

A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: O TURISMO COMO ESTRATÉGIA PARA REDUZIR AS DESIGUALDADES REGIONAIS

Brazilian urbanization: Tourism as a strategy to reduce regional inequalities

Clarisse Epifanio Ramos

Universidade Federal de Alagoas

Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-7869-2833>

ramosclarisse90@gmail.com

Lindemberg Medeiros de Araujo

Universidade Federal de Alagoas

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8042-991X>

lindemberg@igdema.ufal.br

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo distinguir como se deu a urbanização brasileira sob a influência do processo de industrialização do país, em contraste com um novo processo de urbanização, em décadas recentes, como parte da territorialização do turismo, principalmente na zona costeira. A urbanização turística é em parte resultado de políticas federais de incentivo ao desenvolvimento turístico, principalmente o Programa de Regionalização do Turismo. O turismo tem sido incentivado pelo governo federal, como parte de uma estratégia para reduzir as desigualdades regionais do Brasil. A metodologia empregada é qualitativa, buscando-se identificar e examinar trabalhos acadêmicos que tratam das temáticas abordadas no texto, particularmente aquelas relacionadas à urbanização brasileira e ao turismo, como forma de urbanização e setor de formulação de políticas públicas de desenvolvimento. É dada ênfase à urbanização turística no litoral do Estado de Alagoas. O trabalho mostra que a urbanização acelerada do país ao partir do início do século XX gerou disparidades regionais, com o Sudeste crescendo mais rapidamente do que o Nordeste. O trabalho também argumenta que o Programa de Regionalização do Turismo dinamizou diversas áreas urbanas litorâneas do Nordeste, criando empregos, ocupação e renda, contribuindo de alguma forma para o desenvolvimento regional. Apesar dos avanços, é necessário aprimorar as políticas existentes para enfrentar as desigualdades que persistem e promover um desenvolvimento mais inclusivo.

Palavras-chave: Urbanização; Desigualdade Regional; Turismo; Política Pública.

ABSTRACT

This work aims to distinguish how Brazilian urbanization occurred under the influence of the country's industrialization process, in contrast to a new urbanization process in recent decades, as part of the territorialization of tourism, mainly in the coastal zone. Tourist urbanization is partly the result of federal policies to encourage tourism development, mainly the Tourism Regionalization Program. Tourism has been encouraged by the federal government, as part of a strategy to reduce regional inequalities in Brazil. The methodology used is qualitative, seeking to identify and examine academic works that deal with the themes addressed in the text, particularly those related to Brazilian urbanization and tourism, as a form of urbanization and a sector for formulating public development policies. Emphasis is placed on tourist urbanization on the coast of the State of Alagoas. The work

shows that the country's accelerated urbanization at the beginning of the 20th century generated regional disparities, with the Southeast growing faster than the Northeast. The work also argues that the Tourism Regionalization Program boosted several coastal urban areas in the Northeast, creating jobs, occupation and income, contributing in some way to regional development. Despite advances, it is necessary to improve existing policies to address persistent inequalities and promote more inclusive development.

Keywords: Urbanization; Regional Inequality; Tourism; Public Policy.

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo distinguir o processo de urbanização brasileiro e as suas implicações regionais, que provocaram desigualdades inter-regionais. Busca também discutir o Programa de Regionalização do Turismo do governo federal, com ênfase no Estado de Alagoas, como uma estratégia de desenvolvimento regional e local por meio do turismo, contribuindo para os debates acadêmicos e colaborando para as pesquisas na área de geografia regional e do turismo. O turismo é apresentado no trabalho como um processo de urbanização, como classicamente mostrou Mullins (1992; 1991), ao estudar como o fenômeno se manifestou no destino turístico *Gold Coast*, na Austrália.

A urbanização brasileira em geral é um fenômeno que começou a acontecer no século XIX, mas que se intensificou no início do século XX, tendo como característica uma rápida expansão das áreas urbanas em resposta aos fluxos migratórios internos e às transformações econômicas, gerando o processo de metropolização no país. Esse processo foi impulsionado pela industrialização emergente, que atraiu uma quantidade significativa de trabalhadores do mundo rural para as cidades em busca de oportunidades econômicas melhores. À medida que as áreas metropolitanas se expandiram, surgiram grandes aglomerações urbanas onde se concentraram os empregos disponíveis. Contudo, Sposito (1988) argumenta que esse fenômeno urbano deu origem a graves distorções ou desigualdades sociais e espaciais.

De fato, a urbanização no Brasil, como em muitos outros países periféricos, foi marcada historicamente por uma urbanização desigual e desordenada, como bem analisa Milton Santos em seu livro “A urbanização brasileira” (2009). Enquanto algumas regiões, como o Sudeste, com destaque para São Paulo, experimentaram um crescimento acelerado sustentado pela industrialização e projetos estatais, outras, como o Nordeste, sob a influência do setor sucroalcooleiro (Carvalho, 2008), enfrentaram um processo mais lento desencadeando inúmeros entraves ao desenvolvimento, que de alguma forma ainda perduram no presente.

Com o avanço da globalização, particularmente em décadas recentes, o Brasil começou a experimentar uma nova experiência de urbanização, impulsionada pela chamada indústria do turismo,

que começou a se mostrar como um potencial a partir da década de 1980, por meio do chamado turismo rodoviário (Silva; Borguetti, 2011). Como consequência de uma percepção do potencial do turismo para dinamizar áreas urbanas (Cruz, 2003) e dinamizar a economia, criando empregos, o governo do Brasil começou a formular políticas públicas de incentivo à turistificação do espaço, a partir da segunda metade da década de 1990 (Araujo, 2000; Araujo; Bramwell, 2002), com maior impulso a partir de 2023, com a criação do Ministério do Turismo.

