

**Programa dos Arranjos Produtivos Locais no Estado de Alagoas: Novos Atores em Velhas Estruturas de Poder?**

**Silvana Pirillo Ramos<sup>1</sup>**

**Resumo**

O artigo faz uma análise do processo de desenvolvimento do turismo no Arranjo Produtivo Local (APL) das Lagoas-AL, observando-se as peculiaridades do Programa, suas ações efetivas, os êxitos e as dificuldades que enfrenta para a efetivação da proposta política. Para tanto serão consideradas as características histórico culturais do Estado de Alagoas, os conflitos de poder, o processo de intervenção, inclusão e/ou exclusão dos diferentes atores sociais, a rede de interesses que compõe o reordenamento do território em seu processo de caracterização como turístico. A pesquisa se desenvolve por meio de entrevistas com gestores, empreendedores locais e demais parceiros envolvidos com o planejamento e desenvolvimento do APL das Lagoas e visam a apreensão do significado das transformações ocasionadas pela ação do Programa dos Arranjos Produtivos Locais de Turismo no território e do significado do que a política caracterizam como desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** política de turismo. território turístico. arranjo produtivo local. desenvolvimento local.

---

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela PUC-SP; Professora do Curso de Turismo da Universidade Federal de Alagoas - UFAL

### **1) Apresentação: Arranjo Produtivo Local de Turismo das Lagoas -AL**

O Ministério do turismo apresenta, atualmente, dois programas para desenvolvimento do turismo: O *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil* e o *Programa dos Arranjos Produtivos Locais de Turismo*. Ambos são complementares e propõem o desenvolvimento do turismo com planejamento, pensamento estratégico e gestão compartilhada, viabilizando roteiros integrados entre municípios diversos e aproveitando o potencial turístico de cada localidade.

A política de turismo tem foco no desenvolvimento local, trabalhando com as potencialidades de uma determinada região, conduzindo ao reordenamento territorial pela atuação no território turístico, que se configura e se re configura, em um processo dialético, a partir das ações dos atores sociais e relações de poder que emergem em cena.

O caso apresentado é de um arranjo produtivo local no Estado de Alagoas (APL das Lagoas) constituído pelos municípios de Maceió, Marechal Deodoro, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Pilar e Barra de São Miguel. O Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas resulta da associação entre Governo do Estado, por meio da Secretaria Executiva de Planejamento e Orçamento e o Serviço Brasileiro de Apoio a Empresa - SEBRAE/AL, com parceria de instituições públicas e privadas.

Os principais benefícios esperados do Programa são: o aumento da interação e da cooperação entre produtores e empreendedores; maior atração de capitais; aumento do dinamismo empresarial; redução dos custos e riscos empresariais; promoção de inovações tecnológicas; maior agilidade e flexibilidade da mão-de-obra; melhoria da qualidade de vida no Estado.<sup>2</sup>

Arranjos Produtivos Locais (APL) são aglomerações de empresas e empreendedores localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculo de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa, formando um ambiente de negócios onde devem prevalecer relações de recíproca confiança

<sup>2</sup> SEPLAN/ SEBRAE AL. Plano de Ação – APL Turismo Lagoas. Programa de mobilização para o desenvolvimento de arranjos e territórios produtivos locais do estado de Alagoas, Maceió – AL, 2004

entre diferentes partes envolvidas (Porter, 2000; Petrochi, 2004). O APL pressupõe identificação coletiva de diferentes municípios envolvendo características culturais, econômicas, ambientais e sociais que significa a base para a união e cooperação dos atores envolvidos, formado uma rede complexa de relações sociais demandando parceria e compromisso social.

