedo em um novo roteiro de turismo, através do Programa de Roteirização do governo

federal, em associação com a política do estado, que tem como objetivo privilegiar regiões específicas. No caso de Penedo, trata-se do Roteiro “Caminhos do Imperador”²⁰.

Contudo, por uma questão institucional, as políticas estaduais de turismo não trataram diretamente de Penedo ou quaisquer outros municípios, mas as políticas estaduais funcionam como uma base importante para as iniciativas locais. Nesse sentido, apenas recentemente o município de Penedo passou a estar inserido na política estadual de turismo, aproveitando programas e projetos em nível federal e estadual, como é o caso do Programa de Regionalização do Turismo, que é uma política federal desenvolvida na prática pelos estados da federação.

No que diz respeito aos programas e planos que o governo municipal definiu para o desenvolvimento da atividade em Penedo, apesar das iniciativas que destacam este setor como relevante para o município, as ações são ainda incipientes, verificando-se, na realidade, que o município ainda encontra-se em um estágio inicial, tanto na elaboração de políticas setoriais quanto de realização prática da atividade, que é localmente pouco expressiva no contexto estadual.

Apesar de existirem alguns fluxos turísticos a Penedo, planejados sobretudo por empresas de Maceió, o turismo em Penedo ainda ocorre largamente de forma espontânea, sem a existência de ações práticas que tenham o poder de alavancar a atividade no município, a longo prazo, tanto por parte do poder público quanto da iniciativa privada. Na realidade não existe uma política pública de turismo na forma de um documento que expresse o pensamento do poder público e demais entidades representativas da sociedade local com relação à organização do setor de turismo no município. Nesse sentido, as políticas oficiais identificadas são bastante limitadas.

Essa interpretação apoia-se em parte na visão de um dos entrevistados para este trabalho:

²⁰Caminhos do Imperador – um tour que envolve 12 municípios alagoanos mais Propriá (SE), Jatobá (PE) e Paulo Afonso (BA). “Esse projeto reúne cultura e turismo, numa interface sólida. A partir da passagem de Dom Pedro, há 150 anos, trabalhamos na apropriação do patrimônio cultural para promoção do desenvolvimento sustentável”, comenta o Secretário de Estado da Cultura, Osvaldo Viêgas, 2009.

Em termos gerais, a gente pode perceber que o turismo ainda está em fase de se organizar melhor. Sabemos que existe um potencial. Então existe essa questão do turismo cultural, que aproveitaria todo o patrimônio-histórico cultural [...], mas falta, na verdade, a questão da estruturação, criar leis, um Plano Municipal de Turismo, e tudo isso só acontece se existir organização administrativa da política de turismo no Município (Representante da COOPTUR-RURAL, jul./ 2010).

Essa característica do desenvolvimento do turismo em nível municipal está presente na maior parte dos municípios brasileiros, nos quais a atividade tem se expandido via de regra sem uma intervenção capaz de promover um desenvolvimento adequado do setor, ocorrendo, na maioria das vezes, a prática de ações pontuais que não dão conta de evitar as consequências indesejáveis de um desenvolvimento da atividade sem planejamento (CRUZ, 2002). Ou seja, constata-se uma lacuna de grandes dimensões práticas entre o que consta das políticas, no papel, e o que ocorre empiricamente em relação ao desenvolvimento do turismo na realidade empírica dos municípios. Esse tem sido também o caso do município de Penedo.

Apesar de ser tratada como fator de desenvolvimento, como retórica oficial, não existe uma operacionalização prática da política de turismo nesse município, que incluisse uma discussão com os atores sociais que tratam da atividade, e seu envolvimento prático no desenvolvimento local. Verificam-se em Penedo, apenas ações pontuais, falta de clareza sobre a política de turismo e falta de articulação e integração dos atores chave para o bom desenvolvimento da atividade. Contudo, foi identificado em pesquisa que a população de Penedo tem característica de individualidade e não mobilização, como vista por um entrevistado:

Em relação à sociedade penedense, falta estímulo à participação porque falta transparência nos processos que envolvem a sociedade. O nosso país não está preparado para a democratização das ações. O brasileiro não tem qualidades políticas satisfatórias e ainda não perdeu o “ranço” da repressão. A repressão, de alguma forma, é cômoda, e para uma parcela considerável da sociedade é muito mais fácil atribuir responsabilidades e culpas aos outros, omitindo-se e atribuindo tudo ao sistema e aos governantes (que são escolhidos por essa mesma sociedade)(Representante do Rotary Club de Penedo, Jul./ 2010).

Além disso, não tem sido garantido o direito à participação da população na formulação e na execução das estratégias de desenvolvimento turístico de Penedo. Assim, as intenções presentes nos documentos e discursos oficiais distanciam-se do alcance prático de uma proposta de desenvolvimento sócio-espacial no município com base no turismo.

As ações que são realizadas para o fomento do turismo no município em questão se resumem à promoção de eventos de caráter cultural, como a Festa de Bom Jesus dos Navegantes, considerada a maior festa das cidades ribeirinhas do Baixo São Francisco; a

Lavagem do Rosário Largo, que marca a abertura do carnaval; a emancipação política do município; e a festividade de São João. Creditar o turismo apenas a essas manifestações culturais locais – não obstante sua importância local – é negligenciar todo um cabedal de recursos que o município desfruta e que tem grande potencial para a formação de produtos turísticos diversificados.

Além do fomento a esses eventos, o município tem participado em feiras e eventos relacionados ao turismo, como o Salão do Turismo, ABAV e o Fórum Mundial de Turismo. Não existe, entretanto, um conjunto de ações articuladas e continuadas, voltado ao incremento do setor, como se pode inferir da transcrição de uma das entrevistas realizadas para este estudo:

Quando tenta-se desenvolver um trabalho, há uma mudança de Governo. O próximo não concorda com que tinha antes, aí quando não, muda o governo, Estado, e aquela que tinha já não é mais a que tem seguir. E assim a coisa vem caminhando, quer dizer nós já vimos algumas ações da Setur, da própria prefeitura no carnaval, mas são ações pontuais. Não se consegue desenvolver turismo em lugar nenhum sem ações de longo prazo (Presidente do Fundo Curador de Preservação do Patrimônio Histórico de Penedo, mar./2009).

Além da dificuldade de desenvolver uma continuação das ações, o próprio governo municipal como um todo não atua de forma articulada no planejamento e execução das políticas para setor, o que denota certa falta de preparação e ação profissional do poder público local, em relação ao desenvolvimento do turismo nesse município.

Esse tipo de fragilidade, no caso específico do município de Penedo, fica evidente na seguinte transcrição:

O amadorismo seria nossa grande dificuldade, nós ainda não nos profissionalizamos, ainda não temos um cabedal de informações suficientes para fazer com que não só o governo, mas a própria população veja o turismo como um grande empreendimento. O outro empecilho seria sensibilizar o governo como um todo da importância do turismo para o gerenciamento de negócios em Penedo (Coordenadora de Planejamento da Secretaria de Cultura e Turismo de Penedo, jul./2010).

Esse comentário, realizado por representante do próprio poder público municipal, é indicativo da ineficácia e, até certo ponto, inexistência de uma política de turismo em operação no município de Penedo, pelo menos não à altura da base de recursos com a qual a região conta. Ou seja, há uma sub-exploração dos recursos locais.