Dentre as diversas políticas que foram criadas, a abordagem da regionalização do turismo, por meio do Programa de Regionalização do Turismo – PRT, talvez seja a mais conspícua (Duda; Araujo, 2014). Como consequência dessa política, juntamente com a Política de Polos de Turismo (Duda; Araujo, 2014), vastas extensões do litoral nordestino, em diferentes estados, têm experimentado um processo de urbanização turística, que de muitas maneiras difere do processo histórico de urbanização brasileiro.

Especificamente no litoral do Estado de Alagoas, com ênfase para o destino Maragogi, no litoral norte do estado, e na Região Metropolitana de Maceió, o turismo de fato provocou um já extenso e, em algumas partes do litoral, denso processo de urbanização que foi desencadeado pelo turismo. Contudo, ao mesmo tempo que a urbanização turística nas mencionadas áreas gerou uma dinamização da economia (Silva; Araujo, 2023), desigualdades sociais e espaciais ainda são uma grave realidade, conforme mostram Kaspary (2019) e Vasconcelos (2017). Isso indica a natureza das relações sociais de produção do capitalismo (Harvey, 2012), que se aplicam a todas as atividades econômicas, apesar das especificidades de cada uma delas.

A metodologia que foi empregada para a elaboração deste trabalho foi de natureza qualitativa. Buscou-se identificar e ler trabalhos que tratam das temáticas abordadas no texto, particularmente aquelas relacionadas à urbanização brasileira e ao turismo, como forma de urbanização e setor de formulação de políticas de desenvolvimento. Obras como a “Urbanização brasileira” de Milton Santos e “O direito à cidade” de David Harvey demonstram a relação da urbanização com o capitalismo através da apropriação das melhores áreas do espaço urbano. Também se recorreu a documentos técnicos relacionados ao turismo, como a Política Nacional de Turismo, o Programa de Regionalização do Turismo e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, com ênfase em publicações referentes ao turismo no Estado de Alagoas, no qual o turismo desencadeou um extenso processo de urbanização turística, principalmente ao longo do litoral do estado.

2. A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E AS IMPLICAÇÕES SOCIOESPACIAIS

O início do processo de urbanização brasileira remonta ao final do século XIX, associado à produção de café no Estado de São Paulo (Clenes *et al.*, 2010). Entretanto, a urbanização brasileira

“... teve seu processo de urbanização intensificado a partir da segunda metade do século XX...” (Cardoso *et al.*, 2007, p. 1). Por seu turno, a metropolização do país esteve apoiada desde o início pelos movimentos migratórios internos entre as regiões, associada à diversificação das atividades econômicas nas regiões mais desenvolvidas. Como consequência desse fenômeno, atualmente há uma concentração da população em regiões metropolitanas com grandes aglomerados urbanos.

Teixeira e Ribeiro (2016), afirmam que a urbanização brasileira é definida por processos de atração das pessoas do campo para as atividades profissionais surgidas no espaço urbano, que estimularam o fluxo migratório de pessoas em busca de empregos. As cidades, fruto da absorção do imenso contingente de pessoas, apresentaram um limite empregatício que se refletiu no significativo número de trabalhadores desempregados que tinham sua força de trabalho absorvidas por atividades urbanas precárias e subempregos, desencadeando um aumento das desigualdades sociais e espaciais dentro do espaço urbano. Segundo Harvey (2012, p. 74),

Desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente. Portanto, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos. Esta situação geral persiste sob o capitalismo, claro, mas como a urbanização depende da mobilização de excedente, emerge uma conexão estreita entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização.

O processo de urbanização, desde seu início, esteve atrelado à industrialização. À medida que as cidades se industrializavam, o número de trabalhadores advindos das zonas rurais aumentava em busca de melhores oportunidades de emprego nas indústrias que emergiam. Cidades como São Paulo, no Brasil, Buenos Aires, na Argentina, Montevideú, no Uruguai, entre outras na América Latina, vivenciaram esse fenômeno, que desencadeou inúmeros problemas nas cidades que experimentaram o fenômeno da industrialização.

A marcha da industrialização em alguns países passa inicialmente de uma fase em que a economia é apoiada na agricultura, pecuária, no setor primário, para um estágio onde a indústria passa a ter um papel mais forte no cenário econômico. A indústria, tendo uma maior participação, gera empregos com diferentes níveis de qualificação profissional, que absorvem parte do contingente de mão de obra presente nos centros urbanos. No entanto, essa mesma indústria pode ocasionar o aumento do desemprego estrutural à medida que vai se modernizando. Para Sposito (1988, p. 58),

As cidades, como formas espaciais produzidas socialmente, mudam efetivamente, recebendo reflexos e dando sustentação a essas transformações estruturais que estavam ocorrendo a nível do modo de produção capitalista. A indústria provoca um impacto sobre o urbano.

A partir da década de 1950, o crescimento da população brasileira nas cidades passou a ter um aumento expressivo (Quadro 1). Após a Segunda Guerra Mundial o mundo entrou em uma nova fase, tanto ideológica como política e econômica, que intensificou as novas relações emergentes. Em 50

anos, a taxa de urbanização do Brasil mais que dobrou. Esse crescimento acelerado e intenso acarretou inúmeros problemas que ocorrem no território brasileiro até os dias atuais. A taxa de urbanização em 1950 correspondia a 36,1% do território brasileiro, chegando a 81,2% nos anos 2000.

Quadro 1: Crescimento da população urbana brasileira (1950-2000).

Ano	População Urbana	Taxa de Urbanização
1950	18.782.891	36,1%
2000	137.755.550	81,2%

Fonte: Atlas da questão agrária brasileira.

