

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

João Itácito de Morais Duda

**POLOS DE TURISMO EM REGIÕES SUBDESENVOLVIDAS: ESTUDO DE CASO  
DO POLO COSTA DOS CORAIS, ALAGOAS**

Maceió  
2013

JOÃO ITÁCITO DE MORAIS DUDA

**POLOS DE TURISMO EM REGIÕES SUBDESENVOLVIDAS: ESTUDO DE CASO  
DO POLO COSTA DOS CORAIS, ALAGOAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Lindemberg Medeiros de Araujo

Maceió  
2013

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecária Responsável: Fabiana Camargo dos Santos**

D844p

Duda, João Itácito de Moraes.

Polos de turismo em regiões subdesenvolvidas : estudo de caso do polo costa dos corais, Alagoas / João Itácito Moraes Duda. – 2013.

132 f. : il.

Orientador: Lindemberg Medeiros de Araujo.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo : Dinâmicas do Espaço Habitado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Maceió, 2013.

Bibliografia: f. 119-132.

1. Alagoas – Turismo. 2. Polos de crescimento – Teoria.  
3. Desenvolvimento regional. 4. Desenvolvimento turístico regional. 5. Turismo e dinâmica espacial. I. Título.

CDU: 711.455:711.585

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

**João Itácito de Moraes Duda**

**POLOS DE TURISMO EM REGIÕES SUBDESENVOLVIDAS:  
ESTUDO DE CASO DO POLO COSTA DOS CORAIS,  
ALAGOAS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas como requisito final para a obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

**APROVADA em:** 09 / 08 / 2013

BANCA EXAMINADORA



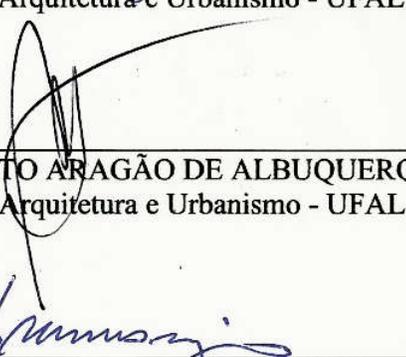
---

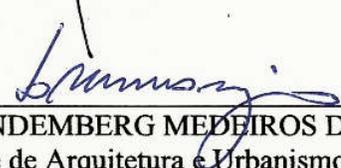
Prof. Dr. NILSON CORTEZ CROCIA DE BARROS  
Departamento de Ciências Geográficas - UFPE



---

Prof.ª. Dra. MARIA EMÍLIA DE GUSMÃO COUTO  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL

  
Prof. Dr. AUGUSTO ARAGÃO DE ALBUQUERQUE  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL

  
Prof. Dr. LINDEMBERG MEDEIROS DE ARAUJO  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UFAL

Ao pequeno João Ícaro.

## AGRADECIMENTOS

A Deus;

Ao professor e amigo Lindemberg Medeiros de Araujo, orientador deste trabalho, que muito me ajudou, tanto profissionalmente como psicologicamente, na realização deste trabalho;

Aos professores do Mestrado, pelo acolhimento, boas aulas, apoio, assim como pelo crescimento e desenvolvimento do PPGAU-FAU-UFAL;

Aos funcionários da Secretaria de Turismo de Alagoas, os quais gentilmente cederam informações e documentos importantes ao estudo;

À CAPES pelo apoio financeiro, fundamental ao desenvolvimento da pesquisa;

À Larisse Feitosa por ter sido sempre prestativa em relação aos assuntos administrativos do DEHA;

Ao meu irmão Ítalo Duda pelas contribuições referentes à gramática do texto.

À minha família, em especial meus pais Ivaneide Silva e João Duda (*in memoriam*), e meus irmãos Ingrid e Ítalo Duda;

À Deborah Arruda pelo apoio em toda a minha vida acadêmica, por promover momentos de felicidade e me dar suporte nos períodos difíceis;

Aos amigos de turma do DEHA, em especial Leonardo Fireman, pela amizade, apoio e partilha dos assuntos do mestrado.

Devemos nos preparar para estabelecer  
os alicerces de um espaço  
verdadeiramente humano.

Milton Santos

## RESUMO

Este estudo tem como objetivo examinar até que ponto a Teoria dos Polos de Crescimento, uma vez adaptada ao turismo, é adequada para regiões subdesenvolvidas. A política brasileira de polos turísticos, que faz parte da estratégia de regionalização do turismo, foi criada com base na Teoria dos Polos de Crescimento e operacionalizada através da descentralização do planejamento e da gestão do turismo, com os estados sendo chamados a desempenhar um papel central na sua implementação. Essa política tem como pressuposto que o turismo pode contribuir para o desenvolvimento de regiões específicas, a partir da influência de polos turísticos dinâmicos, os Destinos Indutores. Para tanto, o governo preconiza a criação de infraestrutura básica nos polos de turismo para atrair investimentos privados, desenvolver as instituições públicas ligadas direta ou indiretamente ao turismo e contribuir para o crescimento econômico, a criação de postos de trabalho, a melhoria da renda e a ampliação dos serviços urbanos nas regiões alvo. Entretanto, países ou regiões subdesenvolvidas como o Brasil tendem a enfrentar grandes dificuldades na implementação de políticas públicas desse tipo. Fatores tais como instabilidades políticas e econômicas, fragilidades institucionais, deficiências na infraestrutura básica e serviços públicos, assim como a falta de interesse na atividade turística por parte de alguns gestores da administração pública podem constituir grandes obstáculos à regionalização do turismo com base em polos de turismo, nos moldes previstos pela Teoria dos Polos de Crescimento. O estudo envolveu os 11 municípios da zona costeira norte alagoana que formam o Polo de Turismo Costa dos Corais. Portanto, adotou-se uma estratégia de estudo de caso, usando como principal procedimento metodológico a pesquisa documental e entrevistas abertas realizadas com técnicos da Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (Setur-AL). Os dados da pesquisa são analisados de forma qualitativa. O estudo conclui que Alagoas tem tido dificuldades em relação ao planejamento e implementação do Polo Costa dos Corais devido a problemas político-administrativos, econômicos e socioculturais, o que permite se sugerir que regiões ou estados com tais características podem não reunir as condições necessárias para o planejamento e implementação efetiva de polos de turismo, nos moldes fomentados pelo Ministério do Turismo.

**Palavras-chave:** Turismo. Polos de crescimento. Desenvolvimento regional. Regiões subdesenvolvidas

## ABSTRACT

This study examines the extent to which the Theory of Growth Poles, once adapted to tourism, is appropriate to underdeveloped regions. Brazil's tourism poles policy, which is part of the country's strategy of tourism regionalization, was created based on the Theory of Growth Poles. The policy is implemented through decentralization of tourism planning and management, with states being called to play a central role in the implementation of the policy. This policy was crafted under the assumption that tourism can help the development of poor regions, based on the influence of preexisting dynamic tourist centers, the so-called "Destinos Indutores" (Tourism-Attractor Destinations). To this effect, the federal government encourages the creation of basic infrastructure in the tourism poles in order to attract private investments, the development of public institutions direct and indirectly linked to tourism, economic growth, the creation of jobs, income improvements, and delivery of more urban services in the target regions. However, underdeveloped regions or countries like Brazil tend to face difficulties to deliver such public policies. Factors such as economic e politic instabilities, institutional weaknesses, deficiencies in basic infrastructure and public services, in addition to a lack of interest on the part of officials of public administration bodies, may represent stumbling-blocks to the regionalization of tourism, based on the Theory of Growth Poles. This study encompassed 11 municipalities of the North coastal zone of the Alagoas state which form the Polo de Turismo Costa dos Corais (Costa dos Corais Tourism Pole). So, the study adopted a case study approach whose main data-collection instruments were documental analysis and open interviews with public officials of the Alagoas's State Secretary of Tourism (Setur-AL). Data were analyzed in a qualitative way. Conclusions indicate that the state of Alagoas has faced difficulties regarding both the planning and implementation of the Polo de Turismo Costa dos Corais due to politico-administrative, economic and socio-cultural problems, based on which the suggestion is advanced here according to which states or regions with similar contextual characteristics may not have all the necessary pre-requisites to effectively plan and implement tourism development poles, at least not of the type that is fomented by Brazil's Ministry of Tourism.

**Key words:** Tourism. Growth poles. Regional development. Underdeveloped regions

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Polo de Turismo Costa dos Corais. ....	19
Figura 2– Subzonas de desenvolvimento turístico no Polo Costa dos Corais .....	20
Figura 3 - Cronologia da criação dos municípios do litoral norte de Alagoas, com destaque para os pertencentes ao Polo de Turismo Costa dos Corais.....	23
Figura 4 - Estrutura de coordenação da gestão descentralizada do turismo no Brasil .....	38
Figura 5 - Organograma da Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (Setur-AL).....	40
Figura 6 - Polos de Turismo (Prodetur/NE II) .....	93
Figura 7 - Etapas da Política de Polos Turísticos do Prodetur/NE II .....	107

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Descrição das funções dos órgãos que compõe o sistema nacional de gestão do turismo .....	38
Quadro 2 - Superintendências da Setur-AL e suas funções .....	40
Quadro 3 - Ações para o desenvolvimento turístico no Estado de Alagoas idealizadas pelo Governo Federal .....	41
Quadro 4 - Principais ações do poder público federal para o fomento do turismo no Brasil, no período 1937-2010.....	61
Quadro 5 - Classificação das infraestruturas ligadas ao turismo.....	66
Quadro 6 - Modalidade de Turismo/Infraestrutura.....	67
Quadro 7 – Características do modelo de polos e do territorialista e endógeno .....	84
Quadro 8 - Mudanças políticas ocorridas entre o Prodetur/NE I e o Prodetur/NE II.....	91
Quadro 9 - Grau de implementação do PDTIS Costa dos Corais de 2002 .....	97

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Polo Costa dos Corais: área, população, PIB e quantidade de leitos .....	22
Tabela 2- Polo Costa dos Corais: quantidade de leitos e empregos diretos gerados pelo turismo em 2002 e 2010.....	102
Tabela 3- Polo Costa dos Corais: abrangência do abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2002 e 2010 .....	104
Tabela 4- Polo Costa dos Corais: estabelecimentos de saúde por habitantes em 2000 e 2010 .....	104
Tabela 5- Nordeste: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (1991/2000) .....	108
Tabela 6 - Total de projetos em andamento e concluídos da Política de Polos Turísticos no Nordeste (2000-2012) .....	113

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APA	Área de Proteção Ambiental
APL	Arranjos Produtivos Locais
BID	Banco Interamericano do Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
COBEL	Companhia Beneficiadora de Lixo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMTURMA	Empresa Municipal de Turismo e Maceió
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMA-AL	Instituto do Meio Ambiente de Alagoas
INVTUR	Inventariação Turística
IGDEMA	Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente
LTTD	Laboratório de Território, Turismo e Desenvolvimento
MTUR	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial de Turismo
PCD	Projeto Costa Dourada
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Política Nacional de Turismo
PRODETUR	Programa de Ações para o Desenvolvimento do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PTCC	Polo de Turismo Costa dos Corais

SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Maceió
SEMTUR	Secretaria Municipal de Turismo de Maceió
SETUR-AL	Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas
SIG	Sistema Geográfico de Informações
SLUM	Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió
SMCCU	Superintendência Municipal de Controle do Convívio Urbano
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
UEE	Unidade Executora Estadual
UCN	Unidade de Conservação da Natureza
UFAL	Universidade Federal de Alagoas
WTTC	World Travel & Tourism Council

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO DO POLO COSTA DOS CORAIS .....</b>	<b>18</b>
2.1	Contextualização geral do Polo de Turismo Costa dos Corais .....	19
2.2	Formação socioespacial do Polo de Turismo Costa dos Corais .....	23
2.3	Infraestrutura do Polo de Turismo Costa dos Corais .....	27
2.4	Antecedentes do Polo de Turismo Costa dos Corais .....	32
2.5	Estrutura organizacional e ações de planejamento no Polo de Turismo Costa dos Corais .....	36
<b>3</b>	<b>TURISMO, DINÂMICA ESPACIAL E CRESCIMENTO POLARIZADO .....</b>	<b>45</b>
3.1	Turismo e (re)organização do espaço .....	45
3.2	A ação do mercado turístico.....	52
3.3	Função das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo .....	59
3.4	Papel da tecnologia e das infraestruturas no desenvolvimento turístico regional	64
<b>4</b>	<b>TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO E O PAPEL DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL POLARIZADO .....</b>	<b>69</b>
4.1	Origem e contextualização da Teoria dos Polos de Crescimento.....	70
4.2	Teoria dos Polos de Crescimento aplicada ao turismo.....	79
4.3	Política federal de polos turísticos no Brasil.....	86
<b>5</b>	<b>VALIDADE DA POLÍTICA DE POLOS TURÍSTICOS PARA A REGIÃO DO POLO DE TURISMO COSTA DOS CORAIS .....</b>	<b>95</b>
5.1	Implementação do Polo de Turismo Costa dos Corais.....	96
5.2	Contexto social, político e econômico em Alagoas e seu impacto sobre a Política de Polos Turísticos.....	106
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>114</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>118</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O turismo se tornou uma das atividades socioeconômicas mais importantes do mundo contemporâneo. A percepção sobre o seu potencial para gerar crescimento da economia e desenvolvimento social tem levado o governo de muitos países, nos níveis local, regional e nacional, a investir nessa atividade. Este é o caso do Brasil, onde o Governo Federal vem desenvolvendo políticas públicas de fomento ao turismo há quase cinco décadas, buscando envolver os governos estaduais e municipais na implementação dessas políticas.

O principal objetivo do governo, conforme consta em diversos documentos da política pública do setor, é usar o turismo como uma alternativa para equilibrar o crescimento econômico e o desenvolvimento social entre as regiões do Brasil. A região Nordeste, por exemplo, tem recebido uma atenção especial no quadro das políticas públicas federais de turismo. Essa região apresenta baixos índices de desenvolvimento socioeconômico se comparados às regiões mais desenvolvidas do País e é detentora de rico patrimônio natural costeiro, o que favorece o desenvolvimento do chamado “turismo de sol e mar”. Essa modalidade de turismo tem sido explorada em diversos países como uma alternativa à dinamização econômica, tanto em países desenvolvidos como nos países subdesenvolvidos.

A partir da década de 1980, a zona costeira do Nordeste brasileiro se tornou alvo de dois programas federais de fomento ao turismo em escala regional. Em um primeiro momento, foi criada a Política de Megaempreendimentos, também chamada de Megaprojetos Hoteleiros, e no segundo momento foi idealizado o Programa de Ações para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE). O primeiro programa visava atrair investimentos turísticos, sobretudo da rede hoteleira. No entanto, tais investimentos são geralmente atraídos por regiões que apresentam, além de atrativos turísticos, áreas com potencial para a expansão dos investimentos iniciais, na forma de diversos tipos de infraestruturas, uma característica que faltava – e ainda falta – a muitos municípios da região Nordeste. Tendo inicialmente o objetivo de resolver tais carências, surge então o Prodetur/NE.

Com o Prodetur/NE, o governo conseguiu alcançar parte das metas estabelecidas. Como os problemas de infraestrutura na região eram – e ainda são – muito abrangentes, o Governo Federal deu continuidade ao programa em questão até o presente, encontrando-se o Prodetur atualmente em sua terceira fase, tendo sido ampliado para todo o território nacional. A maior parte das ações da primeira versão do programa (Prodetur/NE I) foi direcionada principalmente à construção e reforma de aeroportos e de rodovias e marginalmente ao desenvolvimento institucional dos estados e municípios. Nas regiões onde houve o aporte de

recursos financeiros significativos e a construção de infraestruturas básicas, o Prodetur/NE contribuiu efetivamente para o crescimento do turismo.

Em meados da década de 2000, o Prodetur/NE inicia sua segunda fase (Prodetur/NE II), em um contexto de planejamento diferenciado da primeira fase do referido programa. As experiências obtidas com a fase inicial (período entre 1994 a 2000) fizeram com que fossem identificados novos objetivos e parâmetros para execução da segunda etapa. Por exemplo, além dos objetivos de implantar infraestruturas, identificou-se a necessidade de fortalecimento institucional dos estados e municípios, para que eles pudessem dar uma resposta mais efetiva ao programa, além de se buscar fomentar um turismo mais responsável em termos econômicos, culturais e socioambientais. Buscou-se também envolver mais a população local no planejamento do turismo, apresentando características teoricamente relacionadas à noção do planejamento turístico sustentável.

O Prodetur/NE II traz em sua base uma das mais importantes políticas públicas de turismo para o desenvolvimento do Nordeste: a Política de Polos Turísticos. Essa política tem como objetivo central disseminar regionalmente o desenvolvimento do turismo, inserindo municípios pouco consolidados turisticamente no grupo de destinos nacional e internacionalmente conhecidos. A Política de Polos trabalha com a ideia de que as cidades mais consolidadas turisticamente, e com infraestruturas e serviços mais desenvolvidos, a exemplo das capitais nordestinas, podem influenciar a propagação das atividades turísticas para suas respectivas regiões de entorno. Devido a seu potencial para influenciar o desenvolvimento turístico nas regiões onde se localizam, essas cidades foram denominadas pelo Ministério do Turismo (MTur) de Destinos Indutores.

A literatura indica que a Política de Polos Turísticos foi inspirada na Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux. A Teoria dos Polos foi desenvolvida na Europa em meados do século passado, através da observação dos efeitos no crescimento econômico e no desenvolvimento desencadeados por grandes indústrias em países desenvolvidos, como França e Alemanha. Segundo essa teoria, o crescimento econômico surge em certos pontos do território – polos econômicos dinâmicos – e, a partir desses pontos, se propaga pelo espaço circundante, com base, principalmente, nas infraestruturas presentes na região. Esses pontos são formados por indústrias de grande porte, chamadas de indústria motrizes. São essas indústrias que teriam o papel de difundir espacialmente o crescimento e o desenvolvimento. No caso do turismo, os destinos consolidados – Destinos Indutores – podem exercer o papel de polos dinâmicos, influenciando o crescimento do turismo nos municípios geograficamente próximos.

A Teoria dos Polos se configurou, após aperfeiçoamentos, como uma técnica desenvolvimentista adotada em diversos países. No Brasil, por exemplo, a Teoria dos Polos foi utilizada na década de 1960. O uso da atividade turística como indústria motriz acontece apenas a partir da década de 1990, intensificando-se nos anos 2000, com a criação da Política de Polos Turísticos. Evidentemente, essa teoria necessitou sofrer adaptações para ser aplicada à atividade turística, principalmente devido ao fato do turismo ser composto, em grande parte, pelo setor dos serviços. Essa adaptação também se configurou com a incorporação de novos paradigmas de planejamento, dos quais o principal é a inclusão da participação no planejamento e na gestão dos polos turísticos.

Contudo, países ou regiões subdesenvolvidas, como é o caso da região Nordeste do Brasil, podem enfrentar grandes dificuldades na implementação de políticas públicas de desenvolvimento turístico, nos moldes preconizados pela política de regionalização turística fomentada pelo MTur. Fatores como instabilidades política e econômica, fragilidades institucionais, graves deficiências na infraestrutura básica e nos serviços públicos, e a aparente falta de interesse por parte de alguns gestores da administração pública no desenvolvimento das atividades turísticas podem constituir grandes obstáculos à plena implementação de regiões de desenvolvimento turístico, os chamados polos de turismo, por razões que serão analisadas neste trabalho, com base no estado de Alagoas.

O estado de Alagoas, assim como, em maior ou menor grau, os demais estados nordestinos, enfrenta diversos dos problemas contextuais identificados no parágrafo anterior. Portanto, apresenta uma realidade muito diversa do contexto com base no qual a Teoria dos Polos de Crescimento foi formulada. Como resultado da implementação da Política de Polos Turísticos em Alagoas, o governo de estado adotou como recorte espacial o litoral norte do estado, região com reconhecido potencial turístico, para criar o primeiro polo de turismo do estado: o Polo de Turismo Costa dos Corais (PTCC). Nesse contexto, este estudo tem como objetivo examinar, com base no caso do PTCC, até que ponto a Teoria dos Polos de Crescimento, uma vez adaptada ao turismo, é adequada para o fomento do desenvolvimento turístico regional em regiões subdesenvolvidas.

A pesquisa foi delineada em um estudo de caso, que envolve 11 municípios da zona costeira alagoana, que formam o PTCC. O principal procedimento de coleta de dados utilizado foi a análise de documentos, que foi realizada na Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (Setur-AL). Foram analisados principalmente os seguintes documentos: Plano Estadual de Turismo para o período de 2005 a 2015, Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits), de 2002 e 2010, Plano de Ação Imediata de 2004, Plano de

Infraestrutura para o Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Turismo de Alagoas de 2009, além de relatórios oficiais do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), instituição financeira que repassa os recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), para a implementação do Prodetur/NE.

Dentre os documentos, destacam-se os dois Pdits (2002 e 2010). O Pdits, dentre outras informações, inclui o diagnóstico geral e turístico do Polo de Turismo Costa dos Corais, assim como identifica os projetos de infraestrutura, desenvolvimento institucional e ambiental planejados para a região polarizada. Os dados do Pdits são os mais recentes e completos sobre o turismo na área de estudo, uma região com uma significativa escassez de informações sobre o tema aqui abordado. Nesse sentido, além de ser um instrumento de desenvolvimento turístico exigido pelo Mtur, o Pdits preenche uma lacuna para o estudo do turismo na região em questão.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo apresenta uma contextualização geral do PTCC. O segundo capítulo discute as dinâmicas espaciais resultantes da difusão do turismo, com ênfase no crescimento polarizado e nos objetivos identificados para a Política de Polos. O terceiro capítulo discute a origem da Teoria dos Polos de Crescimento e o papel do turismo como indutor do desenvolvimento turístico polarizado. Por fim, o quarto capítulo discute a validade da política de polos de turismo para regiões subdesenvolvidas, com base no exame do Polo Costa dos Corais, cujo recorte espacial tem sido alvo de políticas de regionalização do turismo há mais de 20 anos.

## 2 ORIGEM E CONTEXTUALIZAÇÃO DA REGIÃO DO POLO COSTA DOS CORAIS

A região formada pelo Polo de Turismo Costa dos Corais (PTCC) concentra a maior parte da demanda turística do Estado de Alagoas. Contudo, essa demanda turística não se distribui de forma equilibrada por todos os municípios que integram essa região. Por exemplo, juntos, os municípios de Maceió e Maragogi, detêm 88,9% dos leitos turísticos disponíveis na região. Por isso, tem havido esforços públicos, por parte do Governo Federal, para promover uma relativa homogeneização da atividade turística no interior do PTCC. Como foi mencionado na Introdução deste trabalho, as políticas federais que orientam tais esforços foram influenciadas pela Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux (1967). Foi como base nessa teoria que foram criados os polos de turismo da região Nordeste do Brasil (CORIOLANO, 2006; SILVA, 2004; CRUZ, 2002). A Teoria dos Polos de Crescimento será discutida em detalhe no capítulo 3.

A criação dos polos de turismo pelo governo brasileiro faz parte da política de regionalização<sup>1</sup> turística do Ministério do Turismo (MTur), com base na qual se busca criar corredores turísticos que possam ser competitivos no mercado internacional. Por exemplo, busca-se estruturar dentro de cada polo de turismo roteiros turísticos que são planejados para integrar diversos municípios, principalmente ao longo do litoral. O pressuposto é que, ao atuarem de forma conjunta, esses municípios sejam competitivos frente a outras regiões (ALVES et al., 2012). Como parte dessa política, um dos objetivos centrais dessa política pública é expandir o desenvolvimento do turismo para um número maior de municípios localizados no interior de cada polo de turismo e, assim, reduzir as assimetrias regionais existentes através dos impactos socioeconômicos positivos provenientes das atividades turísticas (CORIOLANO, 2006; 2009).

Com o objetivo de apresentar em detalhes essa região turística, este capítulo faz uma caracterização do PTCC, discute os antecedentes do surgimento desse polo e o situa no interior da base institucional para o seu desenvolvimento.

---

<sup>1</sup> O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) no Brasil foi criado em 2004 e tem como objetivo geral expandir o desenvolvimento do turismo para além dos destinos consolidados, notadamente as capitais dos Estados, fazendo com que destinos com potencial turístico possam ter com a atividade turística uma oportunidade ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social.

## 2.1 Contextualização geral do Polo de Turismo Costa dos Corais

O Polo de Turismo Costa dos Corais (PTCC) é formado por 11 municípios da zona costeira Norte do estado de Alagoas<sup>2</sup>. O polo envolve os municípios de Maceió, Paripueira, Barra de Santo Antônio, São Luís do Quitunde, Matriz de Camaragibe, Passo de Camaragibe, São Miguel dos Milagres, Porto Calvo, Porto de Pedras, Japaratinga e Maragogi (Figura 1), dos quais oito pertencem à Microrregião do Litoral Norte Alagoano e três fazem parte da Microrregião da Mata Alagoana. O Polo possui uma área territorial de 2.160,17 km<sup>2</sup>, o que representa 7,77% do território de Alagoas.

Figura 1 - Polo de Turismo Costa dos Corais



Fonte: BNB (2005d).

O Polo Costa dos Corais recebe o mesmo nome de uma importante Área de Proteção Ambiental (APA) federal presente na região, a APA Costa dos Corais, cujo objetivo principal é garantir a conservação dos ambientes ecologicamente importantes da região, principalmente recifes coralígenos, praias e manguezais. Busca-se, também, compatibilizar a conservação desses ecossistemas com o desenvolvimento das atividades humanas, principalmente o turismo. Essa Unidade de Conservação da Natureza (UCN) foi criada por um Decreto Federal, de 23 de outubro de 1997. Sua área abrange partes dos estados de Alagoas e Pernambuco, numa extensão linear ao longo do litoral de aproximadamente 150 km, que vai da foz do rio

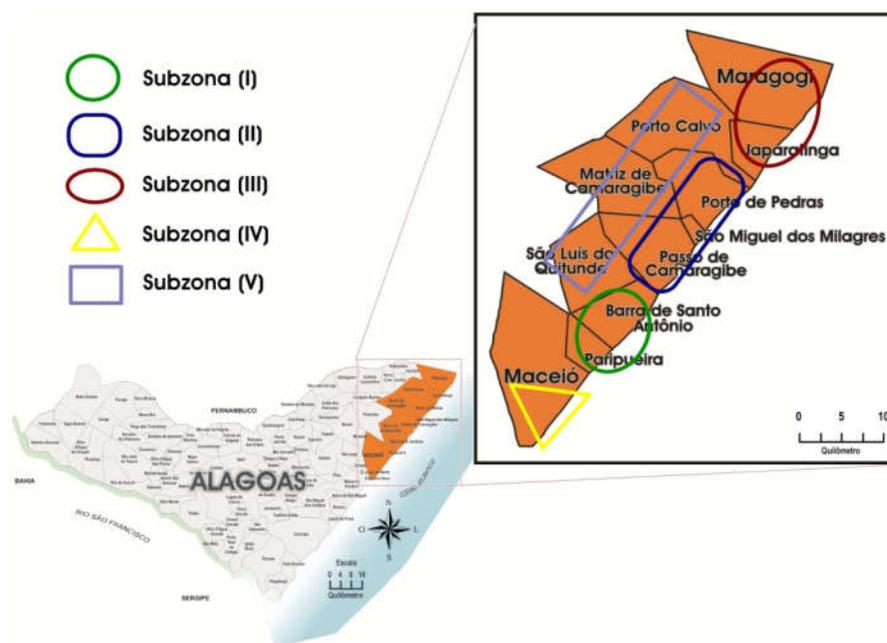
<sup>2</sup> Na realidade, trata-se da porção Nordeste do estado de Alagoas. Contudo, uma vez que convencionalmente a região é denominada de "Litoral Norte" assim será nomeada neste trabalho.

Meirim, em Maceió (Alagoas), à foz do rio Formoso, município de Rio Formoso (Pernambuco).

Os limites oceânicos da APA Costa dos Corais adentram 33.358,32 m no mar, e seguem em linha paralela à praia, ao longo do trecho mencionado acima. (PORTAL COSTA DOS CORAIS, Acesso em 20/04/2012). Como se depreende da delimitação da APA Costa dos Corais, essa área está quase integralmente localizada em ambiente marinho. A proteção ao ambiente marinho da região é essencial para o turismo, pois os ambientes recifais desempenham papel central na atratividade turística da região, tanto em Alagoas como em Pernambuco.

Na parte continental, as atividades turísticas se distribuem de forma desigual no interior do PTCC. A figura 2, que forma parte dos estudos que foram encomendados pelo Governo do Estado de Alagoas (ALAGOAS, 2010) para o planejamento do turismo na região, mostra cinco subzonas com características diferentes entre si, no que diz respeito ao nível de desenvolvimento turístico.

**Figura 2– Subzonas de desenvolvimento turístico no Polo Costa dos Corais**



Fonte: Alagoas (2010, p. 43).

(I) **Trecho de veraneio e *day use*** – Este trecho apresenta baixo grau de evolução do ponto de vista de investimentos específicos no setor turístico. Apesar da consolidação de pontos de apoio, ainda predominam marcas de ocupação urbana desordenada, nos municípios de Paripueira e Barra de Santo Antônio.

(II) **Trecho com turismo em desenvolvimento** – Obedecendo a uma evolução natural à vocação turística desta subzona, há hoje a predominância de pousadas de

charme e empreendimentos de baixa escala e alto valor agregado. Praticamente 100% da mão-de-obra é local, e há um esforço conjunto dos empresários em preservar as características estéticas, ambientais e sociais do que foi denominado “Rota Ecológica”, trecho de litoral com aproximadamente 22 km que se estende da foz do rio Camaragibe à foz do rio Manguaba.

(III) **Trecho com turismo em consolidação** – Maragogi é hoje um dos 65 destinos indutores do turismo, conforme definição do MTur. Possui a atividade turística em consolidação com diversos equipamentos, que incluem pousadas, hotéis de médio porte e *resorts* além de variedade nos pontos de apoio e serviços em geral.

(IV) **Trecho com turismo consolidado** – Maceió, destino turístico de Alagoas consolidado nacional e internacionalmente, também faz parte do programa dos destinos indutores do Ministério do Turismo. É o trecho onde se localiza a capital do estado, apresentando uma ampla infraestrutura turística. É o principal núcleo receptor de turistas do estado de Alagoas.

(V) **Trecho com municípios fora da área litorânea** – Os municípios de São Luiz do Quitunde, Matriz de Camaragibe e Porto Calvo encontram-se fora da área litorânea e, apesar de possuir um vasto potencial cultural, estão num processo incipiente de desenvolvimento da atividade turística (adaptado de ALAGOAS, 2010, p. 43-44).

Além da concentração espacial da atividade turística nas destinações Maceió e Maragogi, há uma predominância do chamado “turismo de sol e mar” (BRASIL, 2010b) no polo em questão (ALAGOAS, 2010). Apesar do rico patrimônio cultural da região, não tem havido esforços voltados à diversificação da oferta turística regional, o que poderia ser feito com base no turismo cultural. O Governo do Estado ainda prioriza o “turismo de sol e mar”, o que limita o tempo de permanência do turista na região. Desse modo, não basta uma região ser dotada de potencial para o desenvolvimento turístico, pois para que o patrimônio natural e cultural seja transformado em atrativo turístico, são necessários serviços e infraestruturas que permitam a chegada e a permanência de turistas na região de maneira adequada (GUNN, 1994), realidade que não se aplica a muitos lugares em Alagoas, incluindo lugares localizados na área de abrangência do PTCC. Por exemplo, há o legado histórico em torno da figura de Calabar, tendo como referência geográfica a cidade de Porto Calvo. Além disso, as matas e o litoral norte de Alagoas foram palco da Cabanada (LINDOSO, 1983; ALMEIDA, 2005). São dois exemplos claros de potenciais atrativos turísticos no PTCC que não são aproveitados para este fim.

A tabela 1 reúne informações chave a respeito dos municípios que formam o PTCC, a saber: área territorial, população, Produto Interno Bruto (PIB) e a oferta de leitos. Evidencia-se uma alta contribuição percentual do setor de serviços para a economia da região e uma concentração de infraestrutura de hospedagem nas duas principais destinações turísticas do Estado: Maceió e Maragogi. Esses municípios detêm, respectivamente, 71,2% e 17,7% do total dos meios de hospedagem da região do PTCC, o que justifica o Ministério do Turismo (MTur) tê-los escolhido como os Destinos Indutores do desenvolvimento turístico do estado

de Alagoas, assim definidos por um estudo encomendado pelo Governo Federal, com foco no conceito de competitividade dos lugares turísticos (BARBOSA, 2008). O objetivo do mencionado estudo foi identificar em todo o país destinos turísticos que tinham emergido independentemente das políticas públicas, e que teriam a capacidade de influenciar a desenvolvimento e expansão do turismo nos municípios localizados no entorno imediato, daí o nome Destinos Indutores. O estudo identificou 65 destinos indutores do turismo no Brasil.

**Tabela 1 - Polo Costa dos Corais: área, população, PIB e quantidade de leitos**

Município	Área (km <sup>2</sup> )	População*	PIB**	PIB (Serviços)	Quantidade de leitos***
Maceió	503,069	932.748	R\$ 10,2 bilhões	68%	10130
Paripueira	92,972	11.347	R\$ 44,1 milhões	65%	132
Barra de Santo Antônio	14,230	138.433	R\$ 53,2 milhões	70%	152
São Luís do Quitunde	397,173	32.412	R\$ 179,6 milhões	49%	32
Matriz de Camaragibe	219,990	23.785	R\$ 102,1 milhões	62%	0
Passo de Camaragibe	244,472	14.763	R\$ 59,7 milhões	61%	98
São Miguel dos Milagres	76,744	7.163	R\$ 29,7 milhões	68%	319
Porto Calvo	307,914	25.708	R\$ 131 milhões	60%	0
Porto de Pedras	257,655	8.429	R\$ 37,2 milhões	69%	110
Japaratinga	85,948	7.754	R\$ 30,5 milhões	70%	732
Maragogi	334	28.749	R\$ 115 milhões	66%	2517

Fonte: \* IBGE (2010).

\*\* IGBE (2009).

\*\*\* Dados coletados pela Setur-AL em 2008 (ALAGOAS, 2010).

A criação de uma política de destinos indutores por parte do MTur não ocorreu por acaso. Ela reflete a influência da Teoria dos Polos de Crescimento (PERROUX, 1967). Essa teoria foi desenvolvida na França com base no estudo da dinâmica econômica e espacial de polos industriais e dos seus efeitos no espaço circundante. No caso da Política de Polos Turísticos do Brasil, especificamente a identificação de Destinos Indutores do turismo, teria a função de usá-los como os polos dinâmicos das regiões turísticas, exercendo papel regional semelhante ao exercido pelos polos industriais estudados por Perroux na Europa, como será discutido em detalhe no capítulo 3. Também será discutido se a sua adaptação ao desenvolvimento turístico surtiu os efeitos desejados, no caso do Polo de Turismo Costa dos Corais. Pode-se adiantar aqui que a realidade contemporânea é, particularmente no Nordeste do Brasil, muito diferente do contexto pós Segunda Guerra Mundial, quando Perroux desenvolveu a Teoria dos Polos de Crescimento.

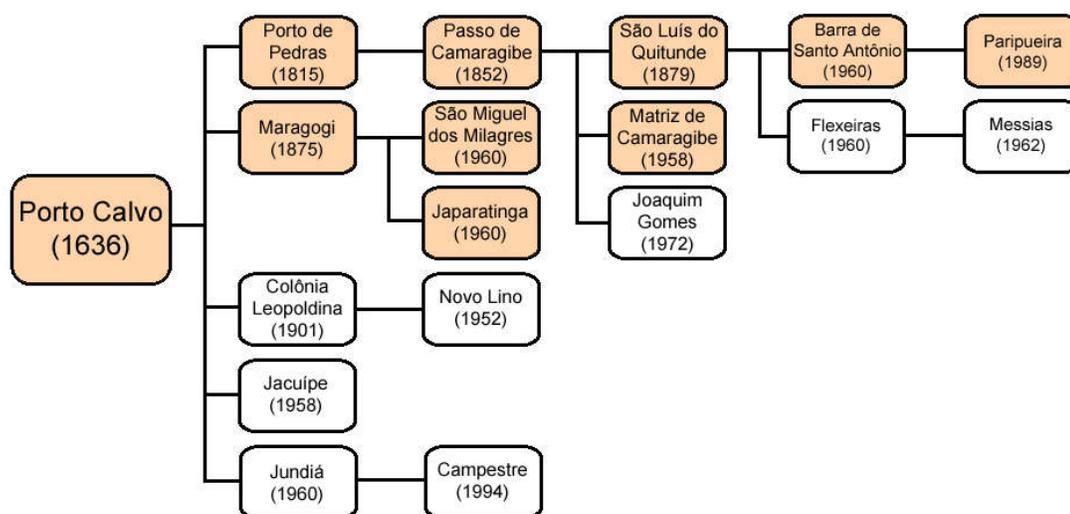
Para que se possa entender a adequação ou não da adoção de uma Política de Polos Turísticos para o litoral Norte alagoano, é necessário se conhecer o contexto da formação socioespacial da região, enfatizando as atividades econômicas desenvolvidas e o modo como

os gestores públicos e a iniciativa privada organizaram o território regional. Em síntese, busca-se entender se e como as condições sociais, econômicas e territoriais herdadas influenciaram uma política pública que busca fomentar o desenvolvimento e a expansão do turismo com base em polos de crescimento – os Destinos Indutores –, nesse caso, Maceió e Maragogi.