Segundo Barbosa e Zamboni (2000), é possível caracterizar a complexa cadeia do APL por uma forma de representação em anéis interligados, em que um anel contém o outro desde o centro. Na representação proposta, o epicentro é formado pelos atrativos (naturais ou artificiais) da localidade; o segundo anel abrange a infra-estrutura turística (hotéis, agências de turismo, guias, bares e restaurantes, meios de transporte, comércio voltado para o turismo); o terceiro anel agrega os atores sociais ligados direta e permanentemente à atividade turística (órgãos do poder público local, associações de classe); o quarto anel é constituído pelos órgãos de apoio com atuação supra-local (órgãos públicos federais e estaduais que atuam na área de turismo, organizações paraestatais voltadas para a capacitação empresarial e a qualificação de trabalhadores, instituições de ensino e pesquisa, ONGs relacionadas com o turismo); o último anel constitui o pano de fundo sobre o qual se desenvolve o turismo, englobando todo o meio urbano, o meio rural e a estrutura de acesso.

O APL das Lagoas, assim denominada por abranger as lagoas Mundaú, Manguaba, Lagoa do Roteiro e do Niquim, iniciou-se em 2004 e se constitui pelos municípios de Maceió (Pontal da Barra), Marechal Deodoro, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte, Pilar e Barra de São Miguel. O Público Alvo é de 350 empresários e empreendedores e 4300 artesãos e o principal objetivo é transformar a Região das Lagoas em um destino turístico consolidado e sustentável. Envolve várias associações e cooperativas como a Cooperativa dos Artesãos de Barra Nova – Cooperarte, Associação Turística da Região das Lagoas e Mares do Sul, Associação Comunitária dos Moradores de Ilha de Santa Rita, Núcleo dos Artesãos da Massagueira, Associação do Labirinto de Marechal Deodoro, Associação Artesanal de Marechal Deodoro, Associação dos Artesãos do Pontal da Barra.

Maceió é a porta de entrada de Alagoas para o turismo e concentra a maior parte das empresas do setor. O APL das Lagoas em Maceió desenvolve-se apenas na área do Pontal da

Barra que tem como ponto forte o artesanato, sendo que, na porta das residências locais, as peças de rendas de filé são expostas e vendidas.

A gastronomia merece destaque com a culinária de frutos do mar, com os bares e restaurantes da Massagueira, Barra Nova e Pontal da Barra. Na região das Lagoas a Praia do Francês é um destino consolidado, com oferta crescente de leitos e serviços, amplamente divulgada no Brasil e no exterior.

O município de Barra de São Miguel atrai turistas que ficam hospedados em Maceió e vem visitar a Praia do Gunga. É também um município de veraneio para a população local já dispondo de infra-estrutura como pousadas, hotéis e segundas residências.

Marechal Deodoro, a primeira capital de Alagoas, apresenta um rico conjunto arquitetônico centrado em prédios do século XVI e XVII que se encontra em péssimo estado de conservação sendo subutilizados para o turismo, embora apresente muitos atrativos históricos e naturais.

Os municípios de Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Pilar, embora apresentem atrativos naturais e um patrimônio histórico significativo não são turísticos. No caso de Pilar há um fluxo apenas de moradores locais em suas festas, muito conhecidas, e divulgadas no Estado de Alagoas.



Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Alagoas, 2004

Diante desse cenário o Programa dos APLs surge como elemento central na promoção e desenvolvimento local.

Sendo o Programa de Mobilização para os Arranjos Produtivos Locais o programa central nas políticas de desenvolvimento do Estado, O Programa deverá tornar-se um dos mecanismos que o Governo de Estado pretende acionar para promover a inclusão social de milhares de trabalhadores, famílias e empreendedores que operam no mundo dos micro e pequenos negócios de Alagoas.<sup>3</sup>

Ações como “elevar a taxa de ocupação média anual dos hotéis, os dias de permanência do turista, a renda média dos artesãos da região, elevar a mão de obra envolvida nos meios de hospedagem, bares e restaurantes, o padrão de qualidade dos serviços, aumentar a participação do número de artesãos em suas associações são centrais no processo de execução do programa e já foram parcialmente alcançadas.<sup>4</sup> Mesmo assim observa-se que as condições de miséria, carência e insatisfação permanecem e são continuamente relatadas nos discursos da população local.