A modernização no campo, advinda da Revolução Verde, que, segundo Lazzari e Souza (2017, p. 4), “[...] chega ao Brasil com a promessa de erradicar a fome, aumentar a produção e de desenvolver os países subdesenvolvidos [...]”, provoca uma nova dinâmica no espaço rural e muitas contradições. O contingente de trabalhadores não abrigados pela nova lógica do capital, devido a especulação imobiliária e a concentração fundiária apoiada na produção de commodities, migravam para as cidades em busca da sobrevivência.

No espaço das cidades, que também já vivenciava a prática da especulação imobiliária, o então chegado trabalhador camponês não tinha acesso a moradia nas áreas privilegiadas dos centros urbanos, o que os levava a procurar as áreas periféricas da cidade. Com a expansão urbana, esse trabalhador morador das áreas periféricas é cada vez mais empurrado para distante do centro, no fenômeno de espraiamento populacional. Segundo Milton Santos, no livro “A urbanização brasileira” (2005, p. 96),

A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros, mais valorizados. Por isso, são as atividades mais dinâmicas que se instalam nessas áreas privilegiadas; quanto aos lugares de resistência, a lógica é a mesma, com as pessoas de maiores recursos buscando alojar-se onde lhes pareça mais conveniente, segundo os cânones de cada época, o que também inclui a moda. É desse modo que as diversas parcelas da cidade ganham ou perdem valor ao longo do tempo. O planejamento urbano acrescenta um elemento de organização ao mecanismo de mercado. O marketing urbano (das construções e dos terrenos) gera expectativas.

As cidades passam a ter uma nova lógica de organização. Áreas centrais passam a ser objeto de desejo para as grandes empresas, principalmente do ramo imobiliário, que se apropriam desses espaços com o apoio do estado. Com o crescimento horizontal das cidades, novas áreas passam a ganhar atenção por parte de determinados setores econômicos, que em parceria com o poder público,

se apropriam dessas áreas que serão fruto de investimentos estatais em diversos tipos de infraestrutura, além de subsídios.

O espaço das cidades está em constante transformação, sendo criado e recriado devido aos interesses dos agentes hegemônicos. Áreas, antes ignoradas dentro das cidades, passam a ser o foco do interesse de grandes investimentos, seja do setor imobiliário, seja do comércio varejista ou de outros agentes com poder de barganha e de investir capital em um determinado espaço. De acordo com Santos (2005, p. 92), “Os países subdesenvolvidos tornaram-se cada vez mais fornecedores de produtos agrícolas e de matérias-primas para os países industriais. Seu papel consistia principalmente em responder às necessidades destes”. Entretanto, a produção longe dos grandes centros urbanos também não foi capaz de atender as necessidades de emprego da população das áreas rurais, com pouca industrialização.

Com foco em investimentos do grande capital nas áreas centrais das cidades, a expansão do processo de urbanização força a população mais pobre a se deslocar para áreas cada vez mais distantes dos centros urbanos, onde há menos oportunidades de emprego, contribuindo para o empobrecimento cada vez maior da população. Portanto, a urbanização brasileira representa importante fator no aumento da pobreza que se expressa espacialmente no território.

Esse fenômeno, que se expandiu de forma rápida e desordenada (Quadro 2), provocou profundos contrastes na organização territorial dos países subdesenvolvidos, gerando o fenômeno da macrocefalia urbana, e muitas desigualdades regionais. Segundo Ferreira (2016, p. 2),

A urbanização brasileira foi tardia e centralizada. A consequência dessa centralidade no desenvolvimento industrial e urbano foi o aumento do contingente populacional desses espaços devido às migrações da população em busca de oportunidades e de melhores condições de vida.

A procura da cidade por pessoas sem maiores qualificações profissionais se dá porque ela representa uma oportunidade de se inserirem na economia de diversas formas, mesmo que não sejam valorizados pelos grandes produtores de riqueza. No caso da região Nordeste do país, o rápido processo de urbanização provocado pelo turismo, tanto nas cidades quanto ao longo do litoral, consequência de políticas de regionalização turística, passou a representar mais uma oportunidade de oferta de empregos, ocupação e renda. Parte da população menos preparada tecnicamente, termina se inserindo na atividade turística, de maneira formal e informal. É por isso que o governo brasileiro passou a criar políticas com o objetivo de atrair investimentos externos no turismo (Duda; Araujo, 2014), como forma de buscar reduzir as desigualdades inter-regionais.

Quadro 2: Características da Urbanização em países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

	País Desenvolvido	País Subdesenvolvido
Urbanização	Gradual, com várias cidades se desenvolvendo lentamente	Rápida, fenômeno da macrocefalia urbana
Organização espacial	Distribuída em várias regiões do território	Concentrada principalmente em uma cidade principal
Planejamento socioespacial	Planejada	Não planejada ou mal planejada
Migração campo-cidade	Lenta e gradual	Rápida e agressiva fruto da expropriação do camponês e busca por oportunidades de emprego na cidade

Fonte: Autores do trabalho.

A urbanização nos países periféricos ocorreu de maneira desigual, com algumas áreas urbanas se desenvolvendo rapidamente, enquanto outras permaneceram marginalizadas. A questão da macrocefalia urbana é visível, por exemplo, em capitais nordestinas, a exemplo de Fortaleza, Salvador e Recife. A persistência do problema urbano na região Nordeste, gerou graves problemas socioambientais e espaciais que perduram até os dias atuais, principalmente na forma de desigualdades socioespaciais.