## 2.2 Formação socioespacial do Polo de Turismo Costa dos Corais

A origem histórica dos municípios que formam a região do Polo de Turismo Costa dos Corais é praticamente a mesma, havendo diferenças apenas entre a capital, Maceió, e o restante dos municípios. Maceió teve sua formação histórica relacionada ao núcleo de povoamento de Alagoas<sup>3</sup> (atualmente município de Marechal Deodoro), ao passo que os demais municípios tiveram sua formação histórica resultante do núcleo de povoamento de Porto Calvo (Figura 3).

**Figura 3 - Cronologia da criação dos municípios do litoral norte de Alagoas, com destaque para os pertencentes ao Polo de Turismo Costa dos Corais**



Fonte: Alagoas (2010).

<sup>3</sup> Com base na historiografia alagoana, foram três os pontos iniciais de povoamento do território de Alagoas: Porto Calvo (na parte Nordeste do estado), Alagoas (atual Marechal Deodoro, situada na parte central do litoral alagoano) e Penedo (na porção Sul do estado). Segundo Diegues Júnior (1980), o processo de povoamento do estado de Alagoas teve início no Norte, seguindo posteriormente para o Sul do estado.

Devido ao fato dos municípios da região Norte do estado de Alagoas terem origem histórica em comum, sua organização espacial apresenta semelhanças entre si. Seguindo a mesma estratégia de ocupação de grande parte da zona costeira nordestina, os colonizadores desenvolveram inicialmente o cultivo da cana-de-açúcar em Alagoas. Os principais atrativos que motivaram o povoamento da região e o consequente investimento na cana foram “[...] os solos férteis e bem drenados e a boa navegabilidade dos rios [...]”, que facilitavam os fluxos relacionados à produção da cana e do açúcar na região (ANDRADE et al., 2007, p. 21).

O enquadramento territorial da região Norte alagoana na Capitania de Pernambuco influenciou o desenvolvimento da cana-de-açúcar em Alagoas, atividade econômica que progressivamente se tornou a mais importante do Estado. A expansão do cultivo da cana-de-açúcar no Estado pode ser observada pelo aumento da quantidade de engenhos, sobretudo após a ocupação holandesa (1630-1654). Nessa época, todo o Estado apresentava um total de 17 engenhos (ANDRADE et al., 2007). Em 1774, apenas na área de jurisdição de Porto Calvo, existiam 23 engenhos (ANDRADE, 1997). Andrade et al. (2007) apontam, nesse contexto, que a região que mais se desenvolveu em termos de exploração da cana foi a de Porto Calvo, já elevada à categoria de Vila em 1636. Por causa dessa característica histórica, grande parte da área que forma o PTCC apresenta um rico patrimônio cultural construído em torno da atividade canavieira, a exemplo dos aspectos arquitetônicos, sociais, culturais e ambientais. Se bem trabalhados, esses componentes históricos da região poderiam contribuir para a diversificação da oferta turística do PTCC, oferecendo uma complementaridade ao “turismo de sol e mar”.

Posteriormente, isto é, quando os engenhos de açúcar se encontravam plenamente desenvolvidos, aconteceu uma modernização relativa ao cultivo e ao processamento da cana-de-açúcar na região. Essa modernização ocorreu principalmente a partir do século XIX, quando os banguês<sup>4</sup> começaram a ser substituídos por usinas. Tal mudança aconteceu devido a diferentes fatores, sendo a abolição da escravatura e a exigência de impostos aos senhores de engenho os de maior relevância para o declínio dos banguês (ANDRADE et al., 2007).

Assim, a atividade açucareira foi a atividade econômica de maior importância no processo de ocupação da zona costeira norte alagoana, portanto na área que compõe o Polo de Turismo Costa dos Corais, o que fez com que a região ficasse dependente economicamente da atividade canavieira por mais de três séculos. Atualmente, após longo processo de aperfeiçoamento técnico e mudanças na estrutura produtiva (CARVALHO, 2008; LIRA,

---

<sup>4</sup> Engenho de açúcar primitivo, movido a força animal (INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA E BANCO DE DADOS DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2004, p. 89).

1997), a cana-de-açúcar continua a liderar o setor agroindustrial da região em estudo, assim como do restante do estado. De certa forma, o domínio da cana-de-açúcar na composição do PIB alagoano é de alguma forma um aspecto negativo para o Estado, pois significa que não há grande diversificação econômica, com um setor industrial pouco desenvolvido em Alagoas. Essa realidade pode comprometer o desenvolvimento socioeconômico da região costeira do estado, devido à baixa disponibilidade de oportunidades de empregos e à grande concentração de renda e de poder por parte de uma pequena parte da população do estado (TINOCO, 2010; BRASIL, 2010a). Nesse contexto, as atividades que compõem o turismo aparecem como uma alternativa para a diversificação e descentralização da economia regional, podendo contribuir para a geração de divisas, emprego e renda, característica do setor turístico que tem motivado o governo de diversos países subdesenvolvidos a adotar o turismo como uma alternativa de desenvolvimento, como discutido por Tosun & Jenkins (1996).

Entretanto, a herança histórica e político-cultural da região norte do litoral alagoano contém características que podem representar barreiras à introdução e/ou expansão de atividades que podem ameaçar relações econômicas, sociais e políticas pré-existentes, como é o caso do turismo. Calçada na concentração de terras e, conseqüentemente, do poder, a ocupação do espaço alagoano pela atividade açucareira produziu um território contraditório e dominando por um pequeno número de famílias (LIRA, 2005; TINOCO, 2010; BRASIL, 2010a). A estrutura territorial da formação socioespacial alagoana foi passada, ao longo de um extenso período tempo, de geração a geração até o presente. Nesse contexto, investimentos no turismo originários de outras partes do país, e até do estrangeiro, como se verifica atualmente, podem afetar as relações de poder da região. Na realidade, a classe dominante não foi capaz, ou não teve interesse, no desenvolvimento da infraestrutura básica dos municípios da região (LIRA, 1997; 2005). Assim, uma situação de precariedade infraestrutural, com a exceção da infraestrutura que historicamente deu e ainda dá apoio à atividade canavieira, perdura na região. Talvez não seja por acaso que, apesar da existência de políticas de fomento ao turismo na região, criadas pelo Governo Federal, que datam da segunda metade da década de 1990, a região do PTCC não tenha passado por mudanças significativas na sua estrutura territorial com base no turismo.

Entretanto, mesmo se localizando principalmente em uma estreita faixa de terra situada nas proximidades imediatas das praias, o turismo tem se desenvolvido na região, porém não como resposta à política de regionalização fomentada pelo Governo Federal. O turismo vem se desenvolvendo na região principalmente devido à existência de amplos estoques de áreas ambientalmente preservadas, algo semelhante ao que vem ocorrendo na

destinação Pipa, no Rio Grande do Norte (BARROS, 2009), e não, no caso do litoral norte de Alagoas, como resposta à criação de infraestrutura básica. Esta ainda continua precária em todos os seus componentes como, por exemplo, estradas, saneamento, telecomunicações, saúde e segurança pública.

Atualmente, as principais atividades econômicas dos municípios do PTCC são, além do cultivo e processamento da cana-de-açúcar – para a produção de açúcar e álcool carburante –, a pecuária e o turismo, além da histórica pesca artesanal, principalmente no mar (CARVALHO et al., 2006). Com a contribuição do turismo, mas não exclusivamente por causa do turismo, o setor dos serviços é o principal setor na contribuição para o PIB na maioria dos municípios do polo, à exceção do município de São Luís do Quitunde, que tem no setor industrial canavieiro o principal pilar da sua economia.

O turismo cresceu significativamente nas duas últimas décadas na região Norte de Alagoas, já tendo se tornado uma importante atividade para alguns municípios. Entretanto, seu desenvolvimento não tem ocorrido no volume e ritmo esperados pelo Governo Federal. Na realidade, devido aos problemas enfrentados pelo Governo do Estado de Alagoas e pelos governos municipais, no que se refere à insuficiência da infraestrutura básica e às deficiências da gestão pública municipal (ALAGOAS, 2010), o turismo tem se desenvolvido na região principalmente como resultado de investimentos privados, relativamente à margem das ações do Governo Estadual (ARAUJO, 2013).

O desenvolvimento regional com base no turismo, em regiões subdesenvolvidas, pode ocorrer de forma mais significativa por meio de uma série de ações nos espaços de domínio público e institucional, com as quais investidores, a população das comunidades envolvidas e o poder público dos municípios envolvidos se beneficiam. No caso da região do PTCC, trata-se de uma realidade econômica, social e política repleta de desafios, devido ao fato de a região se localizar em um Estado com baixo nível de investimento público em infraestrutura básica e em fortalecimento institucional, e com os municípios atuando em relativo isolamento em relação às ações do estado.

Ao discutir o desenvolvimento turístico no contexto dos estados da região Nordeste do Brasil, Coriolano (2006) argumenta que no processo de desenvolvimento turístico, a iniciativa privada prioriza os espaços mais bem estruturados e mais rentáveis para os seus investimentos, o que, na realidade, faz parte da lógica produtiva do modo de produção capitalista. No que diz respeito ao fomento governamental ao desenvolvimento turístico na região nordestina, Coriolano (*idem*) argumenta que grande parte dos polos de turismo

nordestinos apresenta uma série de aspectos negativos no que se refere à infraestrutura básica, gestão institucional, educação, saúde e segurança.

Como apresentado acima, esse é o caso também da maior parte dos municípios integrantes do PTCC. Com tais deficiências, seria difícil para esses municípios conseguir crescer turisticamente, vindo a materializar espacialmente os objetivos e metas da política de polos de turismo na região, principalmente os de redução das disparidades regionais, alívio da pobreza e melhoria da qualidade de vida (CORIOLANO, 2006; 2009). Além da necessidade de investimentos em infraestrutura – objetivo operacional principal dos polos de turismo –, seria ainda necessário superar outros problemas também importantes, tais como o analfabetismo, doenças endêmicas e precariedade do sistema de segurança pública, aspectos dos quais o desenvolvimento turístico depende.

### **2.3 Infraestrutura do Polo de Turismo Costa dos Corais**

É importante identificar em detalhe a situação da infraestrutura básica da região do Polo de Turismo Costa dos Corais. Destaca-se a situação deficiente das rodovias, do saneamento básico, das telecomunicações e dos serviços de saúde. As rodovias que cortam o Polo Costa dos Corais são as seguintes: AL-101 Norte, que liga Maceió ao município de Barra de Santo Antônio; AL-413, que vai de Barra de Santo Antônio a São Luís do Quitunde; AL-105, que conecta São Luís do Quitunde a Porto Calvo; AL-465, que liga Porto Calvo a Maragogi; AL-435, que vai de São Luís do Quitunde até Passo de Camaragibe e, novamente, a AL-101 Norte, de Passo de Camaragibe até a divisa de Alagoas com o Estado de Pernambuco: de Passo de Camaragibe a Porto de Pedras essa rodovia é asfaltada, mas precária; de Porto de Pedras até Japaratinga ela é de calçamento; finalmente, de Japaratinga até a divisa interestadual com Pernambuco ela é asfaltada e atualmente em razoáveis condições de rodagem. Partindo-se de Recife, pode-se tomar a BR-101, na direção Sul, depois a PE-60 até divisa entre Pernambuco e Alagoas (Mapa 1).

De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits) do Polo de Turismo Costa dos Corais (ALAGOAS, 2010)<sup>5</sup>, a maior parte dessas estradas está em estado regular e, em alguns casos, em péssimo estado de conservação. Segundo ainda o

---

<sup>5</sup> O Pdits do Polo de Turismo Costa dos Corais foi criado em 2002, período que marca o início da Política de Polos Turísticos no Nordeste. Devido à não aprovação do referido plano pelo BID, o MTur e o BNB recomendaram ao estado de Alagoas realizar uma adequação do Pdits, a qual foi concluída apenas em 2010. Esse documento foi validado em audiência pública em 2012. Atualmente, o Pdits Costa dos Corais está novamente em fase de avaliação pelo MTur e pelo BNB para posteriormente ser submetido ao BID.

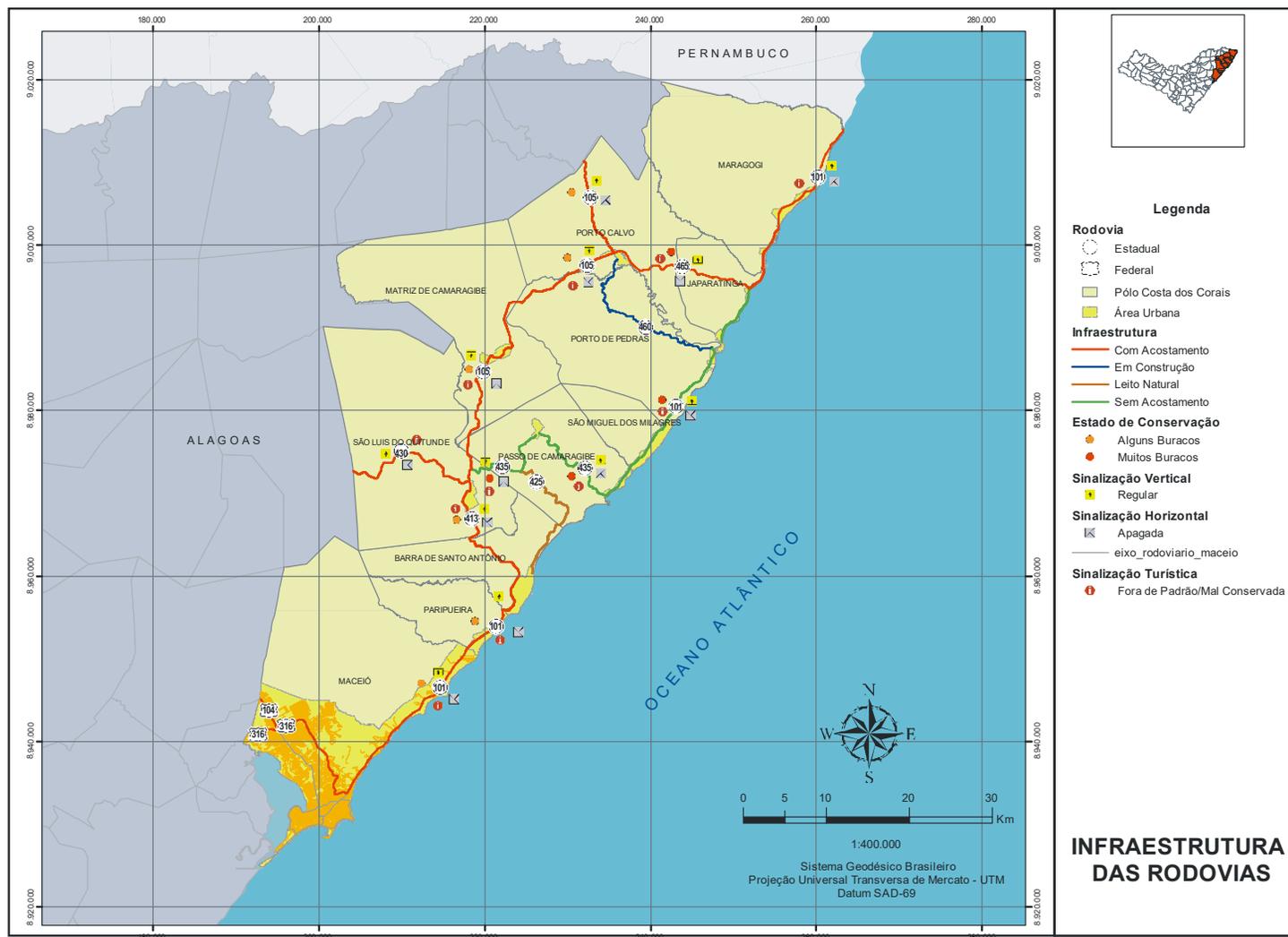
diagnóstico realizado para o desenvolvimento do referido Plano de Desenvolvimento, todas as estradas da região apresentam sinalização inadequada e muitas delas não possuem acostamento. Se o governo pretende fomentar o desenvolvimento do turismo em mais municípios da região – além de Maceió e Maragogi – por meio de uma política de polo de crescimento, serão necessárias estradas de qualidade, que ofereçam segurança, conforto e que consigam atrair a implantação de serviços indispensáveis ao turismo e às comunidades envolvidas. Com tais características haveria maiores possibilidades da chegada de investimentos privados, tanto nos municípios pouco turistificados<sup>6</sup>, assim como ao longo dos trechos que conectam as cidades e lugares da região.

Quanto ao saneamento, a região também apresenta graves deficiências em relação a todos os componentes, a saber: coleta, tratamento e disposição final adequada do esgotamento sanitário; coleta e disposição final dos resíduos sólidos; drenagem urbana e; fornecimento de água tratada. Em relação à água canalizada, todos os municípios oferecem o serviço à maior parte da população. Entretanto, os estudos realizados para o desenvolvimento do Pdits do PTCC apontam que tais serviços precisam ser ampliados, sem o que os municípios de Maceió e Maragogi não conseguirão desempenhar de forma satisfatória seu papel indutor do desenvolvimento turístico na região (ALAGOAS, 2010). Não é apenas infraestrutura rodoviária que pode atrair os desejados investimentos privados em turismo. A oferta de saneamento básico de qualidade e de forma regular, em todos os seus componentes, é igualmente uma condição *sine qua non* para encorajar a iniciativa privada a investir em turismo nos municípios da região.

---

<sup>6</sup> A turistificação é o processo de desenvolvimento das atividades turísticas em um determinado espaço (KNAFOU, 1996). Assim, os destinos turistificados são aqueles que apresentam, em sua configuração territorial, infraestruturas turísticas e de apoio ao turismo, tais como meios de hospedagem, restaurantes, espaços de recreação etc., e seu uso por parte dos visitantes. Nos espaços turistificados, o turismo representa uma importante atividade socioeconômica.

Mapa 1 - Infraestrutura rodoviária do Polo Costa dos Corais



Fonte: Alagoas (2010, p. 309).

O mais preocupante, neste aspecto, diz respeito ao esgotamento sanitário. Apenas os municípios de Maceió e Maragogi têm rede de esgotamento sanitário, com área de cobertura de 31,86% e 85,79%, respectivamente (ALAGOAS, 2010). Por ser uma região banhada pelo mar e com o débito de diversos rios, cujas margens tendem a ser densamente ocupadas, e pela laguna Mundaú, é fundamental que seja implantada infraestrutura de esgotamento sanitário, uma vez que o despejo de dejetos nesses recursos hídricos pode poluí-los e prejudicar a população local, a pesca e, conseqüentemente, o desenvolvimento do turismo, principalmente porque a região depende quase que exclusivamente do chamado "turismo de sol e mar", para o qual a presença de águas superficiais em boas condições de balneabilidade para recreação de contato primário é uma condição importante para incentivar os fluxos turísticos e os investimentos em equipamentos do setor turístico, como hotéis, pousadas, *resorts* e restaurantes.

Destaca-se também, entre os problemas infraestruturais da região, a situação dos serviços de comunicação, os quais têm presença crescente na vida das pessoas nas sociedades contemporâneas. Os meios de comunicação reduzem distâncias, permitem a realização de muitas tarefas sem necessidade de deslocamento físico, permitem o acesso à informação e facilitam o contato entre as pessoas, condições essas que são fundamentais para o desenvolvimento turístico. No caso do PTCC, um dos principais problemas existentes nesse quesito diz respeito à telefonia móvel, que se mostra deficiente na maior parte do território formado pelos municípios do PTCC. É uma questão de mais alta importância, tanto para a população residente como para os visitantes à região, os quais necessitam se comunicar para fins diversos. Uma região que apresenta deficiências como essa em pleno século XXI certamente não será tratada com prioridade por investidores privados do setor turístico, como também pelos visitantes potenciais.

Por fim, há os problemas relacionados à precariedade dos serviços de saúde. Com base no último Pdits que foi elaborado para o PTCC, há uma significativa concentração de unidades de saúde no município de Maceió (ALAGOAS, 2010). As unidades de saúde incluem hospitais, postos de saúde, ambulatórios, entre outros. Existem 1023 unidades de saúde no PTCC, dentre as quais 921 (90%) estão localizadas em Maceió (ALAGOAS, 2010). Em uma situação ideal, para os fins de regionalização turística com base em polos de turismo, a infraestrutura de saúde deveria ser distribuída de forma estratégica entre os municípios do polo, para reduzir o tempo de atendimento, assim como para minimizar a excessiva concentração de demanda por serviços de atendimento médico que se verifica no município

de Maceió. Assim, com a exceção de Maceió e, até certo ponto, do município de Maragogi, os outros nove municípios que formam o PTCC apresentam condições críticas de saúde pública, o que, além de afetar negativamente a qualidade de vida da população local, representa uma situação de acentuada falta de segurança para os turistas que visitam esse polo turístico. Uma vez fora do seu lugar de residência, o visitante, seja ele turista ou excursionista, pode precisar de atendimento médico na própria destinação turística ou região que visita. Um exemplo de tais necessidades, relacionado à região do Polo de Turismo Costa dos Corais, é que nos últimos 12 meses duas pessoas morreram em consequência de problemas cardiovasculares (enfarto e edema pulmonar) nas piscinas naturais (Galés) de Maragogi.

Considerando-se a Teoria dos Polos de Crescimento (PERROUX, 1967), e a sua adaptação ao setor turístico (SESSA, 1983), um dos maiores desafios para se conseguir atrair investimentos privados nas atividades turísticas na região do PTCC, está em se criar as condições infraestruturais que possam desconcentrar o desenvolvimento do turismo dos municípios de Maceió e Maragogi, propagando-os para os demais municípios do polo. Apesar de seu grande potencial turístico, relacionado, sobretudo, ao patrimônio natural, a região do PTCC tem enfrentado dificuldades para se consolidar enquanto território turístico, assim como para promover o desenvolvimento regional previsto pela política de regionalização do turismo. Tais dificuldades perduram desde a década de 1990, quando foi criada a Política de Megaprojetos Turísticos<sup>7</sup> na região, o chamado Projeto Costa Dourada.

O Polo de Turismo Costa dos Corais foi formalmente criado pelo Governo do Estado de Alagoas em 2002. Este foi o ano da criação da Política de Polos de Turismo pelo Governo Federal. Neste ano teve início também a segunda fase do Programa para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE). Contudo, a região do polo em estudo tem sido alvo de políticas públicas para a regionalização do turismo desde o final da década de 1980. Portanto, trata-se de uma região cujo potencial turístico foi identificado há mais de duas décadas pelo poder público e pela iniciativa privada. Contudo, mesmo depois de mais de 20 anos de ações públicas voltadas para o fomento do crescimento turístico na região, poucos resultados positivos foram alcançados. A seguir serão apresentados os principais antecedentes

---

<sup>7</sup> A Política de Megaprojetos foi criada no final da década de 1980 e tinha como objetivo criar um zoneamento para a alocação de empreendimentos da iniciativa privada (hotéis, resorts, parques etc.), os quais seriam atraídos através de incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo governo dos respectivos estados nos quais os projetos seriam implantados (CRUZ, 2002). Essa política abrangia partes de cinco estados nordestinos, conforme identificado por Cruz (*idem*): Projeto Parque das Dunas – Via Costeira (Natal/RN); Projeto Cabo Branco (Paraíba); Projeto Costa Dourada (PCD) (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia).

ao surgimento do Polo de Turismo Costa dos Corais, incluindo explicação sobre em que sentido houve avanços na turistificação da região.

#### 2.4 Antecedentes do Polo de Turismo Costa dos Corais

O PTCC sucedeu o antigo Projeto Costa Dourada (PCD) (ARAUJO; BRAMWELL, 2002), que emergiu como parte da Política de Megaprojetos Turísticos, na década de 1990 (ALAGOAS, 2010). Esta talvez tenha sido a primeira iniciativa do governo brasileiro com objetivo de explorar o potencial turístico da zona costeira nordestina, como uma alternativa de desenvolvimento. O PCD foi o primeiro projeto turístico de desenvolvimento em escala regional idealizado para o litoral norte de Alagoas e englobava municípios do litoral norte de Alagoas e sul de Pernambuco. Em Alagoas, o projeto abrangia os municípios atualmente integrantes do Polo de Turismo Costa dos Corais, à exceção apenas de Maceió.

As ações previstas no PCD eram:

[...] a implantação de um complexo turístico entre a Barra de Santo Antônio e Barra de Camaragibe, denominado Centro Turístico de Camaragibe, ocupando uma área de 2.657 ha (dividida em zonas turísticas, zonas de apoio à atividade (sic) e áreas de preservação ambiental) e três “centros de animação turística”, com infra-estrutura de lazer do tipo “parque temático”, sendo um deles no município de Paripueira, outro no município de Porto de Pedras e o terceiro no município de Maragogi (CRUZ, 2002, p. 104).

O projeto também incluía a construção e reforma de rodovias para melhorar e estimular o fluxo de turistas na região. Trata-se de um projeto que já continha elementos de desenvolvimento regional polarizado, embora não de forma explícita, uma vez que as Políticas de Polos e de Destinos Indutores ainda não tinham sido criadas. O projeto ainda contava com a ampliação de 81 km da rodovia AL-101 Norte, melhoria de 48 km da rodovia AL-105 e duplicação e recapeamento das rodovias AL-465 e AL-460. Por isso, o PCD era o projeto mais ousado em termos de infraestrutura, pois previa a urbanização de 120 km da costa (CRUZ, 2002).

A implantação do PCD seria financiada com recursos do Prodetur/NE I<sup>8</sup>, programa que surgiu para apoiar a Política de Megaprojetos. Entretanto, já no início do programa o

---

<sup>8</sup> O Prodetur/NE I abrangia um total de 16 municípios em Alagoas, entre os quais cinco faziam parte do Projeto Costa Dourada (Maragogi, Japaratinga, Porto Calvo, Barra de Santo Antônio e Paripueira). Os recursos provenientes do referido programa seriam repassados primeiro aos municípios prioritários para investimentos. Nesse sentido, existia uma classificação hierárquica dos municípios: Prioridade I, Prioridade II e Prioridade III.

Estado de Alagoas ficou incapacitado de participar, pois estava inabilitado para captar novos empréstimos financeiros, uma vez que seu crédito estava bloqueado no Sistema de Registro de Operações do Setor Público (ALAGOAS, 2004). A região que forma o PTCC, assim como o estado de Alagoas como um todo, enfrentam graves problemas econômicos, sociais e políticos os quais constituem barreiras à efetivação de investimentos de grande escala voltados à estruturação da região para atrair investimentos privados em turismo. Portanto, eventuais períodos de incapacidade de endividamento refletem parte desses problemas.

Apenas em 1998, o Estado conseguiu recursos, com os quais foi iniciada parte das obras previstas no PCD. Com significativo atraso e permanecendo a dificuldade para obtenção de crédito pelo estado de Alagoas, o projeto produziu apenas obras pontuais<sup>9</sup>, sem conexões lógicas com a região como um todo. Portanto, apesar das oficinas de planejamento e do seu caráter inovador no que diz respeito à participação no planejamento turístico em Alagoas (ARAUJO, 2009a; ARAUJO; BRAMWELL, 2002), o PCD falhou na tentativa de articular e desenvolver uma região turística. Diante do insucesso do PCD, e considerando a continuação das fragilidades enfrentadas pela região Norte do litoral alagoano, levanta-se aqui o questionamento de até que ponto a adoção de uma política de polos de crescimento adaptada ao turismo poderá ter respostas à altura do esperado pelo Governo Federal, isto é, com base na estratégia de polo de turismo essa atividade venha a contribuir de forma efetiva para o desenvolvimento regional.

Em 1994 foi implantado o Prodetur/NE I em toda área de jurisdição da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Nesse ano, o estado de Alagoas estava inabilitado para participar de programa dessa natureza, com a permanência da sua incapacidade de endividamento. Diante dessa situação, o município de Maceió, na gestão do então Prefeito Ronaldo Lessa, criou o projeto Paraíso das Águas (1994) como tentativa de se enquadrar no Prodetur e, assim, receber recursos do Prodetur/NE I. O projeto foi aprovado, vindo Maceió ser o único município em toda a região Nordeste a ter acesso a recursos do Prodetur/NE, cujos financiamentos se destinavam a projetos de desenvolvimento turístico sob a alçada dos governos estaduais.

---

Essa classificação correspondia às estratégias de desenvolvimento turístico estabelecidas pelo Governo do Estado.

<sup>9</sup> Na realidade, foram realizadas obras apenas na cidade de Maceió, como parte do Projeto Paraíso das Águas, um projeto criado em 1994 que incorporou algumas ações planejadas no Projeto Costa Dourada (ALAGOAS, 2010).

O projeto Paraíso das Águas teve como objetivo central requalificar o histórico bairro de Jaraguá<sup>10</sup> como forma de atrair investimentos voltados à exploração do seu potencial para lazer, recreação e turismo. Por isso, esse projeto envolvia obras voltadas a melhorias na infraestrutura do bairro, bem como ações para o desenvolvimento institucional do município de Maceió, como forma de preparar o município para dar uma resposta adequada às exigências de planejamento e gestão de um projeto da envergadura do Paraíso das Águas e, assim, ter mais garantias de sucesso com essa iniciativa pioneira em Alagoas.

Embora o projeto Paraíso das Águas tenha sido criado em 1994, a liberação dos recursos e o início das obras apenas aconteceram em 1999, portanto com uma defasagem de aproximadamente cinco anos, o que é um aspecto negativo na esfera do poder público municipal, uma vez que pode haver alternância no poder, sem garantias de continuidade de políticas iniciadas em governo anterior. No âmbito da infraestrutura urbana e básica, foram realizadas as seguintes obras no bairro de Jaraguá: abastecimento de água; esgotamento sanitário; melhoria das vias urbanas; reurbanização de calçadas e praças; enterramento das redes aéreas de energia e telefonia; restauração dos prédios da Associação Comercial, do Museu da Imagem e do Som, e da Intendência, além de melhorias no sistema viário (ALAGOAS, 2010). Portanto, tratam-se de obras que no seu conjunto teriam o potencial de mudar radicalmente o quadro urbano decadente que o bairro de Jaraguá enfrentava quando o projeto Paraíso das Águas foi criado.

Quanto ao fortalecimento institucional, foram beneficiados os seguintes órgãos: Empresa Municipal de Turismo de Maceió<sup>11</sup> (Emturma); Companhia Beneficiadora de Lixo<sup>12</sup> (Cobel); Superintendência Municipal de Controle do Convívio Urbano (SMCCU); Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Maceió (Sempma) e Guarda Municipal de Maceió. As ações do Prodetur/NE I na cidade de Maceió custaram um total de US\$ 23.399.000,00 (ALAGOAS, 2004), ou seja, a requalificação urbana do bairro de Jaraguá e o fortalecimento institucional do município de Maceió representaram um investimento talvez sem paralelo desde então no município.

Posteriormente, mais recursos do Prodetur/NE foram disponibilizados para aplicação no âmbito do território alagoano. Porém, dessa vez, os investimentos foram destinados ao

---

<sup>10</sup> Jaraguá é um dos mais antigos bairros de Maceió. Atualmente é apropriado por serviços diversos e sua paisagem ainda apresenta características históricas do século XIX. Trata-se de um espaço com potencial turístico, contudo pouco explorado.

<sup>11</sup> Atual Secretaria Municipal de Promoção do Turismo de Maceió (Semptur).

<sup>12</sup> As funções da Cobel são atualmente responsabilidade da Superintendência de Limpeza Urbana de Maceió – SLUM.

município de Maragogi, através de captação de empréstimo pelo Governo do Estado. Os investimentos em Maragogi fizeram parte de uma nova etapa<sup>13</sup> do Prodetur/NE. A destinação dos investimentos a Maragogi marcou uma espécie de compromisso com um retorno à lógica de funcionamento do Prodetur em Alagoas, pois o programa funciona através da relação do Governo Federal com os estados. Nesse contexto, os recursos disponibilizados pelo Prodetur para o estado estavam assegurados, o que representa um novo contexto político-institucional, uma vez que em passado recente o estado de Alagoas tinha tido problemas de incapacidade de endividamento (ALAGOAS, 2004).

Nessa nova etapa do planejamento turístico em Alagoas, o Governo Estadual passou a ter participação direta na criação de condições objetivas – físicas e institucionais – com o objetivo de ampliar a contribuição do turismo para a economia estadual. Foram realizadas as seguintes ações para o desenvolvimento do turismo no estado: início das obras do Centro Cultural e de Exposições de Maceió e do sistema de esgotamento sanitário e de abastecimento de água de Maragogi. Quanto ao fortalecimento institucional, foram realizadas as seguintes ações: desenvolvimento institucional do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA-AL), através de ações para a melhoria da administração e a implantação de uma unidade do IMA-AL no Litoral Norte; e apoio à Unidade Executora Estadual do Prodetur através da compra de equipamentos. O custo dessas ações foi de R\$ 20.198.700,00, dos quais mais da metade foi custeada pelo Governo do Estado (ALAGOAS, 2010). A iniciativa do Governo do Estado com o objetivo de melhorar as condições infraestruturais e institucionais – embora de forma ainda pontual – para o desenvolvimento do turismo em Alagoas é algo novo, uma vez que em ações anteriores o governo se manteve sob a dependência direta do Governo Federal.

Esses são os principais aspectos dos antecedentes do Polo de Turismo Costa dos Corais, os quais incluem projetos propostos e executados, de infraestrutura e de fortalecimento institucional. Constatou-se que as maiores ações governamentais, sob a alçada do governo municipal de Maceió e do Governo Estadual foram pontuais no espaço e no tempo. As principais obras de infraestrutura se concentraram em Maceió e Maragogi. Além disso, desde o surgimento do projeto Costa Dourada nos anos 1990 até a construção do Centro Cultural e de Exposições em Maceió, e o projeto de saneamento básico em Maragogi, a

---

<sup>13</sup> O Prodetur, desde o seu surgimento, teve três fases: Prodetur/NE fase I (1994-2001); Prodetur/NE fase II (2002-2007) e; Prodetur Nacional (a partir de 2007). Em Alagoas, durante a primeira fase do programa, houve dois períodos, sendo um marcado pela fase municipal (investimentos no bairro de Jaraguá – governo municipal de Maceió) e o outro pela fase estadual.

política oficial de turismo em Alagoas, com base em fomento do Governo Federal, passou por descontinuidades, o que limitou sobremaneira o alcance dos seus objetivos.

Para melhor entender o contexto oficial relacionado às políticas federais de turismo em Alagoas, principalmente aquelas relacionadas ao Prodetur, é necessário se compreender como se articula a base institucional para planejamento, implementação e gestão de tais políticas, com ênfase no Polo de Turismo Costa dos Corais. Esse é o foco da próxima seção.

## **2.5 Estrutura organizacional e ações de planejamento no Polo de Turismo Costa dos Corais**

Em uma perspectiva oficial, o fomento, o planejamento, o desenvolvimento e a gestão do turismo no Brasil se articulam institucionalmente com base nos municípios, estados e país. Entretanto, do ponto de vista prático, são os governos estaduais que desempenham papel principal, sobretudo depois da criação da política de regionalização, cuja execução fica a cargo dos governos estaduais, com a supervisão do Governo Federal. Nessa perspectiva, MTur é o principal órgão responsável pelo fomento da atividade turística e os governos estaduais são os principais responsáveis pelo planejamento e gestão do desenvolvimento regional. No caso do MTur, o órgão possui uma estrutura interna que é composta por três instâncias de assistência ao Ministro, a saber:

- a) Secretaria Nacional de Políticas de Turismo: compete formular, elaborar, avaliar e monitorar a Política Nacional do Turismo, de acordo com as diretrizes propostas pelo Conselho Nacional de Turismo, bem como articular as relações institucionais e internacionais necessárias para a condução dessa Política.
- b) Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo: compete realizar ações de estímulo às iniciativas públicas e privadas de fomento, de promoção de investimentos em articulação com os PRODETUR, bem como apoiar e promover produção e comercialização de produtos associados ao turismo e a qualificação dos serviços.
- c) Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur: autarquia que tem como área de competência a promoção, a divulgação e o apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do País no exterior (BRASIL, 2007, p. 43).