Na realidade, a principal política empreendida no município para o a atividade inicia-se em âmbito federal, como resultado de um novo momento, caracterizado pela tentativa de

descentralização das ações de planejamento e execução das políticas de turismo, com o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT).

Esse programa foi criado com o intuito de promover um processo de municipalização das políticas de turismo, em um processo que visaria à conscientização, sensibilização e capacitação do poder público mas também de todos os atores locais relevantes, tendo como meta a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (BRASIL, 1999).

Assim, a situação de Penedo, que não conseguiu aproveitar de forma adequada as possibilidades criadas pelo PNMT, é sintomática das dificuldades do poder público municipal no sentido de explorar o turismo efetivamente como uma alternativa de desenvolvimento. Esse é um problema muito sério, pois o turismo ocorre de fato no município, nas suas ruas, povoados e comunidades.

Não significa que não houve algum avanço em relação às políticas de turismo nesse município. Com a criação do PNMT, Penedo se insere entre os municípios brasileiros prioritários para o desenvolvimento do turismo, no ano de 1997. Desse momento em diante, são tomadas decisões definidas pelo programa, como a criação do Conselho e Fundo Municipal de Turismo, processo que é iniciado em 1999, com a aprovação na Câmara de Vereadores de um Projeto de Lei que criou o conselho e o fundo do turismo. Atualmente, tanto o conselho quanto o fundo se encontram desativados.

Essa situação é mais uma evidência empírica de que não tem havido continuidade nas ações definidas pelo poder público municipal de Penedo na área de turismo, uma conclusão que está em consonância com a visão de um representante local, ligado ao transporte hidroviário local:

Eu acho que essas ações são, assim, ações muito isoladas. Eu me lembro que desde uns dez anos atrás, passando por alguns governos e a gente nunca conseguiu dar uma estrutura para o turismo. Quer dizer, desde aquela época a Setur, através dos técnicos, trazendo o Programa Nacional de Municipalização do Turismo [para Penedo], já tentaram fazer algumas ações, mas na realidade são ações muito isoladas, porque acabam colocando pessoas a frente do turismo, que não tem muito aquele comprometimento (Representante a Sociedade Cultural Barqueiros do Velho Chico, Mar./2009).

Como uma das ações resultantes do PNMT, o Conselho Municipal de Turismo é um órgão de caráter consultivo e deliberativo, sendo a instância local que conjuga os esforços

entre o poder público e a sociedade civil, para o assessoramento ao município em relação a questões referentes ao desenvolvimento turístico municipal (BRASIL, 1999). Ou seja, a inoperância de um conselho municipal com tais objetivos representa uma lacuna institucional importante para o desenvolvimento do turismo em Penedo.

Segundo a maior parte dos entrevistados, após a formação do Conselho Municipal de Turismo de Penedo, tem-se um momento de grandes expectativas em relação à definição das políticas de turismo municipais, de forma conjunta entre as entidades ligadas ao turismo. Esperava-se que o Conselho fosse ser capaz de contemplar a coletividade, para que se promovesse um desenvolvimento que fosse além da geração de renda e emprego. Pensava-se que o turismo poderia contribuir para um avanço no processo de ampliação de justiça social e de autonomia dos atores envolvidos no desenvolvimento da atividade localmente.

Essas expectativas de certa forma se evanesceram no contexto local, uma vez que os atores locais, incluindo os órgãos do poder público, não foram capazes de operacionalizar na prática a árdua tarefa de organizar localmente um setor tão complexo como é o caso do turismo. Na realidade, pode-se dizer que ainda predomina em Penedo, como de resto em muitos outros municípios brasileiros, uma visão ingênua segundo a qual o turismo crescerá inevitavelmente nos lugares com potencial turístico. Assim, negligencia-se todo o trabalho que é necessário para estruturar uma oferta turística municipal efetiva.

No caso de Penedo, além das primeiras iniciativas apresentadas acima, em busca de uma estruturação da atividade turística no município, uma das principais políticas de ordenamento do território municipal, aprovado em 2007, o Plano Diretor do Município de Penedo, traz referência explícita ao turismo, o que indica alguma preocupação com o destino dessa atividade no âmbito municipal, contemplado como um mecanismo de controle urbano para o seu desenvolvimento.

No capítulo 3 do Plano Diretor, que aborda a temática do Desenvolvimento Sócio-Econômico, encontram-se alguns objetivos relacionadas ao setor do turismo:

- Estruturar os corredores turísticos e eixos de integração intermunicipais com vistas ao desenvolvimento econômico;
- Promover condições para a abertura de cursos tecnológicos nas áreas de: Turismo; Informática e outros a serem identificados via estudo específico;
- Criar plano turístico-ecológico para a APA da Marituba e de turístico-cultural para o Centro Histórico da cidade de Penedo;

- Criar uma central de apoio ao turista; além de promover toda uma infraestrutura para os turistas de acordo com o número esperado de visitantes a ser estipulado pelo Plano de Turismo Ecológico e Cultural do município de Penedo.

Além disso, no item dos Planos Suplementares e Investimentos Prioritários do Plano Diretor de Penedo, existe a Seção V – Plano de Requalificação da Paisagem do Sítio Histórico Tombado (PRPSHT). Dentre seus parágrafos, encontra-se referência ao objetivo de potencializar os investimentos no patrimônio e turismo cultural, subutilizados, de forma a realizar o potencial turístico cultural, com base na preservação do patrimônio cultural da cidade. Refere-se também a usar esse patrimônio para o desenvolvimento do turismo, gerando mais investimentos e empregos e melhorando a qualidade de vida dos moradores. As seguintes ações são detalhadas no Plano Diretor do município:

- a) definição das áreas de interesse turístico-cultural na cidade e de circuitos de visitação turística, com sinalização específica e padrões de acessibilidade;
- b) detalhamento de incentivos a projetos específicos e melhorias de infraestrutura para essas áreas;
- c) incentivo aos usos que estimulem a permanência do turista na cidade;
- d) criação de programa de divulgação turística;
- e) provisão da Orla Fluvial com equipamentos voltados para o lazer de moradores e turistas, devido ao grande potencial paisagístico cultural e natural.

Ou seja, fica claro que há um item exclusivo no Plano Diretor para o setor turístico de Penedo, o que seria de se esperar em um município tão dotado de aspectos históricos e naturais que podem servir ao turismo, como uma estratégia de desenvolvimento local. Porém, não se constatou nenhuma relação ou busca de integração entre o Plano Municipal do Turismo e o Plano Diretor de Penedo. Os dois foram elaborados na mesma gestão municipal, e no mesmo ano. Em parte um problema dessa natureza pode refletir a falta de entendimento real, por parte do poder público municipal, das implicações da adoção do turismo como política municipal de desenvolvimento, para o planejamento e a gestão pública da atividade.

Quanto à política de regionalização do turismo, atualmente vem ocorrendo uma relativa inserção de Penedo nas políticas de turismo do governo federal. A inserção do município de Penedo nas iniciativas de regionalização da atividade e de sua oferta iniciou com a formatação do Roteiro Caminhos do Imperador. A rota é uma das principais unidades de fomento, tendo como base institucional o Arranjo Produtivo Local (APL) de turismo Caminhos do São Francisco. O referido roteiro integra, além de Penedo, mais 11 municípios alagoanos e três outros municípios de estados vizinhos: Sergipe, Pernambuco e Bahia.