3. A URBANIZAÇÃO E A DIFERENCIAÇÃO REGIONAL

A urbanização do território brasileiro ocorreu de forma desigual entre as diferentes regiões. A região Sudeste, apoiada principalmente na cidade de São Paulo, teve um processo de crescimento urbano mais acelerado decorrente da industrialização da cidade, iniciada mais intensamente, pós Primeira Guerra Mundial com a substituição de importações. De acordo com o Relatório Estatísticas do século XX, do IBGE (2006, p. 49),

Deve-se assinalar também que, apesar da urbanização ser um fato nacional, atingindo a todas as regiões, persistem ainda grandes diferenças entre estas. Assim, enquanto a urbanização da sociedade no ano de 2000 atinge o nível de cerca de 91% na região mais populosa, a Região Sudeste, nas Regiões Norte e Nordeste a taxa de urbanização é de 70%, aproximadamente.

Na região Sudeste, a cidade de São Paulo, inicialmente, foi o foco dos investimentos da industrialização no país. Durante a Primeira Guerra Mundial os produtores de café, concentrados no Estado de São Paulo, tiveram dificuldade para exportar seu produto diante do cenário caótico que se encontrava a economia mundial. O grande capital acumulado desses cafeicultores – que formam parte da aristocracia rural –, observando o movimento da sociedade brasileira e o crescimento constante na busca por produtos que eram prioritariamente importados, criaram as primeiras indústrias de bens não duráveis, sem auxílio do Estado, para suprir a demanda que emanava da população doméstica. As indústrias estrangeiras não conseguiam mais suprir as necessidades da população brasileira.

Posteriormente, a industrialização de São Paulo, iniciada por Getúlio Vargas, foi apoiada na criação de indústrias de base e de infraestrutura, para suprir as necessidades das indústrias até então emergentes. Esses investimentos estatais permitiram ao Estado de São Paulo crescer e se desenvolver economicamente, que, em comparação com outros estados, está em um nível da hierarquia urbana bem mais elevado, um fenômeno comum dos países dessa parte do mundo. Segundo Cataia (2013, p. 58),

Uma característica recente da América Latina é a rápida urbanização e o crescimento de grandes cidades. Este é o caso de São Paulo, que cresceu rapidamente no século XX e tornou-se metrópole de comando do território brasileiro, inclusive esboçando certo comando de fluxos regionais na América do Sul, cada vez mais evidentes.

Quando analisamos a região Nordeste, o processo de urbanização do seu território seguiu uma lógica diferente de modernização. Mesmo sendo a parte do território brasileiro povoada inicialmente, a urbanização foi mais lenta desde o início, e a questão fundiária esteve bem presente desde a chegada dos colonizadores. O controle exercido pelos grupos economicamente dominantes na região, frequentemente ligados ao mundo rural açucareiro, bloqueou de maneira significativa investimentos em outras atividades cujo crescimento poderia eclipsar o seu domínio. Uma exceção recente foram os investimentos nas últimas décadas do governo federal na criação de infraestrutura básica, com o objetivo de atrair investimentos externos em resorts e redes de hotéis internacionais.

Na realidade, cada parte do território teve uma lógica diferente de urbanização, atrelada à divisão territorial do trabalho. Cada subespaço do país evoluiu de forma diferente, em grande medida devido às características de sua história, que se expressaram nas estruturas locais atuais. O Nordeste possuía um forte poder local associado à estrutura fundiária, o que desencadeou a lentidão do processo de urbanização, que sofreu com entraves para sua efetivação.

Não é surpresa, portanto, que a pobreza, assim como a desigualdade social, se manteve presente de forma mais intensa na região. Houve dificuldades para o desenvolvimento de inovações no território, devido a consolidação do setor agrícola que criava empecilhos para a chegada da diversificação econômica e modernizações no Nordeste. A diferenciação regional é fruto da manutenção dessas estruturas, atreladas a relações de poder históricas, que normalmente controlam a máquina do governo nos estados nordestinos.

No caso do Estado de Alagoas, em especial, sua economia esteve por muito tempo apoiada no campo, principalmente, no setor sucroalcooleiro. Essa dependência, somada à sua incipiente industrialização, gerou um contingente de trabalhadores que se viam quase obrigados a trabalhar para as indústrias desse ramo ou viver na informalidade. Diegues Júnior (2006, p. 49) evidencia que “É no desenvolvimento da cana de açúcar que assenta a organização de cada um desses núcleos

fundamentais do povoamento de Alagoas. É através da economia açucareira que se expande a colonização do território alagoano”.

Esse passado histórico de Alagoas colaborou para uma perpetuação da pobreza no estado, que se sustenta na má distribuição de renda e oferece poucas oportunidades de ascensão social. Alagoas continua apresentando inúmeros indicadores ruins no seu IDH que o coloca entre os estados mais pobres do país. De acordo com Carvalho (2008, p. 11),

A pobreza combinada com a má distribuição de renda são os elementos determinantes para a compreensão de outros fenômenos regionais. A economia do estado possui um reduzido parque industrial, uma agricultura com alguns poucos setores dinâmicos e uma rede de comércio e serviços baseada na economia informal, pouco desenvolvida, e, por isso, incapaz de gerar mais empregos.

Nas últimas décadas, Alagoas apresentou relativo crescimento econômico, que se expressou por meio de alta do seu PIB. O seu nível de crescimento econômico vem se destacando no cenário nordestino. No entanto, a concentração de renda que prevalece na estrutura social do território alagoano, revela que as desigualdades sociais não diminuíram e o número de pessoas em condições precárias permanece. Esse quadro de pobreza não mudou de maneira substancial, mesmo com o significativo crescimento turístico do estado, em resposta à política de regionalização do turismo do governo federal, vista como forma de reduzir as desigualdades regionais.