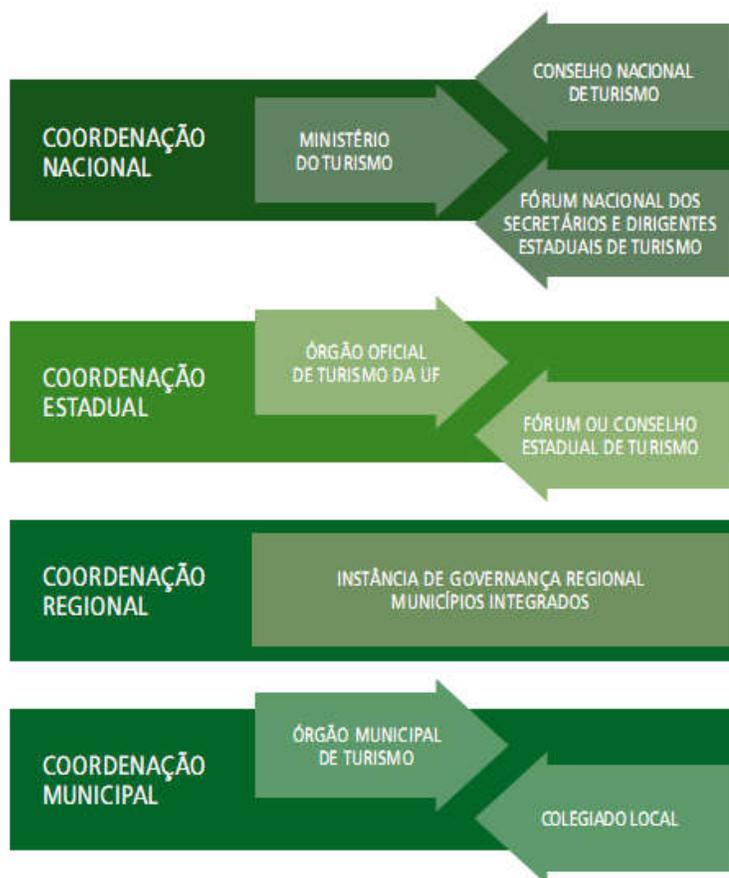
O trabalho dessas três instâncias se articula de forma lógica de tal modo que a política de turismo alcance seus objetivos de promover o desenvolvimento com base no turismo. Entretanto, no caso da regionalização do turismo no Brasil, particularmente no que diz respeito à estruturação dos polos de turismo, é a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo (SNPDT) a instância federal que atua de forma mais direta junto aos estados. O objetivo é que os governos estaduais criem as condições necessárias para

planejar, implantar e monitorar os polos de turismo, principalmente através da preparação de Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits). A preparação de um Pdits deve contar com uma atuação exemplar dos governos estaduais, pois a elaboração desse tipo de plano é condição indispensável para a tomada de empréstimos para investimentos no âmbito dos polos de turismo.

O modelo de gestão da política brasileira do turismo, que buscou reforçar a descentralização do planejamento e da gestão do turismo no país, evoluiu a partir do Plano Nacional de Turismo (Plantur), de 2007, por meio do qual o Governo Federal determinou como deveria ser estruturada a administração pública do turismo nas escalas federal, estadual e municipal. Essa estrutura é formada pelo Sistema Nacional de Gestão do Turismo, que é composto pelo Ministério do Turismo, pelo Conselho Nacional de Turismo e pelo Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo. As funções dos órgãos e as articulações entre eles estão descritas na figura 4 e no quadro 1.

Com base nas premissas da descentralização da política de turismo do país, isto é, com cada nível de governo sendo chamado a desempenhar um papel no desenvolvimento da atividade, grande parte das responsabilidades pela implantação da política de regionalização, principalmente com base em polos de turismo, ficou a cargo dos governos estaduais. Portanto, pelo menos em tese, os governos estaduais mais proativos teriam mais possibilidades de sucesso na política de regionalização do turismo, em particular na implantação dos polos de turismo.

**Figura 4 - Estrutura de coordenação da gestão descentralizada do turismo no Brasil**



Fonte: Brasil (2007).

**Quadro 1 - Descrição das funções dos órgãos que compõe o sistema nacional de gestão do turismo**

Órgão	Função
Conselho Nacional de Turismo	É um órgão colegiado com a atribuição de assessorar o Ministro de Estado do Turismo na formulação e aplicação da Política Nacional de Turismo e dos planos, programas, projetos e atividades deles derivados. Esse Conselho é formado por representantes do Governo Federal e dos diversos segmentos do turismo. O Conselho é hoje integrado por 65 conselheiros de instituições e entidades do setor em âmbito nacional.
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Turismo	É um órgão consultivo, constituído pelos secretários e dirigentes estaduais de turismo, que tem como função no processo de gestão descentralizada auxiliar no apontamento de problemas e soluções, concentrando as demandas oriundas dos estados e municípios.
Fóruns e Conselhos Estaduais de Turismo	[São] instâncias de representação do turismo nas Unidades da Federação, formados por representantes do setor público, incluindo representantes dos municípios e regiões turísticas, da iniciativa privada e do terceiro setor, além de outras entidades de relevância estadual vinculadas ao turismo. [Constitui] um canal de interlocução entre o Governo Federal e os destinos, nas regiões turísticas e nos municípios.

**Quadro 2 (continuação)**

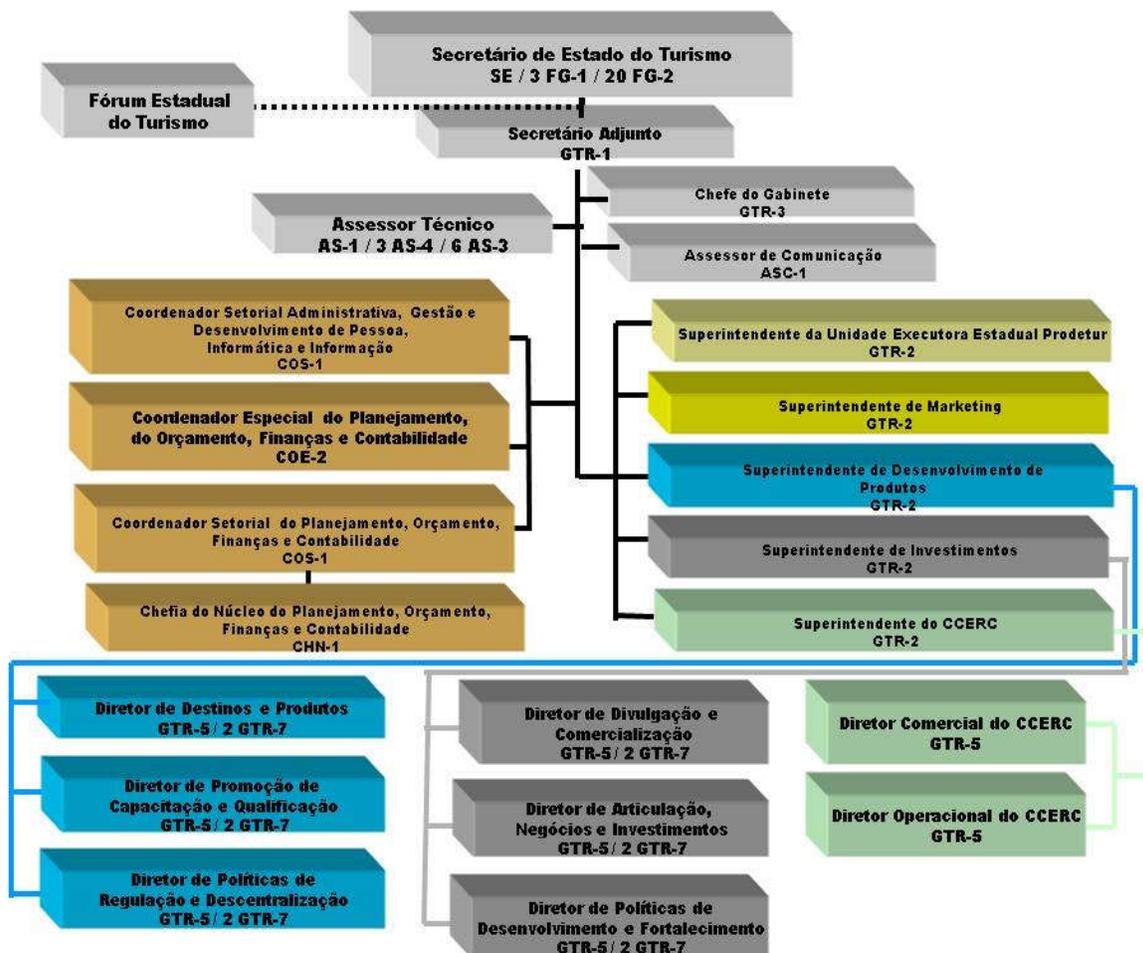
Instâncias de representação das macrorregiões turísticas	[Está] no nível intermediário da gestão descentralizada. Discutem e dispõem sobre os temas e questões relacionados ao desenvolvimento da atividade, em área de abrangência que extrapola os limites dos respectivos territórios estaduais. Nesse sentido, os municípios são incentivados a criar os conselhos municipais de turismo e organizarem-se em instâncias de representação regional, pública e privada, possibilitando a criação de ambientes de discussão e reflexão adequados às respectivas escalas territoriais, complementando, assim, o sistema nacional de gestão do turismo.
--	---

Fonte: Compilado de Brasil (2007, p. 43-44).

Verifica-se claramente referência à necessidade de descentralização da gestão do turismo, como consta no Plantur em vigor, incluindo disposições para a participação de diversos tipos de atores no processo de planejamento e de gestão, principalmente através de oficinas de planejamento, fóruns de discussão e audiências públicas. Segundo a política, tais eventos devem ser frequentes, pois fazem jus à importância de cada ator e agente afetado no processo de desenvolvimento turístico. O entendimento que guia essa política é que para se pensar um turismo que beneficie as comunidades locais é necessário inclui-las no processo de planejamento, um pressuposto também da Política de Polos de Turismo.

Como consequência dessa política, no Estado de Alagoas a Secretaria de Estado do Turismo (Setur-AL) conta com uma Superintendência (responsável pela Unidade Executora do Prodetur) sob cuja alçada fica o planejamento e gestão do turismo no Estado e, por conseguinte, a implantação dos polos estaduais de turismo, portanto, também do Polo de Turismo Costa dos Corais (Figura 5; Quadro 2). Assim, o estado de Alagoas conta com um aparato organizacional voltado para a implementação da regionalização do turismo e, por consequência lógica, também para a implementação do PTCC.

Figura 5 - Organograma da Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas (Setur-AL)



Fonte: Alagoas (2011). Portal eletrônico da Secretaria de Estado do Turismo de Alagoas. Acesso em Jul. de 2012.

Quadro 2 - Superintendências da Setur-AL e suas funções

Superintendência	Função
Marketing	Divulgar, promover e fomentar do destino Alagoas nos mercados nacional e internacional. Visa o incremento do fluxo de turistas e tempo de permanência de visitantes e investidores, fomentando assim, toda a cadeia produtiva do turismo local.
Unidade Executora Estadual (UEE) do Prodetur	<i>Gerenciar, coordenar e supervisionar a execução do Programa Nacional para o Desenvolvimento do Turismo no Estado de Alagoas. Tem ainda as atribuições de promover articulação junto a órgãos públicos e privados; elaborar e executar o PDITS; elaborar estudos, planos e projetos necessários à implementação do projeto; compatibilizar e articular as ações dos órgãos executores estaduais e municipais; participar dos conselhos de turismo dos Polos e; participar do Fórum Permanente das Unidades Executoras Estaduais, bem como do Comitê Gestor do Prodetur. (ênfase adicionada).</i>

**Quadro 2 (continuação)**

Desenvolvimento de produtos	Elaborar, analisar e executar projetos de fomento ao desenvolvimento de destinos e produtos de interesse turístico, assim como, identificar, acompanhar e fornecer apoio para o desenvolvimento de novos destinos e produtos no Estado de Alagoas. Cabe a este departamento, assessorar, planejar e executar junto às Superintendências de Marketing e Investimento estratégias de desenvolvimento destes mesmos produtos e destinos. Tem também função de acompanhar e executar programas federais, sobretudo ligados ao Ministério do Turismo.
Investimentos	Implementar negócios relacionados com o desenvolvimento turístico do Estado, tais como: captar investimentos nacionais e internacionais; consolidar os empreendimentos já existentes; resgatar os equipamentos em situação adversa e; desenvolver o estudo e pesquisas.

Fonte: Compilado e adaptado de Alagoas (2012). Disponível em: <<http://www.turismo.al.gov.br/institucional>>. Acesso em 23/07/2012.

Como se pode observar, existem várias provisões associadas à política federal de turismo, assim como espaço funcional na Setur-AL, voltadas à orientação e execução das ações de planejamento do Polo de Turismo Costa dos Corais. Além disso, há um conjunto de 11 ações que fazem parte da política de turismo de Alagoas (Quadro 3), que podem contribuir para se alcançar os objetivos do PTCC (ALAGOAS, 2012). Entretanto, contrariando diretamente a filosofia de descentralização que orienta a política pública federal de turismo no País, nenhuma dessas ações foi idealizada pelo Governo de Alagoas. Todas elas são orientações que emanam do Governo Federal ou de associações/organizações de nível supraestadual. Essa situação pode ser um indício da ausência de uma atitude proativa do Governo do Estado em relação ao planejamento e desenvolvimento do turismo em seu território e, por conseguinte, na área de abrangência do PTCC.

**Quadro 3 - Ações para o desenvolvimento turístico no Estado de Alagoas idealizadas pelo Governo Federal**

<b>AÇÕES</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
Programa de Regionalização do Turismo (PRT)	Acompanhamento e execução das ações previstas no PRT, em parceria com o Ministério do Turismo.
Regiões turísticas em Alagoas – recorte geográfico (Sertão Alagoano, Caminhos do São Francisco, Celeiro das tradições, Quilombos, Costa dos Corais, Região Metropolitana de Maceió e Lagoas e Mares do Sul).	Desenvolvimento estratégico das regiões turísticas de Alagoas. Atualmente as regiões trabalhadas prioritariamente pela Setur/AL são: Costa dos Corais, Lagoas e Mares do Sul, Caminhos do São Francisco e, recentemente, Quilombos.
Destinos Indutores (Maceió e Maragogi)	Acompanhamento e execução das ações dos 65 destinos indutores de desenvolvimento turísticos identificados pelo MTur.
Projeto Rede de Cooperação Técnica para Roteirização	Desenvolvimento em parceria com os estados e Sebrae de Alagoas, Paraíba e Pernambuco do Roteiro Integrado da Civilização do Açúcar como parte do projeto Rede de Cooperação Técnica para Roteirização do MTur.

**Quadro 3 (continuação)**

Invtur – Inventariação Turística	Acompanhamento das ações para inventariação turística, dentro da metodologia proposta pelo MTur. Nenhum município do estado, com a exceção de Penedo, teve seu inventário concluído no formato INVTUR.
Salão do Turismo	Em 2009, Alagoas passa a coordenar a região Nordeste para a participação no Salão do Turismo, participando dos encontros entre interlocutores nacionais e desenvolvendo estratégias comuns para o evento.
Viaja Mais Melhor Idade	Suporte, acompanhamento e execução do programa Viaja Mais Melhor Idade em Alagoas, que busca facilitar e estimular brasileiros acima de 60 anos a viajar pelo país.
Cadastur	Cadastro, atendimento, orientação e fiscalização dos prestadores de serviços de Alagoas através da coordenação regional de serviços turísticos do MTur.
Programa Aventura Segura	Desenvolvimento do segmento de aventura em Alagoas. Formação do núcleo de aventura de Alagoas e estímulo para sua associação à Abeta - Associação Brasileira das Empresas de Turismo de Aventura.
Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS Lagoas e Mares do Sul e Costa dos Corais.	Acompanhamento e análise na elaboração dos Pdits dos polos Lagoas e Mares do Sul e Costa dos Corais, ambos sendo elaborados em 2010.
Projeto de Dinamização do Turismo Sustentável no Rio São Francisco – BID e Agência de Cooperação Técnica Espanhola.	Acompanhamento e execução do projeto modelo de roteiro turístico fluvial na região dos caminhos do São do São Francisco (Alagoas) em parceria com o estado de Sergipe, para o desenvolvimento e dinamização do turismo no baixo São Francisco.

Fonte: Adaptado de Alagoas (2010).

Uma análise, mesmo breve, das provisões da política federal de turismo mostra que os programas e projetos, assim como as orientações a eles associadas, são relevantes para o desenvolvimento do Polo de Turismo Costa dos Corais, com potencial de contribuir para o alcance dos seus objetivos. No entanto, sua implementação também depende da capacidade criativa e da formação de arranjos institucionais<sup>14</sup> do Governo Estadual, envolvendo os gestores públicos dos municípios que compõem a região do polo para a difusão regional do turismo. Estudos que vem sendo desenvolvidos pelo Laboratório de Território, Turismo e Desenvolvimento (LTTD), do Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente (IGDEMA)/UFAL constataram que tais arranjos institucionais na região do PTCC são praticamente inexistentes e quando existem são geralmente pró-forma (ARAÚJO, 2013).

Especificamente, este estudo constatou que há um baixo nível de articulação institucional entre as pastas internas do Governo do Estado e dos municípios do PTCC, pois

<sup>14</sup> São os modos de organização do poder público, incluindo, dentre outros aspectos, normas e legislação para planejar e gerir a atividade turística e o seu desenvolvimento ao longo do tempo. Nesse sentido, envolve pastas específicas ligadas ao turismo, como as secretarias estaduais ou municipais de turismo, e as pastas complementares, como as secretarias estaduais ou municipais de meio ambiente, cultura, infraestrutura, desenvolvimento, entre outras. Nesse sentido, envolve a mobilização dos níveis: federal, estadual e municipal da administração pública para a efetivação de ações políticas que envolvam objetivos comuns (HALL, 2001).

para muitos projetos as prefeituras não demonstram qualquer interesse (ALAGOAS, 2010). Segundo ainda o Pdits desse polo, que se encontra em preparação (ALAGOAS, 2010, p. 348), em 2010, “[...] as ações [de planejamento] são, na maioria das vezes, para resolver problemas emergenciais”, o que configura uma estratégia reativa em relação ao desenvolvimento do turismo na região.

Assim, constata-se que os arranjos institucionais criados para o desenvolvimento do Polo Costa dos Corais são muito restritos, quando se entende que a regionalização precisa de articulações amplas e de grande alcance estratégico. Por exemplo, em 2004 o Governo de Alagoas criou os Arranjos Produtivos Locais (APL) Costa dos Corais com o objetivo de promover crescimento econômico e desenvolvimento endógeno. O programa foi criado em parceria do Governo Estadual com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O APL, que pode contribuir para o avanço do turismo regionalmente no PTCC, funciona através de parcerias entre poder público e iniciativa privada, envolvendo também a sociedade civil.

O Arranjo Produtivo Local para o Polo Costa dos Corais (APL-CC) trabalha o *marketing*, capacitação profissional, gestão institucional e privada, tecnologia e infraestrutura. Segundo o Pdits Costa dos Corais (ALAGOAS, 2010), as ações do APL-CC contribuíram para alguns avanços na região, como aumento da taxa de ocupação hoteleira, aumento do número de contratação de funcionários em meios de hospedagem, bares e restaurantes na baixa temporada e oportunidades para os artesãos da região.

O Pdits Costa dos Corais fornece indícios segundo os quais o APL Costa dos Corais é o arranjo institucional mais produtivo no que diz respeito ao desenvolvimento territorial e turístico do polo (ALAGOAS, 2010). Entretanto, os avanços não são mais significativos, pois são de pequena escala e envolvem apenas empresas de menor porte. Além disso, problemas relacionados à baixa interligação institucional desse APL com os governos municipais ainda é uma deficiência que precisa ser enfrentada de forma efetiva no polo. Esse quadro de dificuldades estruturais, de falta de investimentos e de baixo desenvolvimento institucional não é favorável à propagação das atividades turísticas a partir dos dois destinos indutores do Polo Costa dos Corais, isto é, Maceió e Maragogi. Nesse contexto, os resultados positivos que foram favorecidos pelo APL-CC se tornam limitados devido à baixa articulação entre as ações desse APL e a estratégia para o desenvolvimento de infraestruturas voltadas para os investimentos privados em turismo no PTCC.

A situação se torna ainda menos promissora ao se constatar que o que dificulta a criação e fortalecimento de arranjos institucionais ligados ao turismo na região é a pouca ligação existente entre as empresas da iniciativa privada que exploram o turismo na região. Em tal situação, o desenvolvimento turístico ocorre de forma não integrada e privilegia um crescimento turístico ligado a interesses particulares, e de pequeno alcance, tanto em densidade quanto em escala espacial.

Ao diagnosticar esses tipos de fragilidades na região,

O PDITS 2010 considera não apenas a gestão pública municipal do turismo, mas insere a gestão estadual e a inserção da iniciativa privada nesse contexto. Destacando que se deve buscar a articulação entre todas as instâncias públicas (federal, estadual, municipal) e a iniciativa privada (ALAGOAS, 2010, p. 592).

Ações sem integração estratégica entre si têm gerado um desenvolvimento turístico igualmente não integrado, produzindo uma polarização turística parcial ou deficiente na região. Como o Governo Estadual ainda não conseguiu dotar a região do PTCC das infraestruturas básicas requeridas para a propagação do turismo, os investimentos privados se concentram atualmente nos municípios de Maceió e Maragogi, exatamente os dois territórios que detêm as melhores condições de infraestrutura em todo o polo.

Como previsto pela teoria que inspirou a criação dos polos de turismo (PERROUX, 1967), a disponibilidade de infraestrutura na região sob a influência de um centro economicamente dinâmico é condição necessária para a propagação de efeitos econômicos nessa região. Com base no exposto neste capítulo, a região que forma o Polo de Turismo Costa dos Corais apresenta fragilidades, não apenas institucionais, mas também infraestruturais graves, com o potencial de afetar negativamente as ações voltadas à expansão do turismo nessa região. Como as deficiências discutidas acima são inerentes a regiões subdesenvolvidas, nas quais a infraestrutura básica tende a ser muito limitada e as instituições pouco desenvolvidas, questiona-se, mais uma vez, se a adaptação da Teoria de Polos de Crescimento (SESSA, 1983) – formulada a partir de um contexto europeu com nível bem mais elevado de desenvolvimento infraestrutural e institucional – para regiões periféricas de países subdesenvolvidas seria adequada. Com aportes teóricos adicionais, provenientes, sobretudo, da ciência geográfica, o próximo capítulo discute as características centrais do turismo no mundo contemporâneo e seu papel no desenvolvimento regional em áreas subdesenvolvidas.

### 3 TURISMO, DINÂMICA ESPACIAL E CRESCIMENTO POLARIZADO

Este capítulo apresenta as características centrais da apropriação espacial do turismo, com ênfase no crescimento polarizado desta atividade na zona costeira nordestina e alagoana. Para tanto, o conceito de espaço é uma categoria chave de análise, tanto no que se refere a questões mais gerais da atividade turística no mundo, como no caso particular da região Nordeste com a Política de Polos Turísticos baseados em Perroux (1967). O turismo impõe mudanças sociais, políticas, ambientais, territoriais e culturais onde se instala, as quais se materializam diretamente na organização do espaço social.

Assim, neste capítulo, discute-se a relação entre turismo e espaço, pois a atividade turística se apropria do espaço e, com base nas infraestruturas e serviços nele contidas, insere objetos e ações voltados à exploração do potencial turístico local e regional. Destaca-se a expansão do turismo nas diversas escalas espaciais e sua relação com a hierarquia urbana, tema relevante no que diz respeito aos efeitos esperados dos polos turísticos nas regiões em que se localizam.

Na sequência, são discutidas as três fontes de turistificação do espaço, a saber: o Estado, o mercado e os turistas. O surgimento e a difusão espacial da atividade turística acontecem através de ações conjuntas empregadas pelas fontes de turistificação mencionadas, que utilizam a técnica e a tecnologia para promover o desenvolvimento do turismo. No caso do crescimento polarizado pela atividade turística, o Estado e o mercado, sobretudo, desempenham funções fundamentais. O Estado deve atuar, basicamente, como incentivador para a chegada de novos investimentos do setor privado, enquanto que a iniciativa privada do turismo é responsável pela geração de emprego e renda. Acontece, nesse sentido, uma ‘troca de favores’ na qual os lados buscam situações promissoras aos investimentos.

#### 3.1 Turismo e (re)organização do espaço

A função turística tem se difundido rapidamente por todo o planeta, ora explorando infraestruturas pré-existentes e/ou com base em investimentos públicos voltados à criação da infraestrutura requerida, como tem sido o caso do Brasil (CRUZ, 2002). Theobald (1998) aponta, com base em dados do Conselho Mundial de Viagens e Turismo<sup>15</sup> de 1997, que as atividades turísticas constituem a maior indústria em termos mundiais, seja qual for o

---

<sup>15</sup> Tradução do inglês: World Travel & Tourism Council (WTTC).

parâmetro adotado. O relatório mais recente apresentado pelo referido conselho mostra que a contribuição direto turismo para o PIB mundial em 2011 foi de dois trilhões de dólares, gerando 98 milhões de empregos (WTTC, 2012). Diante de tais cifras, é fácil entender a adoção do turismo como uma política setorial, principalmente em países subdesenvolvidos.

Para efeito deste trabalho, entende-se o turismo como uma prática social que envolve o deslocamento temporário de pessoas, no seu tempo de lazer, para lugares diferentes daquele em que residem (PANOSSO NETTO, 2010). Para que o deslocamento espacial do turista aconteça, assim como sua permanência temporária no lugar visitado, é necessária a existência de uma série de infraestruturas nesses lugares, bem como o uso de tecnologias e de uma série de ações. Por isso, as destinações turísticas são formadas tanto por infraestruturas (transporte, comunicação, saneamento, energia etc.), equipamentos turísticos (*resorts*, hotéis, restaurantes, parques etc.), como por uma superestrutura, que regula o sistema através das ações de organizações especializadas, tanto públicas como da iniciativa privada, encarregadas de realizar o funcionamento do *sistema turístico* (BENI, 2000; BOULLÓN, 2002). A organização espacial para que o turismo ocorra permite a saída do turista do lugar onde mora, o seu deslocamento no espaço, sua chegada e permanência na destinação turística escolhida, assim como o retorno ao seu lugar de moradia (PEARCE, 2003). Nesse sentido, o turismo imprime mudanças em três porções do espaço: nos núcleos emissores, nos espaços de deslocamento e nos núcleos receptores (CRUZ, 2003).

Assim, potencialmente o turismo desencadeia impactos econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais nesses três tipos de espaço. Para que haja a saída dos fluxos de turistas dos lugares emissores é preciso existir empresas de agenciamento de viagens, rodovias e aeroportos. Como consequência, em tais espaços há também a geração de emprego e renda, sendo que a diferença está na escala do impacto, que nesse caso tende a ser menor do que nos dois outros tipos de espaços mencionados acima.

No que diz respeito ao desenvolvimento turístico polarizado, as políticas públicas têm como alvos principais os espaços de deslocamento e os espaços receptores, pois são os que estão na base dos objetivos a serem alcançados com os polos de crescimento, isto é, crescimento econômico e desenvolvimento social. É por isso que o poder público no Brasil tem buscado adequar os mencionados tipos de espaços para que os fluxos turísticos possam acontecer ao longo de determinados trechos planejados – polos de turismo –, através da criação e ampliação da infraestrutura necessária.

No caso dos espaços de deslocamento, o exemplo mais perceptível são as rodovias, pois quando são apropriadas pelo turismo são equipadas de serviços, tais como meios de hospedagem, de alimentação, abastecimento de combustível e informação. Há casos em que as rodovias constituem um dos atrativos de uma região ou o próprio atrativo da viagem. Cruz (2003) menciona os casos da histórica estrada Graciosa no Paraná, que sobe a Serra do Mar e liga o litoral paranaense ao planalto no qual se situa a cidade de Curitiba, e a Rota 66 nos Estados Unidos (Chicago – Santa Mônica, na Califórnia), historicamente responsável pela conquista do Oeste americano. Existem exemplos, ainda, em que as rodovias são construídas com grande motivação turística, como são os casos, no Nordeste brasileiro, das rodovias Linha Verde, na Bahia, e Costa do Sol Poente, no Ceará.

No turismo doméstico, a rodovia é um dos principais meios de deslocamento. No turismo internacional, notadamente o intercontinental, o deslocamento ocorre principalmente pelo ar e pelo mar. Nesses espaços, a apropriação do espaço pelo turismo se dá por meio de uma organização estratégica, que tem a capacidade de operar grandes e profundas modificações nas áreas ou regiões envolvidas. Tome-se como exemplo a aviação, pois para a imensa quantidade de voos comerciais (aproximadamente 100 mil voos diários atualmente) é indispensável uma organização do espaço aéreo para o funcionamento eficaz e sem efeitos adversos, incluindo uma grande malha de aeroportos ao redor do planeta.

Por fim, é nos núcleos receptores que o turismo vai impor a maior variedade de transformações socioespaciais (CRUZ, 2002), pois leva a um aumento na instalação de "sistemas de engenharia"<sup>16</sup>, compostos por aeroportos, portos, hotéis, pousadas, restaurantes, parques, rodovias e *shopping centres*, em muitos países vindo a compor parte expressiva do Produto Interno Bruto (PIB). Essas são as mudanças mais nítidas, pois ocorrem no espaço e são claramente perceptíveis na paisagem (SANTOS, 2008b). Contudo, existem outras ações com implicações espaciais nos destinos receptores, como é o caso da gestão pública, que necessita criar mecanismos, como por exemplo, planejar o espaço para o desenvolvimento da atividade turística, exatamente pelo turismo ser visto atualmente como uma importante alternativa para promoção do desenvolvimento (CORIOLANO, 2006; ANDRADE, 2011). Evidentemente, o planejamento turístico realizado de forma responsável e participativa, ou seja, envolvendo todas as organizações interessadas, do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil, pode gerar maiores possibilidades de desenvolver o turismo, e atingir as

---

<sup>16</sup>Santos (2008b, p. 88) define os sistemas de engenharia como o “[...] conjunto de instrumentos de trabalho agregados à natureza e de outros instrumentos de trabalho que se localizam sobre estes, uma ordem criada para trabalho e por ele”.

metas dos polos de turismo. Apesar das vantagens da participação (ARAÚJO, 2009a), no Estado de Alagoas o poder público tem tido dificuldades em envolver os grupos interessados no planejamento regional do turismo. A representatividade ainda é bastante restrita, limitando-se, na maioria das vezes, à participação de organizações do governo e da iniciativa privada (ALAGOAS, 2010; ARAÚJO; BRAMWELL, 2002).

De um modo geral, o objetivo final das intervenções no espaço (por infraestruturas, equipamentos e serviços), sejam sociais ou materiais, é permitir a chegada e a permanência dos turistas, dinamizando a economia local e regional (ARAÚJO, 2009a). Além desses objetivos, em regiões subdesenvolvidas, busca-se também melhorar a qualidade de vida da população pré-existente (CRUZ; SAN SOLO, 2003; ANDRADE, 2011), como é o caso da Política de Polos de Turismo.

Outra dimensão importante da relação entre turismo e espaço diz respeito à refuncionalização de antigos objetos para fins da atividade turística. Assim, a apropriação do espaço pelo turismo também se dá pela reutilização de antigos objetos presentes no espaço, sobretudo nos núcleos receptores. As estradas pré-existentes são usadas para fins turísticos, casas de fazenda são estruturadas para funcionar como hotéis-fazenda, espaços de domínio público ganham novos usos, prédios históricos são abertos à visitação ou são transformados em casas de eventos. Esse fenômeno está presente na operacionalização da Política de Polos Turísticos, uma vez que se busca estruturar, tanto quanto possível, novos atrativos com base nas potencialidades existentes em cada município. Essa é claramente uma atitude positiva do Governo Federal, pois além de diminuir gastos com a criação de novos atrativos, a organização e restauração do patrimônio histórico e cultural representa uma maior valorização do lugar, contribuindo para a preservação do patrimônio, que por muito tempo foi negligenciado pela administração pública.

Sobre esses tipos de mudanças, bem como a respeito de questões mais amplas ligadas à reorganização do espaço pelas atividades socioeconômicas, Santos (2008a, p. 20) explica que

[...] a cada momento histórico cada elemento muda seu papel e sua posição no sistema temporal e no sistema espacial e, a cada momento, o valor de cada qual deve ser tomado da sua relação com os demais elementos e com o todo.

Depreende-se dessa citação que à medida que a organização do espaço muda os objetos e ações que a compõe estabelecem novas relações. Esse é o caso do turismo, ao inserir novos objetos em uma determinada região para viabilizar os fluxos e a permanência de

peças nas destinações. De acordo com Santos (2009a), o atual momento histórico é resultado cumulativo de tempos anteriores. No mundo contemporâneo, o turismo tem se apropriado crescentemente do espaço, com seus objetos antigos e recentes, o organizando ou o reorganizando para atender os fins das atividades que o compõe.

O conceito de espaço é importante para esse trabalho devido às implicações sociais e ambientais resultantes do crescimento polarizado através das atividades turísticas. François Perroux apresentou duas formas de se conceptualizar o espaço para desenvolver a Teoria dos Polos de Crescimento. A primeira forma entende o espaço do ponto de vista geonômico - de caráter mais concreto e de pouca utilidade para a economia. A segunda forma vê o espaço do ponto de vista econômico, esta mais abstrata, que teria valor para a análise econômica e para a teorização do crescimento da economia.

O espaço geonômico compõe-se das formas espaciais apresentadas na paisagem, ou seja, as estradas, as indústrias, etc., assim como pelas ações humanas que dão movimento a essas infraestruturas. O espaço abstrato, por outro lado, é definido pelos fluxos econômicos, de mercadoria, mão de obra etc. São levadas em consideração, nesta última modalidade de espaço, apenas as ações de planejamento e gestão, que são abstratas. No entanto, as contribuições de Perroux (1967) sobre a conceptualização de espaço são discutíveis, uma vez que negligenciar o espaço concreto implica em não valorizar muitos aspectos relevantes da sociedade, os quais são genuínos de cada lugar e que, por isso, não devem ser analisados por meio de cálculos matemáticos abstratos, característica central da modalidade do espaço econômico (SANTOS, 2009d). As regiões subdesenvolvidas apresentam diversas características empíricas atrasadas, tais como favelas, baixo nível educacional, falta de mão de obra treinada, etc., que podem interferir de forma direta na dinâmica econômica, como algo real.

Assim, embora a Teoria dos Polos de Crescimento não valorize o espaço concreto, também chamado de vulgar (PERROUX, 1967) ou banal (SANTOS, 2009b), o mesmo tem valor para o exame da possibilidade de os polos gerarem desenvolvimento. Se a Teoria dos Polos de Crescimento foi adotada como base teórica da política de regionalização do turismo no Brasil, no intuito declarado de promover o desenvolvimento socioeconômico das regiões polarizadas, em última instância os seus efeitos buscam atingir especificamente espaços com características próprias, nesse caso o espaço banal.

Portanto, sugere-se aqui que o que se propõe com a Política de Polos Turísticos no Brasil ultrapassa o cunho abstrato, atingindo o espaço banal, “[...] que seria o espaço de todos:

empresas, instituições, pessoas; o espaço das vivências” (SANTOS, 2009c, p. 108). Sem tais efeitos, não haveria sentido em se propor como objetivo central dos polos de turismo melhorias na qualidade de vida nas regiões alvo das políticas públicas que os criaram.

Além das duas dimensões espaciais discutidas acima - espaço geonômico e espaço econômico -, no âmbito da análise econômica e geográfica, o espaço possui outras definições, constituindo-se um conceito polissêmico. Como lembra Corrêa (2008), pode-se encontrar mais de 13 verbetes nos dicionários de língua portuguesa a respeito da definição de espaço. Esse autor mostra ainda que, além da geografia, o espaço está presente e é discutido por outras ciências, como a matemática, a física, a arquitetura, entre outras. No entanto, o espaço que interessa a este trabalho é o espaço geográfico, o qual possui a presença da sociedade em sua organização, e que inclui tanto a noção econômica, como a geonômica ou banal. Nesse sentido, é preciso planejar o espaço para crescer economicamente, através da perspectiva econômica de espaço, mas, ao mesmo tempo, é indispensável levar em consideração as características genuínas de cada lugar, para que o turismo, assim como outras atividades socioeconômicas, possa de fato contribuir para uma melhoria social nas regiões de abrangência dos polos de turismo.

Santos (2008a) chama a atenção para o fato de o espaço ser uma instância social, como também o é a cultura e a economia, ou seja, sua organização é resultado e condicionante das ações da sociedade em seu processo evolutivo. Santos (2008a) complementa que o espaço geográfico é formado por um conjunto de elementos indissociáveis, que são: os homens, as firmas, as instituições, o meio ecológico e as infraestruturas. Em trabalho mais recente, Santos (2009b, p. 63) define o espaço como “[...] um conjunto indissociável, solidário e contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá”. Conseqüentemente, toda organização socioespacial, sejam as cidades, metrópoles, espaços rurais, atividades econômicas, podem ser explicadas e analisadas por esse conceito, considerando integralmente as perspectivas econômica e geonômica.

Nesse sentido, o turismo também pode ser entendido como um conjunto inseparável formado por sistemas de objetos e sistemas de ações que incluem equipamentos turísticos, infraestruturas de apoio, ações reguladoras, relações de poder, investimentos, função residencial, ações de resistência ao turismo e atividades socioeconômicas complementares do turismo que se manifestam nos espaços turistificados. Assim, a espacialização do turismo tem

sido responsável por amplas transformações físicas, sociais e políticas nos territórios abertos ao desenvolvimento desta atividade, nas escalas local, regional e nacional.