Todos os municípios do APL das Lagoas apresentam Índice de Desenvolvimento Humano – IDH abaixo de 0,64 e taxa de analfabetismo em torno de 25%. Com exceção de Maceió, constata-se que, atualmente mais de 60% da população<sup>5</sup> vive de renda proveniente das bolsas dos programas do Governo Federal.

Para analisar os impactos ocasionados pela política na construção e reconstrução de territórios, optou-se por uma abordagem qualitativa a partir dos discursos dos atores sociais envolvidos, visando a compreensão do significado do desenvolvimento no cotidiano da comunidade. Foram realizadas cerca de 90 horas de entrevistas semi estruturadas com os agentes envolvidos na elaboração e desenvolvimento do APL de Turismo: técnicos especializados da SEBRAE e da Secretaria de Turismo do Estado de Alagoas, Secretaria de Planejamento, Secretaria de Meio Ambiente, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), secretários de Turismo e lideranças locais, para identificar as concepções sobre turismo, desenvolvimento, planejamento, o conhecimento e envolvimento com o programa, participação da população local nas políticas por meio de conselhos e outras organizações. A

<sup>3</sup> SEPLAN/ SEBRAE AL. Plano de Ação – APL Turismo Lagoas. Programa de mobilização para o desenvolvimento de arranjos e territórios produtivos locais do estado de Alagoas, Maceió – AL, 2004

<sup>4</sup> cf. [www.sebrae.com.br/uf/alagoas](http://www.sebrae.com.br/uf/alagoas), acesso em 02/05/2008.

<sup>5</sup> Dados fornecidos pelas Secretarias de Turismo dos Municípios do APL das Lagoas em Março de 2008.

análise dos discursos permitiu algumas considerações preliminares, aqui apresentadas, que ainda passarão por aprofundamentos teóricos no desenvolvimento da pesquisa.

## **2) Poder e Ordenamento Territorial**

O Estado de Alagoas é conhecido como a “terra dos coronéis” e a região têm sua história constituída principalmente no cultivo da cana de açúcar, no poder dos usineiros que sempre tiveram estreitas relações com o Estado. Segundo Lyra (2007), cerca de 80% dos investimentos feitos em Alagoas provém do governo federal, sendo os principais beneficiados os “senhores da cana de açúcar”. Apenas 18 famílias de usineiros dominam 65% do PIB de Alagoas e 40% da população de Maceió vive em aglomerados subnormais. Dados do Tribunal Regional Eleitoral apontam que 47% dos eleitores com mais de 16 anos são analfabetos. A população local não apresenta uma prática de discussão, participação e nem mesmo está acostumada a ter suas demandas efetivamente representadas na política local, apresentando problemas com a própria auto-estima.

No cenário político esfera pública e a esfera privada se entrecruzam sem limites definidos, e interesses pessoais de determinados grupos são privilegiados em detrimento de outros sendo que, dessa forma, possibilita-se a manutenção de poder. Diante desse quadro, pensar um modelo de desenvolvimento local sustentável é pensar na ruptura de um sistema absolutamente arraigado na cultura política brasileira, ou em algo que tem se travestido de ruptura, mas que se constitui na prevalência das formas de dominação.

O problema principal com os Estados de base neopatrimonial não é que eles mantenham o povo em situação dependente e alienada, mas, principalmente, que todas as formas de organização social que eles geram tendem a ser dependente do poder público e orientadas para a obtenção dos seus favores. O simples transbordamento das estruturas de dominação mais tradicionais, e a criação de novas formas de organização política e social, não garante que este padrão de comportamento não vá se reproduzir. (Schwartzman, 1988, p. 23)

Embora a política dos APLs esteja, em seus princípios, atrelada as premissas do turismo sustentável, observa-se que a prática cotidiana ainda está impregnada pelos velhos paradigmas de desenvolvimento com base em indicadores que remetem a resultados imediatos oriundos de uma análise quantitativa e parcial.