O Estado de Alagoas, com o apoio do Ministério do Turismo, tem desenvolvido estratégias de investimento no setor de turismo, especialmente no segmento de “Sol e Praia”, ponto forte do estado (Vasconcelos, 2017). O desenvolvimento de políticas públicas no setor tem a capacidade de geração de emprego e de melhoria de vida para a população local devido a sua cadeia produtiva ser diversificada. Um dos programas direcionados ao desenvolvimento regional é o Programa de Regionalização do Turismo (Duda; Araujo, 2014), que tem como um dos seus objetivos reduzir as desigualdades de desenvolvimento, inicialmente com ênfase na região Nordeste.

4. POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: ESTRATÉGIA PARA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS

A Constituição Federal de 1988, no seu Art. 180, diz que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”. Posteriormente, com a criação do Ministério do Turismo, em 2003, e a promulgação da Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008, o Brasil passa a ter efetivamente políticas públicas de fomento destinadas ao turismo. Entre os objetivos da Política Nacional de Turismo, segundo a Lei, estão:

II - reduzir as disparidades sociais e econômicas de ordem regional; VI - promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a

planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica; XIX - promover a formação, o aperfeiçoamento, a qualificação e a capacitação de recursos humanos para a área do turismo, bem como a implementação de políticas que viabilizem a colocação profissional no mercado de trabalho.

Entre os objetivos da Política Nacional de Turismo – PNT está a descentralização das decisões e o estímulo ao planejamento para o desenvolvimento do turismo em âmbito regional. Cada território possui particularidades, tradições, culturas que se não houver planejamento adequado das atividades turísticas, tendem a ser profundamente impactadas, contraditoriamente perdendo parte dos seus aspectos atrativos de importância para o turismo. A menos que as comunidades locais percebam, se sintam incluídas e tenham benefícios provenientes do turismo, poderá haver grandes dificuldades no sentido de que o turismo venha a ocorrer de maneira sustentável (Bramwell, 2004). Esse entendimento requer grande comprometimento do governo, nos três níveis político-administrativos, para que o turismo de fato ocorra de forma sustentável.

Os objetivos do PNT evidenciam a preocupação em incluir as comunidades locais de forma que haja uma redução das desigualdades sociais, consequentemente, regionais, que a atividade turística cresça com base no desenvolvimento sustentável, além de promover o aperfeiçoamento profissional dos trabalhadores associados a essa atividade econômica. No entanto, o turismo, assim como as demais atividades com grande capacidade de mobilização de investimentos, sofre com a interferência de interesses de determinados grupos ligados à atividade e que podem influenciar a destinação dos recursos, fazendo com que haja desvios na implementação da política. Para Araujo (2006, p. 156),

[...] o planejamento turístico afeta múltiplos atores sociais que têm interesses em diversos campos, tais como meio ambiente, infra-estrutura, comunidades, grupos da iniciativa privada, segurança pública, saúde, educação, administração pública e justiça social. O planejamento turístico também afeta numerosos outros atores localizados fora de um determinado destino turístico, tais como bancos, linhas aéreas, cadeias de hotéis, o governo federal e ONGs ambientalistas que operam na escala nacional.

A atividade turística tem um grau de importância, em conformidade com vários aspectos, por sua capacidade de consumir, transformar e se apropriar do espaço, afetando as dimensões social, ambiental, cultural e econômica. Acerca dessa perspectiva, em 2004, foi criado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, como uma política pública decorrente do Plano Nacional de Turismo 2003-2007. O documento com as diretrizes do programa ressalta que

Sendo o Programa um modelo de gestão de política pública descentralizada, coordenada e integrada, sua estrutura abarca todas as esferas institucionais e políticas até o alcance social almejado, ou seja, a comunidade (Brasil, 2013, p. 25).

Ou seja, uma vez implementado como previsto na política pública, o processo institucional de regionalização do turismo teria o potencial de incluir as diversas partes e interesses envolvidos na

turistificação do território. Ao urbanizar extensas áreas, particularmente em zonas costeiras, como tem sido o caso do Nordeste do Brasil (Araujo, 2016), o turismo dinamiza a economia urbana (Mullins, 1992), com potencial de ser uma força motriz do desenvolvimento regional. Dessa forma, a urbanização turística (Mullins, 1991) abre diferentes e novas possibilidades de emprego e ocupação, que são diferentes daquelas que foram ofertadas pelo histórico processo de urbanização brasileiro, que gerou grave segregação socioespacial.

O Estado de Alagoas é um caso em que a urbanização turística tem alterado o território e a paisagem da sua franja litorânea, particularmente no seu litoral norte (Kaspary, 2019; Kaspary; Araujo, 2013). Por exemplo, as áreas sob a influência turística dos destinos Maragogi e Rota Ecológica (Mendonça, 2022; Mendonça; Araujo, 2021) passaram, e ainda estão passando, por extenso processo de urbanização turística. Verifica-se a implantação, por exemplo, de restaurantes, receptivos, pousadas, hotéis e resorts, que no seu conjunto criam oportunidades de emprego, ocupação e renda para as pessoas da região. Segundo Soares e Azevedo (2020, p. 14)

Durante o processo de turistificação de Maragogi, a orla marítima foi construída, serviços de infraestrutura foram requeridos e o lugar vivenciou um gradativo processo de ampliação de sua urbanização.

Dentro do programa de Regionalização do Turismo em Alagoas há a formulação de um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), que é elaborado com o objetivo de ser um instrumento de planejamento e gestão de decisões para as políticas de turismo em cada uma das regiões/polos de desenvolvimento (Figura 1). De certa maneira, as ações de regionalização do turismo em Alagoas, com foco na atração de investimentos econômicos para o setor, começaram a ser planejadas no final da década de 1990 (Araujo; Bramwell, 2002), embora tenha enfrentado dificuldades em atingir tais objetivos (Vasconcelos, 2017; Duda; Araujo, 2024).