Essa rota ainda não contempla todas as cidades que fazem parte do roteiro. Atualmente, a excursão que se utiliza desse roteiro turístico, dura oito dias e passa por Maceió, Piranhas e também *Penedo*. Nessas cidades, a ida é aproveitada ao máximo, com visitas ao patrimônio histórico e a realização de atividades em contato com a natureza. Entretanto, apesar do grande potencial dessa política, a Secretária de Estado de Turismo de Alagoas, entende que a exploração dessa rota ainda está em seu início, tendo muito o que desenvolver, como atesta o comentário abaixo:

Todos os turistas que participam da rota saem realizados com tanta história banhada pelo Rio São Francisco. O destino tem tudo para ser um dos mais procurados, mas ressalta que não se pode esquecer que a divulgação do destino não completou nem um ano e que por exemplo o destino sol e praia é divulgado há décadas, por isso está consolidado. O destino é como uma criança, uma criança que ainda nem completou seu primeiro ano de vida, mas que está crescendo e promete ser a revelação de roteiro de um estado. É assim que vejo Caminhos do Imperador (ALAGOAS, 2010).

A rota Caminhos do Imperador é adequada para Penedo, não somente pela importância cultural do município, mas também pela proximidade geográfica com os outros municípios da mesma rota, que incorporam elementos da geografia e da história regional, numa tentativa de transformá-los em produtos. Essa é uma característica central do uso da abordagem de APLs para o desenvolvimento do turismo. Ou seja, é uma abordagem de cunho eminentemente territorial.

Como componentes que fazem parte de alguma forma do potencial de competitividade que o mercado promove para os lugares e destinações turísticas, as características sócio-geográficas da região em estudo são utilizadas como base para a exploração dos recursos da região pelo turismo. Essa visão não é apenas da Secretaria de Estado do Turismo, a Secretaria de Estado da Cultura, secretário Osvaldo Viégas, também endossa, como se constata na transcrição “o roteiro reúne cultura e turismo, numa interface sólida. A partir da passagem de Dom Pedro, há 150 anos, trabalhamos na apropriação do patrimônio cultural para promoção do desenvolvimento sustentável”. (VIÉGAS, 2009).

Transparece, assim, a intenção de integrar o município de Penedo em uma rota regionalizada de turismo. Entretanto, uma análise mais detalhada do contexto local revela a inexistência de abordagens e iniciativas práticas que busquem um desenvolvimento integrado da atividade, no âmbito da rota em questão, para além da sua dimensão econômica. Parece que as menções ao patrimônio cultural da região está mais associada ao seu potencial de gerar demanda turística, e menos de contemplar os demais setores locais no desenvolvimento da

atividade. E não haverá desenvolvimento de base local, no sentido amplo do desenvolvimento como um criador de liberdades individuais (SEN, 1999) se todos os segmentos locais não forem beneficiados com a atividade.

Diante das potencialidades da região, e levando-se em consideração a necessidade de integração das diversas partes que compõem ou interagem com a experiência turística, é necessário uma integração sócio-espacial plena da atividade no contexto local. Na maioria das vezes, o turismo ainda tem sido visto como a ‘salvação econômica’ para muitos municípios alagoanos com dificuldades de encontrar outras alternativas de desenvolvimento, como se constata na transcrição que se segue: “É sabido que Penedo tem história, cultura, tradição e isso seria nossa grande indústria de rentabilidade para o povo. Então, o turismo seria a grande saída, grande alternativa de geração de emprego e renda para o município de Penedo”. (Diretora de Planejamento da Secretaria de Cultura e Turismo de Penedo, jul./2010).

Esta visão, que destaca a importância econômica do turismo, é compartilhada pelo representante do comércio no município de Penedo, conforme se verifica na transcrição abaixo:

No carnaval verificamos que a entrada de recursos financeiros são bastante consideráveis. Isso, dinheiro extra, que foi fomentado na economia de Penedo. Se nós tivéssemos uma política melhor definida pra que pudesse ter um incremento melhor, mas eu não tenho dúvida que isso aí poderia ser muito maior. Pode ser então um fomentador de desenvolvimento sim, mas, eu insisto, tem que haver planejamento, tem que haver política de longo prazo e chamar os atores envolvidos. Não é só tu colocar, não, nós vamos fazer isso, fazer aquilo e depois parece que alguém começa a crescer muito e outro vai lá e quer cortar a asa porque já está politicamente [...], já quer ocupar o lugar do prefeito, do vereador, não sei de quem. E infelizmente isso acaba sendo a nossa dificuldade (Representante da Câmara de Diretores Lojistas de Penedo - CDL, mar./2009).

Essa é uma visão reducionista sobre as possibilidades de desenvolvimento com base no turismo. Ao se atrelar uma atividade setorial predominantemente à sua dimensão econômica, podem-se negligenciar os demais componentes que são parte intrínseca do desenvolvimento, como o social, o cultural e o ambiental.

Levando-se em consideração os graves problemas sociais do estado de Alagoas, é necessário pensar o turismo como uma possibilidade para a promoção de um desenvolvimento em sentido amplo, considerando as diversas dimensões constituintes das relações sociais, a cultura, a economia, a política, assim como o espaço na sua plenitude, envolvendo os diversos

atores locais, que de uma forma ou de outra já se encontram inseridos e articulados no interior da formação sócio-espacial local.

Evidentemente, as possibilidades de re-articulação da formação sócio-espacial local com base no turismo, buscando-se criar alternativas palpáveis de desenvolvimento, passam pela esfera produtiva. Essa afirmação é tanto mais verdadeira quanto mais reconhecamos o papel multiplicador do turismo, induzindo ao desenvolvimento de um grande leque de atividades produtivas locais.

Segundo Castells (1983), o elemento “produção” está na base da organização do espaço, pois com base em uma dada atividade produtiva, alteram-se as formas e o uso do solo, levando o espaço a se adequar às necessidades de uma atividade. Intervenções no espaço passam, então, a ser definidas por atividades econômicas, como o turismo, com a instalação de infraestruturas, equipamentos urbanos e serviços necessários à atividade; um conjunto de infraestruturas capazes de dar suporte ao seu desenvolvimento. Portanto, a forma como o poder público de Penedo tem enfrentado as possibilidades de desenvolvimento local, com base no turismo são bastante limitadas, uma vez que negligencia toda uma complexidade intrínseca ao amplo rol de atividades que compõem o turismo.

Nesse sentido, podemos recorrer a Barretto (1996), para que se possam reconhecer as muitas interconexões necessárias, para o desenvolvimento do turismo, levando em consideração unicamente a questão da infraestrutura:

Quando falamos em infraestrutura turística, referimo-nos ao conjunto de bens e serviços que estão à disposição do turista, como parte integrante ou fundamental, ou acessória, do fenômeno turístico. A infraestrutura de um núcleo abrange a infraestrutura de acesso, a infraestrutura básica urbana, os equipamentos e serviços turísticos, os equipamentos e serviços de apoio e os recursos turísticos (BARRETTO, 1996, p. 52).

