

V ENCONTRO NACIONAL e XI FÓRUM ESTADO, CAPITAL, TRABALHO

As Ciências Humanas e a 'Miséria da Razão'

07 a 09 de agosto de 2019



Universidade Federal de Sergipe
Campus São Cristóvão

Realização:
GPECT
Grupo de Pesquisa em Turismo e Hospitalidade

A NEOLIBERALIZAÇÃO DO TERRITÓRIO SERGIPANO A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

Larissa Prado Rodrigues¹

Universidade Federal de Sergipe – Brasil

larissa4912@hotmail.com

Cristiane Alcântara de Jesus Santos²

Universidade Federal de Sergipe – Brasil

cristie09@uol.com.br

GT 1: Estado, Território e Políticas Públicas

Na era do neoliberalismo e da globalização financeirizada, o turismo é apresentado e apropriado pelos agentes hegemônicos do mercado como meio para o exercício da acumulação do capital a partir dos processos de (re) produção e exacerbação do consumo, de modo a cooperar significativamente para a restauração da vitalidade do capitalismo quando do alcance de índices exitosos de crescimento econômico. Por conseguinte, a atividade e prática turística são vistas por governos, enquanto dominados e subordinados aos anseios do mercado, como um importante vetor de possível desenvolvimento, sendo abarcada, foco e produto das políticas públicas, isto é, digna de significativa atenção por parte do Estado neoliberal. Desta forma, no contexto da década de 1990, período em que o Brasil – assim como os demais países da América Latina – fora laboratório das experiências neoliberais, o Estado brasileiro elaborou e adotou um conjunto de políticas públicas destinadas à expansão da atividade turística sob o território nordestino coadunando com os princípios ideológicos hegemônicos, a fim de supostamente promover melhorias econômicas e sociais mediante a retórica da geração de emprego e renda, enfocando as populações marginalizadas dos processos desenvolvimentistas. Diante do cenário auferido, tem-se por objetivo analisar de que forma as políticas públicas de turismo contribuíram e incidiram sobre a neoliberalização do território sergipano. O estudo está balizado metodologicamente pela pesquisa qualitativa e exploratória, juntamente às técnicas de levantamento e revisão bibliográfica, análise documental e observação indireta. Diante da investigação empreendida, destacamos a atuação

¹ Bacharel em Turismo pela Universidade Federal de Sergipe. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão de Turismo e Hospitalidade - CNPq/UFS.

² Geógrafa. Mestre em Geografia/UFS. Doutora em Geografia, Planificación Territorial y Gestión Ambiental/Universitat de Barcelona. Professora do Curso de Turismo da UFS. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão de Turismo e Hospitalidade – CNPq/UFS.

do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE I) que esteve pautado, fundamentalmente, no objetivo de desenvolver o turismo na região supracitada mediante a implantação de infraestrutura com vistas à atração do capital estrangeiro de empresas multinacionais turísticas que, teoricamente, ao instalarem-se nas localidades dinamizariam a economia local. O caráter claramente neoliberal do delineamento e escopo da política é ratificado pelo fato do programa ser financiado pelo Estado em conjunto com um dos organismos internacionais guardiões e disseminadores do neoliberalismo, o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), no qual os direcionamentos do PRODETUR estiveram subordinados às condições impostas por este para a efetiva liberação dos recursos. Após a execução das medidas propostas, evidenciou-se que, na prática, as políticas do programa agregaram prerrogativas às classes dominantes do grande capital por meio da preparação e produção territorial para que a reprodução pudesse ser viabilizada, em detrimento do discurso de desenvolvimento social que seria supostamente concretizado por vias da consolidação da prática e atividade turística.

PALAVRAS-CHAVE: Neoliberalismo; Turismo; Políticas Públicas; Sergipe.

1. Introdução

O turismo apossado pelos processos de neoliberalização reflete e reproduz as tendências do emergido cenário político-econômico balizada pela economia globalizada, informatizada e em rede pautada nas flexibilizações e desregulamentações trazidas e propostas pelo ajuste estrutural neoliberal. No Brasil, o direcionamento ideológico neoliberal emerge com significativa força e truculência na década de 1990, seguindo as tendências que se faziam presentes em grande parte do território latino-americano.