A busca do APL pela reestruturação e adequação de um determinado espaço para o turismo, com demandas específicas, configura e reconfigura os territórios.

Designa-se por território uma porção da natureza e, portanto do espaço sobre o qual uma determinada sociedade reivindica e garante a todos ou parte de seus membros direitos estáveis de acesso, de controle e de uso com respeito a totalidade ou parte dos recursos que aí se encontram e que ela deseja e é capaz de explorar. (Godelier, 1984:112)

O território, concebido como um agente de transformação social, sendo a categoria do espaço geográfico que discute entre outros, as relações de poder constitui, portanto, a categoria de análise do APL como um mecanismo de transformação social.

Conflitos oriundos da transformação sócio-espacial ocasionada pelo turismo constituem uma ameaça ao poder local, com a emergência de uma novas elites, cujo objetivo será o de permanente construção e reconstrução do produto turístico. As novas e diferenciadas estratégias de dominação são baseadas, principalmente, na capacidade de administração e controle dos conflitos e tensões entre moradores locais e turistas.

A paisagem como representação social, ambiente construído, planejado, e gerenciado a partir dos saberes que constituem o “fazer turístico” é o elemento central do turismo. Segundo Luchiari (1998) entre o setor turístico e as comunidades receptoras, o primeiro ganha a hegemonia das representações da paisagem, o que configura os conflitos.

Para que a economia globalizada se reproduza e também passe pela regulamentação ela demanda condições específicas do território.

De acordo com a nova lógica dominante do espaço dos fluxos, áreas consideradas sem valor na perspectiva do capitalismo informacional e que não sejam objeto de interesse político significativo e qualquer tipo de poder são ignoradas pelos fluxos de riqueza e informação e, em última análise, privadas da infra-estrutura tecnológica básica que nos permite comunicar, inovar, produzir, consumir e até mesmo viver no mundo de hoje. (Castells, 1999, p.99)

A partir dessas considerações e com base nas entrevistas é possível caracterizar os principais problemas relacionados ao desenvolvimento da política de turismo atual:

a) A construção do “lugar turístico”

A viabilidade da exploração turística da paisagem apresenta alguns pré requisitos essenciais. Para um lugar ser considerado como turístico é necessário que apresente três características: densidade de frequência turística, ou seja, fluxo significativo de visitantes;

presença de equipamentos e serviços turísticos, representados pela infra-estrutura turística (hotéis, restaurantes, agências de turismo etc.); e deve haver uma imagem turística, que, geralmente está associada com o atrativo, como os recursos naturais (clima, água, flora e fauna) ou valores simbólicos (históricos, culturais ou religiosos, modo de vida e comportamento dos habitantes). (Yázigi, 2001)

Observa-se que nem todos os municípios no APLs de turismo são turísticos, o que se revela um paradoxo, uma vez que a política não é concebida para transformar territórios não turísticos em turísticos, mas sim para viabilizar o desenvolvimento de territórios que já são turísticos. A demarcação aleatória do território descaracteriza totalmente a proposta.

b) A exclusão política

A população local não consegue transformar suas carências em necessidades, ou seja, não traduz em pauta suas reivindicações e muitas vezes em um processo de cooptação traduz as reivindicações alheias. Há dificuldade de constituir instituições de representações e mesmo sendo critério para o desenvolvimento dos programas não há nos municípios do programa conselhos municipais de turismo

Uma participação política ativa pode estar fora do alcance dos indivíduos socialmente excluídos, aos quais podem faltar informações, as oportunidades e os recursos necessários para o envolvimento no processo político. Fazer lobby, participar de comícios e comparecer a reuniões políticas, tudo isso exige um grau de mobilidade, tempo e acesso a informações que podem estar faltando em comunidades excluídas. (Giddens, 2004, p. 265)