Uma vez que as atividades turísticas se articulam com diversos elementos da natureza, com vários setores da economia e aspectos sociais e culturais, a espacialização do turismo pode trazer impactos positivos para os lugares visitados, particularmente quando o turismo é desenvolvido de forma responsável, por exemplo, em termos socioambientais e com o devido cuidado com o espaço banal, isto é, levando em considerações a manifestação espacial dos mais diversos segmentos sociais. Entretanto, o turismo também pode trazer impactos negativos em relação às dimensões econômica, política, sociocultural, ambiental e ecológica nos territórios sob a sua influência direta (ARCHER; COOPER, 1998; PANOSSO NETTO, 2010), principalmente quando a atividade turística é desenvolvida com ênfase na sua dimensão econômica, negligenciando as demais dimensões que compõem as destinações turísticas e as sociedades que as organizam.

Pode-se deduzir da discussão acima que a difusão espacial do turismo implica uma expansão da apropriação do espaço pelo turismo, na escala de estados, municípios, regiões<sup>17</sup> ou até mesmo países. A espacialização do turismo se apoia em uma rede prévia de cidades (PEARCE, 2003; BARROS, 2002; ITO; SOUZA JUNIOR, 2005; SILVA, 1999). As cidades centrais, com uma ampla oferta de serviços – leia-se “destinos indutores” -, têm maiores possibilidades de atrair turistas e propagar o desenvolvimento da atividade no espaço regional situado no seu entorno, funcionando, geralmente, de maneira espontânea, como polos de crescimento, ou seja, sem que a cidade tenha sido necessariamente planejada com a intenção de receber turistas. Um exemplo apresentado por Cruz (2001) são as capitais nordestinas, que têm indiscutivelmente dominado e influenciado o desenvolvimento do turismo no espaço sob sua influência imediata, tendo exercido uma função polarizadora do espaço localizado no seu entorno.

Foi pensando nessa capacidade que determinadas cidades têm de influenciar o comportamento do espaço ao seu redor que o Governo Federal encomendou estudos para identificar, além das capitais, também outros municípios potencialmente polarizadores da função turística no Brasil. Essa iniciativa de política pública foi em grande parte orientada

---

<sup>17</sup> Faz-se necessário esclarecer o que se entende por região. “Uma região pode ser definida com base em vários critérios diferentes, constituindo-se em tema bastante controverso, principalmente entre os geógrafos”. Entretanto, a região pode ser genericamente entendida como um espaço maior que um município e menor que a nação e que contém alguma homogeneidade espacial. Portanto, acredita-se que o turismo como atividade homogeneizadora de espaços nessa escala de análise “[...] é possivelmente o maior apelo da regionalização do turismo” (ARAUJO, 2009a, p. 105).

pelo entendimento, por parte do governo, de que o turismo é uma atividade que tem a capacidade de beneficiar também espaços econômica e socialmente periféricos, conforme aponta Silva (1999, p. 165-166):

A estrutura centro-periferia não aparece como sendo negativa para [...] essas áreas [...], pelo contrário, surge como uma forte opção para a promoção do crescimento local e regional, ao contrário do que ocorre com os demais setores econômicos que se localizam em áreas periféricas.

O governo entende, portanto, que a relação centro-periferia tem o potencial de contribuir de alguma forma para as políticas de desenvolvimento regional com base no turismo em áreas socioeconomicamente deprimidas, objetivo esse profundamente articulado na Política de Polos de Turismo, e mais recentemente fortalecido pela Política de Destinos Indutores do crescimento turístico regional.

### 3.2 A ação do mercado turístico

O mercado é a maior fonte de turistificação dos lugares (CRUZ, 2003). Na zona costeira nordestina, os investidores desempenham um papel fundamental na turistificação do espaço, sendo responsáveis por materializar grande parte dos objetivos da própria política oficial de turismo. O setor privado é responsável pela maior parte dos investimentos nos setores de hospedagem, alimentação, transportes e serviços recreativos, fundamentais para o desenvolvimento das destinações.

No âmbito dos meios de hospedagem há várias configurações de equipamentos turísticos, como os *resorts*<sup>18</sup>, hotéis, pousadas clássicas, pousadas de charme<sup>19</sup>, chalés, entre outros tipos. Na maioria dos casos esses empreendimentos oferecem algum serviço de alimentação em seu pacote de ofertas. Os meios de hospedagem são responsáveis por grandes transformações socioespaciais nos núcleos receptores, com impacto, por exemplo, na geração de empregos e na demanda por produtos da região, podendo, assim, contribuir para uma melhora nas taxas de emprego, melhoria da renda e na qualidade de vida nas comunidades

---

<sup>18</sup> “O conceito de resort apresenta dois significados. Em primeiro lugar [...] resort significa uma área ou uma zona ou uma região geográfica diferenciada e individualizada em relação às áreas circundantes. [...] O segundo significado [...] se refere a um padrão de unidade hoteleira” (BARROS, 2009, p. 75). No caso mencionado acima, toma-se resort como uma configuração hoteleira.

<sup>19</sup> “É uma proposta condizente com produtos referidos de forma variada como "luxury", "thematic hotels", "wellness", "boutique hotels" ou ainda que pratiquem uma hotelaria que alia os princípios de "fair trade", "slow food" e do trade internacional (ética e responsabilidade social)” (<http://www.roteirosdecharme.com.br/quem-somos.php>).

hospedeiras. Sessa (1983) defende, por exemplo, que o conjunto de empreendimentos desse tipo exerce um efeito multiplicador nas regiões nas quais se instalam, desempenhando o papel de indústria motriz, papel originalmente conferido ao setor industrial por Perroux (1967).

Os serviços de alimentação ou restauração (CRUZ, 2003), representados principalmente por restaurantes, bares, lanchonetes e cafés, também fazem parte dos principais investimentos privados do turismo. Esses tipos de empreendimentos são indispensáveis em destinos receptores de turistas, sendo responsáveis por atender a uma das mais elementares necessidades do ser humano, a alimentação. A importância desses investimentos é ainda maior para aqueles destinos que oferecem em seu pacote de atrativos a gastronomia local ou regional, porque alia o atendimento de uma necessidade natural a uma dimensão de ampla implicação cultural.

Os serviços de transportes são, do mesmo modo, importantes tanto para o desenvolvimento da sociedade local e regional como para a experiência turística, sobretudo no desenvolvimento turístico regional, que propicia aos visitantes explorar áreas com grandes dimensões territoriais. Na região Nordeste, estes serviços são representados, principalmente, por empresas de ônibus, micro-ônibus, vans e aluguel de carros, os quais permitem ao turista conhecer os diversos atrativos oferecidos nas destinações, assim como lugares situados na área de influência dos centros turísticos, ou seja, na região de influência dos destinos mais bem dotados de infraestrutura, serviços e atrativos. Nesse sentido, as estradas exercem grande atração sobre os investidores e influenciam a qualidade de serviços. Quando adequadamente equipadas, as estradas permitem viagens mais rápidas, seguras e confortáveis, contribuindo para uma maior comodidade dos visitantes. Portanto, quando a malha viária se expande ou é melhorada, ela funciona como um vetor de ocupação da região onde se localiza, atraindo investimentos ao longo da sua diretriz locacional.

As atividades de recreação também são parte indissociáveis das destinações turísticas, embora existam aquelas destinações ligadas prioritariamente à oferta de descanso. As atividades de recreação incluem passeios a cavalo, atividades esportivas e de aventura, passeios de *buggy*, jet-ski, lancha ou catamarã, entre outras atividades desenvolvidas pela iniciativa privada. A oferta turística com base nesse tipo de atividade também pode ser atraída ou ampliada quando uma determinada região passa por melhorias na sua infraestrutura básica.

Em geral, as atividades recreativas mais procuradas pelos turistas, em áreas tropicais, estão relacionadas à presença de corpos d'água (mar, rios, estuários, reservatórios de barragens etc.) (BRASIL, 2010b). No caso da região Nordeste, as chamadas "piscinas

naturais” exercem grande poder atrativo sobre os visitantes. No Estado de Alagoas existem duas mais famosas: uma está localizada em Maceió e a outra em Maragogi. Essas piscinas são formações de recifes de corais ou de arenito existentes próximas à linha de costa e que, durante a baixa-mar, proporcionam a formação de áreas rasas circundadas por recifes, que são as chamadas “piscinas naturais” (DUDA, 2011).

Há, portanto, diversos tipos de serviços na composição da oferta privada do turismo. Em menor ou maior grau, a ampliação da infraestrutura é essencial ao desenvolvimento do turismo, além de alojar e oferecer uma grande variedade de serviços aos turistas, os investimentos privados frequentemente também beneficiam a população local. Em regiões subdesenvolvidas, na maior parte das vezes, o benefício está ligado aos contributos ao município, na forma da geração de emprego, diversificação da economia, aumento da arrecadação de impostos e melhoria da infraestrutura básica e social das cidades envolvidas, o que pode contribuir para a melhoria da qualidade de vida das populações locais.

Por outro lado, a iniciativa privada também pode desencadear muitas consequências negativas para os núcleos receptores. Muitas vezes, são privilegiados e selecionados espaços com base unicamente em interesses particulares, notadamente aqueles relacionados exclusivamente à obtenção de lucro, excluindo os espaços mais periféricos ou aqueles que mais necessitam de políticas públicas e investimentos. A possibilidade de o turismo desencadear diversos tipos de impactos negativos nas destinações é um forte argumento para que o poder público desempenhe um papel central no planejamento e gestão dos polos turísticos. Assim, o poder público deve criar estratégias para que ao passo que atenda aos interesses da iniciativa privada, também gerem benefícios para as populações dos lugares turísticos.

A esse respeito, Cruz (2005) aponta que no Brasil os territórios turísticos têm sido ora usados ora negligenciados. Usados quando ele é objeto de interesse do Estado e da iniciativa privada, e negligenciados pela ausência de interesse por parte dos atores hegemônicos em relação a porções territoriais periféricas aos seus interesses. No caso da adoção da Política de Polos de Desenvolvimento, a negligência em relação a determinadas partes do território seria contrária ao que é proposto como meta pela política de regionalização, com base na qual se busca a difusão do desenvolvimento turístico em todos os municípios que compõem a região do polo, embora obviamente existam lugares ou obras que receberão maior parte dos investimentos. A Política de Polos prevê a dinamização de toda a região polarizada – embora não de forma totalmente homogênea –, implicando no fomento à atividade, mas também na

adoção de medidas de gestão como salvaguarda em relação aos impactos negativos que o turismo pode desencadear nas destinações.

Constata-se, frequentemente, que muitos investidores não estão comprometidos genuinamente com o desenvolvimento local e regional, uma vez que o interesse primordial e exclusivo da iniciativa privada é o lucro e a eficiência na produção (CORIOLANO, 2006; 2009). Esse comportamento, que é adotado pela grande maioria das empresas e impulsionado devido à fragilidade da gestão socioambiental por parte do Estado em regiões subdesenvolvidas, traz também diversas consequências negativas para a população local e para o meio natural, comprometendo a visão positiva que se tenta associar ao turismo, bem como os objetivos de sustentabilidade idealizados para a atividade (BRAMWELL; LANE, 1993).

Em um mundo cada vez mais globalizado, tem havido uma importante discussão relacionada a investimentos privados externos, originários de países desenvolvidos, que se instalam em regiões subdesenvolvidas. A existência de investimentos externos aos lugares, bem como a presença de investidores que não têm interesses genuínos no desenvolvimento dos lugares turísticos, ou seja, interesse em contribuir para a melhoria das condições de vida da população residente, traz grandes discussões a respeito de o turismo ser desejável ou não para tais lugares (CORIOLANO, 2009; KRIPPENDORF, 2009).

Nesse sentido, um dos problemas relacionados ao turismo é que os investimentos originados no exterior podem desencadear variadas consequências negativas às comunidades residentes, além dos benefícios resultantes do crescimento econômico e da oferta de novas oportunidades de emprego, ocupação e renda para as populações locais. Esse tipo de investimento foi denominado por Santos (2009b; 2009c) de *verticalidades*<sup>20</sup>. São investimentos que estão

Associados às bandeiras internacionais e sob o discurso da geração de empregos, os resorts [talvez o maior exemplo das verticalidades ligadas ao turismo] trazem consigo uma logística de implantação e um “staff” externo condizente com os padrões internacionais, comumente gerando pontos estranhos ao território, uma vez que suas construções não dialogam com o entorno e tampouco com a paisagem em que se insere [...] (ARAÚJO C.P., 2008, p. 3).

---

<sup>20</sup> “As *verticalidades* podem ser definidas, num território, como um conjunto de pontos formando um espaço de fluxos” (SANTOS, 2009b, p. 105). No caso do turismo, podem ser consideradas *verticalidades* grupos de investidores estrangeiros que possuem filiais em diversas partes do mundo, com o objetivo de competição mundial entre territórios para o desenvolvimento do turismo. É o caso, por exemplo, do grupo espanhol Oca Hotels presente na zona costeira alagoana, mais especificamente em Maragogi.

Araujo C.P. (2008) também aponta que há uma contradição na Política de Turismo levada a cabo no Brasil, sobretudo no Nordeste. Ao mesmo tempo em que o Governo busca atrair esses investimentos, objetiva também desenvolver um turismo de base local, ou seja, “[...] parece manter a ambiguidade entre fomentar *verticalidades* e *horizontalidades* na produção dos espaços turísticos” (ARAUJO C.P., 2008, p. 3). Essas *verticalidades*, sobretudo *resorts*, atualmente representam uma tendência no turismo brasileiro (CRUZ, 2003), que efetivamente vem se materializando ao longo dos últimos anos. Por isso, seria adequado, no caso da operacionalização da Política de Polos, o governo incentivar os investidores locais e controlar o crescimento das *verticalidades*, no intuito de ampliar as possibilidades do turismo beneficiar a população dos lugares.

Os *resorts*, entendidos como unidades hoteleiras, “[...] são meios de hospedagem com configurações espaciais elitizadas, localizadas preferencialmente em áreas naturais preservadas e, muitas vezes, distantes de áreas urbanizadas” (CORIOLANO; MARINHO, 2007, p. 245). De acordo com Cruz (2003), a geografia dos *resorts* no Brasil mostra que tais empreendimentos estão localizados, em sua maioria, no litoral. Destaca ainda que os principais fatores que explicam essa localização são a potencialidade natural dos ambientes litorâneos (sol, mar, praias, recifes e coqueirais), e a concentração espacial de infraestrutura de acesso e urbana ao longo do litoral.

As principais críticas ao modelo *resort* são as diversas consequências negativas que geralmente são trazidas aos espaços receptores. Tais consequências variam entre impactos ao meio natural, arquitetura incompatível com o entorno (PEARCE, 2003), baixa possibilidade de geração de empregos para pessoas dos lugares nos quais se localizam e região do entorno, concentração de turistas no interior dos *resorts*, e a geração de renda para centros fora do país (caso dos investimentos externos). Estudos comprovam que, de um modo geral, esse tipo de investimento não traz grandes benefícios às comunidades locais, pois não estão integrados com o lugar no qual estão inseridos (KRIPPENDORF, 2009).

Além disso, as grandes áreas normalmente ocupadas pelos *resorts* é outro problema associado a esse tipo de artefato turístico. Na maior parte dos casos, a apropriação do espaço pelos *resorts* gera consequências em diversos âmbitos dos núcleos receptores, sobretudo impactos ao meio natural e apropriação ou interferências em espaços de domínio público, gerando conflitos entre residentes e turistas, além de cercear a livre circulação dos moradores nos lugares onde moram. Tem-se verificado o cerceamento do movimento de pessoas dos lugares nos quais *resorts* são construídos, por meio da superimposição da sua estrutura física

sobre os caminhos e vias de circulação local, como ocorre no município de Maragogi, Alagoas, com o *resort* Grand Oca Maragogi, empreendimento de capital espanhol (DUDA, 2011).

Apesar das consequências negativas associadas a esse tipo de equipamento turístico, é necessário não se adotar uma postura maniqueísta frente a esse tipo de equipamento, pois os *resorts* são um fenômeno amplamente disseminado no mundo contemporâneo (CORIOLANO; MARINHO, 2007). Juntamente com diversos outros tipos de intervenções da iniciativa privada, os *resorts* podem contribuir para a dinamização econômica regional no âmbito da Política de Polos. Investimentos externos de grande porte podem ser positivos para os lugares, porque, dentre outros aspectos, dão visibilidade às destinações, o que pode servir para atrair outros investimentos privados para as regiões exploradas. Assim, a construção de *resorts*, com os devidos controles ambientais e locacionais, pode acelerar a turistificação do espaço e dinamizar a economia regional, constituindo também um componente necessário para o desenvolvimento turístico de uma região (PEARCE, 2003).

Em um lado oposto ao turismo de massa, operado com base em *resorts*, estão empreendimentos que buscam desenvolver o turismo com responsabilidade social e ecológica, como uma marca distintiva frente à demanda turística potencial. Este é o caso das pousadas de charme localizadas no litoral norte de Alagoas. Foi constatado que esses empreendimentos, mesmo sem apoio institucional do Governo, têm se desenvolvido e gerado empregos para as comunidades locais e poucos impactos negativos ambientais e sociais (SILVA; ARAUJO, 2012), embora esse seja um fenômeno ainda pouco estudado no Brasil e que precisa ser melhor investigado, para se avaliar seus impactos – positivos mas também negativos – nos lugares nos quais têm se inserido.

Mesmo envolvendo também investimentos externos, essas pousadas não estão ligadas a grupos internacionais que objetivam competitividade mundial, nem tampouco trazem consequências negativas de grande magnitude e escala para os âmbitos social e ambiental, pelo menos é essa a visão dos empreendedores que as exploram (SILVA; ARAUJO, 2012). Essas pousadas desenvolvem o turismo de forma mais responsável, buscando alguns tipos de integração com os lugares do ponto de vista econômico, social e ambiental, estando, portanto, frequentemente associadas à noção de desenvolvimento sustentável. Por isso, não se sabe ainda se devem ser consideradas *verticalidades*, no mesmo nível dos grandes investimentos capitalistas globalizados aos quais Santos (2009b) associa o conceito. Por sua própria filosofia, as pousadas de charme parecem favorecer conexões *horizontais* com as

comunidades hospedeiras onde se inserem. Tais investimentos buscam se integrar ao lugar, uma vez que as características físico-naturais, sociais e culturais dos lugares explorados fazem parte do conjunto de atratividades que impulsionam a demanda turística desse tipo de oferta.

Há ainda outra forma emergente de desenvolvimento turístico, denominada de “turismo comunitário”, orientado pela noção de economia solidária, também liderada por investidores privados, que tem se desenvolvido na zona costeira nordestina de forma mais benéfica para as comunidades locais. Nesse caso, os lugares se desenvolvem com parte dos investidores privados sendo formada pela própria população local, que por ser marginalizada pelo turismo de *resorts*, terminaram por buscar maneiras alternativas de exploração econômica do turismo, envolvendo de forma direta, e como protagonistas da oferta turística local, os próprios residentes dos lugares turistificados. Portanto, esses investimentos são estratégias desenvolvidas pela população local como resposta às ações do mercado global capitalista, na tentativa de evitar uma transformação radical dos lugares onde moram com base em investimentos estranhos aos lugares. Coriolano e Marinho (2007, p. 245) argumentam que

A cada dia, grupos alternativos começam a se organizar para a venda de novos produtos turísticos, de novos roteiros, dos mais variados produtos do consumo turístico, “nichos” deixados pelo capital global e, dessa forma, começam a participar do mercado promissor. Alguns municípios, inúmeras comunidades, pequenas empresas encontram caminhos para se incluir nos roteiros turísticos e aproveitar artes, gastronomias, folclores, atrativos naturais e culturais, transformando o potencial em produto ou oferta turística. Assim, o turismo chegou aos morros, favelas, áreas indígenas, assentamentos dos sem-terra e às periferias. Os excluídos do turismo do topo ou dos resorts, dos hotéis 5 estrelas inventam o turismo social (sic), o turismo dos trabalhadores, adaptado às condições econômicas dos pequenos rendimentos, tentam incluir-se no circuito inferior do consumo, com produtos alternativos, pequenas pousadas e hospedagens residenciais.

Assim, o desenvolvimento do turismo comunitário e em bases solidárias, isto é, através do qual os investidores são os próprios moradores dos lugares turísticos, pode trazer benefícios à comunidade local e menos impactos negativos ao meio ambiente e à cultura (CORIOLANO, 2006; 2009; BARTHOLO JÚNIOR, et al., 2009). As chances de desenvolvimento local ou melhoria na qualidade de vida das populações aumentam na medida em que ao ofertar esses serviços, a população não tem o interesse que o turismo se expanda de forma indeterminada em suas comunidades. Pelo contrário, há um interesse em se controlar e limitar o desenvolvimento do turismo nesses lugares.

Considerando-se que a Política de Polos de Turismo identifica oficialmente o objetivo de redução das desigualdades regionais e a melhoria da qualidade de vida nos lugares

turísticos sob a influência dos destinos indutores ou polos turísticos, é importante que os interesses da oferta de pequenas pousadas, pousadas de charme e do turismo comunitário sejam igualmente levados em consideração no desenvolvimento dos Pdits de cada polo, como está incluído no novo Pdits do PTCC (ALAGOAS, 2010). Essa seria uma medida que representaria um grande avanço no processo de desenvolvimento turístico das regiões. Assim, o envolvimento da população atingiria tanto o planejamento turístico, como o desenvolvimento local e regional com base no turismo, através da participação direta como investidores locais da iniciativa privada. Tal realidade poderia estar mais presente em Alagoas, onde a participação em oficinas de planejamento, bem como a inserção da população local no grupo de investidores da iniciativa privada do turismo, ainda acontece de forma pouco representativa na região em estudo (ALAGOAS, 2010; DUDA, 2011, SILVA, ARAUJO; 2012).

Na realidade, uma vez criadas as condições infraestruturais e investimentos nas áreas mais remotas das regiões sob a influência dos polos indutores, a partir dos quais pode haver investimentos em *resorts*, pousadas, hotéis, atrativos etc. nas regiões sob a influência dos destinos indutores, o crescimento do turismo pode contribuir para que se alcancem os objetivos da Política de Polos Turísticos.

### **3.3 Função das políticas públicas para o desenvolvimento do turismo**

A atividade turística tem sido objeto de interesse do governo de muitos países (HALL, 2001; BRIASSOULIS, 2004; ARAUJO L.M., 2008; THEOBALD, 1998). O planejamento e a gestão do turismo têm ocorrido em diferentes escalas e níveis de desenvolvimento, com vistas a se criar oportunidades para o crescimento econômico e se melhorar o desenvolvimento social nas destinações (GUNN, 1994). Nesse sentido, merecem destaque as regiões subdesenvolvidas, nas quais o turismo tem sido adotado pelo governo como uma alternativa estratégica para o desenvolvimento socioeconômico (TOSUN; JENKINS, 1996; ARAUJO, 2009a).

Como consequência dessa atitude governamental, tem se ampliado em muitos países, assim como no Brasil, os tipos de políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento com base no turismo. De acordo com Hall (2001, p. 26), “[...] a política pública para o turismo é tudo o que os governos decidem fazer ou não com relação ao setor”. Dias (2003, p. 121)

explica que o conceito de política pública elaborado por Hall (2001) implica que o poder público precisa

[...] englobar todas as ações de governo, a inação, as decisões e não decisões, pois implicam uma escolha deliberada entre alternativas. Para que uma política seja considerada pública, ele deve ter passado, no mínimo, por um processo, mesmo que apenas autorizada ou ratificada por órgãos públicos.

Dias considera o conceito de política pública de Hall (2001) um pouco vago, pois inclui inclusive a inação como parte da política. Por isso, Dias realça a importância do papel proativo do Estado, ao argumentar que a política pública inclui

O conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender as necessidades de toda a sociedade. Embora a política possa ser exercida pelo conjunto da sociedade, não sendo uma ação exclusiva do Estado. São linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum (DIAS, 2003, p. 26).

Entende-se, portanto, que políticas públicas de turismo são principalmente as ações delineadas pelo Estado e que contribuem para o desenvolvimento de um determinado tipo ou conjunto de atividades, podendo beneficiar ao público e a grupos de investidores. Essa interpretação sobre a política pública é relevante para o caso dos polos de turismo, dado o papel requerido do governo, nos três níveis político-administrativos.

Beni (2006) elaborou um quadro que contém as principais políticas públicas criadas pelo governo brasileiro para o fomento do turismo no país (Quadro 4). Esse quadro mostra que as ações públicas voltadas à exploração do turismo como um setor de interesse governamental no Brasil datam de pelo menos 70 anos. Fica claro também que a evolução da política de turismo no Brasil inclui ações específicas para a região Nordeste do País.

**Quadro 4 - Principais ações do poder público federal para o fomento do turismo no Brasil, no período 1937-2010**

<b>Período</b>	<b>Vinculação institucional e marcos da intervenção governamental no turismo</b>
1937-1945	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteção de bens históricos e artísticos nacionais.</li> <li>• Fiscalização de agências e venda de passagens.</li> </ul>
1946-1947	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Justiça e Negócios.</li> </ul>
1948-1958	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.</li> <li>• Intervenção estatal percebida na criação de órgãos e instituições normativas e executivas, e na produção do espaço.</li> <li>• Início do planejamento do turismo em nível nacional (COMBRATUR – Comissão Brasileira de Turismo).</li> </ul>
1959-1962	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subordinação direta à presidência da República (COMBRATUR).</li> </ul>
1963-1966	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Indústria e Comércio (Divisão de Turismo e Certames do Departamento Nacional do Comércio).</li> <li>• 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.</li> <li>• Ação mais rígida de controle.</li> <li>• Criação da EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo e do CNTUR – Conselho Nacional de Turismo.</li> <li>• Definição da Política Nacional de Turismo.</li> </ul>
1971	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação de incentivos fiscais como o FUNGETUR – Fundo Geral do Turismo (Decreto-lei n. 1.191, de 27 de outubro).</li> </ul>
1973	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposição sobre zonas prioritárias para o desenvolvimento do turismo (Decreto-lei n. 71.791 de 1973)</li> </ul>
1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei n. 6.505 de 13 de dezembro de 1977 (dispõe sobre atividades e serviços turísticos, estabelecendo condições para funcionamento e fiscalização).</li> <li>• Lei n. 6.513 (cria áreas e locais de interesse turístico) de 20 de dezembro de 1977.</li> </ul>
1985-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liberação do mercado para o exercício e a exploração de atividades turísticas e conseqüente redução da clandestinidade e aumento do número de agências registradas.</li> <li>• Criação do programa "Passaporte Brasil" para a promoção do turismo interno.</li> <li>• Estimulo à criação de albergues.</li> </ul>
1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação das questões ambientais na formulação das políticas públicas.</li> <li>• Lançamento, pela EMBRATUR, do turismo ecológico como novo produto turístico brasileiro.</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O turismo é citado na Constituição brasileira em seu art. 180, no qual se atribui responsabilidades iguais a todos os níveis governamentais.</li> </ul>
1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.</li> <li>• Revitalização do FUNGETUR e dos incentivos fiscais do setor.</li> <li>• Apresentação do PLANTUR - Plano Nacional de Turismo.</li> <li>• Criação do PRODETUR-NE - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.</li> </ul>
1993-1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação do PRODETUR-NE.</li> <li>• Lançamento de diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo.</li> <li>• Incorporação dos princípios de descentralização governamental no turismo por meio do PNMT - Plano Nacional de Municipalização do Turismo.</li> </ul>
1996-2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do Esporte e Turismo.</li> <li>• 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 extragovernamental.</li> <li>• Instalação dos comitês "Visit Brazil", maiores investimentos em marketing e divulgação no exterior, bem como promoção da pesca esportiva e do ecoturismo.</li> <li>• Flexibilização da legislação (resultando na queda das tarifas aéreas e no início de cruzeiros com navios de bandeira internacional peia costa brasileira).</li> </ul>

**Quadro 4 (continuação)**

2003-2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministério do Turismo.</li> <li>• 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 infra-estrutura turística).</li> <li>• Criação do Conselho Nacional de Turismo e do Fórum Nacional de Secretários de Estado do Turismo.</li> <li>• Lançamento do Plano Nacional de Turismo (2003-2007).</li> <li>• Implantação do Programa de Regionalização Turística "Roteiros do Brasil".</li> <li>• Lançamento do Salão Brasileiro de Turismo.</li> <li>• Assinatura dos primeiros convênios relacionados ao PRODETUR-SUL - Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil.</li> <li>• Prodetur Nordeste II , Sul, Centro , Proecotur Amazônia, Programa Pantanal.</li> </ul>
2007-2010*	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implantação do Plano Nacional de Turismo – PLANTUR para o período de 2007-2010.</li> <li>• Definição do Prodetur Nacional (Nordeste, Norte, Sul, JK e Proecotur). <ul style="list-style-type: none"> <li>• O Prodetur Nacional em Alagoas visa fortalecer o Polo Costa dos Corais e consolidar o Polo Lagoas e Mares do Sul.</li> </ul> </li> <li>• Estudo e definição dos municípios indutores do desenvolvimento turístico (2008).</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Beni (2006, p. 19-21).

\* Informação adicionada. O quadro original cobre o período de 1937- 2005.

As ações do Governo Federal voltadas ao fomento do turismo no Brasil são variadas, incluindo a criação de fundos de empréstimos, planos de ações e metas, programas para aperfeiçoamento institucional, gestão ambiental, divulgação, entre outras provisões. Apesar de o quadro 3 identificar ações públicas associadas ao turismo que datam da segunda metade da década de 1930, Cruz (2002) entende que a história das políticas públicas de turismo no Brasil foi iniciada efetivamente em 1966, com a publicação do Decreto 55/1966 que criou a primeira Política Nacional de Turismo. A referida autora justifica que esse documento pode ser visto como indicativo de uma valorização do turismo por parte do governo, ao criar uma política setorial de âmbito nacional. Destaca ainda que, nesse período, o governo identificou pela primeira vez o turismo como uma atividade capaz de contribuir para a redução dos desníveis regionais, no que diz respeito às condições sociais assimétricas historicamente existentes no País. No período anterior a 1966, também foram criadas políticas públicas que beneficiavam o desenvolvimento do turismo, mas ainda não tinha sido definida uma política nacional para o setor. O período anterior a 1966 é chamado pela autora de “pré-história” das políticas públicas de turismo no Brasil.

Para efeito deste trabalho, são levadas em consideração as políticas públicas que contribuíram de forma mais direta para a difusão espacial do turismo na região Nordeste, com particular ênfase nas ações que contribuíram para o desenvolvimento da Política de Polos Turísticos.

No caso do Nordeste do Brasil, muitos municípios apresentam, como regra, baixos índices sociais e econômicos, infraestrutura precária, além de grandes deficiências em relação ao planejamento e à gestão pública (SMITH, 2007). O Estado de Alagoas, por exemplo, apresenta sérios problemas socioeconômicos (LIRA, 2005), o que em parte faz com que ele seja muito dependente de recursos do Governo Federal (CARVALHO et al., 2010). Entretanto, diante da condição de “estado federalizado”<sup>21</sup>, o desenvolvimento do turismo em Alagoas, com base em políticas que emanam do Governo Federal, exige uma participação direta dos governos estaduais, como principais protagonistas, para que, pelo menos, os investimentos do Ministério do Turismo sejam conquistados e aplicados adequadamente. Avalorização do turismo como estratégia de desenvolvimento, e uma correspondente atitude proativa voltada ao seu planejamento e gestão, é condição obrigatória para o sucesso da regionalização do turismo no Brasil, pois o Governo Federal tem dificuldades em atuar de forma direta e executiva nos estados. É nesse contexto institucional que o sucesso da política de polos de crescimento com base no turismo é diretamente dependente da ação pública em nível estadual. No caso de Alagoas, a permanente crise socioeconômica (CARVALHO et al., 2010; LIRA, 2005) vivenciada pelo estado, associada à pouca capacidade que o Governo Estadual tem demonstrado ao longo das duas últimas décadas em relação à implementação das políticas de regionalização do turismo, cria um cenário preocupante em relação às possibilidades de sucesso na efetiva execução da política de polos de turismo.

Na região Nordeste, com raras exceções, as dificuldades de planejamento dos governos estaduais não se aplicam unicamente ao turismo; essa dificuldade é mais ampla e atinge em maior ou menor grau também o setor industrial. Foi nesse contexto que o poder público federal decidiu criar políticas voltadas ao fomento do turismo nessa região do País já a partir da década de 1980, quando criou a Política de Megaprojetos Turísticos (CRUZ, 2002), encorajando os governos estaduais a assumirem um papel de protagonistas no sentido de investir nessa atividade.

As políticas públicas de turismo que têm a região Nordeste como principal foco não foram criadas somente a partir da iniciativa do Governo Federal, mas também por pressão desencadeada por Unidades da Federação dessa região. Esse foi o caso do Projeto Costa

---

<sup>21</sup> O estado federalizado “[...] indica que Alagoas não terá jeito por si só. São os programas Bolsa-Família, Previdência Social, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), Sistema Único de Saúde (SUS), Microcrédito do Banco do Nordeste (CRediAmigo) e os gerenciados pela Caixa Econômica Federal, como o Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que movimentam a economia popular dos municípios e amenizam a desigualdade social” (OLIVEIRA, 2010). O mesmo acontece com o turismo, uma vez que Alagoas depende de recursos provenientes do Governo Federal e empréstimos de bancos internacionais para estimular o crescimento do turismo no estado.

Dourada em Alagoas e Pernambuco, criado pelo Governo Federal com intensa participação dos governos dos dois estados, o que estimulou a criação do Prodetur/NE (CRUZ, 2002). Provavelmente os estados agiram orientados por motivações paternalistas, como geralmente é o caso na região, embora essa realidade tenha mudado de alguma forma. Esperava-se que o Governo Federal fosse o principal executor da política de turismo na região. Contudo, como parte de uma política de descentralização que vem ocorrendo em escala internacional em relação ao planejamento urbano, regional e turístico (COSTA, 2001), os governos dos estados foram chamados a atuarem como os principais agentes do desenvolvimento da regionalização do turismo nessa parte do Brasil.

Portanto, no caso do Brasil, têm sido as ações do poder público federal as mais definidoras para o desenvolvimento turístico regional de forma polarizada, embora a sua implantação na prática seja mais responsabilidade dos governos estaduais do que do Governo Federal, particularmente no caso dos polos de turismo. Foi identificado, ainda, que embora os polos tenham sido estruturados apenas a partir da década de 2000, como parte da segunda fase do Prodetur/NE, existem diversas ações implementadas antes da criação oficial dessa política que contribuíram para o crescimento dos polos turísticos do Nordeste, embora não tivessem essa denominação, desde o início da década de 1990 (ARAUJO; BRAMWELL, 2002). Portanto, o crescimento do turismo e sua influência na dinâmica espacial da zona costeira da região já se fazem sentir há aproximadamente 30 anos.

### **3.4 Papel da tecnologia e das infraestruturas no desenvolvimento turístico regional**

O surgimento e evolução da prática do turismo em praticamente todos os países se devem, em grande parte, ao desenvolvimento e aperfeiçoamento tecnológico (BARRETTO, 1995). Dentre outros aspectos, a evolução tecnológica contribuiu para o desenvolvimento dos meios de transportes, comunicação e informação, os quais se tornaram cada vez mais eficazes, e que hoje são indispensáveis à realização da experiência turística em qualquer parte do mundo.

Entende-se a tecnologia como o resultado da união entre técnica e ciência (SANTOS, 2009b; MEDEIROS; MEDEIROS, 2010). Ou seja, à medida que a ciência foi se desenvolvendo o conhecimento científico foi sendo cada vez mais incorporado ao desenvolvimento das técnicas, aumentando a capacidade das sociedades de gerar crescimento econômico e desenvolvimento.

A tecnologia está diretamente ligada à prática do turismo, desde o aparecimento deste, na segunda metade do século XIX, primeiramente por permitir o avanço dos meios de transporte e, mais recentemente, pelos aperfeiçoamentos relacionados à criação e circulação da informação, notadamente por meio da *internet*. A utilização do trem para viagens turísticas, por exemplo, marcou o surgimento do turismo de massa no século XIX (BARRETTO, 1995), demonstrando o papel central desempenhado pelas tecnologias de transportes no turismo. No final do século XX, com o surgimento da *internet* e com a disponibilização instantânea de informações sobre lugares remotos, essa forma de comunicação globalizada se tornou um dos meios mais usados e eficientes para a divulgação e para a venda de produtos turísticos. O papel central desempenhado pela tecnologia no desenvolvimento do turismo é reconhecido e enfatizado pela própria Organização Mundial do Turismo (OMT, 2003, p. 23):

O século XX trouxe novas tecnologias, tais como aviões mais velozes e confortáveis, computadores, robôs, e comunicações por satélite, que transformaram o modo das pessoas viverem, trabalharem e se divertirem. Credita-se à tecnologia o desenvolvimento do turismo de massa por uma série de razões: ela proporcionou o aumento do tempo de lazer, propiciou renda adicional, intensificou as telecomunicações e criou modos mais eficientes de transportes.