Neste sentido, o turismo começa a ser vislumbrando pelo novo Estado brasileiro – parceiro e indutor do mercado – a ponto de tornar-se matéria de elaboração de amplas políticas públicas, quando despertada a importância deste enquanto setor promovedor da reprodução e circulação de capital com significativa participação nos índices econômicos a nível mundial. Por conseguinte, a atividade e prática turística passam a ser vistas por governos, como um importante vetor de possível desenvolvimento, sendo abarcada, foco e produto das políticas públicas, isto é, digna de significativa atenção por parte do Estado neoliberal que objetiva, em verdade, alcançar níveis satisfatórios de crescimento econômico.

Diante do contexto supracitado, o presente estudo tem por objetivo analisar de que forma as políticas públicas de turismo, com ênfase para o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), contribuíram e incidiram sobre a neoliberalização do território sergipano, isto é, evidenciando o caráter neoliberal das proposituras destas políticas que engendraram um conjunto tipológico de formas-conteúdo sob o espaço. Para

tanto, metodologicamente o estudo apoiou-se na pesquisa qualitativa e exploratória, juntamente às técnicas de levantamento e revisão bibliográfica, análise documental e observação indireta.

2. A Neoliberalização e a Globalização do capital no limiar do século

O princípio do processo de hegemonização do neoliberalismo no âmbito do *establishment*, basilar para a continuidade e concretização máxima da globalização do capital, esteve na eminência de diversificadas e recorrentes crises iniciadas de forma pragmática a partir de meados do século XX, sobretudo do modelo político-econômico social-democrata de macroeconomia *keynesiana*. Ademais, a dissolução do Muro de Berlim, que marcou a desagregação do Bloco Soviético e do sistema socialista russo, juntamente à conjuntura anteposta, fomentaram a iniciação de intensos processos de desestatização, desregulação, flexibilização e privatização. Tais fatores culminaram num ideal cenário, dado a hegemonia do capitalismo ao findar da Guerra Fria, para a ampla abertura dos mercados e para liberdade dos fluxos de capital, das forças produtivas, de mercadorias e serviços a nível mundial, fornecendo domínio e universalidade ao modo de produção e organização sócioespacial de cunho capitalista neoliberal.

Para tanto, a globalização e o neoliberalismo entram em confluência direta no âmbito do final do século XX, de modo que a interação e atuação de ambos engendram e corporificam peculiaridades de uma complexa fase e era do capitalismo. Neste contexto, a globalização econômica é caracterizada, conforme aponta Ianni (1999), por variados e encadeados processos que são a estrutura da atual tipologia de reprodução do capital. A partir da diluição e superação de barreiras impostas por condições geográficas, o capital experimenta um período de intensa acumulação, concentração e centralização mediante o desenvolvimento ampliado das forças produtivas e, principalmente, considerando a “modernização” das relações de produção entre capital e trabalho; a nova divisão internacional do trabalho e da produção; e a constituição de um mercado mundial.

Sob a égide da mesma lógica, de forma auxiliar, o neoliberalismo assentou-se, enquanto arcabouço ideológico central da política e economia desta fase específica do capitalismo, na qualidade de doutrina teórico-filosófica basilar para o processo de globalização do capital, configurando-a com características peculiares. Logo, os postulados ideológicos neoliberais e os decorrentes processos de neoliberalização foram condições e

meios fundamentais para a ocorrência da transfusão de uma conjuntura de cunho intervencionista para a do livre mercado através da globalização do capital. Desta forma, o neoliberalismo traz em seu âmago o objetivo de apresentar propostas condutivas que consolidem uma “nova” economia, com vistas a reestruturar o ciclo da reprodução e acumulação do capital. Para tanto, o neoliberalismo apoia-se e propõe ações políticas pautadas sob os fundamentos da racionalidade liberal clássica, no qual o papel do Estado no contexto de ruptura com o modelo de bem estar social intervencionista é modificado e subornado ao apanágio neoliberal, bem como tão logo se revela imprescindível para a sustentação da reprodução da lógica instituída.