O exame das condições objetivas de desenvolvimento atual, planejamento e das políticas públicas de turismo do município de Penedo, indica que falta uma abordagem mais ampla, que contemple todos os elementos constituintes da atividade turística. A situação atual de Penedo evidencia a existência de alguma infraestrutura, equipamentos e serviços, que são utilizados para o suporte da atividade turística, a exemplo da sinalização turística de padronização mundial.

Entretanto, apenas esses aspectos não é o suficiente. É condição *sine qua non* que haja uma série de atividades integradas para que o turismo possa se desenvolver adequadamente no município. Sem esse tipo de abordagem, há grandes riscos de o turismo não contribuir significativamente para o desenvolvimento local, frustrando assim as grandes expectativas que têm sido criadas em torno dessa atividade, como uma indutora de desenvolvimento local e regional.

Obviamente, já há alguma exploração da atividade turística em Penedo, através do aproveitamento dos atrativos existentes, principalmente o Carnaval e a Festa de Bom Jesus dos Navegantes, que movimentam o lugar, atraindo milhares de pessoas. Recentemente, surgiram novas pousadas e serviços associados, que são exemplos de firmas ligadas aos bens e serviços que compõem o turismo (SANTOS, 1985)²¹. Assim, parte das transformações espaciais pelas quais Penedo vem passando é resultado da implementação de infraestruturas e equipamentos de apoio a essa atividade.

Por exemplo, o bairro central, uma das áreas em significativo processo de transformação e valorização para as atividades turísticas, vem passando por um processo de reurbanização, especificamente ao longo da orla do rio São Francisco. Esse projeto tem contribuído para uma re-valorização da área, através do melhoramento das residências e da construção de novas edificações.

Essa iniciativa representa uma nova opção de lazer para a população residente, e um fator que pode contribuir para o desenvolvimento do turismo em Penedo, desde que haja mudanças na ação do poder público local, buscando tirar proveito efetivo dos benefícios urbanos que a cidade tem experimentado ultimamente.

Como parte das obras de reestruturação e requalificação da área, o calçamento será recuperado e um grande largo será criado em frente à Avenida Comendador Peixoto. O trânsito também sofrerá mudanças para melhorar a circulação de pedestres (PROGRAMA MONUMENTA, 2010). Uma consequência direta dessas ações é que os pedestres, incluindo os visitantes, poderão desfrutar com mais propriedade do vasto patrimônio histórico-cultural da cidade, um dos pilares de Penedo para a oferta turística.

²¹ Além das firmas, os outros elementos do espaço são os *homens*, as *instituições que* produzem as ordens, normatizações e legitimações; as *infraestruturas*, entendidas como o trabalho humano materializado e geografizado; e *meio ecológico*, os complexos territoriais, que constituem a base física do trabalho humano (SANTOS, 1985).

Para este ano, está prevista também a execução e conclusão de todas as obras remanescentes do Programa Monumenta na cidade. Tratam-se da Casa da Aposentadoria, do Mercado Público, do Pavilhão da Farinha e da Igreja de Nossa Senhora da Corrente, que está sendo contemplada com recursos da Prefeitura, como contrapartida municipal do Programa Monumenta (Figura 15).

Figura 15 – Placa referenciando as parcerias do poder público²²



Fonte: Autora, arquivo pessoal.

A conclusão das obras marcará o encerramento do convênio firmado entre o município e o Ministério da Cultura para implantação do Monumenta, programa que teve como objetivo conceber e executar ações de recuperação e preservação do patrimônio histórico local.

O Programa deixará um saldo muito positivo com a realização de todas as obras previstas no convênio para a restauração do acervo arquitetônico da cidade, incluindo o financiamento a imóveis privados, e a requalificação e revitalização dos seus espaços públicos, como nas obras já realizadas nas Praças Barão de Penedo, Padre Veríssimo, Rui Barbosa e Costa e Silva (Secretário Municipal de Infraestrutura e Obras - 2010).

Caberá ao município, através de articulação com os governos do estado e federal, buscar criar ações de exploração dessas benfeitorias, de tal forma que o turismo se beneficie de tais ações. Ou seja, essas ações significam na prática melhorias infraestruturais que podem ser entendidas também como melhorias para o incentivo ao turismo. Essa ideia é compartilhada pelo poder público municipal, para o qual as transformações urbanas pelas

²² Obra inacabada.

quais Penedo vem passando estariam ligadas ao incremento do setor turístico, sempre visto como uma alternativa de desenvolvimento local, “por conta do turismo, nós estamos hoje com o município em estruturação. Nós temos as ruas com qualidade e limpeza. Nós estamos hoje com uma infraestrutura dentro do município para poder receber os turistas”. (Diretora de Cultura e Turismo, jul./2010).

Em que pese os benefícios que tais obras proporcionarão a Penedo, é necessário frisar que tais melhorias têm como objeto apenas os bairros centrais da cidade. Nos demais bairros e arredores é visível a carência de serviços urbanos, predominando ruas sem pavimentação e sem sistemas de esgoto. Verifica-se, entretanto, que mesmo em relação a um setor específico – o turismo – a cidade não conta com ações abrangentes, que atinjam toda a malha urbana. Ou seja, não há integração nem mesmo em relação à criação de infraestruturas urbanas básicas que, aliás, precisariam ser criadas para os próprios residentes, independentemente do potencial turístico local (YÁZIGI, 1999).

Nesse contexto, pontuamos a importância de se desenvolver um planejamento voltado às ações de ordenamento urbano, como é o caso do através do Plano Diretor²³, que é um instrumento de política urbana por excelência. Quando bem concebido, e implementado de forma adequada, o Plano Diretor pode contribuir muito no sentido de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, assegurando maiores possibilidades de desenvolvimento em sentido amplo, e abrindo novos horizontes para o desenvolvimento local com base no turismo.

Apesar desse instrumento de planejamento urbano, já disponível no município, verifica-se que as políticas de desenvolvimento de Penedo incorporam a concepção capitalista predominante de desenvolvimento, voltado mais para o crescimento econômico e para a modernização da cidade, sem integrar esse crescimento a outras políticas, de cunho social, de tal forma que o desenvolvimento se estenda a todos os setores que compõem uma cidade como Penedo. Como defende Souza (2004), é necessário que o Plano Diretor funcione como instrumento efetivo de ordenamento urbano e que ajude a promover o desenvolvimento local no sentido mais amplo do termo.

²³Somente em maio de 2007 foi aprovado o Plano Diretor, um passo importante no sentido desse implementar políticas que promovam um desenvolvimento urbano, não somente econômico, mas que contemplem os anseios da sociedade.

5.2 Uma agenda de pesquisa para Penedo no âmbito do APL *Caminhos do São Francisco*

As medidas para a implantação da atividade turística em qualquer município devem se pautar, para seu sucesso, em ações planejadas. O crescimento espontâneo da atividade tem tradicionalmente criado muitos problemas socioambientais nas destinações do Nordeste do Brasil (CORIOLANO; VASCONCELOS, 2007). Ao passo que o desenvolvimento do turismo é algo pretendido pelos governos, que deliberam pelo desenvolvimento de ações visando à intensificação do uso turístico dos territórios (CRUZ, 2001), constata-se que as políticas realizadas podem não levar aos resultados esperados, gerando como consequência seu lado perverso, impactos ambientais e descaracterização da cultura local (ARAUJO; MOURA, 2007). Em grande parte esse tipo de problema ocorre porque frequentemente os governos municipais adotam uma postura amadora frente às possibilidades de desenvolvimento com base no turismo.