O carro, por exemplo, foi um recurso tecnológico bastante utilizado durante a Primeira Guerra Mundial, o que também mostrou ao mundo sua importância para fins não bélicos. Uma parte considerável das viagens turísticas é realizada em todo o mundo através desse meio de transporte. O avião, utilizado mais tarde, ganhou evidência a partir da Segunda Guerra Mundial, a qual demonstrou a eficiência do transporte aéreo, permitindo o encurtamento do tempo na transposição do espaço, constituindo-se atualmente em um dos principais símbolos do mundo globalizado e das viagens. A utilização do carro e do avião tornou-se indispensável aos deslocamentos e viagens atuais, permitindo que o turismo seja praticado e desenvolvido em quase todo o planeta (BARRETTO, 1995).

A evolução dos meios de transporte é, portanto, fundamental para a expansão dos deslocamentos turísticos, assim como a informação, que é utilizada para a divulgação e venda dos produtos que compõem a oferta turística de uma determinada destinação. Obviamente, nem os meios de transporte nem, mais recentemente, as modernas tecnologias da informação foram desenvolvidos primordialmente para fins turísticos. Entretanto, o turismo é conhecido por ter a capacidade de refuncionalizar objetos e instrumentos para estimular o fluxo de pessoas de forma massificada, utilizando atualmente de forma expressiva os meios de transporte e as tecnologias da informação (RODRIGUES, 1997).

O papel dos meios de transporte é destacado neste trabalho por representar importante recurso para os fins da difusão espacial do turismo, podendo conectar os Destinos Indutores a espaços menos dinâmicos das regiões turísticas. Contudo, é preciso enfatizar que, além dos meios de transporte, vários outros fatores contribuíram para a expansão do turismo pelo mundo e em regiões periféricas. Entre tais contribuições está o conjunto de fatores referentes à melhoria das condições de trabalho no século XIX. Nesse sentido, Barretto (1995, p. 51) afirma que “[...] o turismo sempre esteve ligado ao modo de produção e ao desenvolvimento tecnológico”. Assim, com a evolução das sociedades capitalistas, permitindo a grande parte da população condições solváveis de existência, juntamente com a rápida evolução tecnológica em décadas recentes e com a ampliação do volume de informação que as pessoas podem acessar com facilidade, o turismo se tornou uma das atividades socioeconômicas que mais cresce no mundo.

Os produtos tecnológicos que contribuem para o desenvolvimento do turismo estão diretamente ligados com as infraestruturas. O carro e o avião, por exemplo, necessitam de rodovias e aeroportos, respectivamente, para exercerem suas funções específicas. Além disso, as infraestruturas desempenham um papel central para a atividade turística, pois possibilitam a saída, o deslocamento e a permanência dos visitantes. Elas incluem uma grande variedade de objetos que estão presentes no espaço para fins turísticos, de apoio ao turismo ou para serviços diversos, que, de forma indireta, também contribuem para o turismo. Segundo Boullón (2002), referindo-se às destinações, as infraestruturas turísticas e de apoio ao turismo se subdividem em dois grupos: infraestruturas externas e infraestruturas internas (Quadro 5).

**Quadro 5 - Classificação das infraestruturas ligadas ao turismo**

CATEGORIA	TIPO
Externas	Aeroportos Portos Rodovias
Internas	Água Esgoto Energia Espaços públicos de lazer

Fonte: Adaptado de Boullón (2002).

Beni (2000, p. 127), por sua vez, afirma que as infraestruturas urbanas básicas, essenciais ao fazer turístico são:

- Saneamento básico: que se subdivide em abastecimento de água; coleta e disposição de águas residuárias; acondicionamento, coleta e transporte e destino

final do lixo; controle da poluição das águas e do ar; extermínio de artrópodes e roedores; higienização de habitações, de locais públicos e de trabalho;

- Sistema de transportes: construção de ruas, estradas, rodovias, portos, aeroportos, marinas, rodoviárias, fornecimento de transporte coletivo de qualidade (ônibus, trens, metros, etc.);

- Serviços: fornecimento dos serviços de comunicação, energia, iluminação pública, limpeza pública, segurança, educação, entre outros.

As infraestruturas externas são responsáveis pela chegada e circulação dos turistas nas destinações. As infraestruturas internas oferecem as condições básicas para que a iniciativa privada se sinta motivada a investir na oferta de equipamentos e serviços nas destinações (BOULLÓN, 2002). É por isso que a política de polos de turismo busca dotar as regiões alvo da política desses dois tipos de infraestruturas. Sem tais condições, regiões com grande potencial turístico podem permanecer à margem dos investimentos privados, o que limita as possibilidades da política de polos de turismo de atingir seus objetivos.

Cruz (2003), por sua vez, mostra sinteticamente os tipos de infraestruturas de turismo e as diferenças entre quantidade e qualidade dessas infraestruturas para os segmentos de turismo de massa e turismo de natureza (Quadro 6). Assim, além das infraestruturas básicas identificadas por Boullón (2002) e Beni (2000), as destinações são compostas, especificamente em relação ao turismo, por uma série de serviços cuja existência em uma dada região ou destinação permitirá, em última análise, a materialização dos fluxos turísticos.

**Quadro 6 - Modalidade de Turismo/Infraestrutura**

<b>Tipo de infraestrutura</b>	<b>Turismo de massa</b>	<b>Turismo de natureza</b>
<b>Deslocamento</b>	Estradas, rodoviárias, aeroportos	IDEM (uma possível precariedade do acesso, entretanto, não somente inviabiliza sua prática, como pode ser mais uma motivação de viagem)
<b>Básica</b>	Saneamento, energia elétrica, telefonia	IDEM (podem, no entanto, inexistir; quando existem, têm uma menor concentração espacial que no chamado turismo de massa)
<b>Meios de hospedagem</b>	Hotéis, pousadas, <i>resorts</i>	IDEM (os meios de hospedagem obedecem a um maior rigor arquitetônico; a harmonia de formas e materiais com o entorno natural é, em geral, condição norteadora dos projetos)
<b>Restauração</b>	Bares, restaurantes, lanchonetes	IDEM (mas pode ser inexistente; quando existente, aparece, em geral, associada ao meio de hospedagem).

Fonte: Cruz (2003, p. 34).

O turismo de massa requer maior quantidade de objetos turísticos no espaço para atender a grande quantidade de turistas. O turismo de natureza, por outro lado, não necessita

de tamanha quantidade nem tampouco qualidade, uma vez que os turistas que praticam tal modalidade (geralmente alocêntricos) não são tão exigentes quanto os que praticam o turismo de massa (na sua maior parte psicocêntricos<sup>22</sup>). Frequentemente, a condição rústica de certos lugares soma ao interesse dos turistas de natureza em conhecê-los.

Devido à ampla variedade de infraestruturas e de serviços exigidos para o desenvolvimento turístico (BOULLÓN, 2002; BENI, 2000; CRUZ, 2003), o investimento em tais infraestruturas, no âmbito dos polos turísticos, tem grande potencial não apenas de atrair investimentos privados nos lugares nos quais elas forem construídas, mas também de contribuir diretamente para o desenvolvimento, levando a melhorias na qualidade de vida da população das comunidades anfitriãs, afinal, as infraestruturas e serviços usados pelos turistas são parcialmente também usados pelos residentes. Assim, a propagação espacial das atividades turísticas de forma regionalizada prevista pela Teoria dos Polos de Crescimento não se refere apenas a investimentos privados em equipamentos e serviços turísticos - implica também a ampliação das condições infraestruturais para a propagação do turismo nas regiões turísticas.

Além de buscar promover a adequação dos espaços de domínio público, principalmente com a construção e aperfeiçoamento da infraestrutura básica, mais recentemente o Prodetur também passou a conceder crédito aos estados para investimentos no fortalecimento da gestão pública e nas ações de divulgação das destinações. O Programa considera relevante investir na gestão pública para desenvolver um turismo mais responsável, calcado no paradigma da sustentabilidade, uma política que vai além da mera criação de infraestrutura, as quais historicamente causaram sérios impactos ambientais nas destinações (KRIPPENDORF, 2009; BARROS, 1998; ARCHER; COOPER, 1998; CORIOLANO, 2001; VASCONCELOS, 2008).

Tal incremento na política surgiu ao se tomar consciência que conforme se busque atender ao turismo de massa ou ao turismo de natureza, as infraestruturas básicas e de apoio ao turismo geralmente têm implicações diferentes para o meio ambiente. Por exemplo, por sua própria natureza escalar, o turismo de massa tem o poder de dinamizar economicamente as destinações, mas ao mesmo tempo tende a causar impactos de grande magnitude no meio ambiente (GUNN, 1994), muitas vezes além dos limites de aceitabilidade. Assim, ao mesmo

---

<sup>22</sup> “Plog sugere que os viajantes normalmente se distribuem ao longo de um *continuum* a partir do psicocentrismo para o alocentrismo. Em um dos extremos situam-se os “psicocêntricos”, que tendem a ser ansiosos, inibidos, não afeitos a aventuras e preocupados com os pequenos problemas da vida. Em contraste, no outro extremo se situam os “alocêntricos”, que são mais autoconfiantes, curiosos, aventureiros e extrovertidos” (PEARCE, 2003, p. 44).

tempo em que o turismo pode contribuir para o crescimento econômico, as infraestruturas implantadas pelo governo e os equipamentos construídos pela iniciativa privada podem impactar negativamente as regiões turísticas, sendo os *resorts* um exemplo que é frequentemente citado pelo seu potencial de causar impactos negativos (CORIOLANO; MARINHO, 2007). Assim, cada município localizado no interior de um polo de turismo precisa estar preparado para planejar e gerir o turismo localmente, provendo a região das condições objetivas requeridas para o desenvolvimento sustentável do turismo.

Em relação ao desenvolvimento turístico polarizado, as infraestruturas que ganham mais importância são aquelas que Boullón (2002) chama de externas, ou seja, aeroportos, portos e rodovias. Para que o turismo possa se propagar de forma efetiva em uma região na qual poucos municípios são suficientemente turistificados, é necessário, principalmente, a construção e adequação de rodovias. A existência de Destinos Indutores de grande potencial de crescimento terá pouco efeito indutor sobre uma determinada região que se busca polarizar se essa região não contar com as infraestruturas necessárias.

#### **4 TEORIA DOS POLOS DE CRESCIMENTO E O PAPEL DO TURISMO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL POLARIZADO**

A criação da Política de Polos Turísticos do Brasil foi inspirada na Teoria dos Polos de Crescimento de François Perroux (CORIOLANO, 2006; SILVA, 2004; ARAUJO; DREDGE, 2012). Este capítulo discute os conceitos fundamentais da Teoria dos Polos de Crescimento e sua adaptação ao turismo. Essa teoria influenciou o planejamento regional em diversos países, tendo sido tema de ampla publicação (ANDRADE, 1977; BREITBACH, 1988; SILVA, 2004), inclusive de obras relacionadas ao turismo (SESSA, 1983; TISDELL; WEN, 2001).

Na primeira seção é apresentado como se deu o desenvolvimento da Teoria dos Polos. De um modo geral, buscou-se reunir as características teóricas centrais dessa teoria e aquelas mais ligadas à discussão do papel do turismo como uma suposta indústria indutora do crescimento econômico regional. Na sequência, é discutida a aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento no Brasil, particularmente na região Nordeste, região pioneira no país em relação à adoção de uma política de regionalização do turismo no país. Analisa-se, ainda, a validade da sua aplicação em regiões economicamente atrasadas e com sérios problemas sociais e institucionais, como é o caso da região do Polo Costa dos Corais, em Alagoas. Por fim, examina-se em quais dimensões a Teoria dos Polos foi adaptada ao planejamento regional na zona costeira nordestina. Essa adaptação evidencia a tentativa do poder público em tornar a Teoria dos Polos aplicável ao turismo e às regiões alvo da Política de Polos Turísticos no Brasil.

Na segunda parte do capítulo é discutida a relação entre a Teoria dos Polos de Crescimento e a atividade turística. O ponto principal da discussão diz respeito ao papel da indústria e dos serviços como força motriz do crescimento econômico, uma vez que originalmente a teoria em discussão foi desenvolvida para o setor industrial, e a atividade turística está ligada, principalmente, ao setor dos serviços.

A terceira e última seção trata da política federal de polos de turismo no Brasil. Nesta seção, são apresentadas as políticas públicas federais de turismo que contribuíram para a criação dos polos turísticos no país. Tais políticas tiveram início na década de 1990 com o surgimento do Programa de Ações para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur/NE), tendo se consolidado na segunda fase do referido programa, no início dos anos 2000. O Prodetur/NE receberá uma atenção particular neste trabalho, pois está diretamente ligado à emergência da Política de Polos Turísticos no País.

#### **4.1 Origem e contextualização da Teoria dos Polos de Crescimento**

A Teoria dos Polos de Crescimento foi desenvolvida por François Perroux, com a colaboração de Jacques Boudeville, em meados da década de 1950, quando estudou “[...] a concentração industrial na França, em torno de Paris, e na Alemanha, ao longo do Vale do Ruhr” (SOUZA, 2005, p. 88). Ao discutir a Teoria dos Polos de Crescimento, Andrade (1977, p. 17) afirma que “[...] trata-se de uma teoria e de uma técnica desenvolvimentista que foi adotada em diversas partes do mundo”. Portanto, não foi por acaso que o governo brasileiro a adaptou ao turismo, uma vez que a despeito dos argumentos oficiais que buscam justificar o uso do turismo para a promoção do desenvolvimento, redução das desigualdades regionais e da pobreza (BRASIL, 2007). Na prática, a política federal de turismo brasileira tem cunho desenvolvimentista, ou seja, tem ênfase no crescimento econômico.

Conforme mencionado no capítulo anterior, Perroux partiu da noção de espaço econômico para desenvolver a Teoria dos Polos de Crescimento, que são definidos “[...] por relações econômicas estabelecidas entre elementos econômicos” (PERROUX, 1967, p. 149). O espaço econômico, para Perroux, é de caráter abstrato, não é fisicamente delimitado, uma vez que é formado pelos fluxos econômicos no espaço, ou seja, pelas relações econômicas estabelecidas entre diversas áreas. São relações que acontecem através da troca de bens e serviços com o campo e cidades do entorno que se encontram sob a influência de uma determinada área mais dinâmica economicamente, ou seja, o polo de crescimento. Portanto, tais relações não respeitam as fronteiras políticas de um território, nem tampouco sua configuração territorial.

Tal noção de espaço é contraposta a outra noção presente na análise econômica, chamada de espaço geonômico, o qual Perroux também denominou de espaço vulgar. O espaço geonômico é formado

Por relações geonômicas entre pontos, linhas, superfícies, volumes. Os homens e os grupos de homens, as coisas e os grupos de coisas, economicamente caracterizados por outro processo, têm aí o seu lugar; são susceptíveis de localizações geonômicas que resultam de causas e originam consequências econômicas (PERROUX, 1967, p. 149).

Trata-se, portanto, de um espaço de caráter concreto, o qual Perroux (1967) considerou de pouco valor para a economia. Contudo, argumenta-se neste trabalho que o espaço concreto tem relevância para a implantação da Política de Polos Turísticos no Brasil, configurando-se um dos aspectos centrais da adaptação da Teoria dos Polos ao turismo, ou seja, a incorporação na noção geonômica do espaço, como será discutido mais adiante.

Segundo Perroux (1967), o espaço econômico é complexo e impossível de ser cartografado, podendo ser classificado em três tipos, que são complementares:

- a) como conteúdo de um plano;
- b) como um conjunto homogêneo;
- c) como um campo de forças.

O espaço “como conteúdo de um plano” pode ser definido como aquele que contém a totalidade de relações necessárias ao processo produtivo de uma empresa, firmado entre esta empresa, seus fornecedores e compradores. Perroux (1967, p. 150) define esse espaço como o “[...] conjunto de relações estabelecidas entre a empresa e, por um lado, os fornecedores de 'input' (matéria-prima, mão-de-obra, capitais) e, por outro lado, os compradores de 'output' (compradores intermediários, compradores finais)”. Vargas (1985, p. 8) argumenta que “[...] como exemplo do primeiro tipo de espaço econômico pode-se citar uma firma que possui um espaço próprio definido por seus planos, com relação ao suprimento de insumos e dos compradores de seus produtos”. No turismo, seria o caso dos *resorts*. Esse tipo de meio de hospedagem estabelece planos para a aquisição de insumos na escala dos países em que operam, e normalmente incluem também estratégias internacionais para a aquisição de talheres, louças, panos de cama e mesa, assim como alimentos e bebidas. De forma semelhante, a estratégia de distribuição dos seus produtos envolvem amplos canais de distribuição comandados pelas operadoras turísticas.

Por seu lado, o espaço econômico “como um conjunto homogêneo” se dá pela reunião de firmas que possuem estrutura de produção semelhante (VARGAS, 1985). Perroux (1967, p.152) aponta que:

A empresa tem uma estrutura mais ou menos homogênea em relação à das empresas que, topográfica ou economicamente, são suas vizinhas. Depois, a empresa existe num espaço onde reina, em maior ou menor grau, uma unidade de preço.

Portanto, as relações de interdependência produtiva entre as empresas, bem como o fator proximidade, definem uma relativa homogeneidade da produção e do espaço. Esta é uma das razões pelas quais o espaço turístico tende a se reproduzir de forma semelhante dentro de uma mesma região. A proximidade geográfica entre os produtos turísticos termina levando a uma uniformização da oferta turística, incluindo semelhanças na morfologia da paisagem. Esse é o caso da região Nordeste do Brasil na qual não há diferenciação significativa na oferta

turística, ou seja, todos os lugares são muito parecidos entre si, particularmente nos casos em que predominam o turismo de sol e mar, com base em *resorts*.

O terceiro e último tipo de espaço econômico conceptualizado por François Perroux resultou na formulação da Teoria dos Polos de Crescimento. Tal espaço consiste em um “[...] campo de forças, [desta forma] o espaço econômico é constituído por centros (pólos ou sedes) de emanção de forças centrífugas e recepção de forças centrípetas”<sup>23</sup> (PERROUX, 1967, p. 152). Assim, o polo de crescimento gera a propagação de efeitos para o espaço circundante que está sob sua influência, mas ao mesmo tempo atrai ações que podem se beneficiar do caráter dinâmico do polo.

Em geral, essas forças de atração e repulsão são comandadas pela presença de uma grande indústria, que desempenha significativa influência em uma determinada região, podendo estimular a chegada de novas indústrias complementares, gerar emprego e renda, fazendo com que o crescimento econômico se propague pelo espaço. No caso do turismo, Sessa (1983) defende que o conjunto dos meios de hospedagem pode gerar tais forças de atração e de repulsão, podendo ter uma influência no crescimento econômico da região na qual se localizam. Por exemplo, uma concentração espacial de *resorts*, como é o caso de Porto de Galinhas em Pernambuco, atrai mais *resorts* para o seu entorno – força centrípeta. Ao mesmo tempo, o conjunto de *resorts* ali reunidos exerce influência no seu espaço circundante – força centrífuga.

É, portanto, com base na revisão e criação do conceito de espaço, sobretudo em sua ramificação que o define “como um campo de forças”, que Perroux (1967, p. 164) chega à seguinte conclusão: “[...] o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, *em pontos ou pólos de crescimento* (ênfase adicionada); propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia”. Assim sendo, a Teoria dos Polos de Crescimento pressupõe um ou mais polos e uma região no entorno, sob a sua influência, isto é, uma região polarizada.

Andrade (1977, p. 15) expõe uma interpretação própria a respeito da conclusão a que chegou Perroux (1967) sobre a Teoria dos Polos, ao afirmar que o crescimento

[...] não se propaga de forma difusa pelo espaço, mas que se concentra em certos pontos, criando um desequilíbrio em relação às áreas vizinhas, propagando-se posteriormente, a partir desses núcleos, pelas diversas áreas [...] [que compõem a região].

<sup>23</sup> Forças centrípetas e centrífugas são conceitos utilizados por Perroux para explicar a direção dos efeitos sobre o espaço e sobre a economia causados pelo polo de crescimento em uma região. Esses efeitos acontecem em dois sentidos: em direção oposta ao eixo do polo, quando a força é centrífuga, e em direção ao próprio eixo do polo, quando a força é centrípeta.

Essa é a base sobre a qual o Governo Federal se apoia com a Política de Polos Turísticos, pois existe a intenção de disseminar crescimento econômico, com base no turismo, no interior das regiões escolhidas com base na influência dos chamados Destinos Indutores (BARBOSA, 2008).

Assim, ao fazer uma análise da definição da Teoria dos Polos de Crescimento da década de 1950, constata-se que uma das palavras-chave é a “propagação” dos efeitos dos polos para a sua região de entorno. A ideia central dessa proposição é que, a partir de um determinado centro econômico dinâmico, o crescimento econômico se propaga para o conjunto da economia sob a influência desse polo. Tal propagação acontece se houver um ponto fixo no espaço (uma indústria motriz) a partir do qual irradiam efeitos para o espaço circundante. Dessa forma, a indústria motriz funciona como motor do crescimento, constituindo-se, portanto, em elemento essencial para a existência de um polo de crescimento.

Segundo Perroux (1967, p. 166), as indústrias motrizes,

Mais cedo do que as outras, desenvolvem-se segundo formas que são a da grande indústria moderna: [há] separação dos factores de produção entre si, concentração de capitais sobre o mesmo poder, decomposição técnica de tarefas e mecanização.

Silva (2004, p. 67-68), com base em Tolosa (1972), sintetiza as características centrais da indústria motriz:

[...] em primeiro lugar possui grande porte, [...] deste modo, suas decisões tendem a causar um grande impacto na área. Segundo, a indústria motriz apresenta uma taxa de crescimento superior à média regional. [...] Finalmente, a indústria motriz caracteriza-se por uma forte interdependência técnica (linkages) com uma gama diferenciada de outras indústrias, de modo a formar um complexo industrial.

A indústria motriz atrai outras indústrias para as suas proximidades, o que causa dinâmicas nos fluxos regionais; estimula o desenvolvimento de outras atividades (por exemplo, agrícola, pecuária, construção civil); cria um aglomerado de população; bem como estimula e desenvolve atividades terciárias proporcionais às necessidades da população que o cerca e que se instala em sua área de influência (ANDRADE, 1977). Pensando mais uma vez no caso do turismo, pode-se deduzir que o polo dinâmico de uma região polarizada modificará a economia regional ao influenciar direta e indiretamente os diversos segmentos da economia que estão ligados à indústria do turismo, podendo gerar um efeito multiplicador na economia (SESSA, 1983; BARRETTO, 1995).

Desta forma, o polo e a região polarizada estão ligados à noção de dependência, assim como à concentração de atividades produtivas (LIMA, 2003). As indústrias movidas dependem da indústria motriz, assim como a indústria motriz depende das demais indústrias e de outros setores da produção. O conjunto formado por indústria motriz e indústrias movidas, também chamadas de indústrias satélites, chama-se complexo industrial (PERROUX, 1967).

A principal diferença existente na configuração do polo de turismo e do polo industrial está na definição da indústria motriz. No caso do turismo, não há um consenso sobre o que exerce o papel de indústria motriz no polo de crescimento turístico. Contudo, as similaridades existentes entre o polo de crescimento da década de 1950 e o polo turístico contemporâneo podem ser observadas na formação de uma região polarizada, na existência de espaços que exercem influência sobre outros, no envolvimento do setor primário, secundário e terciário no processo de desenvolvimento, bem como na noção de dependência no processo produtivo.

O processo de propagação do crescimento através da indústria motriz no polo industrial só é possível por meio de uma infraestrutura de apoio. Nesse sentido, a infraestrutura de transportes é a mais relevante, pois constitui a mais elementar ferramenta para a propagação do crescimento que um polo de crescimento pode gerar. A infraestrutura de transportes liga a área polarizada ao seu polo dinâmico e vice-versa, materializando a ação das forças centrífugas e centrípetas, como também ocorre nas regiões turísticas nas quais as estradas atuam como vetores de ocupação do espaço que as margeia, atraindo novos investimentos voltados à criação de serviços, equipamentos e atrativos turísticos.

Evidentemente, a infraestrutura necessária também é composta de rede elétrica, saneamento básico, serviços de telecomunicação, entre outras. Por isso, a infraestrutura é responsável pela criação dos eixos de desenvolvimento (caminho que liga dois polos), nós de tráfego (pontos de cruzamento de dois eixos de desenvolvimento), e zonas de desenvolvimento (concentração geográfica das indústrias devido aos efeitos da complementação).

Além da infraestrutura, uma gestão atuante e planejada do polo é também fundamental para que se possam alcançar os objetivos, sobretudo em áreas subdesenvolvidas. Entretanto, nem todo polo de crescimento possui uma gestão pública, ou seja, nem todo polo é planejado de forma central pelo poder público. Nesse sentido, existem muitos polos de crescimento que se formam sem que haja um planejamento público que busque integrar de forma intencional várias partes de uma determinada região, desenvolvendo-se, assim, sem responder a critérios específicos de interesse coletivo.

Sobre os polos planejados, Vargas (1985, p. 17) aponta que

[eles podem] funcionar como um instrumento importante, a nível de governo, tendo em vista direcionar o desenvolvimento de áreas sócio-economicamente mais atrasadas e contribuir para a diminuição das distorções existentes nas redes urbanas regionais. Para tanto, os planejadores sociais podem, desde que disponham das condições necessárias, tanto se utilizar de um polo espontâneo, ampliando e orientando o crescimento de sua função polarizadora, como de criar, através da implantação de uma infra-estrutura adequada, polos em lugares determinados, de acordo com uma política regional, nacional e local.

A criação dos polos de turismo na região Nordeste do Brasil constitui um exemplo da aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento, utilizado de forma intencional, como parte da própria política setorial de turismo. No caso do Brasil, essa realidade se constituiu por meio de políticas públicas federais e, mais tarde, pela busca por uma gestão de responsabilidade dos estados e municípios, os quais são considerados mais apropriados para realizar o planejamento e a gestão do desenvolvimento do turismo regionalizado, uma vez que sua área de atuação é mais próxima da realidade social vivenciada pela população alvo da política de regionalização em questão.

Na literatura que trata da temática dos polos de crescimento em relação às disparidades regionais há discussão específica em relação aos conceitos de *crescimento* e *desenvolvimento*. Desse modo, é necessário distinguir esses conceitos, assim como diferenciar os polos de crescimento dos polos de desenvolvimento. Tal discernimento permite, sobretudo, identificar a modalidade do polo (crescimento ou desenvolvimento) adotada na Política de Polos Turísticos do Prodetur/NE II.

Perroux (1967, p. 179) defende que o “[...] desenvolvimento é a combinação das transformações de ordem mental e social duma população que lhe possibilitam o aumento cumulativo e duradouro do seu produto real global”. O crescimento, por outro lado, “[...] existe apenas quando há um aumento do produto global e, conseqüentemente, da renda per capita” (ANDRADE, 1977, p. 60). Assim, existe uma diferença entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento. Entretanto, velhos paradigmas das ciências sociais e econômicas os encaravam como sinônimos (OLIVEIRA, 2002). Na realidade, crescimento e desenvolvimento são realidades sociais diferentes, embora complementares (OLIVEIRA, *idem*).

Por exemplo, Vargas (1985, p. 15), aponta que há a possibilidade da existência de um processo de passagem do crescimento econômico para uma situação de desenvolvimento social no âmbito regional. Esse processo se dá quando

[...] as indústrias incentivando o aparecimento de outras e propiciando com seus investimentos os efeitos encadeadores importantes para a economia regional, poderá ou não implicar que, num segundo momento, inicie-se um processo de desenvolvimento da região.

Assim, o crescimento econômico, visto como aumento da renda *per capita* tende a ser anterior ao desenvolvimento social e a eventuais melhorias na qualidade de vida da população. No entanto, não há certeza de que o desenvolvimento social ocorrerá obrigatoriamente após a materialização do crescimento econômico. Propõe-se neste trabalho que em regiões periféricas, há muitos fatores que podem inibir o desenvolvimento, a despeito do crescimento econômico, a exemplo da corrupção e das fragilidades institucionais, aspectos discutidos por Lira (2005) em relação ao Brasil e a Alagoas. Em relação à possibilidade da ocorrência de desenvolvimento, em decorrência do crescimento econômico regional, Moseley (1977) explica que trata-se de uma mudança do quantitativo ao qualitativo, isto é, o quantitativo representando crescimento econômico *per capita* levaria a uma mudança qualitativa, ou seja, a melhorias na dimensão social da população envolvida. Desse modo, esses conceitos ajudam a analisar o impacto social positivo que um polo de turismo pode experimentar como resultado do crescimento das atividades turísticas, aspecto a ser considerado no próximo capítulo.

Com base nos argumentos de Moseley (1977), conclui-se que a tendência, num primeiro momento, em uma localidade em que se implanta um polo, é que não ocorra uma mudança qualitativa na vida da população local, ou seja, desenvolvimento de imediato. É necessário que ocorra inicialmente a propagação do crescimento, por meio da disseminação das atividades econômicas na região, bem como mudanças na infraestrutura física e na organização política do território. Assim, o desenvolvimento é um duplo desafio, o qual exige mudanças paralelas na configuração territorial e nas condições sociais. Portanto, segundo essa interpretação não é possível alcançar o desenvolvimento sem criar as condições estruturais para a efetivação do mesmo.

Assim, seria incoerente pensar em difusão regional do desenvolvimento por meio do turismo sem que a atividade tenha sido consolidada no conjunto dos municípios que formam um determinado polo turístico, como tem buscado o governo brasileiro através da política federal de turismo. Na realidade, nem em muitos polos já consolidados turisticamente haverá de imediato desenvolvimento, em se tratando de um país subdesenvolvido, onde as disparidades regionais e sociais são muito pronunciadas. Tais condições contextuais

constituem um grande desafio, principalmente para o poder público, para que se possa alcançar o desenvolvimento com base no turismo. Por isso, apesar de o governo ter como objetivo geral, com a Política de Polos, uma melhoria na qualidade de vida da população, é de se supor que esse objetivo só poderá ser alcançado através de etapas, constituindo-se, portanto, em meta de longo prazo.

Assim, é necessário distinguir os polos de desenvolvimento dos polos de crescimento. As duas denominações às vezes são usadas como sendo sinônimas (ANDRADE, 1977), o que é uma interpretação errônea sobre o tema em questão. Perroux, na realidade, utilizou as duas classificações de polos, entretanto, com significados diferentes. No caso específico do turismo, fala-se frequentemente, sobretudo nas políticas públicas federais de turismo no Brasil, de polos de desenvolvimento, o que indica a meta de enfrentamento dos problemas socioeconômicos regionais por meio do turismo.

Um conceito não pode ser tomado pelo outro, uma vez que a classificação de um polo, com base na teoria de Perroux, depende de variáveis relativas à expansão do polo e às mudanças estruturais desencadeadas na sociedade. Tais configurações possibilitam a classificação de um polo como de crescimento ou de desenvolvimento. Segundo Lima (2003, p. 9), “os polos de desenvolvimento são aqueles que conduzem a modificações estruturais e que abrangem toda a população da região polarizada”.

O polo de desenvolvimento apresenta uma característica mais consolidada em termos econômicos, bem como apresenta mudanças positivas na estrutura social. Por outro lado, o polo de crescimento além de pouco consolidado economicamente, isto é, em muitos casos ainda em expansão em termos econômicos, a estrutura social na região sob a sua influência ainda não apresenta significativas modificações como resposta ao crescimento econômico. Andrade (1977) cita o exemplo de alguns países subdesenvolvidos que apresentam taxas de crescimento econômico crescentes, mas apenas mudanças muito pontuais na estrutura da sociedade.

No caso do turismo, ao discutir a aplicação da Teoria dos Polos ao turismo, Coriolano (2006, p. 144) argumenta que

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

Em relação ao Nordeste do Brasil, a tentativa de aplicação da Teoria dos Polos aparece pela primeira vez no terceiro Plano Diretor da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), desenvolvido na década de 1960, no qual um dos objetivos era identificar possíveis polos na região. Verifica-se, portanto, que a discussão sobre a Teoria dos Polos de Desenvolvimento no Brasil, sobretudo na região Nordeste, não é recente. A aplicação da Teoria de Polos ao turismo na região Nordeste brasileira é mais recente. O início da sua aplicação nesse setor começou principalmente com o Prodetur, no início da década de 1990. Já em meados da década de 2000 o turismo era visto pelos governos municipais, estaduais e federal em todo o País como uma importante indústria motriz (SILVA, 2006).

A aplicação da Teoria dos Polos em regiões subdesenvolvidas pode ser uma tarefa desafiadora, uma vez que as recorrentes instabilidades políticas e as fragilidades infraestruturais representam grandes barreiras ao alcance dos resultados esperados dos Polos de Crescimento e Desenvolvimento. Embora exista a necessidade da criação e ampliação da infraestrutura também em países desenvolvidos, alcançar esses efeitos é mais complexo nos países subdesenvolvidos, pois estes em geral não possuem a necessária estabilidade política e econômica. A título de exemplo, recentemente no Brasil tem acontecido um abandono das obras de duplicação das rodovias federais, com ausência de manutenção, demora excessiva nos processos licitatórios, entre outros problemas (BRASIL, 2010c), o que tem tornado as obras mais caras e com atrasos expressivos à entrega. Essas são questões de grande importância ao se pensar na aplicação dos Polos de Turismo no Nordeste, onde os problemas institucionais acima mencionados fazem parte da realidade da população, pondo em questão a validade da aplicação dessa teoria em regiões que apresentam fragilidade institucional e graves problemas socioeconômicos e infraestruturais.

#### **4.2 Teoria dos Polos de Crescimento aplicada ao turismo**

Ao afirmar que “[...] à primeira vista pode parecer inadmissível que se fale em pólos turísticos, de vez que é estranho possa o turismo funcionar como atividade motriz” [...], Andrade (1977, p. 62) demonstra certo receio sobre a validade de aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento ao turismo. Entretanto, e embora expresse incerteza a respeito, Andrade (1977) não descarta a crescente contribuição do turismo ao crescimento econômico no espaço regional, bem como na modificação das paisagens das regiões receptoras. O mencionado autor reconhece ainda a estrutura complexa da atividade turística e dos seus efeitos sobre o

processo de desenvolvimento. Por isso, com base na afirmação de Manuel Correia de Andrade (1977), parece temerário se concluir que ele considere impossível o turismo criar polos de crescimento ou desenvolvimento, como apontou Giralaine Andrade (2009).

A razão pela qual Andrade (1977) manifesta alguma incerteza sobre a aplicabilidade da Teoria dos Polos à atividade turística, diz respeito ao fato de o turismo estar ligado ao setor dos serviços e não ao setor de indústrias propriamente dito, sendo este o setor da economia com base no qual essa teoria foi originalmente elaborada. Entretanto, ao estudar a relação entre turismo e política de desenvolvimento, Sessa (1983) desenvolve uma interpretação nova da relação entre a Teoria dos Polos e o turismo ao defender que a atividade turística é capaz de criar polos de crescimento, realizando, portanto, uma adaptação da Teoria dos Polos original ao turismo (SILVA, 2006; ANDRADE, 2009). Portanto, seus argumentos servem de base para discutir a reticência sobre a aplicabilidade dessa teoria ao turismo, assim como para se propor a sua adequação para este fim.

Sessa (1983) argumenta que a atividade turística é capaz de desencadear efeitos regionais semelhantes ao da indústria motriz. Nesse sentido, o referido autor afirmou que a configuração de um polo turístico não é apenas formada por uma indústria motriz, mas sempre por um conjunto de indústrias motrizes, nesse caso, formada pela rede hoteleira. Esta seria capaz de dinamizar uma grande quantidade de atividades socioeconômicas ligadas ao turismo, as chamadas indústrias movidas. Essa foi a principal contribuição do autor em questão a respeito da aplicação da Teoria dos Polos ao turismo.

Portanto, para Sessa (1983), várias empresas de hotelaria atuando em conjunto formariam a força motriz de um polo turístico, o que poderia desencadear um efeito regional semelhante ao desencadeado pelos polos industriais. Ainda com base na definição de Sessa (idem), as indústrias movidas, que também compõem o polo de turismo, são formadas pelos demais componentes do produto turístico, os restaurantes, parques, clubes, passeios, museus, bares, entre outros equipamentos e ações que têm a capacidade de gerar efeitos econômicos em uma região turística, portanto, com potencial de impactar a qualidade de vida da população, principalmente através da oferta de postos de trabalho e ocupação, com impactos na renda.

Entretanto, Sessa (1983) identifica algumas diferenças existentes entre os polos industriais e os polos turísticos:

[...] subsiste uma diferença substancial. O pólo industrial é, habitualmente, formado por uma grande unidade motriz que apresenta efeitos de dominação sobre as outras unidades. O pólo turístico é, ao invés, formado por um "conjunto" de unidades motrizes, representadas pelas empresas hoteleiras, que por sua ação, apresentam

*efeitos indubitáveis* sobre todas as outras empresas de caráter colateral, comercial, de divertimento e esportivas (ênfase adicionada).