Segundo a propositura neoliberal, no âmbito da mundialização e globalização do capital, o Estado deve de modo similar ao Estado Liberal do capitalismo industrial, “[...] favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercado de livre funcionamento e do livre comércio. [...] O Estado tem portanto de usar seu monopólio dos meios de violência para preservar a todo custo essas liberdades” (HARVEY, 2011, p. 75). Esta intervenção é, ainda, de modo subliminar, uma ferramenta e “[...] instrumento nas mãos de uma classe capitalista desejosa de restaurar uma relação de força favorável vis-à-vis aos trabalhadores e, desse modo, aumentar sua parte na distribuição de renda” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 22).

Para atender a estes desígnios, o neoliberalismo, por meio dos processos de neoliberalização, impõe os meios, ferramentas e ações específicas da práxis do Estado Neoliberal em atendimento ao apanágio e verdadeiros objetivos políticos da doutrina, tal qual resgatar a concentração de poder e capital para uma ínfima elite, ou seja, para poucos em detrimento de muitos (HARVEY, 2011). Neste sentido, ao se concretizar enquanto sistema de ordem global, o capitalismo recria e revoluciona outras formas de organização social, inserindo, através das suas instituições, os valores, padrões, e características intrínsecas à sua lógica, de modo que aos poucos “[...] os princípios de mercado, produtividade, lucratividade e consumismo passam a influenciar as mentes e os corações de indivíduos” (IANNI, 1999, p. 184), fornecendo impulso para a perpetuação e funcionamento pleno, mas jamais não contraditória e propensa a crises, da economia global neoliberal.

3. Turismo, Neoliberalismo e Globalização

Na era do capitalismo neoliberal global, diversas atividades e práticas econômicas, que são recrutadas pelo neoliberalismo dado os seus objetivos de retomada do crescimento, dão sustentação à lógica do capital em suas metamorfoses, auges e declínios mediante a perpetuação da reprodução que propicia a acumulação do capital e a manutenção das condições que viabilizam a vitalidade e hegemonia do sistema instituído que se assenta, sobremaneira, na desigualdade, exploração e na expropriação.

Neste contexto, o turismo é apropriado enquanto umas destas atividades econômicas estratégicas para a reprodução e difusão dos valores globais neoliberais emergidos e estabelecidos, como a busca pela máxima lucratividade mediante o avanço da informatização, intensificação da competitividade, da livre iniciativa e do individualismo. Estes aspectos, que são integralmente oriundos dos princípios do supremo livre mercado, passam de modo extremado a ser a tônica de desenrolar da atividade com vistas ao objetivo mor da concentração de poder e acumulação de capital para poucos – condição básica e central da existência do capitalismo, de modo que as atividades econômicas a ele subjacentes são automaticamente abarcadas por essa concepção.

Logo, o turismo é imbuído pela tônica (neo) liberal do capitalismo ao ter redirecionado o foco da atividade aos objetivos maiores contidos pragmaticamente na doutrina. Deste modo, pautando-se no entendimento de que a atividade turística é uma importante auxiliadora para a sustentação e ratificação das perspectivas do capital, tridimensionalmente e multilateralmente incorporam-se na mesma as premissas concernentes ao paradigma econômico hegemônico, fazendo com que se designem articulações constantes e intensas entre sistemas de objetos e ações visando obter a máxima produtividade através do turismo e, conseqüentemente, benesses lucrativas sob os preceitos do livre mercado, direcionando-o aos interesses classistas da acumulação e do crescimento econômico (CRUZ, 2006).