No caso de Alagoas, as regiões Metropolitana e Costa dos Corais, respectivamente nas cores bege e roxo no Mapa 1, são os dois recortes espaciais nos quais a urbanização turística se materializou até o presente de maneira significativa na zona costeira do estado. O governo estadual tem colocado ênfase no desenvolvimento turístico desses dois recortes espaciais, na esperança de atrair investimentos, criar empregos e reduzir as desigualdades socioeconômicas. Considera-se o fato de a atividade turística promover uma cadeia geradora de empregos formais e informais ligados a todos os setores econômicos (Cruz, 2003). A atividade envolve desde as grandes redes hoteleiras até o trabalhador ambulante local e atende desde o turista que é adepto ao turismo de massa, até aquele com um perfil alocêntrico, isto é, de espírito mais aventureiro ou alternativo. Sendo uma atividade econômica abrangente, que se adequa ao perfil do consumidor, a gama de empregos gerada pelo turismo também é diversificada. É com base nesse aspecto do turismo que o PNT tem como um dos

seus objetivos ampliar de sete para nove milhões o número de empregos no turismo (PNT 2018-2022, p. 50), um objetivo que comunica confiança por parte do governo federal na capacidade de crescimento da atividade.



Figura 1 - Regiões turísticas de Alagoas.

Fonte: SEPLAG - Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas. Alagoas em Dados e Informações (2023).

No caso de Alagoas, as regiões Metropolitana e Costa dos Corais, respectivamente nas cores bege e roxo no Mapa 1, são os dois recortes espaciais nos quais a urbanização turística se materializou até o presente de maneira significativa na zona costeira do estado. O governo estadual tem colocado ênfase no desenvolvimento turístico desses dois recortes espaciais, na esperança de atrair investimentos, criar empregos e reduzir as desigualdades socioeconômicas. Considera-se o fato de a atividade turística promover uma cadeia geradora de empregos formais e informais ligados a todos os setores econômicos (Cruz, 2003). A atividade envolve desde as grandes redes hoteleiras até o trabalhador ambulante local e atende desde o turista que é adepto ao turismo de massa, até aquele com um perfil aloccêntrico, isto é, de espírito mais aventureiro ou alternativo. Sendo uma atividade econômica abrangente, que se adequa ao perfil do consumidor, a gama de empregos gerada pelo turismo também é diversificada. É com base nesse aspecto do turismo que o PNT tem como um dos seus objetivos ampliar de sete para nove milhões o número de empregos no turismo (PNT 2018-2022, p.50), um objetivo que comunica confiança por parte do governo federal na capacidade de crescimento da atividade. Ainda de acordo com o Plano (p. 15),

O turismo será cada vez mais importante no contexto da economia nacional, à medida em que conseguir avançar nos objetivos da Política Nacional de Turismo: contribuir para a redução das desigualdades sociais e econômicas regionais, promover a inclusão pelo crescimento da oferta de trabalho e melhorar a distribuição de renda.

No Estado de Alagoas o turismo ocupa um papel fundamental na geração de emprego e renda. Um levantamento realizado pela – Secretaria Estadual de Turismo – Setur, indica que somente em 2022 foram injetados na economia estadual 4,4 bilhões de reais movimentados pelos turistas que visitaram o estado. Isso é muito importante pois o Estado de Alagoas possui uma economia frágil, com baixa dinamicidade e capacidade crítica de geração de empregos formais (Carvalho, 2008); é nesse contexto que a atividade turística contribui para aumentar empregos e gerar renda. Para Silva e Araujo (2023, p. 13),

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.

De 2020 a 2023, Alagoas recebeu do Fundo Geral de Turismo - Fungetur, gerido pelo Ministério do Turismo – MTur, através das instituições Desenvolve Alagoas (agência de fomento), Banco do Nordeste, Banese e Caixa Econômica Federal, o valor de R\$ 27.403.264,77. De acordo com o PDITS – Região Caminho das Águas (2023),

Em 2020, o Ministério do Turismo destinou cerca de 5 bilhões de reais ao Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR) para concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19). Estão passíveis de receber o benefício as pessoas jurídicas e empresas individuais cadastradas no CADASTUR.

Entre os setores mais afetados pela Pandemia do Coronavírus, a atividade turística, com toda sua cadeia produtiva que envolve restaurantes, parques, resorts e vários outros serviços, teve perdas mais significativas requerendo apoio governamental para amenizar os impactos.

As diferenças regionais são marcantes no território brasileiro, com a região Sudeste tendo vivenciado um crescimento urbano e industrial muito mais acelerado do que a região Nordeste. O exemplo de Alagoas demonstra essas desigualdades regionais. O estado manteve uma economia predominantemente agrícola e com lenta industrialização. Essa desigualdade é refletida em indicadores econômicos e sociais, como a pobreza e a má distribuição de renda, como bem tipifica Carvalho (2008). A estrutura fundiária do estado, juntamente com o passado de Alagoas, com uma economia fortemente voltada para a agricultura monocultora da cana-de-açúcar durante muito tempo, perpetuou a pobreza e dificultaram a diversificação econômica. É nesse contexto histórico que o governo tem envidado esforços para que o turismo, por meio do processo de urbanização que ele envolve, possa dinamizar a economia e criar desenvolvimento.