Sobre a implantação de polos de crescimento, Souza (2005) aponta que além de estimular a chegada de indústrias motrizes é necessário que os governos adotem outras ações correlatas, para que se possam alcançar objetivos desejados de crescimento econômico e de desenvolvimento social através dos polos turísticos, tanto para o governo como para as comunidades envolvidas.

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

Portanto, com base na interpretação dessa passagem de Souza (2005) propõe-se aqui que uma política de regionalização turística com base na Teoria de Polos de Crescimento, centrada quase que exclusivamente no desenvolvimento de infraestruturas básicas em regiões subdesenvolvidas, pode ser uma estratégia de alcance limitado. Nesse sentido, parece necessário também incentivar concomitantemente o desenvolvimento de atividades complementares ao turismo, no âmbito da própria região. Outro fator importante na formação tanto do polo de crescimento industrial, como do polo turístico, é a criação, através de políticas públicas, de condições para a propagação do crescimento e do desenvolvimento no espaço regional. Portanto, se o interesse do Governo Federal, estadual e local é a multiplicação do crescimento econômico com base no turismo, este objetivo tem mais possibilidades de ser alcançado através da criação de infraestrutura urbana e de apoio ao turismo na região alvo.

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

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

A estratégia de criação de infraestrutura descrita por Sessa (1987) é claramente adotada na política brasileira de polos turísticos. Por exemplo, um dos primeiros passos do

planejamento do polo turístico, realizado através do Pdits, é diagnosticar a infraestrutura da região, apontando as potencialidades e as fragilidades que precisam ser trabalhadas para que a região do polo possa desfrutar de forma efetiva dos efeitos positivos dos investimentos (BNB, 2005f). Assim, na elaboração do Pdits, os governos estaduais devem priorizar as infraestruturas mais ligadas ao processo de polarização do crescimento e do desenvolvimento.

Nesse sentido, a infraestrutura de transportes é fundamental para a difusão dos efeitos esperados do polo de crescimento na região. “Como o polo é sempre um ponto ou uma área que exerce influência sobre a região, admite Perroux que esta influência tem de ser canalizada por estradas, por caminhos que liguem a área polarizada ao pólo [...]” (ANDRADE, 1977, p. 61). Ela permite a criação de eixos de desenvolvimento, isto é, a ligação entre os polos, possibilitando que os fluxos associados ao turismo - turistas, alimentos, bebidas - circulem por toda a região polarizada. Por isso, as rodovias precisam fazer parte das prioridades na adequação da região para o desenvolvimento do turismo em uma dada região polarizada. O Brasil é um país altamente dependente do transporte rodoviário, seja para o escoamento de mercadorias, seja para as migrações e deslocamentos turísticos. Contudo, as rodovias brasileiras, de um modo geral, apresentam sérios problemas, seja na sua condição física, seja na sua capacidade de carga (BRASIL, 2010c). Esse problema evidencia a existência de limitações importantes para o uso da Teoria dos Polos de turismo no Brasil, ou seja, algumas das condições mais importantes para a propagação regional dos polos de crescimento - as rodovias - encontram-se em condições precárias no País.

A possibilidade de um turista visitar mais de um município, em um polo turístico, será otimizada se forem oferecidas condições essenciais em termos de infraestrutura nos núcleos receptores integrantes da região polarizada, tais como: estradas de qualidade, serviços informativos, meios de hospedagem, restaurantes, atrativos, serviços de telecomunicação e outras infraestruturas de apoio, notadamente urbana.

O preenchimento destas condições enriquece a experiência do visitante, proporcionando uma melhor acessibilidade e serviços mais eficientes nos diversos espaços receptores por onde o visitante venha a circular. A tendência é a de que o turista gere receitas/rendas para as outras localidades integrantes da região polarizada, fazendo com que haja movimentação econômica na maior parte do espaço regional, atendendo mais efetivamente os objetivos da Política de Polos Turísticos, dentre os quais a redução das desigualdades regionais e o alívio da pobreza (CRUZ, 2006; CORIOLANO; 2006).

Diante da atual característica dos polos turísticos do Nordeste, surgem pontos de discussão ao se analisar a configuração do polo de turismo originalmente defendida por Sessa (1983). Por exemplo, se a infraestrutura é a base essencial para que o turismo possa se desenvolver e se disseminar no interior de uma região e as empresas hoteleiras desempenham a função de indústria motriz, concorda-se com Andrade (2009) ao defender que os atrativos são, do mesmo modo, fundamentais ao desenvolvimento do polo turístico. O atrativo turístico é o principal aspecto que desperta o interesse de um indivíduo em se deslocar do seu lugar de residência permanente para visitar uma determinada região. Essa dimensão não foi apontada por Sessa (1983) ao caracterizar o motor do crescimento e desenvolvimento no polo turístico, ao colocar ênfase excessiva na infraestrutura e no conjunto dos meios de hospedagem, como força motriz.

Para que o polo contribua para atingir os objetivos sociais previstos na política pública de turismo, parece também essencial que haja encorajamento e investimentos no fortalecimento institucional dos municípios envolvidos; no fortalecimentos das pequenas e médias empresas; assim como nas infraestruturas de saúde, educação e segurança pública. Esses aspectos não são enfatizados na política federal de polos de turismo no Brasil. A ênfase recai sobre a criação de outros tipos de infraestruturas, tais como rodovias, telecomunicações e saneamento, que embora essenciais, não parecem ser suficientes para construir o desenvolvimento de uma região. Além disso, há um aspecto fundamental para o sucesso da política de polos de turismo no Brasil em relação ao qual não tem havido muita discussão na literatura, a saber: a necessidade de, além de os governos estaduais criarem formalmente polos de turismo nos seus respectivos estados, adotarem uma atitude proativa para a sua implementação, criando órgãos estaduais responsáveis para tais fins e alocando os recursos orçamentários para a estruturação dos polos.

Voltando à discussão a respeito de quais aspectos contribuem para o desenvolvimento turístico de uma região, existem casos em que um item da infraestrutura turística constitui o atrativo principal, como é o caso dos *resorts*, mas na zona costeira nordestina são as praias, recifes de coral, trilhas ecológicas, a paisagem, portanto elementos naturais associados à atratividade da região, que em geral constituem os atrativos. Com isso, questiona-se: Se as redes hoteleiras são equivalentes às indústrias motrizes dos polos turísticos, portanto o principal motor do crescimento (SESSA, 1983), o que dizer dos atrativos, que muitas vezes é a principal razão da viagem turística? Será que eles não podem ser considerados também parte

do motor do crescimento turístico em uma região? Talvez fosse o caso de também se investir na melhoria desses itens para se alcançar o desenvolvimento turístico regional.

É nesse sentido que Mesquita (2001) comenta que é o conjunto da atividade turística que funciona como indústria motriz. Por exemplo, segundo Urry (2001) há dimensões imateriais que podem desempenhar um papel importante no desenvolvimento do turismo, como é o caso das relações sociais entre os visitantes e os trabalhadores ligados às atividades turísticas. Mesquita (2001) argumenta que o turismo é uma atividade que tem por natureza a inovação e a produção dos efeitos de propagação pelo espaço. A colocação de Mesquita (2001) sobre a indústria motriz no turismo é a que mais se aproxima da estratégia adotada pelo Programa de Regionalização do Turismo brasileiro, no qual está incluída a Política de Polos Turísticos.

Como mencionado anteriormente, a criação dos polos turísticos no Nordeste e em outras regiões do Brasil foi influenciada pela Teoria dos Polos de Crescimento, como entendem Coriolano (2006; 2009), Silva (2004; 2006), Andrade (2009), Alves (2009), Grechi (2008) e Mesquita (2001). Esse entendimento permite se deduzir que o foco central dessa política é mesmo a criação de infraestrutura básica para atrair investimentos privados em serviços, equipamentos turísticos e atrativos. No entanto, como explicado anteriormente, a Teoria dos Polos foi modificada não só para atender as especificidades do turismo, mas outras abordagens foram usadas ao mesmo tempo. Por exemplo, Silva (2006) mostra que a partir da década de 1990 a Teoria dos Polos é utilizada no Brasil em paralelo com o modelo territorialista e endógeno (FRIEDMANN; WEAVER, 1981) para promover o desenvolvimento regional com base no turismo, o que implica em interesse também no espaço organizado pelas empresas, investidores e sociedade civil (Quadro 7). Essa interpretação permite a proposição de que a Teoria dos Polos não foi utilizada de forma pura, uma vez que com o modelo territorialista busca-se promover um maior grau de endogeneização no processo de desenvolvimento turístico regional e local.

#### **Quadro 7 – Características do modelo de polos e do territorialista e endógeno**

	Modelo dos polos	Modelo territorialista e endógeno
Privilegia	Função	Forma
Recursos produtivos	Base externa	Base local

Fonte: Compilado de Silva (2006).

O modelo territorialista e endógeno surgiu na década de 1970 e tem como fundadores John Friedmann e Clyde Weaver (SILVA, 2006). O objetivo principal do modelo é promover

maior participação da população local no processo de planejamento, bem como nos benefícios econômicos provenientes de um determinado polo. Nessa perspectiva, Silva (2006, s.p.) esclarece que

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

Esse argumento permite que se proponha como parte deste trabalho, que para se alcançar uma endogeneidade do desenvolvimento do turismo é necessário que os estados – entes centrais na política dos polos de turismo – adotem uma postura proativa no planejamento e gestão do turismo, focando também para aspectos locais para além das infraestruturas básicas. Sem tal postura, apenas a criação de infraestruturas básicas pode não ser suficiente para atrair investimentos privados ou para incentivar o envolvimento da sociedade no desenvolvimento da atividade. O argumento de Silva (2006) acima está de acordo com as características existentes na Política de Polos no Brasil, uma vez que “[...] a definição do modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais por meio do planejamento centralizado ou das forças puras do mercado” (AMARAL FILHO, 2001, p. 267), como ocorria na primeira fase do Prodetur/NE (CORIOLANO, 2006). Nesse sentido, a operacionalização dos polos requer maior participação do poder público estadual e local, bem como a participação da população local e dos investidores no planejamento da região turística. Essas dimensões mais locais exigidas para o desenvolvimento dos polos de turismo podem não estar suficientemente presentes em regiões subdesenvolvidas – ou em parte delas – como é o caso na região Nordeste.

Portanto, essas características evidenciam divergências existentes em relação à teoria original dos Polos de Crescimento da década de 1950, a qual foi claramente vulgarizada (sic) (ALMEIDA, 2002) para atender às especificidades do turismo e paradigmas de planejamento mais recentes. Com isso, a teoria de polos, juntamente com a abordagem territorialista e endógeno devem ser aplicados em conjunto para que os objetivos da Política de Polos Turísticos no Brasil possam ser alcançados, pois “[...] pensar em desenvolvimento regional é, antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento” (LIMA; OLIVEIRA, 2003). Além disso, como já sugerido anteriormente, em regiões

subdesenvolvidas certos estados podem não dispor dos recursos necessários para uma ação proativa na implementação dos polos de turismo.

### 4.3 Política federal de polos turísticos no Brasil

As ações do poder público para o fomento do turismo no Brasil tiveram início na década de 1960, com a definição da primeira Política Nacional de Turismo (PNT), em 1966. Entretanto, as políticas públicas que pretendiam criar polos turísticos<sup>24</sup> aparecem apenas na década de 1990 (BECKER, 1999; BENI, 2006; CRUZ, 2002; DIAS, 2003). Para efeito deste trabalho, serão apresentadas as políticas públicas de turismo no Brasil que contribuíram para a criação dos polos turísticos, bem como aquelas que definiram os polos de turismo de fato<sup>25</sup>.

Em 1992 foi apresentada a PNT do governo Fernando Collor, com base na qual é elaborado o Plano Nacional de Turismo (Plantur) no mesmo ano. Esse documento, cujo propósito é ser instrumento de implementação da PNT, tem como um dos itens de pauta a criação do programa Polos Turísticos. Foi a primeira vez que a ideia de usar o conceito de polos turísticos surge em uma política de turismo no Brasil (BECKER, 1999; CRUZ, 2003; DIAS, 2003).

Segundo Becker (1999), um dos principais objetivos do Plantur da PNT de 1992 era promover o desenvolvimento regional com base no turismo. O objetivo do Plantur era diversificar e distribuir geograficamente a infraestrutura para que os efeitos multiplicadores do polo se propagassem pelo espaço regional. Este objetivo identifica a ideia de difusão do crescimento turístico pelo espaço.

Embora tenha sido um importante instrumento de fomento ao turismo na região Nordeste, o Plantur de 1992 não foi efetivamente implementado na prática (CRUZ, 2002). Por outro lado, o mencionado plano influenciou a PNT no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1996, período em que o país estava mais estabilizado em termos políticos e econômicos. Assim, a orientação teórica por trás da formulação das ações de desenvolvimento com base no turismo teve algum tipo de continuidade de um governo a outro (Fernando Collor → FHC).

---

<sup>24</sup> Como foi mostrado, o turismo polarizado implica, resumidamente, o desenvolvimento da função turística nos municípios de uma região. É preciso apontar que, no caso do Brasil, dois fatores foram fundamentais ao desenvolvimento turístico interno, inter e intra-regional: a urbanização e o processo de integração do país por meio da criação e melhoria da malha viária (CRUZ, 2002, p. 37).

<sup>25</sup> Antes da criação dos polos de turismo, que ocorreu no início dos anos 2000 com a emergência da segunda fase do Prodetur/NE, existiram ações de promoção do turismo nas regiões que atualmente são polos turísticos, com destaque para as ações executadas no período de atuação do Prodetur/NE I.

A política de turismo do governo FHC foi criada para o período 1996-1999 e tinha como uma das macroestratégias<sup>26</sup> a implantação de infraestrutura básica e turística no espaço no qual se pretendia fomentar o desenvolvimento do turismo. Para promover a macroestratégia mencionada, foi retomado o Programa de Ações para o Desenvolvimento do Turismo: no Nordeste – Prodetur/NE, Prodetur Amazônia Legal/Centro-Oeste e Prodetur/Sul que, embora tenha sido idealizado em 1991, sua implementação se inicia apenas com a PNT de 1996. A retomada do Prodetur representa um avanço significativo ao fomento do turismo no Brasil, sobretudo no Nordeste. A partir desse programa a infraestrutura passa a ser vista pelo poder público como um elemento essencial para a promoção do turismo em escala nacional, regional e local.

Inicialmente, o Prodetur/NE abrangia os estados da região Nordeste mais o Norte de Minas Gerais, pois nesse período o Programa tomava como base a área de jurisdição da Sudene<sup>27</sup>. O Prodetur recebe particular atenção neste trabalho, pois suas ações foram fundamentais ao desenvolvimento dos 14 polos de turismo existentes na zona costeira nordestina e em parte dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Esta atenção também se justifica pelo programa envolver a região onde está inserido o Polo de Turismo Costa dos Corais (PTCC), objeto deste estudo.

Antes de discutir o Prodetur/NE e suas implicações espaciais, é necessário destacar a influência da Política de Megaprojetos Turísticos (também chamada de Política de Megaempreendimentos Hoteleiros), que foi idealizada para o Nordeste antes do Prodetur/NE. A Política dos Megaprojetos Turísticos não teve lei específica de criação, bem como não teve como objetivo desenvolver infraestrutura de apoio e urbana para incentivar o desenvolvimento do turismo nas regiões alvo, mas sim atrair equipamentos turísticos, especialmente da rede hoteleira, através de incentivos fiscais e financeiros concedidos pelo governo dos respectivos estados nos quais os projetos seriam implantados (CRUZ, 2002).

Os projetos da Política de Megaprojetos foram idealizados pelos governos dos respectivos estados em que os projetos seriam implantados. Esta política buscou criar um

---

<sup>26</sup> Macroestratégias são os caminhos pelos quais o governo, através da Política Nacional de Turismo, decide seguir para promover o crescimento e desenvolvimento do turismo em escala nacional. As macroestratégias da Política Nacional de Turismo para o período de 1996-1999 eram: 1) [...] o ordenamento, o desenvolvimento e a promoção da atividade turística pela articulação entre o governo e a iniciativa privada; a implantação de infraestrutura básica e de infra-estrutura turística adequada às potencialidades regionais; a qualificação profissional dos recursos humanos envolvidos no setor; a descentralização da gestão turística por meio do fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais e da terceirização de atividades para o setor privado (OLIVEIRA, 2008, p. 184).

<sup>27</sup> O Prodetur/NE foi criado pelo Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur) e pela Sudene através da Portaria Conjunta nº 1, de 29 de novembro de 1991, envolvendo a participação de quatro ministérios (CORIOLANO, 2006).

zoneamento para a alocação de tais empreendimentos que abrangiam partes de cinco estados nordestinos, conforme identificado por Cruz (2002): Projeto Parque das Dunas – Via Costeira (Natal/RN); Projeto Cabo Branco (Paraíba); Projeto Costa Dourada (PCD) (Pernambuco e Alagoas) e o Projeto Linha Verde (Bahia). Cruz (2002, p. 81) identificou algumas similaridades entre esses projetos, como se segue:

- Os quatro megaprojetos turísticos mencionados têm os respectivos governos dos estados como principais empreendedores; foram esses governos que os idealizaram [...];
- Todos esses megaprojetos foram concebidos em razão do objetivo comum de ampliar a infra-estrutura hoteleira nos respectivos estados; assim sendo, poderiam ser chamados de “megaprojetos hoteleiros”;
- Todos esses projetos estão localizados no litoral.

A Política de Megaprojetos também tinha o objetivo de estimular o desenvolvimento de outras atividades ligadas direta ou indiretamente ao turismo. Essa política tinha ainda o objetivo de chamar a atenção do poder público federal para investir em infraestrutura urbana e de apoio ao turismo nas áreas dos projetos. Portanto, os objetivos da Política de Megaprojetos estão de acordo, embora não explicitamente nos documentos da política pública setorial, com a Teoria dos Polos adaptada por Sessa (1983), sobretudo quando aponta a função motriz das empresas hoteleiras para a atividade turística sobre o espaço regional. Portanto, com essa interpretação verifica-se que já haviam ações nos cinco estados alvo da Política de Megaprojetos que de alguma forma tem a ver com os objetivos atuais da Política de Polos, particularmente o objetivo de atrair investimentos da iniciativa privada em meios de hospedagem, os quais, segundo Sessa (1983) formariam a base das indústrias motrizes no caso do turismo.

Assim, constata-se que embora a maior parte dos objetivos da Política de Megaprojetos não tenha sido alcançada, ela influenciou de alguma forma a criação de um programa de apoio em termos de infraestrutura (CRUZ, 2002). Com isso, o poder público federal percebeu que para implantar os complexos hoteleiros seria necessário, além de conceder incentivos fiscais e financeiros, também criar infraestrutura básica e de apoio ao turismo nos municípios. Assim, na visão do governo as possibilidades de atrair investimentos da iniciativa privada no turismo poderiam ser ampliadas significativamente.

É nesse momento que surge o Prodetur/NE I, que, somado às ações da Política de Megaprojetos, em tese permitiria o desenvolvimento do turismo no espaço regional, por meio da criação de corredores turísticos, os quais permitiriam maior conexão intra-regional. Além

disso, buscou-se criar as condições necessárias para a chegada de mais turistas, sobretudo estrangeiros, principalmente através da melhoria dos aeroportos da região. A primeira etapa<sup>28</sup> do Prodetur foi orçada em cerca de US\$ 800 milhões, dos quais aproximadamente a metade foi financiada pelo BID e a outra metade ficou a cargo da contrapartida nacional (estados e municípios envolvidos) (CRUZ, 2002).

Esses recursos foram direcionados para as seguintes infraestruturas urbanas e de apoio ao turismo: saneamento (esgotamento sanitário e abastecimento de água); administração dos resíduos sólidos; proteção e recuperação ambiental; transportes (obras viárias urbanas, rodoviárias e aeroportos); e recuperação do patrimônio histórico. São infraestruturas essenciais ao fazer turístico, afinal o turismo não acontece somente com os objetos turísticos, mas sim por meio de um conjunto de elementos concretos que o define. “Nesse sentido, o programa, concebido como uma política de turismo, ‘faz as vezes’ de uma política urbana” (CRUZ, 2002, p. 111).

Os objetivos secundários do Prodetur/NE I, a serem alcançados como resultado dos investimentos em infraestrutura, eram: aumentar o turismo receptivo e o tempo de permanência do turista; gerar emprego e renda e; induzir novos investimentos em equipamentos turísticos, por meio de incentivos fiscais e financeiros concedidos para investidores do ramo turístico. A proposta do Prodetur/NE visa, portanto, a adequação do espaço regional para o desenvolvimento do turismo doméstico e internacional.

No que concerne ao desenvolvimento em termos regionais, houve avanços com a Política de Megaprojetos e com o Prodetur/NE, o que resultou em uma maior contribuição econômica do turismo à região. Todavia, em muitos lugares as ações não avançaram significativamente, como é o caso de Alagoas (CORIOLANO, 2006; BNB, 2005a), o que limitou significativamente as possibilidades de se alcançar as metas e objetivos do programa. Diante da implantação apenas de itens isolados da infraestrutura inicialmente prevista, a dinamização da economia turística esperada do programa em escala regional ocorreu em áreas restritas nas quais já existia um maior adensamento de infraestrutura. Este é o caso, por exemplo, de Sauípe (BA), Porto de Galinhas (PE), Pipa (RN) e Costa do Sol (CE). Apesar de não ter atingido plenamente todos os objetivos previstos, de um modo geral o Prodetur/NE I contribuiu para que houvesse um avanço significativo na implementação da sua segunda fase, como discutido abaixo.

---

<sup>28</sup> Os objetivos do Prodetur/NE I estavam previstos para serem alcançados até 2017. Atualmente, o programa está na terceira fase denominada Prodetur Nacional. Como o Prodetur/NE I não atingiu plenamente seus objetivos foi necessário criar outras edições do programa.

Com o término do governo de Fernando Henrique Cardoso e início do governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, também ocorreram avanços no desenvolvimento do turismo no Brasil. Um exemplo é a criação de um Ministério exclusivo para o turismo (Ministério do Turismo, criado em 2003), com o qual o então Presidente Lula mostra a importância que o seu governo conferiu a essa atividade no Brasil.

De acordo com Dias (2003, p. 137) no final do governo de Fernando Henrique Cardoso foi publicado um balanço sobre as realizações do seu governo no âmbito das atividades turísticas. Uma das conclusões desse balanço é que seriam necessárias medidas adicionais para o fomento do turismo no Nordeste, entre as quais o desenvolvimento de “[...] ações para estruturação do Prodetur/NE fase II”. Destaca-se novamente a importância do Prodetur/NE, reforçando a estratégia do programa de desenvolver o espaço regional por meio dos polos turísticos. O governo decidiu adotar novas estratégias para uma segunda etapa do programa. Além disso, o BID acompanhou mais de perto aspectos relacionados aos problemas e falhas ocorridos durante a primeira fase do programa, fazendo com que fossem estabelecidas as seguintes metas para a nova etapa (Prodetur/NE II):

- Realização de planejamento participativo, integrado e sustentável para o desenvolvimento do turismo nos pólos turísticos selecionados;
- Foco em ações visando benefício da população local – desenvolvimento humano e social;
- Priorização de ações que visam à Mitigação de Passivos Ambientais, associados a alguns dos projetos do PRODETUR/NE I;
- Priorização de ações necessárias para Completar e Complementar os investimentos da primeira fase do Programa;
- Fortalecimento da gestão municipal;
- Definição das áreas a serem beneficiadas pelas ações do Programa, com base no conceito de Pólos Turísticos (espaço geográfico claramente definido, com pronunciada vocação para o turismo, envolvendo atrativos turísticos similares e/ou complementares) (BNB, 2005b).

Embora não apareça de forma explícita nos documentos de tais políticas, nota-se, com base nas metas acima, que há uma intenção de promover a endoginização no desenvolvimento do turismo, como discutido no final da seção anterior, e a emergência dos polos de turismo, visivelmente estruturados com base na teoria de Perroux. Sobre tais aspectos, Costa (2001) identificou uma mudança nas políticas públicas e planejamento turístico em nível internacional no final da década de 1990, a qual abandona um pouco estratégias centralizadoras e adota procedimentos participativos no planejamento e gestão do turismo. Cruz (2006) registrou, no mesmo período, a existência de um processo semelhante no Brasil.

As principais mudanças ocorridas entre o Prodetur/NE I e o Prodetur/NE II foram compiladas por Coriolano (2006, p. 133) e são apresentadas no quadro 8.

**Quadro 8 - Mudanças políticas ocorridas entre o Prodetur/NE I e o Prodetur/NE II**

Planejamento	Prodetur/NE I	Prodetur/NE II	Observações
Áreas beneficiadas, macrorregiões.	Adoção de macroestratégias políticas apresentadas pelos Estados.	Elaboração do Pdits para as mesorregiões turísticas atendidas pelo Prodetur/NE I.	Na primeira etapa as áreas foram apontadas pelos estados: na segunda foram definidas em função de consolidar as áreas já trabalhadas.
Fortalecimento das mesorregiões.	Ainda não existiam os pólos de turismo.	Fortalecimento dos pólos de turismo, instalação dos conselhos de turismo, e de fóruns agregando áreas.	Os polos são concebidos com visão sistêmica, para integrar regiões, estados e municípios.
Foco das ações.	Nos déficits infraestruturais.	No desenvolvimento humano.	A oferta ficou incompleta em relação à gestão.
Seleção e elaboração de projetos.	Financiamento dos projetos priorizados a partir das carências de infraestruturas dos estados.	Seleção dos projetos a partir da necessidade de complementar as ações do PRODETUR I.	A segunda etapa prioriza projetos que dêem sustentabilidade às ações já iniciadas.
Uso e ocupação do solo.	Financiamento de planos diretores (sem obrigatoriedade).	Obrigatoriedade dos municípios possuírem seus planos diretores. Financia a elaboração do documento.	As ações a serem implementadas exigem a existência dos planos diretores, que passou a ser pré-requisito.
Fortalecimento institucional, gestão e capacitação.	Realização de projetos sem necessariamente atender a um requisito específico.	Só realizará projetos de infraestrutura após realização das ações previstas voltadas para o desenvolvimento institucional.	Reforço do fortalecimento institucional e da capacidade dos órgãos institucionais para realizarem seu papel.
Fórum para discussão do planejamento turístico.	Não havia obrigatoriedade da existência do Conselho de Turismo.	O Conselho de Turismo tem obrigação de discutir e validar as ações do Pdits.	
Participação da sociedade civil, ONGs e setor privado.	As comunidades só tomavam conhecimento das ações quando estas se implantavam.	Prevê a participação da sociedade civil em todo o processo, além de audiências públicas para concepção de projetos, validação do Pdits, avaliação do programa em fóruns com o terceiro setor.	Contempla a plena participação dos interessados no processo de planejamento turístico.

**Quadro 8 (continuação)**

Validação do Pdits.	A macroestratégia (plano) apresentada pelo Estado era aprovada pelo	O Pdits de cada polo deverá ser aprovado pelo BID, BNB e validado no	Deverão ser resguardadas as premissas e consensos do
---------------------	---	--	--

	BID e BNB.	Conselho de turismo do polo. Será analisado por uma consultoria externa que dará suporte ao BNB.	Prodetur/NE II. A sociedade civil poderá intervir, caso entenda não ser conveniente determinado projeto ou ação prevista no plano.
--	------------	--	--

Fonte: Adaptado de Coriolano (2006, p. 133).

As mudanças ocorridas entre as fases I e II do Prodetur/NE são evidentes: passou a haver uma busca por maior participação da sociedade no planejamento do turismo; criação de Conselhos Estaduais de Turismo; busca de desenvolvimento humano; elaboração de planos de desenvolvimento de turismo integrados e sustentáveis (Pdits) como uma condição obrigatória para os governos estaduais receberem recursos financeiros; foco na sustentabilidade do desenvolvimento turístico; e a criação dos polos turísticos. É, portanto, na segunda fase do programa, cujo início se dá em 2002, que aparece a noção, de forma mais explícitas, de polos turísticos.

Observa-se que na primeira fase do Prodetur/NE a ênfase estava no crescimento econômico, ou seja, buscava-se criar polos de crescimento, sem uma preocupação explícita com o desenvolvimento, possivelmente com a pressuposição de que o crescimento econômico por si só traria automaticamente o desenvolvimento, uma postura teórica que tem sido criticada (SEN, 1999). Sintomaticamente, por sua vez, o Prodetur/NE II apresenta elementos indicativos de que o objetivo da política seja o desenvolvimento. A procura por melhoria na qualidade de vida da população e a participação popular no planejamento são elementos chave que apontam tal objetivo.

A busca por soluções para as deficiências que ocorreram na primeira fase do Prodetur espelha a mudança de paradigma no planejamento turístico, como identificada por Costa (2001) em escala internacional e por Cruz (2006) em escala doméstica, como discutido por Araujo e Dredge (2012). Os principais elementos incorporados pela nova versão do programa que indicam uma mudança de paradigma são os conceitos de: planejamento participativo, desenvolvimento sustentável, gestão ambiental como uma prioridade, e fortalecimento institucional dos municípios. Além disso, já emergia indicativos da necessidade da criação dos polos de desenvolvimento, como um elemento novo da Política de Regionalização do Turismo no Brasil.

Com a priorização da Política de Polos de Desenvolvimento, o Prodetur/NE II levou à criação de 14 polos de turismo, os quais são: Costa dos Corais, em Alagoas; Descobrimento, Chapada Diamantina, Litoral Sul e Salvador e Entorno, na Bahia; Costa do Sol, no Ceará;

Capixaba do Verde e das Águas, no Espírito Santo<sup>29</sup> (o estado passa a estar incluído nessa segunda fase do programa); São Luís e Entorno, no Maranhão; Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais; Costa das Piscinas, na Paraíba; Costa dos Arrecifes, em Pernambuco; Costa do Delta, no Piauí; Costa das Dunas, no Rio Grande do Norte e; Costa dos Coqueirais, em Sergipe (Figura 6). Atualmente, há novos polos em processo de formação, como é o caso do Polo Lagoas e Mares do Sul, em Alagoas, cujo Pdlts está em fase final de preparação.

**Figura 6 - Polos de Turismo (Prodetur/NE II)**



Fonte: BNB (2005c).

No período de 2003 a 2010 (durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva) foram estabelecidos dois Planos Nacionais de Turismo. O primeiro contém sete macroestratégias para o fomento do turismo no Brasil, previstas para o período de 2003 a 2007. Em uma das macroestratégias há interesse do governo em ampliar a infraestrutura turística e de apoio ao turismo, ou seja, a construção de infraestrutura para facilitar a difusão do turismo nas regiões polarizadas.

Contudo, é no segundo Plano Nacional de Turismo do governo de Luís Inácio Lula da Silva (desenvolvido para o período de 2007 a 2010) que surge a ideia mais próxima de polos de crescimento/desenvolvimento, refletindo em linhas gerais, uma vez que adaptada, a Teoria

<sup>29</sup> Mesmo denominada Prodetur Nordeste II, o norte de Minas Gerais e parte do Espírito Santo estavam incluídos nessa fase do Programa. O Prodetur/NE II envolve a mesma área de jurisdição do Banco do Nordeste do Brasil, a qual inclui na região Nordeste parte dos estados citados acima.

dos Polos de Crescimento como foi conceptualizada por François Perroux. Um dos aspectos mais marcantes da Política de Polos Turísticos do Governo Federal nesse período foi a decisão de identificar e de estruturar 65 destinos turísticos em todo o Brasil, denominados de Destinos Indutores, com padrão de qualidade internacional (BRASIL, 2007). Como mencionado anteriormente, em Alagoas foram identificados dois destinos indutores, a saber: Maceió e Maragogi<sup>30</sup>.

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

Dois conceitos fundamentais ligados à Teoria dos Polos de Crescimento estão presentes na meta referenciada: *indução e multiplicação*. Os destinos indutores terão como função induzir o desenvolvimento no espaço abrangido pelo polo, ou seja, na região polarizada, por meio dos efeitos multiplicadores desencadeados pelo turismo a partir dos destinos indutores. Verifica-se aqui claramente a utilização dos destinos indutores como responsáveis pela propagação do turismo e das atividades econômicas que o compõe para toda a região polarizada, no caso de Alagoas, para a região do Polo Costa dos Corais. Tal política reflete o entendimento do governo de que um polo, representado pelo Destino Indutor, teria a capacidade de dinamizar a região do seu entorno.

Atualmente, em todas as macrorregiões do Brasil o objetivo é promover o desenvolvimento regional tendo como força motriz os municípios turísticos indutores. De acordo com essa orientação política, os investimentos em infraestruturas devem ser alocados não apenas nos destinos indutores, mas também no interior da região polarizada localizada no seu entorno, para que a partir dos centros consolidados, o desenvolvimento do turismo possa acontecer também nos municípios pertencentes à região como um todo.

Há, por fim, uma questão teórica a ser considerada sobre a aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento aos polos de turismo, como estimulado pelo Prodetur/NE II. Esse programa considera um polo como sendo o conjunto de municípios que formam uma região turística. Com base na teoria de François Perroux, não se considera como polo de crescimento ou desenvolvimento toda a região influenciada por uma determinada indústria (ou grupo de

---

<sup>30</sup> Maceió está situada na extremidade Sudeste da região formada pelo Polo de Turismo Costa dos Corais e Maragogi na sua extremidade Nordeste. Essas duas cidades distam aproximadamente 130 km uma da outra.

indústrias), ou seja, todo o seu espaço econômico. Entretanto, é assim que o Prodetur/NE II tem usado o termo polo, ou seja, referindo-se a toda uma região. Talvez por isso, tenha emergido a Política de Destinos Indutores, os quais se diferenciam locacional e funcionalmente dos demais municípios que compõem a região na qual estão inseridos.

Considera-se, com base em Perroux (1967), que essa área de influência deve ser chamada de região polarizada, uma vez que sofre influência do polo ou polos dinâmicos, indutores do crescimento da atividade turística. Portanto, no caso dos polos turísticos do Prodetur/NE, quem desempenha tal função são os municípios indutores, que são os principais polos turísticos do País. O restante dos municípios, mais o município indutor, forma a região polarizada.

Este capítulo evidencia dois aspectos fundamentais para que uma região turística possa ser estruturada, a saber: 1) investimentos em infraestruturas, para que os destinos indutores possam desempenhar seu papel de disseminadores do crescimento turístico em sua região de entorno; 2) condições contextuais de cunho, sobretudo, político, que permita uma ação proativa do governo, de tal forma que além da implantação de infraestruturas, haja uma atuação proativa dos governos estaduais e municipais voltada para outros tipos de investimentos nas regiões turísticas.

O próximo capítulo examina a situação do Polo de Turismo Costa dos Corais à luz das proposições acima, incluindo as dimensões técnicas adotadas neste trabalho.

## **5 VALIDADE DA POLÍTICA DE POLOS TURÍSTICOS PARA A REGIÃO DO POLO DE TURISMO COSTA DOS CORAIS**

A primeira seção deste capítulo examina a implementação do Polo de Turismo Costa dos Corais. São apresentadas as ações planejadas e executadas pelo Governo de Alagoas para o desenvolvimento turístico dessa região como parte da Política de Polos Turísticos. Tal contexto permite analisar as características da administração pública do turismo em Alagoas, bem como a importância das ações implementadas para o crescimento turístico nessa região e para a melhoria da qualidade de vida da população.

A segunda seção discute o contexto social, político e econômico de Alagoas, e suas relações com a situação atual do PTCC. A formação socioespacial fornece elementos explicativos para a precária realidade atual do desenvolvimento turístico em Alagoas. O contexto histórico do estado, como será visto nas seções que seguem, mostra que o desenvolvimento social em Alagoas, em um contexto amplo, é uma realidade desafiadora para o Governo Federal e para os demais atores e agentes que têm interesse em desenvolver socioeconomicamente essa região por meio do turismo.

Em seguida, com base nesses dois aspectos, discute-se até que ponto a Teoria dos Polos de Crescimento é adequada para o desenvolvimento turístico regional em áreas subdesenvolvidas, tendo como foco o casoda porção Norte do Estado de Alagoas.

## **5.1 Implementação do Polo de Turismo Costa dos Corais**

No início dos anos 2000, quando surgiu a Política de Polos Turísticos, o Estado de Alagoas contratou a elaboração de um Plano para o Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits) para o Litoral Norte do estado, o Pdits Costa dos Corais<sup>31</sup>, que ficou pronto em 2002.

Esse Pdits foi aprovado pelo Conselho Estadual do Prodetur no mês de dezembro daquele ano. Contudo, devido à existência de fragilidades e inconsistências no Plano, ele não foi aprovado pelo Ministério do Turismo e Banco do Nordeste do Brasil, em decisão de fevereiro de 2004. O principal problema foi que o planejamento ambiental do Pdits em questão não atendia plenamente às exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), responsável pelo financiamento dos polos de turismo no Brasil (ALAGOAS, 2005). A não aprovação desse primeiro Pdits para a região do Polo de Turismo Costa dos Corais

---

<sup>31</sup> O Polo Costa dos Corais era o único polo turístico delimitado em Alagoas naquele momento. Como mencionado acima, para cada polo de turismo existente em um determinado estado deve ser elaborado um Pdits. No estado da Bahia, por exemplo, existem quatro polos turísticos, cada um com seu respectivo plano de desenvolvimento turístico. Atualmente há dois polos em Alagoas com seus planos em fase de avaliação: Polo Costa dos Corais e Polo Lagoas e Mares do Sul.