A exclusão se traduz na apropriação do território com o significado de abrigo e não de recurso a ser explorado. Observa-se que *“para os atores hegemônicos o território usado é um recurso, garantia de realização de seus interesses particulares, para os atores hegemônicos é um abrigo, no qual buscam formas de adaptação e procuram sobreviver.”* (Santos, 1996)

c) A Governança local

Os prefeitos e secretários de turismo desconhecem as peculiaridades da atividade econômica do turismo, apresentam um despreparo para a gestão pública desconhecendo seu papel de agente transformador. Os gestores públicos revelam desconhecimento e desinteresse

pelas políticas vigentes e relegam ao turismo um papel absolutamente secundário no desenvolvimento local. Tal postura dificulta a execução da política.

d) O papel do Estado

O Estado Neoliberal, com seu discurso de exaltação da importância da cooperação entre os empreendedores e a formação de redes, cada vez mais se exclui em sua participação no desenvolvimento delegando esse papel a sociedade civil.

O Estado parece desmerecer seu papel como gestor no processo de desenvolvimento do turismo e reconhecer esse papel como negativo para o processo de desenvolvimento local. Para Vera Rebollo (1996) o turismo apresenta relações com o território, impactando – o e sendo por este impactado, de múltiplas formas que podem ser caracterizadas como negativas e/ou positivas considerando-se o contexto de elevada competitividade entre destinos turísticos. Em face à importância do território para o turismo, a ordenação e a gestão territorial tornam-se, assim, instrumentos fundamentais para a transformação de vantagens competitivas, baseadas no aproveitamento intensivo dos recursos turísticos, pautadas na flexibilidade da oferta e no uso racional dos recursos.

A população alagoana passa, ainda, por um processo de descrença no próprio Estado e nas instituições que estão constantemente envolvidas em processos de corrupções com a verba pública

### **3) Considerações finais: Concepções do Desenvolvimento Local**

A base da discussão sobre o desenvolvimento local encontra-se na concepção das chamadas “cidades modelos”, espaços construídos para serem vendáveis de diversas formas, dentre elas por meio do turismo, no mercado global. São imagens de marca construídas pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados e agências multilaterais.

A Construção da imagem global da cidade se baseia na necessidade de transmitir a existência de uma atmosfera propícia aos negócios e investimentos e inserir-se assim em um mercado global competitivo.

A impressão é de que a cidade modelo se constrói com a atuação dos políticos e atores locais e simplesmente é difundida, mas há toda uma estratégia de marketing onde a existência do programa político e a venda de sua imagem é mais importante que a real execução da política. Observa-se city marketing é o grande instrumento da política urbana hoje com a transformação do lugar em espetáculo pela mídia.

Essa idéia do consenso cidadão ou, em outras palavras, da sustentabilidade social do projeto, não tem apenas a função de ser um cimento social indispensável na escala local. Passa a ser também, no mercado externo, um elemento de medida da capacidade de atuação e do grau de confiança que merecem as elites locais para viabilizar futuros investimentos, ou seja um elemento mais de atratividade locacional. Nesse sentido, a mídia incide, especialmente, através de notícias de otimismo econômico, de harmonia social, de qualidade ambiental e de cooperação governamental com a iniciativa privada, sugerindo um entorno propício para investimentos. (Sanchez, F, 2001, p.46)

Os atores sociais imbuídos pelo discurso de cooperação, autonomia e participação, central na concepção política dos APLs, são chamados para arquitetar a construção do território turístico e assim para serem os “promotores do desenvolvimento local”, sendo que meio da atuação desses atores, o território se insere no mercado global. Resta indagar quais vantagens teriam com esse desenvolvimento e se teriam reais condições de sobrevivência em um território turístico consolidado, levando em consideração as demandas atuais com relação ao produto, o perfil do consumidor e a concorrência acirrada dos grandes grupos estrangeiros que procuram locais viáveis para se instalarem.