Como mencionado antes, o turismo, como estratégia de desenvolvimento regional, tem mostrado um potencial promissor para gerar emprego e renda para regiões subdesenvolvidas (Bramwell, 2004), especialmente em regiões com economias fragilizadas. O Programa de Regionalização do Turismo, por meio da elaboração, aprovação e implantação dos PDITS para cada região turística dos estados envolvidos, é um exemplo de política pública que visa promover o turismo como estratégia de desenvolvimento regional.

A construção do Aeroporto Costa dos Corais no município de Maragogi, atualmente em andamento, é um exemplo de investimentos realizados pelo governo em parceria com o setor privado visando o desenvolvimento da região. Vias de acesso estão sendo construídas, duplicação de rodovias, além do crescente investimento do setor imobiliário na construção de hotéis como o Íbis Styles Maragogi e resorts. A construção do aeroporto impulsionará a chegada de novos investimentos e mais infraestrutura para a circulação de visitantes (turistas e excursionistas). Segundo Paiva, Santiago e Brambilla (2023, p. 223)

Ao Estado, cabe a responsabilidade de criação de infraestruturas (transportes, saneamento, energia, comunicações, etc.) para a fruição da atividade turística, essenciais para viabilizar os deslocamentos entre centros emissores e receptores, assim como tornar os lugares mais atrativos.

Os investimentos em turismo têm mostrado um impacto positivo na economia de Alagoas, com a geração de empregos e a movimentação significativa de recursos financeiros. Com a injeção de 4,4 bilhões de reais na economia do estado em 2022, como mencionado acima, há uma expectativa no governo estadual que esses investimentos contribuam para melhorar as condições de vida das comunidades locais, nas regiões que são alvo da política pública setorial. Segundo o site da prefeitura de Maceió (2024)

Maceió é a capital com a menor taxa de desemprego de todo o Nordeste, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua Trimestral, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O setor de serviços, puxado pela explosão do turismo, é o grande responsável pela oferta de trabalho na cidade. O segmento, que engloba atividades como restaurantes, hotéis, lojas e eventos, teve uma alta de 8,47% no período.

Além da contribuição que o turismo tem proporcionado por meio da urbanização turística em Alagoas (Silva; Araujo, 2023), os recursos provenientes do Fungetur e o apoio governamental durante a Pandemia do Coronavírus foram cruciais para sustentar o setor turístico e mitigar os impactos econômicos inerentes. O envolvimento do governo de maneira concertada na formulação de políticas de desenvolvimento com base no turismo, incluindo a capacitação da força de trabalho local, são fundamentais para garantir que o desenvolvimento turístico contribua de maneira significativa para a redução das desigualdades regionais.

Em Alagoas, se constata que o trecho de litoral que faz parte da Região Metropolitana de Maceió, entre a cidade de Maceió e a Praia do Francês, no município de Marechal Deodoro, encontra-se em avançado estado de urbanização, envolvendo aproximadamente 15 km lineares do litoral alagoano. Essa urbanização tem sido motivada principalmente pelas atividades turísticas, como tem ocorrido historicamente em outras partes do mundo (Mullins, 1992; 1991). Esse fenômeno urbano é muito diferente do processo de urbanização histórico do Brasil com base na industrialização, que causou graves problemas sociais e econômicos. Assim, a urbanização turística vem ampliando e intensificando o processo de urbanização no país, criando possibilidades de emprego e ocupação para a população das regiões que são turistificadas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de urbanização brasileiro desempenhou um papel central na criação de desigualdades sociais e econômicas nos grandes centros urbanos do país, no âmbito da metropolização das principais capitais. Além disso, a urbanização também causou desigualdades nas regiões mais pobres. Isso ocorreu porque a urbanização do país, a partir do final do século XIX e início do século XX, representou uma resposta ao processo de industrialização, inicialmente no Estado de São Paulo, e, posteriormente, em outros grandes centros urbanos. Assim, a industrialização do país gerou áreas urbanas expandidas, com a população excluída residindo nas periferias urbanas.

Nas regiões mais pobres, como é o caso do Nordeste, uma economia pouco diversificada representou historicamente grandes limitações no sentido de gerar um processo de urbanização que dinamizasse a economia, criando oportunidades de emprego para sua população. Particularmente na região Nordeste, grupos econômicos tradicionais, principalmente relacionados ao setor sucroalcooleiro, dominaram a máquina do estado e frearam o surgimento de novos investimentos que pudessem alterar o status quo, mantendo sua dominação por um longo período.

Nas últimas décadas, um novo cenário começou a se desenhar na região Nordeste do Brasil, relacionado ao turismo. O governo federal criou diversas políticas públicas com o objetivo de atrair investimentos no turismo. Dentre tais políticas, o Programa de Regionalização do Turismo influenciou de maneira direta investimentos em turismo, influenciando investimentos em resorts e redes de hotéis, que atraíram outros tipos de investimentos, nos diversos polos turísticos que foram implantados no litoral da maior parte dos estados da região. Como consequência, emergiu um processo de urbanização turística que alterou significativamente a franja litorânea de muitos lugares no Nordeste.

Esse é o caso do Estado de Alagoas, principalmente na Região Metropolitana de Maceió e no destino turístico de Maragogi. A urbanização turística nessas duas regiões de Alagoas dinamizou a

economia local e regional, criando oportunidades de emprego e ocupação para grande número de sua população. O fenômeno urbano ligado ao turismo é muito diferente da urbanização resultante do processo de industrialização do país. Ele influencia, por exemplo, as relações de poder de grupos econômicos tradicionais e tem sido usado como uma estratégia de redução das desigualdades regionais, como é o caso de Alagoas.