Nem todos os lugares configuram-se como espaços turísticos, já que existem elementos obrigatório que os lugares precisam ter para realizar seu potencial turístico de forma efetiva. Segundo Bullón (2005), a criação de um espaço turístico está condicionada não apenas à presença dos atrativos turísticos, mas também à existência ou criação de um conjunto de atividades integradas entre si (transportes, hospedagem, alimentação etc.). São em grande parte essas atividades que tornam os espaços propícios ao desenvolvimento do turismo.

No caso de Penedo, constata-se que ainda resta muito a ser feito para que a cidade venha a ter uma demanda razoável de turistas, e para que a atividade possa ser explorada de forma profissional e competente. Na realidade, as políticas de turismo de Penedo constam basicamente de algumas ações previstas no papel, mas sem uma significativa manifestação empírica. Além disso, tem havido uma grande ação indutora dos níveis estadual e federal, sem que o poder público municipal tenha respondido à altura do potencial dessas políticas e da sua base de recursos materiais e imateriais locais.

Por ser um dos territórios de ocupação mais antiga do estado de Alagoas, conforme mostrado anteriormente, Penedo possui um importante patrimônio arquitetônico, visualizado, por exemplo, nas formas do passado cristalizadas no espaço, como os casarios e as igrejas, que guardam parte da história da cidade, que podem representar uma possibilidade de aumento da oferta turística do lugar.

Esse potencial é reconhecido por um dos entrevistados:

Há muitos aspectos ligados à área cultural, patrimônio material e imaterial, igrejas centenárias, que têm uma grande importância histórica no município e no estado, existem os vários grupos culturais, numa grande variedade, alguns com mais de cem anos; a culinária, que também é riquíssima e as festividades religiosas e os atrativos naturais como o rio São Francisco e a várzea da Marituba. Então a gente tem um potencial muito grande [para o turismo] e com uma variedade acima de tudo, o que é um diferencial na região (Empresário de meios de hospedagem de Penedo, Mar./2009).

Essas rugosidades²⁴ espaciais, conforme a terminologia de Santos (1978), são recursos que podem ser aproveitados para o fomento do turismo no município de Penedo. Além do turismo cultural e ecológico, há grande potencial local para o turismo educacional, com grandes possibilidades para incrementar o turismo doméstico.

Outro entrevistado, ao comentar as diferenças existentes entre Penedo e Piaçabuçu, em termos de demanda turística, aponta a fragilidade da política pública como um das razões de Penedo receber menos turistas do que Piaçabuçu, como se verifica na transcrição abaixo:

Hoje nós vemos cidades como, por exemplo, Piaçabuçu, hoje eles conseguem atrair mais turistas de que Penedo. [...] Se nós tivéssemos uma política melhor definida pra que pudesse ter um incremento melhor, eu não tenho dúvida, o numero de turistas poderia ser muito maior [...](Empresário de meios de alimentação de Penedo, jul./2010).

Além dos problemas de política de turismo do município, verifica-se que as ações de incremento à atividade não incentivam a exploração de todo o potencial sócio-geográfico do município. Há grandes possibilidades de exploração, não apenas com base no patrimônio histórico-cultural da cidade de Penedo. Penedo precisaria ser vista não apenas como um lugar turístico, pontual, mas também como uma destinação, que poderia se articular com todo o potencial do seu entorno, incluindo inclusive os municípios limítrofes, e o rico patrimônio natural da região.

Este trabalho oferece evidências da fragilidade da política pública de turismo do município de Penedo. Além de não contar com programas e projetos articulados, de tal forma que possam tirar maior proveito do grande potencial turístico do município, o pouco que existe permanece predominantemente no papel, sem ações empíricas de grande envergadura.

²⁴As rugosidades são as formas espaciais do passado fixadas no espaço (SANTOS, 1978).

Outro problema, talvez a razão da existência do problema mencionado acima, o poder público local tem adotado uma atitude amadora e pontual em relação às políticas de turismo de Penedo. Na verdade, as ações do município voltadas à exploração turística parecem mais reativas às induções externas, por parte do governo do estado e federal, e menos como resultado de alguma atitude proativa. Essa postura limita o potencial de desenvolvimento do turismo no município de Penedo.

Em suma, este estudo gerou evidências irrefutáveis de que as políticas públicas de turismo estão aquém do potencial turístico de Penedo, não apenas como lugar turístico, mas também como uma destinação. Além disso, a iniciativa do poder público em relação à implementação prática do turismo local tem sido fraca e pontual, além de fragmentária.

Por causa desses problemas, o turismo não tem contribuído de forma significativa para o desenvolvimento local. Em grande parte, a reduzida demanda turística de Penedo ocorre de forma espontânea, e pouco como resultado de uma política municipal de turismo.

Levando-se em consideração os problemas associados às políticas públicas de turismo de Penedo, assim como as novas possibilidades que emergiram com o advento do APL *Caminhos do São Francisco*, propõe-se a seguir uma pequena lista de questões para compor uma agenda de pesquisa centrada no território em questão:

- ✓ **Questão 1:** Quais as razões que levaram Penedo a ignorar o limítrofe município de Neópolis na formulação das suas macro-estratégias de desenvolvimento turístico? É importante se conhecer as barreiras à integração intermunicipal na formulação de políticas de desenvolvimento local com base no turismo.
- ✓ **Questão 2:** Que fatores influenciam o desempenho das políticas de turismo locais no município de Penedo? O conhecimento aprofundado das características contextuais locais e da sua influência no desempenho das políticas públicas pode contribuir para o aperfeiçoamento dessas políticas e para o seu fortalecimento no âmbito das ações do APL *Caminhos do São Francisco*.
- ✓ **Questão 3:** Qual o nível de participação dos segmentos sociopolíticos locais na criação e implementação das políticas públicas de turismo em Penedo? As políticas públicas setoriais no Brasil contemporâneo determinam que haja o envolvimento de todos os segmentos sociais potencialmente afetados pelos projetos de desenvolvimento, incluindo políticas de turismo.

- ✓ **Questão 4:** Como tem se comportado a demanda turística no município de Penedo ao longo das duas últimas décadas e quais os fatores intervenientes? A compreensão do comportamento da demanda ao longo do ciclo de evolução de uma destinação turística, identificando os fatores que influenciaram essa demanda, pode ajudar na definição de estratégias de médio e longo prazo para a destinação.
- ✓ **Questão 5:** Qual o conjunto de indicadores de desenvolvimento local com base no turismo mais adequado às características contextuais do município em questão? É necessário o estabelecimento de indicadores adequados de desenvolvimento, de tal forma que se possa medir e analisar adequadamente se o turismo está contribuindo, e de que forma, para o desenvolvimento local.
- ✓ **Questão 6:** Como as organizações públicas, privadas e da sociedade civil organizada vêem as possibilidades de ação do município de Penedo nas atividades do APL *Caminhos do São Francisco*? Essa é uma questão de grande relevância, uma vez que o município pode escolher quais aspectos quer explorar de forma individual e em relação a quais estratégias tem interesse em articular com a lógica coletiva de funcionamento do APL.