(PTCC) parece indicar que o Governo do Estado de Alagoas não deu a devida atenção ao desenvolvimento de um dos principais requisitos para conseguir o financiamento para a implantação desse polo. Essa situação penalizou a região de abrangência do polo por mais de dez anos, uma vez que a região ficou sem investimentos do Prodetur na forma de um plano integrado de desenvolvimento.

A despeito da não aprovação do Pdits, até o presente, nove projetos foram implementados, e outros nove foram parcialmente implementados (Quadro 10), de um total de 78 projetos desenvolvidos que constavam do Pdits 2002. Entretanto, a implementação total ou parcial desses 18 projetos ocorreu com base em recursos pontuais fornecidos pelo Prodetur ou com recursos de outras fontes. Os 60 projetos restantes não foram implementados. Assim, a estratégia de implantar projetos na região que permitissem que o polo atingisse seus objetivos ficou seriamente comprometida. Essa situação apresenta indícios de que regiões frágeis do ponto de vista institucional e financeiro, localizadas em áreas subdesenvolvidas, podem não apresentar um contexto promissor para se implantar polos de turismo, pelo menos não nos moldes da Teoria dos Polos de Desenvolvimento formulada por Perroux (1967). Tais contextos podem não dispor de condições mínimas para viabilizar as infraestruturas requeridas para a expansão do turismo em escala regional, a partir de polos dinâmicos localizados na região, neste caso, os Destinos Indutores (BARBOSA, 2008).

**Quadro 9 - Grau de implementação do PDTIS Costa dos Corais de 2002**

Componente	Sub-componentes	Linha de ação	Ações/Projetos	Avaliação dos resultados
Fortalecimento da Capacidade Municipal para a Gestão do Turismo	Gestão Municipal do Turismo	Incentivo à elaboração de políticas e planos municipais para o turismo	Elaboração de políticas e planos municipais para o turismo	PARCIALMENTE REALIZADO – Elaborado o Plano Municipal de Turismo de Passo de Camaragibe. (Realizado através de outras fontes de financiamento).
		Elaboração de Planos Diretores e revisão dos planos já existentes	Elaboração dos Planos Diretores Municipais	PARCIALMENTE REALIZADO – Foi elaborado o Plano Diretor de São Miguel dos Milagres - com recursos do Prodetur
	Gestão dos Resíduos Sólidos	Elaboração de planejamento integrado para resíduos sólidos para o Pólo ou consórcio de municípios	Projeto para realocação do aterro sanitário de Maceió, recuperação da área a ser desativada e implantação do aterro sanitário em nova área a ser definida.	REALIZADO através de outras fontes de financiamento

**Quadro 9 (continuação)**

Componente	Sub-componentes	Linha de ação	Ações/Projetos	Avaliação dos resultados
Planejamento estratégico, treinamento e infra-	Planejamento estratégico e preparação de	Projetos Diversos para o Pólo	Base cartográfica para o Pólo Costa dos Corais	REALIZADO com recursos do Prodetur

estrutura para o crescimento turístico	projetos	Implantação e/ou complementação de sistemas de saneamento básico (água, esgoto e drenagem).	Implantação de sistema de esgotamento sanitário em área urbana nos municípios do Pólo.	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Implantação do sistema de abastecimento de água em área urbana nos municípios do Pólo.	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Implantação do esgotamento sanitário do Vale do Reginaldo	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Expansão da rede de distribuição de água em Maceió.	REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Expansão do sistema de esgotamento sanitário em Maceió.	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Ampliação do Aeroporto Zumbi dos Palmares	REALIZADO com pequena parcela de recursos do Prodetur			
	Obras de infraestrutura	Elaboração de estudos e projetos para a construção, a ampliação, complementação e melhoramento da infraestrutura instalada na área do Pólo.	Urbanização do Vale do Reginaldo	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Implantação do sistema viário do Vale do Reginaldo	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Construção do Centro Cultural e de Exposições de Maceió	REALIZADO com pequena parcela de recursos do Prodetur			
			Requalificação urbana do centro de Maceió	PARCIALMENTE REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Implantação de um Centro de Educação e pesquisa para o Desenvolvimento Sustentável – CEPEDES, para o atendimento aos municípios do Pólo	REALIZADO através de outras fontes de financiamento			
			Promoção de investimentos da iniciativa privada	Seminários e oficinas de capacitação	Implementação de cursos de treinamento em desenvolvimento e gestão turística para setor privado e Terceiro Setor que atuam no Pólo	Capacitação empresarial	REALIZADO através de outras fontes de financiamento
						Seminários para desenvolvimento do empreendedorismo voltado para turismo	REALIZADO através de outras fontes de financiamento
Serviços de consultoria	Elaboração de estudos para viabilizar a captação de recursos para implementação de ações estratégicas no Pólo	Assistência técnica para fomentar o associativismo		REALIZADO através de outras fontes de financiamento			

Fonte: Compilado de Alagoas (2010).

Diante da não aprovação do Pdits Costa dos Corais de 2002, o Mtur e o BNB abriram uma exceção para o Estado de Alagoas, e sugeriram que o Governo Estadual apresentasse um Plano de Ação Imediata para o envio de recursos ao estado. Com esse plano emergencial, o Estado teve a oportunidade de investir e concluir obras que poderiam beneficiar o desenvolvimento do turismo no Polo. O valor total do empréstimo foi de R\$ 9 milhões. A falha em elaborar um Pdits viável, somada à resposta do Governo Estadual apresentando um

plano com ações pontuais de ação imediata, parece tipificar um comportamento reativo do Estado frente à proposição do Governo Federal em relação à política federal de turismo, ou seja, em vez de aprovar um plano de desenvolvimento integrado, com os projetos necessários à dinamização da região com base no turismo, o Governo Estadual conseguiu apenas intervenções pontuais no território, insuficientes para uma resposta mais ampla ao desenvolvimento turístico regional. Diante de tal falha, o Governo do Estado reagiu à solicitação do MTur e encaminhou um plano de ações de menor alcance estratégico, priorizando ações isoladas que, no conjunto, não tinham condições de formar um plano integrado de desenvolvimento para toda a região do PTCC.

Os recursos para o Plano de Ações Imediatas foram disponibilizados pelo Ministério do Turismo, pois o BID<sup>32</sup>, obedecendo a protocolo previamente estabelecido para o Prodetur, apenas concede financiamentos aos estados que apresentarem um Pdits, e apenas se estiverem plenamente qualificados. As ações com esses recursos foram destinadas à conclusão das obras do Centro Cultural e de Exposições de Maceió; elaboração de uma Base Cartográfica do Polo Costa dos Corais; elaboração do Sistema Geográfico de Informações de Maragogi (SIG) e; elaboração do Plano Diretor Participativo de São Miguel dos Milagres (ALAGOAS, 2010). Considerando-se a necessidade de intervenções integradas de alcance regional que permitam o desenvolvimento do turismo na região do polo, apesar de significar algum avanço, essas ações representam sérias limitações ao desenvolvimento do turismo no Polo Costa dos Corais, pelo menos se se levar em consideração os objetivos de desenvolvimento econômico e social associados à Política de Polos Turísticos.

Ao constatar que o PTCC continuava apresentando graves problemas infraestruturais que limitavam a propagação das atividades turísticas para além dos Destinos Indutores (Maceió e Maragogi), em 2007 o Governo do Estado de Alagoas demonstrou interesse junto ao Governo Federal em participar da terceira fase do Prodetur, agora denominado Prodetur Nacional, com vistas a captar os recursos necessários à estruturação do polo, com base em um Pdits, e não com base em ações pontuais. No entanto, desde 2004, quando o Pdits do PTCC não foi aprovado, até 2007, o Governo Estadual não tomou a iniciativa de aperfeiçoar o Pdits anterior, ajustando-o às novas exigências da política federal de turismo e/ou às necessidades atuais de infraestrutura para a região do PTCC. Como consequência, por não estar, mais uma vez, qualificado tecnicamente nesse quesito – incapacidade de apresentação de um Pdits adequado às exigências do MTur/BNB/BID – o Estado tentou duas vezes obter empréstimos,

---

<sup>32</sup>O Prodetur disponibiliza recursos através da parceria entre o Ministério do Turismo, através do Banco do Nordeste do Brasil, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

mesmo pontuais, junto ao Governo Federal para o PTCC, através de cartas-consulta (ALAGOAS, 2010), porém o Estado não obteve sucesso, pois encontrava-se mais uma vez sem capacidade de endividamento.

Com essa situação, o Estado ficou totalmente dependente de uma eventual adequação e aprovação do Pdits Costa dos Corais, como única possibilidade de receber recursos consolidados em um plano integrado de desenvolvimento turístico para o Polo, como preconiza a política de regionalização do turismo fomentada pelo Mtur, e não mais atuando com base em ações pontuais, as quais não têm o potencial de estruturar uma região turística, pelo menos não como previsto pela teoria dos polos de desenvolvimento inspirados em Perroux (1967).

Passados mais de cinco anos da não aprovação do Pdits do PTCC, e três anos da última chegada de recursos financeiros do Governo Federal para investimentos em projetos pontuais na região do polo, através do Plano de Ações Imediatas, o Governo do Estado constatou que o PTCC encontrava-se praticamente estagnado – se analisado à luz dos objetivos de desenvolvimento econômico e social previstos pela política federal de regionalização – bem como em comparação a outros polos de turismo nordestinos, cujos Pdits haviam sido aprovados no início da década de 2000. Tais estados, a exemplo da Bahia, Rio Grande do Norte e Ceará, conseguiram significativos aportes de recursos financeiros para estruturação dos respectivos polos de turismo. Além disso, alguns estados, como é o caso da Bahia e do Rio Grande Norte, haviam adotado uma atitude proativa de caráter endógeno de investimentos em infraestruturas voltadas à atração de investimentos privados em empreendimentos turísticos, já a partir da década de 1980. Tal situação oferece indícios de que mesmo em regiões subdesenvolvidas parece haver variações intra-regionais na capacidade político-institucional e financeiras dos governos estaduais em relação à sua capacidade de estruturar polos de turismo, portanto, apresentando mais capacidade de responder às oportunidades oferecidas pelo Governo Federal para investimentos no desenvolvimento de infraestruturas.

Na segunda metade da década de 2000, o Governo do Estado de Alagoas finalmente iniciou uma revisão do Pdits de 2002, buscando adequá-lo às exigências do Prodetur Nacional cuja conclusão aconteceu em 2010. Segundo consultores da equipe que reelaborou o plano de desenvolvimento turístico, bem como com base em informações fornecidas por funcionários da Setur-AL, foi necessário construir praticamente um novo Pdits. Tal afirmação, juntamente com a justificativa para a não aprovação do Pdits de 2002, apresentada pelo Mtur e BNB,

parece reforçar os indícios de que houve sérios problemas de concepção na elaboração daquele plano, o que pode também refletir ausência de vontade política do Governo do Estado, não oferecendo todas as condições necessárias para a elaboração do plano de desenvolvimento turístico para a região no início da década de 2000. Como foi mencionado acima, a não aprovação do Pdits 2002 (Prodetur/NE II), trouxe graves consequências para as possibilidades de desenvolvimento da região do PTCC, pela limitação do Governo Estadual de viabilizar as condições para a implantação de infraestruturas necessárias aos investimentos privados em turismo na região. Essa situação comprometeu os objetivos do Governo Federal relacionados ao desenvolvimento econômico e social do polo, com base na preparação da região Nordeste do País como um grande destino turístico em escala internacional, assim como para atender as metas de desenvolvimento, com o consequente aumento da inclusão social, também em Alagoas.

No total, a reelaboração do Pdits Costa dos Corais, agora a ser submetido ao MTur como parte do Prodetur Nacional, demorou aproximadamente oito anos para ser concluída, o que, mais uma vez, pode ser entendido como indícios da falta de prioridade do Governo do Estado de Alagoas em planejar de forma proativa e continuada ações do PTCC. A adoção de providências para a reelaboração do Pdits do PTCC apenas quando o Governo Federal ofertou mais uma possibilidade de captação de recursos financeiros, reforça a proposição feita neste trabalho da prevalência de uma atuação predominantemente reativa por parte do Governo de Alagoas em relação às ações voltadas à estruturação da região do PTCC. De certa forma, parece caracterizar a existência de uma política setorial de governo pela negação da própria política (DYE, 2009), tipificada, pelo menos no que diz respeito à elaboração do Pdits, pela ausência de uma ação continuada de planejamento voltada à qualificação do próprio Pdits.

Assim, desde a criação da política de regionalização do turismo na região Nordeste do Brasil, no início da década de 1990, incluindo o surgimento da Política de Polos de Turismo e a Política dos Destinos Indutores, o Governo do Estado de Alagoas não conseguiu aproveitar de forma satisfatória – à luz dos objetivos de desenvolvimento econômico e social regional – as oportunidades de financiamento criadas pelo Governo Federal. Essa realidade impactou de forma negativa todas as etapas previstas para a estruturação do Polo de Turismo Costa dos Corais. Do ponto de vista empírico, este trabalho constatou que desde a primeira metade da década de 2000 até meados de 2013, o crescimento do turismo no âmbito do PTCC ocorreu quase que exclusivamente nos Destinos Indutores de Maceió e Maragogi, assim como nos seus entornos imediatos, uma vez que o restante da região ainda não dispõe das condições

infraestruturais básicas que permitam, em um primeiro momento, a atração de investimentos privados de larga escala para a maior parte da região do polo, o que permitiria em tese, em uma segunda etapa, mudanças na qualidade de vida da população dessa região.

Na realidade, nenhum dos três componentes do desenvolvimento previstos na política brasileira de regionalização do turismo (criação de postos de trabalho, geração de renda e oferta de serviços urbanos) pôde ser impactado positivamente na região, além dos dois mencionados polos indutores. Por exemplo, a tabela 2 reúne dados dos anos de 2002 e 2010 referentes à quantidade de leitos nos meios de hospedagem e à geração de empregos diretos na região do polo.

**Tabela 2- Polo Costa dos Corais: quantidade de leitos e empregos diretos gerados pelo turismo em 2002 e 2010**

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

Fonte: Compilado de Alagoas (2002; 2010).

Apesar de ter havido, em termos absolutos, crescimento do turismo e geração de empregos diretos no PTCC, esse crescimento beneficiou os municípios do Polo Costa dos Corais de forma muito desigual. Os municípios localizados mais ao centro da região e os não litorâneos permaneceram praticamente estagnados quanto ao desenvolvimento turístico, o que mostra de forma inegável que o PTCC não conseguiu alcançar os objetivos mais básicos da política, ou seja, a propagação do crescimento do turismo na maior parte dos municípios que forma a região do polo. Constata-se que ao invés de tornar a maior parte do Polo Costa dos Corais território usado<sup>33</sup> do turismo, por meio da propagação da atividade, como propõe a

<sup>33</sup> Território usado é um conceito que foi introduzido por Santos e Silveira (2008) para ilustrar, entre outros aspectos, que no processo de organização do espaço há territórios mais valorizados do que outros pela sociedade, sobretudo pela iniciativa privada e pelo Estado. Cruz (2005), por sua vez, introduz a noção de território negligenciado como o par dialético de território usado, com objetivo de discutir a espacialização do turismo em regiões subdesenvolvidas. Esses conceitos são tomados como base analítica do processo de turistificação do Polo

Política de Polos ancorada, até certo grau, na Teoria dos Polos de Crescimento de Perroux, grande extensão territorial do polo continua negligenciada. Assim, pressupõe-se que a maior parte das oportunidades de postos de trabalho, a oferta de serviços urbanos e a melhoria da renda ficaram quase completamente restritas a Maceió e a Maragogi.

Atualmente, a quantidade de leitos de Maceió é duas vezes maior que a soma dos leitos dos outros 10 municípios integrantes da região do PTCC. Excetuando-se Maceió, o município de Maragogi possui mil leitos a mais do que a soma dos outros nove municípios que fazem parte do PTCC. Pelo menos com base nos dados oficiais do Governo do Estado, os municípios de Porto Calvo e Matriz do Camaragibe não possuem nenhum leito em seu território. De forma semelhante, os municípios de Paripueira, Barra de Santo Antônio e Porto de Pedras possuem pouco mais de 100 leitos cada um. Os municípios de Maceió, Maragogi, Japaratinga e São Miguel dos Milagres, por outro lado, são os mais turistificados, apresentando maior quantidade de equipamentos e serviços turísticos em seus territórios.

A concentração de investimentos turísticos em Maceió e Maragogi foi constatada também em relação aos investimentos mais recentes da iniciativa privada. Dos 31 empreendimentos turísticos mais recentes instalados no polo, 20 foram implantados no município de Maceió. A capital do Estado tem concentrado tais investimentos, realidade que é explicada pela ampla quantidade de serviços e infraestruturas presentes nesse centro urbano. Além disso, em Maceió a gestão municipal do turismo é mais atuante (ALAGOAS, 2010). A maior quantidade de atrativos, a existência de um aeroporto internacional e do Centro Cultural e de Exposições, são vantagens que Maceió possui sobre a maioria dos municípios do PTCC para fins de investimentos privados no turismo. Desse modo, os municípios que apresentam limitações em relação a atrativos, infraestrutura urbana e básica, e serviços, situação comum à maioria dos municípios do PTCC, são negligenciados pelos investimentos privados, reduzindo as suas possibilidades de avançarem em relação ao desenvolvimento socioeconômico.

A capital Maceió não é uma exceção regional em relação à concentração de investimentos turísticos, uma vez que é considerada um Destino Indutor pelo MTur. De forma semelhante, a maior parte das capitais nordestinas lidera a alocação de investimentos turísticos da iniciativa privada (BNB, 2005e). Portanto, o desafio à difusão espacial do turismo no PTCC está em criar os meios de propagação com base nos seus dois polos indutores do crescimento do turismo, para que os municípios integrantes da região, sob a

---

Costa dos Corais, para o qual a iniciativa privada, sobretudo, seleciona os espaços com base em interesses particulares.

influência desses polos, também venham a apresentar vantagens para os investimentos, pelo menos semelhantes às vantagens presentes nas capitais e, com isso, possam efetivamente contribuir para desenvolver o turismo em seus territórios e gerar os efeitos positivos previstos pelo governo.

As tabelas 3 e 4 mostram que no período vigente da Política de Polos, serviços como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a oferta de estabelecimentos de saúde também não avançaram da forma esperada pelo Governo Federal nessa região. Em alguns municípios, os serviços oferecidos não acompanharam o crescimento da população, o que resultou na diminuição da taxa de abrangência anteriormente estabelecida.

**Tabela 3- Polo Costa dos Corais: abrangência do abastecimento de água e esgotamento sanitário em 2002 e 2010**

Município	Abastecimento de água (domicílios atendidos) - 2002	Abastecimento de água (domicílios atendidos) - 2010	Esgotamento sanitário (domicílios atendidos) - 2002	Esgotamento sanitário (domicílios atendidos) - 2010
Maceió	81%	70%	24%	31%
Paripueira	52%	76%	0,7%	0%
Barra de Santo Antônio	76%	86%	1,2%	0%
São Luís do Quitunde	36%	35%	1%	0%
Matriz de Camaragibe	55%	46%	3,7	2%
Passo de Camaragibe	33%	20%	0,2%	0%
São Miguel dos Milagres	70%	84%	0,1%	0%
Porto Calvo	56%	63%	2%	1,8%
Porto de Pedras	19%	41%	0,4	0%
Japaratinga	29%	39%	1%	0%
Maragogi	47%	54%	0,5%	85%

Fonte: IBGE (2002; 2010).

**Tabela 4- Polo Costa dos Corais: estabelecimentos de saúde por habitantes em 2000 e 2010**

Município	Estabelecimento de saúde (Censo 2000) Leitos/1000 Habitantes	Estabelecimento de saúde (Censo 2010) Leitos/1000 Habitantes
Maceió	4,4	3,3
Paripueira	0,0	0,0
Barra de Santo Antônio	0,0	0,0
São Luís do Quitunde	1,7	0,9

Matriz de Camaragibe	1,8	0,9
Passo de Camaragibe	0,0	2,1
São Miguel dos Milagres	5,8	0,0
Porto Calvo	1,5	1,6
Porto de Pedras	2,6	0,0
Japaratinga	3,5	0,0
Maragogi	0,0	0,3

Fonte: IBGE (2000; 2010)

Com base nesses dados, pode-se deduzir que não houve melhorias significativas nas condições de vida da população do polo, uma vez que continua a realidade de apenas uma pequena parcela da população ter acesso aos serviços acima mencionados. Assim, levando-se em consideração esse componente, os problemas relacionados à implantação do Polo Costa dos Corais não permitiram que a Política de Polos Turísticos em Alagoas alcançasse, até o presente, avanços significativos em relação à geração de postos de trabalho, geração de renda e oferta de serviços urbanos. Trata-se de uma realidade que não poderia ser diferente, pois o frágil planejamento turístico realizado pelo Governo do Estado impactou negativamente sobre as primeiras fases da Política de Polos em Alagoas, comprometendo todas as etapas subsequentes.

Diante do baixo nível de implementação dos projetos e ações do PTCC nos últimos dez anos, o Governo do Estado, a partir de 2010, novamente ‘começou do zero’ em relação à Política para esse Polo, uma realidade que poderia ter sido evitada se o governo de Alagoas tivesse assumido uma atitude proativa voltada para: a) aperfeiçoamento continuado do Pdits do PTCC; b) alcance e manutenção de uma condição financeira que permitisse a contratação de novos empréstimos para o financiamento das obras e ações do Pdits; e c) assegurar agilidade nos processos licitatórios e acompanhamento da elaboração do Pdits. Entretanto, propõe-se neste trabalho que a falta de capacidade político-institucional, técnica e financeira do Governo de Alagoas para a viabilização do PTCC nos moldes propostos pelo MTur não se esgota no governo. Supostamente, o contexto mais amplo de subdesenvolvimento do estado de Alagoas atuou como limitação a se alcançar os objetivos desse polo de turismo. A existência de um contexto recorrente de crises políticas, institucionais e financeiras – comum não apenas a Alagoas, mas também em maior ou menor grau a todos os estados nordestinos – parece representar limitações graves à adaptação da Teoria de Polos de Desenvolvimento ao setor turístico, aspecto que será abordado na próxima seção desta dissertação.

## **5.2 Contexto social, político e econômico em Alagoas e seu impacto sobre a Política de Polos Turísticos**

Ao se analisar a articulação dos pressupostos necessários ao desenvolvimento regional do turismo presentes na política federal de polos de turismo, pode-se concluir, em um primeiro momento, que a estratégia idealizada pelo Governo Federal é adequada a qualquer região, mesmo no caso de regiões subdesenvolvidas. Tais pressupostos incluem, dentre outros aspectos, os seguintes: 1) políticas federais voltadas ao fomento e ao desenvolvimento com base no turismo em regiões específicas, formadas por aglomerações de municípios, dentre as quais: Prodetur, Polos de Turismo e Destinos Indutores; 2) descentralização de funções de planejamento e gestão do turismo do nível federal para o nível municipal; 3) criação por parte dos respectivos governos estaduais dos polos de turismo propriamente ditos; 4) elaboração sob a responsabilidade dos governos estaduais de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (Pdits) para cada polo criado; 5) base institucional e organizacional em nível estadual capaz de responder pelo planejamento turístico em escala estadual – geralmente viabilizada por meio de uma secretaria de estado do turismo; 6) Governo Estadual com capacidade político-institucional de endividamento para contratar os empréstimos necessários à implementação do Pdits.

Essas parecem ser condições necessárias para que uma determinada região possa dar respostas adequadas ao desenvolvimento com base na adaptação da base inspiradora da Política de Polos de Turismo, a saber: a Teoria dos Polos de Crescimento, especificamente no setor do turismo (SESSA, 1983). A figura 7 ilustra a articulação desses pressupostos, desde a atuação do Governo Estadual até a política federal de regionalização via Prodetur. Em princípio, a materialização empírica desses pressupostos pode garantir que os governos estaduais, sob a supervisão do Governo Federal, alcancem a meta maior dos polos de turismo, ou seja, o desenvolvimento econômico seguido pelo desenvolvimento social, com reflexos na melhoria da qualidade de vida da população de uma determinada região turística. O entendimento subjacente é o de que tal estratégia ampliaria as possibilidades de desenvolvimento para regiões subdesenvolvidas, sobretudo quando comparados a modelos ou estratégias centralizadoras voltadas quase que exclusivamente para objetivos econômicos, realidade comum também em relação ao turismo, em período não tão distante (GUNN, 1994).

Contudo, a implementação dessa política não é uma tarefa simples de ser executada, particularmente porque o contexto das regiões às quais se destina podem não reunir todas as

condições necessárias para que o Governo Estadual dê uma resposta à altura dos pressupostos da política federal de regionalização do turismo. As regiões subdesenvolvidas, com suas características políticas, econômicas, sociais, culturais, institucionais e territoriais específicas, podem abrigar obstáculos à plena implementação da política de polos de turismo, tais como fragilidades institucionais, falta de interesse governamental, estrutura do poder político e econômico conservador e concentrador de riqueza e de poder, que podem dificultar significativamente o desempenho da política de polos. Tais problemas são comuns ao estado de Alagoas, como será discutido adiante.

**Figura 7 - Etapas da Política de Polos Turísticos do Prodetur/NE II**



Fonte: Elaborado pelo autor (2012).

No caso específico do Polo de Turismo Costa dos Corais, além de outros fatores que serão considerados em seguida, falhas político-institucionais do Governo de Alagoas em relação ao planejamento e gestão regional do turismo foram um dos principais determinantes para o fracasso dessa política até o presente nesse estado. Efetivamente, essa realidade é

influenciada por questões do contexto regional que antecedem a política de regionalização do turismo e até, de uma forma mais ampla, a história do turismo em Alagoas. Trata-se, nesse sentido, da estrutura do poder político e econômico do Estado, historicamente oligárquico e ligado à atividade da cana de açúcar e pecuária, que influencia o desenvolvimento do Estado há séculos (LIRA, 1997). Nesse sentido, Tinoco (2010) argumenta que as atividades ligadas à cana-de-açúcar e à conseqüente centralização do poder em Alagoas dificulta a modernização da máquina administrativa de Alagoas. Essa situação termina criando obstáculos ao fortalecimento de outras atividades socioeconômicas no estado, particularmente quando há influência externa nos investimentos, e ao desenvolvimento da requerida base institucional e organizacional voltada ao planejamento e gestão da atividade.

Some-se a essa situação, as características do subdesenvolvimento do estado de Alagoas, que é um dos estados mais pobres do Brasil (Tabela 5), com indicadores de desenvolvimento humano comparáveis às regiões mais subdesenvolvidas do planeta (CABRAL, 2005; CARVALHO, 2008). Há uma elevada concentração de terras por parte de uma minoria da população alagoana, níveis elevados de pobreza, taxas críticas de analfabetismo, extremas deficiências de infraestrutura básica e precariedade dos serviços de saúde, fazendo com que Alagoas apresente uma imagem de “região-problema” (CARVALHO, idem). Alagoas é um Estado que há muito tempo necessita de diversas políticas setoriais, particularmente as de caráter social, que possam contribuir para melhorar o quadro social negativo do estado, sem, contudo, ter apresentado em anos recentes avanços significativos (CABRAL, idem). Na realidade, no período de 1960 a 2000 houve quase que exclusivamente crescimento econômico, “[...] sem registros de mudanças estruturais na economia [...]” e na sociedade em geral (LIRA, 2005, p. 85).

**Tabela 5- Nordeste: Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (1991/2000)**

	<b>IDH-M 1991</b>	<b>IDH-M 2000</b>	<b>RANKING 1991</b>	<b>RANKING 2000</b>
<b>BRASIL</b>	<b>0,696</b>	<b>0,766</b>	—	—
Rio Grande Norte	0,618	0,705	19°	18°
Pernambuco	0,614	0,705	20°	19°

Ceará	0,597	0,700	23°	20°
Bahia	0,601	0,688	22°	22°
Sergipe	0,607	0,682	21°	23°
Paraíba	0,584	0,661	25°	24°
Piauí	0,587	0,656	24°	25°
Alagoas	0,535	0,649	27°	26°
Maranhão	0,551	0,636	26°	27°

Fonte: IPEA/PNUD (2004)

Esse quadro social crítico repercute de forma negativa na implementação da Política de Polos Turísticos do estado, uma vez que parte significativa das deficiências apontadas acima decorre da escassez na infraestrutura básica e urbana em Alagoas. Portanto, sem tais infraestruturas os Destinos Indutores do turismo, Maceió e Maragogi, não dispõem dos meios mais básicos para a propagação dos efeitos econômicos e, por consequência, sociais, para a região sob sua influência. Esse contexto também limita a participação da sociedade local no sentido de reivindicar melhorias infraestruturais para a região, pois, como afirma Lira (2005), é difícil se contar com uma população que não tem o hábito de fazer parte das decisões políticas, uma vez que essa população é alvo de um poder político e econômico que tem a intenção mantê-la ignorante. Assim, argumenta-se neste trabalho que um contexto regional afetado por amplas deficiências sociais e infraestruturais representará um grande empecilho à adaptação da Teoria dos Polos de Crescimento ao desenvolvimento regional com base no turismo, uma situação que tem como agravante as deficiências político-institucionais dos governos municipais e estadual, os quais não têm reunido, no caso do Polo de Turismo Costa dos Corais, ao longo da última década, as condições mínimas para assegurar a aprovação de um Pdits para a região desse polo. Possivelmente, esses argumentos tenham validade de alguma forma para polos específicos de outros estados nordestinos, uma vez que Alagoas guarda similaridades intra-regionais, de natureza social, política e cultural, com outros estados da região.

Particularmente, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada da região em geral são muito tímidos no sentido de reivindicar melhorias sociais e na infraestrutura para a região. De um modo geral, no Brasil

[...] as tentativas no sentido de implementar o planejamento turístico participativo estão muito aquém do que determina a legislação, do que consta de manuais de planejamento e do que aceita-se hoje como direitos da cidadania. Ignoram também, quase que completamente, as orientações da Organização Mundial do Turismo (OMT), voltadas à construção do desenvolvimento sustentável (ARAUJO, 2009, p. 145-146).

Essa realidade se aplica integralmente ao planejamento turístico do PTCC. Apesar dos avanços e tentativas de aplicação do planejamento participativo nessa região com a Política de Megaprojetos e com o Prodetur (ARAUJO, 2009; BRAMWELL; ARAUJO, 2002), bem como através da Política de Polos Turísticos, observa-se que a população local ainda não participa dos processos decisórios que têm grande relevância para as suas realidades sociais imediatas (ALAGOAS, 2010). Além disso, constatam-se as fragilidades do governo de Alagoas em promover oficinas de participação que tenham o poder de influenciar de forma efetiva o processo decisório e a legitimização das propostas do governo para o turismo, incluindo a elaboração e aprovação do Pdits. Na realidade, participam de forma mais efetiva das decisões relacionadas ao turismo grupos de investidores e o poder público (ALAGOAS, idem). Tal realidade é contrária ao que propõe a Política de Polos, que prevê ampla participação da sociedade alvo dos planos de desenvolvimento turísticos desses polos, o que configura uma situação muito distante daquela proposta pelo MTur, de envolver todos os setores da região no planejamento dos polos de turismo.

Outro questionamento importante em relação à adequação da Política de Polos Turísticos em Alagoas diz respeito à forte influência do poder político da elite alagoana. Essa realidade se configura por Alagoas ser um estado onde não há um limite bem definido entre o que representa o poder político e o poder econômico, em um contexto no qual pessoas com cargos ou funções públicas trabalham para atender interesses particulares e para promover a manutenção da estrutura político-administrativa que se desenvolveu a partir do período colonial em Alagoas (CABRAL, 2005; LIRA, 1997, 2005, 2007). Esse contexto foi explicado por Tinoco (2010) em sua dissertação de mestrado, que tem o sugestivo título: “O Estado é meu: desafios à modernização político-administrativa de Alagoas”, em que analisa, sobretudo, o contexto canavieiro.

Assim, como haverá interesse por parte do Governo Estadual, frequentemente conservador e ávido pela manutenção do poder político e econômico no Estado, em ceder espaço a outras atividades socioeconômicas, principalmente quando a atividade potencialmente pode levar ao surgimento de outros grupos econômicos no estado, como é o caso do turismo? Butler (2006, 1980) mostra que à medida que o ciclo de vida de uma destinação turística de massa avança ela passa a atrair inclusive investimentos estrangeiros. Desse modo, deve-se levar em consideração a possibilidade das ‘falhas’ do Governo do Estado em relação à implementação da Política de Polos Turísticos também estarem ligadas ao não interesse dos líderes políticos e econômicos no Estado no sentido de fortalecer, como

política de Estado, uma atividade que foge às atividades socioeconômicas tradicionais em Alagoas. Se o turismo for planejado e implementado adequadamente, para desenvolver um polo de turismo, como é o caso do Polo de Turismo Costa dos Corais, de alguma forma a estruturação do polo, levando à atração de investimentos de fora do estado na chamada indústria do turismo, poderia representar uma ameaça ao poder econômico e político de grupos que estão historicamente estabelecidos no Estado de Alagoas.

Caso o turismo venha a se desenvolver de forma significativa na região do PTCC, atingindo de alguma forma as metas estabelecidas pelo Governo Federal de desenvolvimento social e infraestrutural, poderia haver mudanças positivas e avanços importantes para sociedade, bem como para a diversificação da economia. Contraditoriamente, eventuais melhorias nos indicadores de qualidade de vida, por exemplo, em saneamento, saúde e educação, com possíveis impactos positivos em direção à ascensão das comunidades envolvidas, podem conflitar com o poder constituído que pode preferir a manutenção da população dependente das relações clientelistas comumente encontradas em regiões com características socioculturais e políticas semelhantes às de Alagoas. Ou seja, o contexto regional apresenta características que tornam difícil uma resposta pública efetiva à política de regionalização do turismo, com base em polos de turismo, uma situação que talvez tenha aplicabilidade também para outros estados nordestinos.

Um aspecto relevante para essa análise, em relação ao estado de Alagoas, é que o governo normalmente manipula a opinião pública, ao afirmar que a região é pobre e que faltam recursos financeiros para investimentos em novos projetos de desenvolvimento. Entretanto, na realidade os recursos públicos são direcionados para setores socioeconômicos do interesse dos grupos dominantes. Sobre este aspecto, Lira (2005) afirma que a elite alagoana tem historicamente direcionado a aplicação de recursos públicos do estado para ações de seu interesse. Evidentemente, a manutenção dessa realidade acontece, por exemplo, através da corrupção. Segundo Lira (2005, p. 92) “a corrupção está presente, em todos os setores da administração pública e privada de Alagoas, consumindo quase 60% (sessenta por cento) de todo o valor que o poder público e privado investe em obras, bens e serviços sociais”. O total de recursos provenientes da corrupção é destinado para atender a 1% da população, notadamente representada pelos mais ricos do Estado (Lira, *idem*).

Lira (*idem*) conclui que não há o interesse em se elevar a qualidade de vida da sociedade alagoana, pois

[...] trata-se, na realidade, de uma elite cuja visão dominante é aquela presente no período colonial, que se encontra totalmente alheia à geração de ocupação, as relações de trabalho, na distribuição de renda e no desenvolvimento humano (Lira, 2005, p. 70).

O argumento apresentado por Lira reforça os indícios de que a chamada elite alagoana pode ter negligenciado o planejamento e investimentos setoriais no turismo no estado. Um dos principais indícios dessa negligência é que até poucos anos atrás não havia qualquer previsão orçamentária estadual para o setor turístico, e no presente as dotações orçamentárias para o setor são desprezíveis. Assim, se não houver investimento financiado pelo Governo Federal, o Governo Estadual não tem as mínimas condições de estruturar um polo de turismo, como o Costa dos Corais. Levando-se em consideração que a Política de Polos, por exemplo, surgiu para melhorar o quadro social de regiões socioeconomicamente atrasadas, pode-se deduzir que essa realidade vai de encontro aos interesses das oligarquias alagoanas, cujo interesse principal pode ser a manutenção do *status quo* que os beneficia.

Na realidade, historicamente as políticas públicas de desenvolvimento social para Alagoas emanaram do Governo Federal (CABRAL, 2005). Segundo o referido autor, não há exemplos consolidados de iniciativas do Governo do Estado de Alagoas em promover crescimento e desenvolvimento local ou regional, com os investimentos se limitando geralmente a ações pontuais no tempo e no espaço. Essa é uma situação que parece ser confirmada pela política pública setorial de turismo. A justificativa recorrente do poder público para as dificuldades em realizar investimentos em projetos de desenvolvimento de grande escala, com poder de transformar o *status quo* de alguma forma é quase sempre a alegação de que o estado não dispõe dos recursos necessários para investimentos, o que deixa o estado muito dependente de investimentos do Governo Federal.