Observa-se, ainda, que a própria cidadania vem sendo considerada um indicador do desenvolvimento local e não um instrumento essencial para a conquista do mesmo, o que se transforma em um paradoxo quando se define autonomia e participação como elementos estruturais na política dos APLs.

Tornar-se cidadão passa a significar a integração individual no mercado como consumidor e produtos. Esse parece ser o princípio subjacente a um enorme número de programas para ajudar as pessoas a adquirir cidadania, isto é, aprender como iniciar microempresas, tornar-se qualificado para os poucos empregos ainda disponíveis, etc. Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel garantidor de direitos o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania. (Dagnino, p.106)

O desenvolvimento local deve ser uma pauta de reivindicação de indivíduos autônomos, com propostas e projetos consolidados, que compartilhem o poder de decisão quanto à

formulação das políticas e que não sejam apenas responsabilizados pela implementação e execução de políticas públicas provendo serviços antes considerados como deveres do Estado.

Enquanto forem consideradas as “receitas prontas” para desenvolver os territórios estaremos apenas reproduzindo as velhas estruturas de dominação sustentadas pela despolitização da sociedade local. A execução dos programas políticos atuais de turismo possibilita travestir com roupagem de “desenvolvimento local sustentável” o velho processo de desenvolvimento excludente e atrelado aos privilégios, bem estar e o enriquecimento de uma minoria. Estaríamos revivendo as velhas estruturas de poder com novos atores?

### Referências Bibliográficas

- BARBOSA, M A. C. e ZAMBONI, R. Formação de um Cluster de Turismo de Natureza Sustentável em Bonito – MS. Brasília: IPEA e CEPAL, 2000.
- CASTELLS, M. Fim de Milênio – A Era da Informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. Políticas de Ciudadania y Sociedade Civil em Tiempos de Globalización. Caracas: Faces, 2004.
- GODELIER, M. L'idéal et le materiel. Paris: Fayard, 1984.
- GIDDENS, A. Pobreza, Previdência Social e Exclusão Social. In: Sociologia, Porto Alegre: Artmed, 2005, p. 254-281
- LIRA, F. J. Formação da Riqueza e da Pobreza de Alagoas, Maceió: Edufal, 2007.
- LUCHIARI, M. T. Urbanização Turística: um novo nexos entre o Lugar e o mundo. In: LIMA, L. C. (org.). Da Cidade ao Campo: A Diversidade do saber-fazer *turístico*. Fortaleza-CE: UECE, 1998, p. 15-29
- OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local? São Paulo: PÓLIS/EAESP/FGV, 2001.
- PETROCHI, M. Programa de Mobilização para o Desenvolvimento dos APLS do Estado de Alagoas. Maceió: SEBRAE-AL, 2005.
- PORTER, M. Estratégia Competitiva, Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- SANCHEZ, F. A Reinvenção das Cidades na Virada do Século: Agentes, estratégias e Escalas de Ação Política In: Revista de Sociologia Política, Curitiba, nº 16, 2001, p.31-49
- SANTOS, M.A. Natureza do Espaço, São Paulo: Hucitec, 1996.
- SCHWARTZMAN, S. As bases autoritárias do Estado Brasileiro. Rio de Janeiro: Campus. 1998.
- SEBRAE – AL. Inventário Piloto de Ofertas e Oportunidades Turísticas de Municípios Alagoanos – Região das Lagoas. Programa SEBRAE de Turismo, Maceió, AL, 2004.
- SEPLAN/ SEBRAE AL. Plano de Ação – APL Turismo Lagoas. Programa de mobilização para o desenvolvimento de Arranjos e Territórios Produtivos Locais do Estado de Alagoas, Maceió – AL, 2004

VERA REBOLLO, J. F *et al.* Análisis territorial del turismo, Barcelona:Ed. Ariel, 1997.