Esse conjunto de questões de pesquisa pode ser de grande valia para os fins de desenvolvimento de políticas públicas de turismo de Penedo, assim como para sua articulação com as ações desenhadas no âmbito do APL *Caminhos do São Francisco*. Até anos recentes, imperava uma visão ingênua entre a maior parte dos municípios do Nordeste do Brasil segundo a qual o turismo cresceria independentemente da existência de um esforço razoável no sentido da criação e implementação de políticas públicas, assim como da realização efetiva de ações de planejamento e de gestão.

5.3 Limitações deste estudo

Para a realização deste estudo ocorreram algumas limitações. Dentre elas, a principal foi a falta de estudos anteriores, que pudessem servir de base a este trabalho. Além disso, não havia registro das ações de políticas públicas de turismo no município, como é o caso do Fundo Municipal de Turismo e do Conselho Municipal de Turismo, cujos documentos não foram encontrados nos setores públicos responsáveis. Por isso, foi preciso confiar no relato dos entrevistados e em registros superficiais constantes de documentos de âmbito nacional. Também é de sublinhar o fato de que na transição de gestão, muitos documentos ‘desaparecem’, fazendo com que a localidade fique sem dados e registros que possam servir

para possíveis planejamentos ou até mesmo continuidade de ações. No entanto, estas limitações não constituíram impedimento para validar os resultados do estudo efetuado e as conclusões que se retiraram a partir da análise dos mesmos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- As políticas de turismo do município de Penedo são ainda incipientes. A pequena demanda turística do município é de origem predominantemente espontânea, e se estrutura em torno do rico patrimônio histórico-cultural local. Com o Conselho Municipal de Turismo desativado, restam apenas as provisões indiretas voltadas para o turismo, que constam do Plano Diretor Municipal. Mesmo o Plano Municipal de Turismo, documento que poderia servir para orientar o desenvolvimento do turismo no município, foi apenas parcialmente implementado.

- Apesar das diversas políticas públicas de turismo criadas pelos governos federal e estadual, que oferecem uma base institucional para o desenvolvimento da atividade em nível municipal, o poder público em Penedo, ao longo de diversas administrações, não foi capaz de tirar o devido proveito para o desenvolvimento turístico nesse município. Além das ações desarticuladas e fragmentárias, a maior parte dos projetos iniciados não teve a necessária continuidade. Assim, mesmo a exígua política existente não tem sido implementada de forma consistente.

- Diante da falta de profissionalismo na condução pública das políticas de turismo no município, e considerando as dificuldades que Penedo tem tido no sentido de alavancar o turismo, a atividade ainda não proporcionou qualquer consequência efetiva para o desenvolvimento local. Diante desse contexto, as grandes expectativas que têm sido geradas em relação ao potencial do turismo para gerar desenvolvimento, têm sido frustradas.

Para concluir, fica clara a necessidade de uma política de turismo em Penedo que estabeleça um plano municipal realista e projetos com a capacidade de explorar as amplas potencialidades turísticas do município, diante do rico patrimônio cultural e natural, tanto na sua área urbana quanto no seu entorno, incluindo os municípios limítrofes.

REFERÊNCIAS

ACERENZA, A. **Administração do turismo**: conceituação e organização. Bauru: EDUSP, 2002. v. 1.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Planejamento e do Desenvolvimento Econômico (SEPLANDE); SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS-AL (SEBRAE-AL). **Caracterização do arranjo produtivo**: turismo/território do APL: caminhos do São Francisco. Maceió: 2008.

ALAGOAS. Secretaria de Estado do Turismo (SETUR). **Plano Estadual de Turismo de Alagoas 2005/2015**. Maceió, 2004.

ALBAGLI, S.; BRITO, J. Arranjos produtivos locais: uma nova estratégia de ação para o SEBRAE. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIPLATO, J. E. (Coord.). **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inativos locais**. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2003. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>.

ALMEIDA, M. G. Desafios e possibilidades de planejar o turismo cultural. In: SEABRA, G. (Org.). **Turismo de base local**: identidade cultural e desenvolvimento regional. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2007. p. 151-167.

ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Bontempo, 2003.

ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS EMBRATUR: 2001 a 2007. Disponível em: <www.turismo.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2008.

ARAUJO, L. M. de. Participação sociopolítica no planejamento do turismo. **Turismo: Visão e Ação**, v. 8, n. 1, p. 153-164, 2006.

ARAUJO, L. M. de; MOURA, Flávia de Barros Prado. A expansão do turismo na zona costeira nordestina: crescimento econômico, degradação ambiental e erosão cultural. In: CORIOLANO, L. N. M. T.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). **O turismo e a relação sociedade-natureza**: realidades, conflitos e resistências. Fortaleza: Eduece, 2007. p. 93-114.

ARAUJO, T. B. **As políticas públicas no Brasil**: heranças, tendências e desafios. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ARCHER, B.; COOPER, C. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, W.F. **Turismo global**. São Paulo: SENAC, 1998.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **PRODETUR Nordeste**: metas. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/prodetur>. Acesso em: jul. 2009.

BARBOSA, F. F. O turismo como um fator de desenvolvimento local e/ou regional. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 10, n. 14, p. 107-114, 2005. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/viewFile/15380/8679>. Acesso em:

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

_____. **Planejamento e organização em turismo**. 2. ed. Campinas: Papyrus, 1996. (Coleção Turismo).

_____, BURGOS, R.; FRENKEL, D. **Turismo, políticas públicas e relações internacionais**. Campinas: Papyrus, 2003. (Coleção Turismo).

BARROS, Magno Valença de. **A contribuição da participação sociopolítica para o desenvolvimento do turismo sustentável no município de Maragogi, Alagoas**. 2005. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal de Alagoas, 2005.

BAPTISTA, Isabel. Para uma geografia de proximidade humana. **Revista Hospitalidade**, São Paulo, ano 2, n. 2, p. 11-22, 2. sem. 2005.

BECKER, B. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI: uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 169-182, jul./set. 1991.

BECKER, F. Modelos pedagógicos e modelos epistemológicos. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 19, n.1, p. 89-96. 1994.

BENEVIDES. I. P. **Turismo e PRODETUR**: dimensões e olhares em parceria. Fortaleza: EUFC, 1998.

_____. Uma leitura crítico-interpretativa do planejamento governamental do turismo no Ceará. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 13, 2002, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2002. 1 CD rom.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: SENAC, 1998.

_____. A política do turismo. IN: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi (Org.). **Turismo, como aprender, como ensinar**. São Paulo: Senac, 2001.

_____. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série turismo).

BOULLÓN, R. C. **Os municípios turísticos**. Bauru: EDUSC, 2005.

BRAMWELL, B.; LANE, B. Sustainable tourism: an evolving global approach. **Journal of Sustainable Tourism**, v. 1, n. 1, p. 1-5, 1993.

BRASIL. Decreto nº 946, de 1º de outubro de 1993. Regulamenta a Lei nº 8.623, de 28 de janeiro de 1993, que dispõe sobre a profissão de Guia de Turismo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 4 out. p. 14782, 1993.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT**. Colaboração EMBRATUR. Brasília, DF, 1998.