Constatou-se neste estudo que, nem mesmo no caso de uma política pública do Governo Federal, ou seja, a Política de Polos de Turismo, que pode criar novas possibilidades de investimentos na região do polo, o Governo do Estado empenhou-se adequadamente na sua execução. Assim, a resposta do poder público estadual não esteve à altura da contrapartida requerida pelo Governo Federal, e reforça o entendimento de que há falta de capacidade ou de interesse efetivo do Governo Estadual em investir em um programa que pode ajudar na solução de problemas de infraestrutura, e problemas econômicos e sociais da região do PTCC. Diante dessa realidade, a descentralização em relação ao planejamento e gestão no setor turístico, na qual o Governo Federal transfere responsabilidades ao Governo do Estado, passa a ser questionada em relação à implementação da Política de Polos Turísticos em Alagoas,

uma vez que o Estado não respondeu positivamente em relação ao seu papel na Política Nacional de Turismo.

Paradoxalmente, este estudo identificou um grande avanço na última década em Alagoas – no governo estadual e municipal (Maceió) – no sentido de estruturar suas respectivas secretarias de turismo. Atualmente, tanto a Secretaria de Estado do Turismo (Setur-AL), como a Secretaria Municipal de Promoção ao Turismo (Semptur), de Maceió, contam com um corpo técnico qualificado, desde os titulares da pasta até os níveis técnicos da gestão, um quadro que já havia sido diagnosticado por Rangel (2010). Entretanto, ficou claro neste estudo a falta de apoio efetivo do Governo do Estado, através da alocação de verbas no orçamento do estado, em volume adequado para o setor. Por isso, o Governo do Estado nem conseguiu viabilizar um Pdits adequado para a região do PTCC para a captação de recursos federais, nem investiu recursos próprios para estruturar a região do polo, do ponto de vista mais territorialista e endógeno, tipificando mais uma vez falhas na implementação da política de turismo em nível estadual.

A despeito da não aprovação do Pdits Costa dos Corais, sempre existiu em Alagoas uma margem de manobra com a qual o Governo do Estado poderia ter trabalhado (CABRAL, 2005). Trata-se, evidentemente, do espaço que dispõe o poder público estadual para criar e implementar políticas relacionadas a determinados setores de política pública. Para Cabral,

[...] essa margem de manobra foi pouco utilizada pelo poder público de Alagoas, que sempre foi exercido por setores conservadores que nunca tiveram compromisso com as questões [chave para o desenvolvimento do estado], nem com a definição de um plano efetivo de melhoria das condições sociais, geração de empregos e erradicação do analfabetismo – raízes do nosso subdesenvolvimento (CABRAL, 2005, p. 24).

Contudo, como foi mostrado na seção anterior, essa margem de manobra não foi utilizada para que o estado alocasse recursos e criasse intervenções essenciais para a estruturação do Polo Costa dos Corais, enquanto o Governo Federal não aprovasse recursos no âmbito de um plano integrado de desenvolvimento turístico, como é o caso de um Pdits.

Enquanto Alagoas não realizou avanços significativos na implementação do Polo Costa dos Corais, outros estados da região Nordeste conseguiram implantar diversos projetos como parte da estruturação dos seus respectivos polos de turismo, no período 2000-2012 (Tabela 6).

**Tabela 6- Total de projetos em andamento e concluídos da Política de Polos Turísticos no Nordeste (2000-2012)**

<b>Estado</b>	<b>Total de projetos em andamento e concluídos (2000-2012)</b>
Alagoas	2
Bahia	50
Ceará	35
Espírito Santo	8
Maranhão	0
Minas Gerais	13
Paraíba	0
Pernambuco	38
Piauí	25
Rio Grande do Norte	27
Sergipe	0

Fonte: Banco do Nordeste do Brasil (2012).

Os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco e Rio Grande do Norte conseguiram implementar uma quantidade expressiva de projetos, enquanto que o Estado de Alagoas apenas executou dois, os quais são remanescentes da primeira fase do Prodetur. Tal realidade evidencia o papel marginal que tem sido exercido pelo Polo Costa dos Corais em comparação com os demais estados da região Nordeste. A posição marginal do Estado de Alagoas é, portanto, reflexo de falta de interesse do Governo Estadual nas últimas décadas, assim como pela influencia de sua elite, que não parece estar interessada no surgimento e/ou fortalecimento de novos grupos econômicos que possam representar ameaças aos grupos hegemônicos historicamente presentes no estado de Alagoas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação da Teoria dos Polos de Crescimento nos dias de hoje não é tão eficaz para o alcance do desenvolvimento social, seja qual for o território estabelecido. Essa teoria foi

desenvolvida em meados do século passado, em um contexto sociopolítico e econômico muito diferente do vivenciado pelas sociedades contemporâneas. Contudo, sua adaptação ao turismo, utilizada pela Política Nacional de Turismo do Brasil através do Prodetur, se enquadra nos moldes aceitáveis de planejamento e gestão discutidos atualmente. Assim, aplicada adequadamente, principalmente com a participação efetiva governos estaduais, essa política poderá trazer avanços significativos para as sociedades alvo.

Entretanto, os países ou regiões subdesenvolvidas, de um modo geral, apresentam características que dificultam a implementação de políticas de desenvolvimento. O despreparo do poder público, o desinteresse na atividade turística, o não comprometimento com o bem coletivo e as heranças políticas conservadoras constituem obstáculos a qualquer região ou país em seu processo de desenvolvimento. Essa realidade é comum no Brasil, sobretudo na região Nordeste, a qual historicamente ocupa os piores índices socioeconômicos do País, reflexo de um poder político pouco comprometido com o desenvolvimento social em todas as regiões integrantes. A implementação da Política de Polos Turísticos também se enquadra nesse contexto, uma vez que se trata de uma política desenvolvimentista que tem como alvo regiões que podem não reunir todas as condições necessárias que dê uma resposta à altura dos pressupostos da Política Nacional de Turismo.

Por outro lado, mesmo diante da condição de subdesenvolvimento, há exemplos na região Nordeste em que Polos de Turismo estão apresentando avanços no desenvolvimento turístico, com impactos na qualidade de vida das populações envolvidas. Essa informação é confirmada pela quantidade de projetos implementados e/ou em andamento, os quais foram idealizados previamente pelos governos estaduais através dos Pdits. A internacionalização de aeroportos, duplicação de rodovias, organização dos atrativos e demais infraestruturas de apoio ao turismo são os principais exemplos observáveis nos estados da Bahia, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Piauí e Ceará. Todavia, como se pôde observar, nem todos os Polos de Turismo conseguiram avançar na implantação de projetos, como é o caso de Alagoas, Maranhão, Paraíba e Sergipe, os quais ocupam uma posição discrepante quando comparadas aos estados anteriormente citados. Desse modo, existem variações na administração político-institucional e financeira dos governos estaduais em relação à capacidade de estruturar polos de turismo, os quais responderam produtivamente às oportunidades oferecidas pelo Governo Federal para investimentos. Assim, a condição de subdesenvolvimento representa uma dificuldade à implantação da política e não a uma impossibilidade.

No caso de Alagoas, os problemas existentes (principalmente a fragilidade institucional e a negativa influência do poder econômico) afetaram fortemente a administração pública do Estado e podem ser considerados os grandes obstáculos ao desenvolvimento do Polo de Turismo Costa dos Corais. Apesar de dispor de uma autonomia, o Governo do Estado não a utilizou. Não foram criados novos projetos, não houve disposição de orçamentos e, mesmo diante de uma Política Federal, o Estado não se dedicou adequadamente à sua implementação, não utilizando a margem de manobra da qual dispõe. Realidade contrária aos Polos que estão avançando, os quais possivelmente usaram sua autonomia para avançar na implantação da Política de Polos Turísticos.

Desde a criação da política de regionalização do turismo na região Nordeste do Brasil, no início da década de 1990, com a Política de Megaprojetos e o Prodetur, pouco se avançou em relação ao desenvolvimento do turismo no PTCC como um todo. Apesar de ter havido, em termos absolutos, crescimento do turismo e geração de empregos diretos no PTCC, esse crescimento beneficiou os municípios do Polo Costa dos Corais de forma muito desigual, se concentrando, basicamente, em Maceió e Maragogi. Assim, o desenvolvimento desse polo não tem ocorrido no volume e ritmo esperados pelo federal. Na realidade, devido aos problemas enfrentados pelo Governo do Estado de Alagoas e pelos governos municipais, no que se refere à insuficiência da infraestrutura básica e às deficiências da gestão pública, o turismo tem se desenvolvido na região principalmente como resultado de investimentos privados. Esse desenvolvimento turístico na região tem ocorrido relativamente à margem das ações do Governo Estadual.

Constatou-se que essa realidade de fragilidades institucionais e infraestruturais pode estar ligada a influência do poder político e econômico no Estado. Uma vez constatado que a elite alagoana não tem interesse em outras atividades socioeconômicas com potencial de competir e até mesmo superar a cana de açúcar, o turismo pode representar uma ameaça aos grupos hegemônicos do estado. Assim, como o poder político se confunde com o poder econômico, as políticas públicas têm sido utilizadas para a manutenção de um poder construído há cinco séculos. Assim, existe uma elite que não quer competitividade, essa mesma elite comanda o poder político, o qual não tem interesse no turismo nem em outra qualquer atividade socioeconômica. Trata-se de um ciclo no qual o coletivo é desconsiderado para responder aos anseios dos mais abastados.

Desse modo, a realidade social pré-estabelecida e estabelecida constituem os grandes entraves ao desenvolvimento socioeconômico com base no turismo, comprometendo

significativamente sua aplicação e validade em regiões que apresentam tais características. A posição marginal do Estado de Alagoas é, portanto, reflexo da falta de interesse do Governo Estadual nas últimas décadas, assim como pela influencia de sua elite, a qual, de certa forma, conseguiu manter sua posição concentradora em contraposição ao coletivo. No caso de Alagoas, a permanente crise socioeconômica vivenciada pelo estado, associada à pouca capacidade ou falta de interesse que o Governo Estadual tem demonstrado ao longo das duas últimas décadas de investimentos no turismo, cria um cenário preocupante em relação às possibilidades de êxito na execução da Política de Polos Turísticos.

Diante da realidade apresentada em Alagoas, algumas características da Política de Polos Turísticos podem ser questionadas. Por exemplo, a descentralização do planejamento e da gestão no setor turístico passa a ser discutida ao se observar o caso de Alagoas, uma vez que o Estado não respondeu positivamente ao seu papel na Política Nacional de Turismo. Nessa realidade, questiona-se: como depositar responsabilidades a um estado que não leva a sério a implementação da política. Trata-se, claramente, de uma realidade contraditória.

Em relação ao planejamento participativo, como pressupõe a Política de Polos através do modelo territorialista e endógeno, questiona-se mais uma vez: como se contar com uma população que não tem o hábito de fazer parte das decisões políticas, uma vez que essa população é alvo de um poder político e econômico que tem a intenção de mantê-la ignorante. Essa realidade se aplica integralmente ao planejamento turístico do PTCC.

Apesar dos avanços e tentativas de aplicação do planejamento participativo nessa região com a Política de Megaprojetos e com o Prodetur, assim como através da Política de Polos Turísticos, observa-se que a população local ainda não participa dos processos decisórios que têm grande relevância para as suas realidades sociais imediatas. Além disso, constata-se as fragilidades do governo de Alagoas em promover oficinas de participação que tenham o poder de influenciar de forma efetiva o processo decisório e a legitimação das propostas do governo para o turismo, incluindo a elaboração e aprovação do Pdits. Na realidade, participam de forma mais efetiva das decisões relacionadas ao turismo grupos de investidores e o poder público.

Não significa que a Política de Polos não seja válida. Entretanto, Alagoas possui características historicamente estabelecidas que constituem grandes entraves em quase todas as etapas da implementação dessa política. Dessa forma, são necessários estudos que busquem estratégias para um melhor aproveitamento das oportunidades concedidas pelo Governo Federal. São necessários, ainda, pesquisas que retratem a realidade de cada Polo de Turismo,

principalmente o comportamento do Governo do Estado e as questões socioespaciais, os quais são determinantes para entender por que há avanços em alguns polos e em outros não. Estes estudos podem ajudar no aperfeiçoamento da Política Nacional de Turismo. Assim, os polos de turismo poderão evoluir paralelamente, colocando a região Nordeste em um patamar mais equilibrado de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

ALAGOAS. **Plano de Desenvolvimento Integrado para o Turismo Sustentável – PDITS Costa dos Corais**. LOG Negócios e Consultoria / Tecnologia e Consultoria Brasileira S. A. – TC/BR, 2002.

ALAGOAS. **Justificativa para contratação das intervenções que compõem o Plano de Ação Imediata do Prodetur II – AL**. LOG Negócios e Consultoria / Tecnologia e Consultoria Brasileira S. A. – TC/BR, 2004.

ALAGOAS. **ATA da Reunião do Conselho Estadual do Turismo para o Polo de Turismo Costa dos Corais - Prodetur**. Banco do Nordeste do Brasil (BNB), 2005. Disponível em: [www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads3/docs/ata\\_costacorais\\_12\\_prepdits\\_6\\_2005.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads3/docs/ata_costacorais_12_prepdits_6_2005.pdf)>. Acesso em: 12 out. 2012.

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

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

ALMEIDA, Luiz Sávio de. **Memorial Biográfico do Capitão de Todas as Matas**. Recife: Tese de Doutorado em História /UFPE, 1995.

ALMEIDA, Paulo. Pequena empresa e desenvolvimento local: os limites da abordagem competitiva. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, BA: Casa da Qualidade. p. 245-260. 2002.

ALVES, Gilson Fernando. **Avaliação da cidadania participativa no Prodetur/NE II: O caso do Conselho de Turismo do Pólo Costa das Dunas**. Fortaleza/CE. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Ceará – UFC, 2009. Disponível em: <[http://www.teses.ufc.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=3900](http://www.teses.ufc.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3900)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

AMARAL FILHO, Jair do. A Endogeneização no Desenvolvimento Econômico Regional e Local. **Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)**, v. 23, p. 261-286, 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/78>>. Acesso em: 27 ago.2012.

ANDRADE, Alexandre Carvalho de. Crescimento populacional e transformações sócio-ambientais em municípios turísticos: o caso de Poços de Caldas (MG). **Caderno Virtual de Turismo – CVT (UFRJ)**, Rio de Janeiro, Vol. 11, n. 1, p. 67-82, 2011. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path%5B%5D=502&path%5B%5D=269>>. Acesso em: 29 set. 2012.

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

Brasília-UNB, 2009. Disponível em:  
<[http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=5638](http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=5638)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

ANDRADE, Laise de Holanda Cavalcanti; PEREIRA, Eugênia Cristina Gonçalves; SANTOS, André Luís da Silva. A expansão da cana-de-açúcar no espaço alagoano e suas consequências sobre o meio ambiente e a identidade cultural. **Campo-Território (Revista de Geografia Agrária)**, Uberlândia-MG, v. 2, n. 4, p. 19-37, 2007. Disponível em:  
<<http://www.seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/11824/6917>>. Acesso em: 07 jul. 2012.

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

ANDRADE, Manuel Correia de. **Usinas e destilarias das Alagoas**: uma contribuição ao estudo da produção do espaço. Maceió: Edufal, 1997.

ANJOS, Francisco Antônio dos; CUNHA, Daniela Rodrigues da; VIANA, Lina Juliana Tavares. A comercialização do produto turístico associado à infra-estrutura e desenvolvimento: análise da Rota dos Tropeiros/PR. **Caderno Virtual de Turismo (UFRJ)**, Vol. 9, N. 2, p. 48-58, 2009. Disponível em:  
<[http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path\[\]=340&path\[\]=218](http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path[]=340&path[]=218)>. Acesso em: 13 jun. 2012.

ARAUJO, Cristina Pereira de. Verticalidades e horizontalidades na produção de espaços turísticos. In: **II Colóquio Internacional sobre o comércio e cidade**: uma relação de origem. São Paulo: Universidade de São Paulo. p. 1-6, 2008. Disponível em: <  
[http://www.usp.br/fau/deprojeto/labcom/produtos/2008\\_araujo\\_cinci.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labcom/produtos/2008_araujo_cinci.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2012.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros. Análise de stakeholders para o turismo sustentável. **Caderno Virtual de Turismo (UFRJ)**, v. 8, p. 91-99, 2008. Disponível em: <  
[http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path\[\]=260&path\[\]=185](http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path[]=260&path[]=185)>. Acesso em: 08 jun. 2012.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros de. **Planejamento turístico regional**: participação, parcerias e sustentabilidade. Maceió: Editora da Universidade Federal de Alagoas (Edufal), 2009a.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros de. Gestão ambiental de empreendimentos turísticos. In: PHILIPPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, Doris. (Org.). **Gestão Ambiental e Sustentabilidade no Turismo**. Barueri: Manole, p. 533-556, 2009b.

ARAUJO, Lindemberg Medeiros de; BRAMWELL, Bill. Stakeholder Assessment and Collaborative Tourism Planning: The Case of Brazil's Costa Dourada Projec. **Journal of Sustainable Tourism**. v. 7, n. 3 & 4, p. 356-378, 1999. Disponível em: <<http://togarsim.tripod.com/collaboration/dearaujo.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2012.

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

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

ARCHER, Brian; COOPER, Chris. Os impactos positivos e negativos do turismo. In: THEOBALD, William F. (Org.). **Turismo global**. Tradução de Anna Maria Capovilla, Maria Cristina Guimarães Cupertino e João Ricardo Barros Penteado. 1. ed. São Paulo: Editora SENAC, p. 85-102, 1998.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE I: Resultados**. 2005a.

Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne1/gerados/resultados.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne1/gerados/resultados.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE II: Objetivos**. 2005b.

Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur\\_ne2/gerados/objetivos.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Prodetur_ne2/gerados/objetivos.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE II: Pólos de turismo**. 2005c.

Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Polos/gerados/prodetur\\_polos\\_principais.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/PRODETUR/Polos/gerados/prodetur_polos_principais.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE II: Pólos de turismo – Pólo Costa dos Corais**. 2005d. Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur\\_polos\\_alagoas.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/gerados/prodetur_polos_alagoas.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE II – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS**. 2005e. Disponível em:

<[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/arquivos\\_pdits.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/arquivos_pdits.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Prodetur/NE II - Regulamento Operacional**. 2005f. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/regulamento\\_operacional\\_prod\\_2.asp](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/downloads/gerados/regulamento_operacional_prod_2.asp)>. Acesso em: 02 abr. 2012.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (Org.). Estudo de Competitividade dos 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional. **Relatório Brasil**. 2. ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2008. Disponível em: <[www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/MIOLO\\_65xdestinosx\\_revisao4set.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/MIOLO_65xdestinosx_revisao4set.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

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

BARROS, Nilson Cortez Crocia de. **Manual de Geografia do Turismo: meio ambiente, cultura e paisagens**. Recife: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 1998.

BARROS, Nilson Cortez Crocia de. Análise regional e destinações turísticas: possibilidades teóricas e situações empíricas em geografia do turismo. **Turismo - Visão e Ação**, Comboriú, v. 4, n. 11, p. 9-32, 2002. Disponível em: <[siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rtva/article/download/1164/920](http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rtva/article/download/1164/920)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

BARROS, Nilson Cortez Crocia de Barros. Expansão turística, dinâmica espacial e sustentabilidade das destinações no Litoral do Nordeste do Brasil. **Turismo – Visão e Ação**. Comboriú, V. 07, n. 2, p. 241-256, 2005. Disponível em: <[siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rtva/article/download/524/451](http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/rtva/article/download/524/451)>. Acesso em 23 jul. 2012.

BARROS, Nilson Cortez Crocia de. **Por que as destinações turísticas no Nordeste do Brasil não declinam?** – uma interpretação geográfica. Recife: Editora Universitária da Universidade Federal de Pernambuco, 2009.

BARTHOLO JÚNIOR, Roberto; BURSZTYN, Ivan; DELAMARO, Maurício. Turismo para quem? Sobre caminhos de desenvolvimento e alternativas para o turismo no Brasil. In: BARTHOLO JÚNIOR, Roberto; SANSOLO, Davis Gruber; BURSZTYN, Ivan (Orgs.). **Turismo de Base Comunitária: diversidade de olhares e experiências brasileiras**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, p. 76-91, 2009.

BECKER, Bertha. Políticas e planejamento do turismo no Brasil. In: YÁZIGI, Eduardo; CARLOS, Ana Fani A.; CRUZ, Ritade Cássia A. da. (Orgs.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, p. 181-192, 1999.

BENI, Mário Carlos. **Análise Estrutural do Turismo**. 3 ed. São Paulo: SENAC, 2000.

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento do turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BOULLÓN, Roberto. **Planejamento do espaço turístico**. Bauru: EDUSC, 2002.

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

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010: uma viagem de inclusão**. Brasília: MTur, 2007. Disponível em: <[www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2007\\_2010.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos de Alagoas**. Pesquisadora responsável: Regina Dulce Barbosa Lins. 2010a. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPDPRelatorioEstadual\\_AL.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/AvaliacaoPDPRelatorioEstadual_AL.pdf)>. Acesso em: 06 out. 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Turismo de sol e praia: orientações básicas**. 2. ed. Brasília: Mtur, 2010b. Disponível em: <[www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/Turismo\\_de\\_Sol\\_e\\_Praia\\_Versxo\\_Final\\_IMPRESSxO\\_.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Turismo_de_Sol_e_Praia_Versxo_Final_IMPRESSxO_.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BRASIL. MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. **Balanço dos Transportes no Governo Federal (2003-2010)**. Brasília: 2010c. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/74763>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BREITBACH, Áurea Corrêa de Miranda. **Estudo sobre o conceito de região**. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuse, N. 13, Porto Alegre-RS, 1988. Disponível em: <[cdn.fee.tche.br/teses/digitalizacao/teses\\_13.pdf](http://cdn.fee.tche.br/teses/digitalizacao/teses_13.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CABRAL, Luiz Antonio Palmeira. **Planos de desenvolvimento de Alagoas – 1960-2000**. Maceió: Edufal/Seplan-AL/Fundação Manuel Lisboa, 2005.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira. **Economia popular** – uma via de modernização para Alagoas. 3. ed. Maceió: Edufal, 2008.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira; LIMA, Rochana Campos de Andrade; TENÓRIO, Douglas Apratto (Orgs.). **Enciclopédia Municípios de Alagoas**. 2. ed. Maceió: Instituto Arnon de Mello, 2006.

CARVALHO, Cícero Péricles de Oliveira; ANDRADE, Jarpa Aramis Ventura de; SORGATO, Lucas André Ajala; NUNES, Michelle Cristiane de Lima. A Influência das Transferências de Renda no Estado de Alagoas: Um Link entre os Principais Programas Econômicos e Sociais Vigentes. **13th International Congress of the Basic Income Earth Network - BIEN 2010**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/AInfluenciadasTransferenciasdeRendanoEstadodeAlagoas.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

CORAGGIO, José Luis. Polarizacion, desarrollo y integracion. In: KUKLINSKI, A. **Desarrollo polarizado y políticas regionales**. México: FCE, p.49-60, 1985.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira; et. al. **Arranjos Produtivos Locais do turismo comunitário: atores e cenários em mudança**. Fortaleza: Eduece, 2009.

CORIOLANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. MARINHO, Humberto Marinho de; O turismo no Nordeste brasileiro: dos resorts aos núcleos de economia solidária. **Scripta Nova** (Barcelona) JCR, v. XI, p. 245, 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24557.htm>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

COSTA, Carlos M. M. An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning. **Internation Journal of Tourism Research**. vol. 3, n.º 6, p. 425-441, 2001.

CORRÊA, Roberto Lobato. Espaço: um conceito-chave da geografia. In: CASTRO, Iná Elias, GOMES, Paulo César da Costa, CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 11ª edição. Bertrand: Rio de Janeiro, p. 15-48, 2008.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Política de turismo e construção do espaço turístico-litorâneo no Nordeste do Brasil. In: LEMOS, Amalia Inez G de Lemos (Org.). **Turismo: impactos socioambientais**. São Paulo: Editora Hucitec, p. 263-272, 2001.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Introdução à geografia do turismo**. 2. ed. São Paulo: Roca, 2003.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Políticas públicas de turismo no Brasil: território usado, território negligenciado. **Geosul** (UFSC), Florianópolis, SC, v. 20, n. 40, p. 27-43, 2005. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/13234/12254>>. Acesso em: 07 nov. 2012.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, Amalia Inés Geraiges de; ARROYO, Mónica, SILVEIRA, María Laura (Orgs.). **América Latina: cidade, campo e turismo**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO: San Pablo, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/lemos/19cruz.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2012.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza; SANSOLO, Davis Gruber. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo** (CVT – UFRJ), Volume 3, número 4, p. 1-6, 2003. Disponível em: <[www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=download&path%5B%5D=39&path%5B%5D=37](http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=download&path%5B%5D=39&path%5B%5D=37)>. Acesso em: 22 jul. 2012.

DELGADO, Ana Karenina Chaves. As ações do PRODETUR/NE I e suas implicações para o desenvolvimento da Paraíba com base no turismo. **Caderno Virtual do Turismo** (CVT-UFRJ). v. 9, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path%5B%5D=345&path%5B%5D=220>>. Acesso em: 29 set. 2012.

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

DIÉGUES JÚNIOR, Manuel. **O Bangüê nas Alagoas: traços da influência do sistema econômico do engenho de açúcar na vida e na cultura regional**. 2. ed. Maceió: Edufal, 1980.

DUDA, João Itácito de Moraes. **Análise da ação dos stakeholders do turismo no município de Maragogi e suas implicações para a dinâmica do território**. Maceió, AL, 2011. 59 f.:

Monografia (Licenciatura em Geografia) - Universidade Federal de Alagoas, Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Maceió, AL, 2011.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN; SALM (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília, DF: Editora UnB, p. 99-132, 2009.

FERRERA DE LIMA, Jandir. A concepção do espaço polarizado. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local - (Interações)**. Vol. 4, Nº 7, p. 7-14, 2003. Disponível em: <[http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/N7\\_Jandir.pdf](http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/N7_Jandir.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

FERRERA DE LIMA, Jandir; RIPPEL, Ricardo. Polos de crescimento econômico: notas sobre o caso do estado do Paraná. **Revista do Desenvolvimento Regional (Redes)**, Santa Cruz do Sul, v. 14, n. 1, p. 136-149, 2009. Disponível em: <[online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/837/1459](http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/837/1459)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

FRIEDMANN, John; WEAVER, Clyde. 1981. **Territorio y función: la evolución de la planificación regional**. Madrid: IEAL.

GRECHI, Doris Cristina. Regionalização do turismo sob a ótica dos polos de crescimento: uma estratégia de fomento ao setor. **V Seminário de pesquisa em Turismo no Mercosul (SEMITOR)**. Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <[www.ucs.br/ucs/tplVSemTur%20/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/semin\\_tur/trabalhos/arquivos/gt07-05.pdf](http://www.ucs.br/ucs/tplVSemTur%20/posgraduacao/strictosensu/turismo/seminarios/semin_tur/trabalhos/arquivos/gt07-05.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012..

GUNN, Claire A. **Tourism planning: basics, concepts, cases**. Washington, D.C.: Taylor and Francis, 1994.

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico: políticas, processos e relacionamentos**. São Paulo: Contexto, 2001.

INSTITUTO ANTÔNIO HOUAISS DE LEXICOGRAFIA E BANCO DE DADOS DA LÍNGUA PORTUGUESA (Org.). **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios em 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

ITO, Claudemira Azevedo; SOUZA JUNIOR, Xisto Serafim de Santana. Turismo e espaço: uma leitura geográfica da interferência da atividade turística no processo de (re)organização sócio-espacial do município de João Pessoa-PB. **Scripta Nova**, Barcelona, Vol. IX, N. 194 (116), 2005. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-116.htm>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

KNAFOU, Remy. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). **Turismo e geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, p. 62-74, 1996.

KÖRÖSSY, Nathália. Do turismo predatório ao turismo sustentável: uma revisão sobre a origem e a consolidação do discurso da sustentabilidade na atividade turística. **Caderno Virtual de Turismo** (UFRJ), v. 8, p. 56-68, 2008. Disponível em: <[http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path\[\]=238&path\[\]=178](http://www.ivt.coppe.ufrj.br/caderno/index.php?journal=caderno&page=article&op=view&path[]=238&path[]=178)>. Acesso em: 12 jun. 2012.

KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. ed. 3. São Paulo: Aleph, 2009.

LIMA, Jandir Ferrera de. A concepção do espaço econômico polarizado. **Revista Internacional do Desenvolvimento Local (INTERAÇÕES)**, V. 4, Nº 7, p. 7-14, 2003. Disponível em: <[http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/N7\\_Jandir.pdf](http://www3.ucdb.br/mestrados/RevistaInteracoes/N7_Jandir.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2012.

LIMA, José Edmilson de Souza; OLIVEIRA, Gilson Batista de. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. **Revista da FAE**, Curitiba, p. 29-38, 2003. Disponível em: <[www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista\\_da\\_fae/fae\\_v6\\_n2/03\\_Gilson.pdf](http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v6_n2/03_Gilson.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2012.

LINDOSO, Dirceu. **A utopia armada**. Rebeliões de pobres nas matas do Tombo Real (1832-1850). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

LIRA, Fernando José. **Corrupção e pobreza no Brasil**. Maceió: Edufal, 2005.

LIRA, Fernando José. **Crise, privilégio e pobreza**. Maceió: Edufal, 1997.

LIRA, Fernando José. **Formação da riqueza e da pobreza de Alagoas**. Maceió: Edufal, 2007.

LOHMANN, Gui; DREDGE, Dianne. Introduction. In: LOHMANN, Gui; DREDGE, Dianne (eds.). **Tourism in Brazil: environment, management and segments**. New York: Routledge, 2012, p. 1-17.

MARINO NETO, José Ernesto. Tendências dos polos turísticos e mercados de resorts. In: LAGE, Beatriz Gelas; MILONE, Paulo Cesar (Orgs.). **Turismo: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2000.

MEDEIROS, José Adelino; MEDEIROS, Lucília Atas. **O que é tecnologia**. 2. ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 2010.

MESQUITA, Claudia. Turismo e planejamento regional. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**. Salvador – BA, Ano III, Nº 4, 2001. Disponível em: <[www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/602/447](http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/download/602/447)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

MOLINA, Sérgio; RODRIGUEZ, Sérgio. **Planejamento integral do turismo**. Caxias do Sul, RS: EDUSC, 2001.

MOSELEY, Malcolm. **Centros de Crescimento em La Planificación Espacial**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OLIVEIRA, José Alberto Saldanha de. Alagoas: a "Açucarada sucessão e a volta 'Delle'". In: Hugo Cortez; José Antonio Spinelli. (Org.). **Nordeste 2006 - os sentidos do voto: análises interpretativas dos resultados eleitorais nos estados do nordeste**. Natal - RN: EDUFRN, v. 1, p. 203-219. 2010. Disponível em: <[http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE\\_IX\\_Edicao\\_texto\\_AL\\_rev.pdf](http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/ixedicao/OBSERVANORDESTE_IX_Edicao_texto_AL_rev.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2012.

OLIVEIRA, Fernando Meloni. As políticas de turismo rural no Brasil nos anos noventa. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, v.19, n.2, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.turismoemanalise.org.br/turismoemanalise/article/view/15/15>>. Acesso em: 24 jul. 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Guia de desenvolvimento do turismo sustentável**. (trad. Sandra Netz). Porto Alegre: Bookman, 2003.

PANOSSO NETTO, Alexandre. **O que é turismo**. São Paulo: Brasileiense, 2010.

PEARCE, Douglas G. **Geografia do turismo: fluxos e regiões no mercado de viagens**. São Paulo: Aleph, 2003.

PERROUX, François. **Economia do século XX**. Tradução de José Lebre de Freitas. Lisboa: Editora Herder, 1967.

PORTAL COSTA DOS CORAIS. **Área de Proteção Ambiental Costa dos Corais**. Disponível em: <<http://www.costadoscorais.com/>>. Acesso em: 08 abr. 2012.

PORTAL ROTEIROS DE CHARME. **Quem somos**. Disponível em: <<http://www.roteirosdecharme.com.br/quem-somos.php>>. Acesso em: 05 jun. 2012.

RANGEL, Marcos Gomes. **Destinação turística Maceió: ciclo de vida e perspectivas de crescimento nos próximos anos**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Instituto de Geografia, Desenvolvimento e Meio Ambiente (IGDEMA), 2010.

RODRIGUES, Adyr Balastrieri. **Turismo e Espaço - Rumo a um conhecimento transdisciplinar**. São Paulo: HUCITEC, 1997.

SAMBROOK, Richard Alan; KERMATH, Brian M.; THOMAS, Robert N. Tourism Growth Poles Revisited: A Strategy for Regional Economic Development in the Dominican Republic. Yearbook. **Conference of Latin Americanist Geographer**, p. 87-96, 1994. Disponível em: <<http://sites.maxwell.syr.edu/clag/yearbook1994/sambrook.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2012.

SANTOS, Milton. **Economia espacial: críticas e alternativas**. 2. ed. Tradução: Maria Irene de Q. F. Szmizecsányi,. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2003.

SANTOS, Milton. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2008a.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2008b.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) 2009a.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2009b.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 18. ed. São Paulo - Rio de Janeiro: Record, 2009c.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 11. ed. São Paulo – Rio de Janeiro: Record, 2008.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp) 2009d.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SESSA, Alberto. **Turismo e política de desenvolvimento**. Tradução de Lourdes Fellinei Sartor. Porto Alegre: Uniontur, 1983.

SILVA, Jorge Antonio Santos. **Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em Cluster**. 2004, 480 f. v. 1 e v. 2. Tese (Doutorado) - Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <[www.eumed.net/tesis/jass/Tese.pdf](http://www.eumed.net/tesis/jass/Tese.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

SILVA, Jorge Antonio. A dimensão territorial do planejamento do desenvolvimento turístico no Brasil: modelo do polo de crescimento x modelo territorialista e endógeno. **Revista Acadêmica de Economía en Observatorio de la Economía Latinoamericana**, n. 59, 2006. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/06/jass-0603.htm>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. Turismo e urbanização. In: RODRIGUES, Adyr Balastrieri (Org.). **Turismo, modernidade e globalização**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, p. 163-170, 1999.

SILVA, Thassia Ramalho Perciano da; ARAUJO, Lindemberg Medeiros de. **Dinâmica territorial e implicações ambientais do turismo no Pólo de Turismo Costa dos Corais. Projeto de pesquisa: Internacionalização do Pólo de Turismo Costa dos Corais, Alagoas, e a atuação do poder público na gestão do território e do meio ambiente. Relatório parcial de pesquisa**. Manuscrito. 2012.

SMITH, Roberto (Entrevistado). Reforçar o desenvolvimento socioeconômico no Nordeste do Brasil mediante o turismo. **@local.glob**. Editado pelo Centro Internacional de Formação da OIT, Turim, Itália, nº4, p. 46-48, 2007.

SOUZA, Nali de Jesus de. Teoria dos pólos, regiões inteligentes e sistemas regionais de inovação. **Revista Análise**, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 87-112, 2005. Disponível em: <[revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/download/266/215](http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/download/266/215)>. Acesso em: 23 jul. 2012.

THEOBALD, William F. Significado, âmbito e dimensão do turismo. In: THEOBALD, William F. (Org.) **Turismo global**. Tradução de Anna Maria Capovilla, Maria Cristina Guimarães Cupertino e João Ricardo Barros Penteado. São Paulo: Editora SENAC, p. 85-102, 1998.

TINOCO, Vinicius Boechat. **O Estado é meu: desafios à modernização político-administrativa de Alagoas**. Dissertação de Mestrado. Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA). Universidade Federal de Alagoas, 2010.

TISDELL, Clement A.; WEN, Julie Jie. **Tourism and China's Development: policies, regional economic growth and ecotourism**. World Scientific Pub, 2001.

TOLOSA, Hamilton C. Pólos de crescimento: teoria e política econômica. In: HADDAD, Paulo Roberto (Ed.). **Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro, p. 189-243, 1972.

TOSUN, Ceva; JENKINS, Carson L. Regional planning approaches to tourism development. **Tourism Management**. v. 17, n. 7, p. 519-531, 1996.  
URRY, John. **O Olhar do turista: lazer e viagem nas sociedades contemporâneas**. Tradução: Carlos Eugênio Marcondes de Moura, 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, SESC, 2001.

VARGAS, Heliana Comin. **A importância das atividades terciárias no desenvolvimento regional**. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – USP, 1985.

VASCONCELOS, Fábio Perdigão . Os impactos socioambientais e a sustentabilidade do turismo. In: Luzia Neide M. T. Coriolano. (Org.). **Políticas de turismo: estratégias para a sustentabilidade**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008, v. 3, p. 54-75.

WORLD TRAVEL & TOURISM COUNCIL. **The WTTC 2012 Travel and Tourism Research Report**. Londres, 2012. Disponível em: <[http://www.wttc.org/site\\_media/uploads/downloads/world2012.pdf](http://www.wttc.org/site_media/uploads/downloads/world2012.pdf)>. Acesso em: 08 set. 2012.