O trabalho argumenta que o Programa de Regionalização do Turismo em Alagoas é um exemplo de como políticas de turismo são importantes para a geração de emprego e renda, especialmente em regiões com economias fragilizadas. O sucesso das iniciativas depende de uma gestão descentralizada e de uma colaboração efetiva entre diferentes atores sociais e econômicos. Propor estratégias que promovam um desenvolvimento socioeconômico mais justo entre as regiões do país, objetivando a diminuição das desigualdades regionais, se faz necessário para o crescimento e diversificação econômica de cada região do país.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. SECRETARIA DE ESTADO DO TURISMO. **Plano De Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) Região Turística Caminho Das Águas**. 2023. Disponível em: <https://observatorio.setur.al.gov.br/planos-e-programas>. Acesso em: 15 abr. 2023.

ARAUJO, C. P. de. “Paraísos à beira-mar”: os empreendimentos turísticos imobiliários. In: VARGAS, H. C.; PAIVA, R. A. (orgs). **Turismo, arquitetura e cidade**. Barueri: Manole, 2016. p. 110-132.

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

_____; BRAMWELL, B. Partnership and regional tourism in Brazil. **Annals of Tourism Research**, v. 29, n. 4, p. 1138–1164, 2002.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F. (Org.). **Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. p. 540-560.

ATLAS DA QUESTÃO AGRÁRIA BRASILEIRA. **Características socioeconômicas gerais**. Disponível em: <https://shre.ink/ghMA>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Relatório Estatísticas do século XX do IBGE. 2006**. Disponível em: <https://seculoxx.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TURISMO. **Programa De Regionalização Do Turismo. Diretrizes**. 2013. Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br>. Acesso em: 22 maio 2023.

- CARDOSO, E. J.; SANTOS, M. J.; CARNIELLO, M. F. O processo de urbanização brasileiro. In: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA. 15., 2007. **Anais...** 2007, p. 1-4.
- CARVALHO, C. P. **Economia popular: uma via de modernização para Alagoas**. Maceió: EDUFAL, 2008. 132p.
- CATAIA, M.; SILVA, S. C. Considerações sobre a teoria dos dois circuitos da economia urbana na atualidade. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 3, n. 1, 2013.
- CLENES, C.; CARDOSO, L. C. V.; DOURADO, V. C. O processo de urbanização brasileira. **Estudos**, v. 7, n. 5/6, p. 573-585, 2010.
- CRUZ, R. C. A. **Introdução à geografia do turismo**. São Paulo: Roca, 2003. 126p.
- DIEGUES JUNIOR, M. **O Banguê nas Alagoas: traços da influência do sistema econômico do engenho de açúcar na vida e na cultura regional**. Maceió: Edufal, 2006. 288p.
- DUDA, J. I. M.; ARAUJO, L. M. Polos de turismo no nordeste do Brasil: crescimento, desenvolvimento e escassez de conhecimento. **Caderno Virtual de Turismo**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 204-218, 2014.
- FERREIRA, I. L. R. Educação e urbanização: como as políticas de Getúlio Vargas para a urbanização afetaram a educação brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. 18., 2016, São Luís. **Anais...** São Luís. 2016.
- HARVEY, D. O Direito à Cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 73-89, 2012
- KASPARY, M. G. A. R. **Estudo das transformações socioespaciais de lugares turísticos da Costa dos Corais, Alagoas, e da Costa Brava, Catalunha**. 2019. 533 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.
- KASPARY, M. G. A. R.; ARAUJO, L. M. de. Local responses to tourism development on the North-Eastern coast of Brazil: the case of the municipality of Maragogi in Alagoas State. **Scientia Plena**, v. 9, n. 5, p. 1-11, 2013.
- LAZZARI, F. M.; SOUZA, A. S. Revolução verde: impactos sobre os conhecimentos tradicionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO E CONTEMPORANEIDADE. 2017. **Anais...** 2017.
- MULLINS, P. Cities for pleasure: the emergence of tourism urbanization in Australia. **Built Environment**, v. 18, n. 3, p. 187-198, 1992.
- _____. Tourism urbanization. *International Journal of Urban and Regional Research*, **Queensland**, v. 15, n. 3, p. 326-342, 1991.
- NADALIN, V.; IGLIORI, D. Espriamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas. **EURE**, Santiago, v. 41, n. 124, p. 91-111, 2015.
- PAIVA, R. A.; SANTIAGO, Z. M. P.; BRAMBILLA, A. **Turismo & Hotelaria no contexto da arquitetura e urbanismo**. João Pessoa: Editora do CCTA, 2023. 289p.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009. 176p.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Edusp, 2004. 440p.

SILVA, H. P. P.; ARAUJO, L. M. Turismo e Turistificação em Japaratinga, Litoral Norte de Alagoas: Uma Análise dos Eixos e Diretrizes na elaboração de seu Plano Municipal de Turismo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM GEOGRAFIA. 15., 2023. **Anais...** 2023.

SILVA, O. V.; BORGUETTI, K. C. Turismo e transporte rodoviário. **Revista Científica Eletrônica de Turismo**, v. 8, n. 15, p. 1-5, 2011.

SOARES, A. S.; AZEVEDO, F. F. Turismo e território no município de Maragogi-AL, Brasil: Processo de participação social e o desenvolvimento local. **Rosa dos Ventos**, v. 12, n. 1, p. 2-23, 2020.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. São Paulo: Contexto, 1988. 80p.

TEIXEIRA, A. N.; RIBEIRO, M. B. P. A Urbanização Brasileira: reflexões acerca da segregação socioespacial. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. 18., 2016, São Luís. **Anais...** São Luís: 2016.

VASCONCELOS, D. A. L. de. **Sol, Praia e a “Destinação” da Cidade: Compreendendo a Turistificação de Maceió-Alagoas-Brasil**. 2017. 168 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2017.