BRASIL. Ministério da Indústria do Comércio e do Turismo. Instituto Brasileiro de Turismo. **Diretrizes do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, PNMT**. Brasília, DF, 1998. 1999.

BRASIL. Ministério do Esporte e Turismo. **Programa Nacional de Municipalização do Turismo 8 anos: retratos de uma caminhada**. Brasília, DF, 2002.

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

BRASIL. Ministério do Turismo. **O turismo no Brasil: 2007/2010**. Brasília, DF, 2006.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BUARQUE, Sérgio C.; BEZERRA, Lucila. **Projeto de Desenvolvimento Municipal Sustentável: bases referenciais**. Brasília, DF, 1994. (Projeto Áridas).

CALDAS, A. C.; PERIN, T. Mais além dos arranjos produtivos locais: as indicações geográficas protegidas como unidades de desenvolvimento local. **Revista Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 7, n. 11, 2005.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTROGIOVANNI, C. Turismo e ordenação do espaço urbano. In: CASTROGIOVANNI, A. C. (Org.). **Turismo urbano**. São Paulo: Contexto, 2000.

CICOUREL, A. V. T. The integration of distributed knowledge in collaborative medical diagnosis. In: GALEGHER, J.; KRAUT, R.; EGIDO, C. (Ed.). **Intellectual teamwork: social and technological foundations of cooperative work**. Hillsdale: L. Erlbaum Associates, 1990. p. 221-242.

CONSELHO MUNDIAL DE VIAGENS E TURISMO. **Pesquisa e dados estatísticos**. 1996. Disponível em: <<http://www.wttc.org>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

CORIOLOANO, L. N. M. T. O desenvolvimento voltado às condições humanas e o turismo comunitário. In: _____; LIMA, L. C. (Org.). **Turismo comunitário e responsabilidade socioambiental**. Fortaleza: EDUECE, 2003.

_____. Os limites do desenvolvimento e do turismo. In: CORIOLOANO, L. N. M. T. (Org.). **O turismo de inclusão e desenvolvimento local**. Fortaleza: FUMECE, 2003.

CORIOLOANO, L. N. M. T. **Do local ao global: o turismo litorâneo cearense**. 3. ed. Campinas: Papirus, 2002.

_____. A exclusão e a inclusão social e o turismo. **Revista de Turismo y Patrimônio Cultural**, La Laguna, v. 3, n. 2, 2005.

CORIOLOANO, L. N. M. T.; VASCONCELOS, F. P. (Org.). **O turismo e a relação sociedade-natureza: realidades, conflitos e resistências**. Fortaleza: EDUECE, 2007.

CORRÊA, R. L. Corporação, práticas espaciais e gestão do território. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 115-121, jul./set. 1992.

CORRÊA, R. L. O estudo da rede urbana: uma proposição metodológica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v.50, n. 2, 1987.

CRUZ, R. de C. **Introdução à Geografia do Turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003.

CRUZ, R. de C. **Introdução à geografia e turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

_____. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

CUNHA, Linício. **Economia e Política do Turismo**. Portugal: McGraw'Hill, 1997.

DAIN, S. Dilemas do estado diante da nova ordem econômica e social. In: VALLADARES, L. do P.; COELHO, M. P.; REIS, E. P. (Org.). **Governabilidade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

DAVIDOVICH, F. Gestão do território: um tema em questão. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 7-31, jul./set. 1991.

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 1993.

DENZIN, N. K. **Interpretive interactionism**. London: Sage, 1989.

DIAS, R. Gestão local do turismo: competitividade com sustentabilidade. In: DIAS, R.; PIMENTA, M. A. (Org.) **Gestão de hotelaria e turismo**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

_____. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

ENDRES, A. V. Planejamento estatal: do centralizado ao participativo e seus reflexos no planejamento do turismo no Nordeste. **Turismo em Análise**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 66-78, maio, 2002.

FÁVERO, I. M. R. A necessária multidisciplinaridade no planejamento público do turismo. **Turismo: Visão e Ação**, v. 8, n. 1, p. 141-152, 2006.

FERNANDES, I. P.; COELHO, M. F. **Economia do turismo: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FERRAZ, J. A. **Regime jurídico do turismo**. Campinas: Papirus, 1992.

FIORI, J. L. Estados nacionais e políticas públicas. In: _____. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1990.

FISCHER, T. Poderes locais, desenvolvimento e gestão: uma introdução à uma agenda. In: _____ (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da qualidade, 2002. p. 12-32.

GALLERO, A. L. El impacto de la globalización sobre el turismo. In: RODRIGUES, A. B. (Org.). **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 33-38.

GOFFMAN, E. **Estigma**: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4ª ed. Rio de Janeiro, Guanabara, 1988.

GOODE, W. J.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1979.

GUIMARAES NETO, L.; ARAÚJO, T. B. de. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José A.; BAVA, S. C. (Org.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

GUNN, C. A. **Tourism planning**: basics, concepts, cases. 3 ed. Washington,: Taylor & Francis, 1994.

HADDAD, P. R. **Cultura local e associativismo**. BNDES, 2004. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl_texto2.pdf>. Acesso em: 15 dezembro, 2010.

HAGUETTE, T. M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

HALL, C. M. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Contexto, 2001. (Coleção Turismo Contexto).

HAGUETTE, T. M. F. Metodologias qualitativas na Sociologia. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 224p. 1995.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HOLLOWAY, I.; WHEELER, S. **Qualitative research for nurses**. Oxford: Blackwell Science. 1996.

HOUÉE, P. **Las políticas de développement rural**. Paris: Inra, 1997.

KNAFOU, R. Turismo e território: para um enfoque científico do turismo. In: RODRIGUES, A. B. **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001.

KOTLER, P. et al. **Marketing de lugares: como conquistar crescimento de longo prazo na América Latina e no Caribe**. São Paulo: Pretince Hall, 2006.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LOBATO, Fabiana Mendes. **Descentralização de políticas públicas de turismo: a municipalização do turismo no Maranhão**. São Paulo, 2001. P. 236. Dissertação (Mestrado em Ciências da Comunicação) - Departamento de Relações Públicas, Propaganda e Turismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações**, Campo Grande, v.3, n. 5, p. 51-58, set. 2002.

MARTINS, E.; MARTINS, N. S. **Diretrizes e Políticas Territoriais**. Brasília, DF, 2007.

MELO, J. A. M.; SOUZA, M. A. Importância e desempenho da atividade turística na região Nordeste do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 28, n. 1, p. 27-49, 1997.

MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MITCHELL, R. E., **Community integration in ecotourism: a comparative case study of two communities in Peru**". 2001. Thesis (MS in Rural Planning and Development) - University of Guelph, Ontário, 2001.

MORAES, A. C. R. Ordenamento territorial: uma conceituação para o planejamento estratégico. In: BRASIL. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. **Oficina sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial: anais sobre a Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasília,, DF 13-14 de novembro de 2003**. Brasília, DF, 2005.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília, DF: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, J. A. P. de. A variável socioambiental nos processos de planejamento do setor turístico. In: BARBOSA, L. G. M.; ZOUAIN, D. M. (Org.). **Gestão do turismo e hotelaria: experiências públicas e privadas**. São Paulo: Aleph, 2004.

OLIVEIRA, A. P. **Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização**. São Paulo: Atlas, 2000.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE TURISMO. **Introdução ao turismo**. Tradução Dolores Martins Rodriguez Corner. São Paulo: Roca, 2001.

_____. **National and regional tourism planning: methodologies and case studies**. Cornwall (UK): International Thomson Publishing Inc, 1994.

PENEDO. Secretaria de Cultura e Turismo. **Inventário turístico do município de Penedo**. Penedo, AL, 2006.

PENEDO. Secretaria de Cultura e Turismo. **Pesquisa de turismo receptivo do município de Penedo**. Penedo, AL, 2006.

REED, M. I. In praise of duality and dualism: rethinking agency and structure in organizational analysis. **Organization Studies**, v. 18, n. 1, p. 21-42. 1997.

RODRIGUES, A. B. **Turismo e desenvolvimento local**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.

_____. **Turismo e espaço**: rumo a conhecimento interdisciplinar. São Paulo: HUCITEC, 1999.

_____. **Turismo e geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2001.

RUSCHMANN, D. van de M. **Turismo e planejamento sustentável**. Campinas, São Paulo: Papirus, 1997.

SACHS, I. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. Brasília, DF: SEBRAE, 2002.

SANCHO, Amparo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

SANTOS, M. **Espaço e método**. São Paulo: Nobel, 1985.

SANTOS, M. **Metarmofoses do espaço habitado**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

_____. **Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4.ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

_____. **Por uma geografia nova**: da crítica da geografia a uma geografia crítica. São Paulo: Hucitec, 1978.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, S. B. de M. O turismo como instrumento de desenvolvimento e redução da pobreza: uma perspectiva territorial. In: CORIOLANO, L. N. M. T. , LIMA, L. C. (Org.) **Turismo comunitário e responsabilidade socio-ambiental**. Fortaleza: EDUECE, 2003.

SILVEIRA, C. **Government policies and the development and management of tourism destinations: a case study of the Brazilian policies**?. In: INTERNATIONAL LEISURE AND TOURISM SYMPOSIUM, 14,. Barcelona, 2005. **Anais...**: Barcelona, ESADE Centre for TourismManegement, 2005. 2004.

- SILVEIRA, C. D.; PAIXÃO, D. L. D.; COBOS, V. J. Políticas públicas de turismo e a política no Brasil: singularidades e (dê)s continuidade. **Ciência & Opinião**, Curitiba, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <
<http://cienciaeopinio.up.edu.br/arquivos/cienciaeopinio/File/volume4/art7%20Ci%C3%AAncia%20e%20Opini%C3%A3o%20nov06.pdf>>. Acesso em: ago. 2009.
- SOLHA, K. T. Política de turismo: desenvolvimento e implementação. In: RUSCHMANN, D.; SOLHA, K. T. (Org.). **Planejamento turístico**. Barueri: Manole, 2006. cap. 5.
- SOUZA, M. L. Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 3, p. 13-35, jul./dez. 1997.
- _____. Como pode o turismo contribuir para o desenvolvimento local? In: RODRIGUES, A. B. **Turismo e desenvolvimento local**. 3. ed. São Paulo: HUCITEC, 2002.
- _____. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbana. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- _____. **O território**: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. de et al. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- TRIGO, L. G. G. **A sociedade pós-industrial e o profissional de turismo**. 3. ed, Campinas: Papyrus, 1998.
- TRIVINÕS, A. N. S. Marxismo, materialismo dialético e materialismo histórico. In: _____. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 2. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.
- URRY, J. **O olhar do turista**: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. 3. ed. São Paulo: Stúdio Nobel: SESC, 2001.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (WTO). **Tourism highlights**. 2006. Disponível em: www.unwto.org/facts/menu.html. Acesso em: 21 ago. 2007.
- YÁZIGI, E. **Turismo**: uma esperança condicional. São Paulo: Global, 1999.

APÊNDICE

PÊNDICE A

Universidade Federal de Alagoas
 Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente
 Sub-Programa UFAL – Área de Concentração: Desenvolvimento Sustentável
 Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente



ROTEIRO ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Nome:
 Endereço:
 Telefone:
 Local de nascimento:
 Tempo de residência em Penedo:
 Formação:
 Profissão:

1. Faixa etária?

() até 18 anos () de 18 a 30 () de 31 a 40 () de 41 a 50 () de 51 a 65 () mais de 65

(a questão 02 aplica-se apenas aos representantes da sociedade civil organizada)

2. Representa alguma organização da sociedade civil organizada? Qual? (associação/sindicato/comunidade).

3. Breve histórico de sua atuação na sociedade penedense:

4. O que significa Penedo para você?

5. Em sua opinião, Penedo é uma cidade boa para se viver?

6. O que você entende por Turismo?

7. O Sr.(a) considera Penedo uma cidade turística?

() Sim. O que atrai/pode atrair turistas à Penedo? _____

() Não. Por quê? _____

8. Em geral, o Sr.(a) tem observado como o turismo vem ocorrendo em Penedo?

9. O Sr.(a) acha que o modo de vida em Penedo mudou de alguma forma depois da chegada do turismo?

- Sim. Mudou para melhor ou para pior? Comente essa mudança.
 Não. Por que não?

10. O desenvolvimento do Turismo é um fator importante para Penedo? Justifique.

11. O Sr.(a) acha que o turismo pode trazer algum benefício para a comunidade em geral?

- Sim. Qual? _____
 Não.

12. Penedo fez ou faz parte de algum programa ou projeto do governo federal e/ou estadual para o desenvolvimento do turismo?

13. O Sr.(a) acha que o governo municipal incentiva o desenvolvimento do turismo em Penedo?

- Sim. Como? _____
 Não.

14. O Sr(a) percebe a existência de ações de políticas públicas de turismo em Penedo?

- Sim. Quais? _____
 Não.

15. O Sr.(a) costuma participar ou já participou de alguma reunião com o governo municipal para falar sobre o turismo em Penedo?

- Sim Não

16. O Sr.(a) pode contribuir para o desenvolvimento do turismo em Penedo?

- Sim. Como? _____
 Não. Por quê? _____

17. Como se comporta a sociedade penedense? (com relação à participação ou mobilização).

18. O Sr. (a) acha que há alguma coisa que poderia ser melhorada para receber o turista em Penedo?

- Sim. O que poderia ser melhorado? _____
 Não. Por que não? _____

19. O Sr(a) poderia dizer por que o turismo em Penedo não avançou muito?

20. O Sr.(a) poderia citar, na sua visão, quais os fatores que contribuíram e os fatores que dificultaram o desenvolvimento do turismo no município de Penedo?

21. O Sr.(a) acha que o turismo pode trazer algum problema/prejuízo para a comunidade local? _____

E para o ambiente natural? _____

22. Em que época do ano a cidade é mais visitada?

23. Acontecem mudanças no município nos períodos em que os turistas estão presentes?

() Sim. Quais?

() Não.

24. Em sua opinião, quais são os pontos positivos e negativos de Penedo?

25. Como você imagina Penedo daqui vinte anos?

Pesquisador:

Dia: / /