4. O Estado Neoliberal e o Turismo: Políticas públicas para o capital

Concretamente, a perspectiva de reprodução de ideologias dominantes a partir da atividade turística ratifica-se com a recorrência de políticas meramente economicistas desenvolvidas não somente no período concernente ao neoliberalismo, mas também no âmbito de outras doutrinas que conceberam distintas formas de vitalidade ao capitalismo. Desta forma, este clarividente reducionismo – apresentado ainda que em maior ou menor grau – demonstra que o turismo está submerso nos paradigmas da sociedade capitalista desde o

século XIX até o atual, XXI, no qual a globalização supõe a intensificação desse condicionamento ao modelo mercadológico sob a égide do neoliberalismo alicerçado pela atuação estatal e dos agentes do mercado.

Neste contexto, o ideário neoliberal pautado na liberalização econômica e financiamento externo circundaram e influíram significativamente nas políticas públicas de turismo causando impactos de ordens múltiplas, no qual, sob essa perspectiva, se destaca o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) tendo em vista que o período inicial em que o programa esteve predominantemente em vigor remonta ao auge do neoliberalismo no Brasil, marcado pela adoção aos postulados (im) postos a partir do governo de Fernando Collor (1990-1992).

O PRODETUR pautou-se fundamentalmente no objetivo de desenvolver o turismo na região nordeste mediante a implantação de infraestrutura visando a atração do capital externo de empresas multinacionais turísticas que, teoricamente, ao instalarem-se na região gerariam emprego e renda para as comunidades circunvizinhas; possibilitariam a entrada de divisas; melhorariam a qualidade de vida das populações locais; alavancariam a valorização do patrimônio cultural e natural; para, por fim, prover o almejado desenvolvimento sustentável através do turismo enquanto atividade econômica principal (BARBOSA; CORIOLANO, 2016).

No entanto, na prática, as políticas do programa agregaram (mais) prerrogativas às classes dominantes por meio da preparação do terreno para que a reprodução da mais-valia pudesse ser viabilizada, do que necessariamente prover o prometido desenvolvimento social por vias da realização e consolidação da atividade turística, haja vista que os avanços em termos de diminuição da pobreza, miséria, em suma, disparidades socioeconômicas aliadas ao crescimento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) não foram os esperados e vislumbrados nos documentos propositivos, exceto o crescimento do fluxo turístico, superado.

Ademais, enquanto política pública financiada por um dos organismos internacionais guardiões do neoliberalismo, o BID, o PRODETUR esteve subordinado e subjugado às arbitrariedades condutivas do banco que recorrentemente impôs condições para a efetiva liberação dos recursos, direcionando, indiretamente, o conteúdo e enfoque a ser dado na normatização e execução da política nacional e estaduais de turismo. Portanto, o PRODETUR instaurou-se sob a influência da ideologia globalizada do capital, aspirando aos preceitos do

neoliberalismo, sobretudo advindos do BID que imprimiu na atividade os postulados do recém-emergido Consenso de Washington.

5. O Turismo do/no Estado de Sergipe: Neoliberalização via PRODETUR

A história do turismo de Sergipe revela que as instâncias de governança destinadas à atividade turística passaram por instabilidades entre ativações e desativações tanto no que tange às secretarias alocadas em nível estadual, como a SETUR, quanto no que se refere à Empresa Sergipana de Turismo (EMSETUR). Este fator tem incidido de forma prejudicial para a atividade turística local, haja vista a descontinuidade de ações políticas engendradas, bem como pela ausência de regulação que pode acarretar na apropriação da atividade turística para o atendimento de interesses unicamente privativos, convertendo-a para fins perversos em detrimento do bem público. A perspectiva de desregulamentação estatal já fortemente tendenciosa, dado o cenário de hegemonia neoliberal do século XXI, é agravada no âmbito do Estado de Sergipe tanto pela instabilidade das instâncias de governança, quanto pela ausência de agentes capacitados nos principais postos destinados ao turismo na gestão pública ocupado, majoritariamente, por políticos locais em decorrência da visibilidade e agregação de *status quo* (SANTOS, 2017).

Assim, mediante a carência de eficientes processos de coordenação, planejamento e gestão causada pelo conjunto de problemáticas supracitadas quanto ao setor público que tem sua intervenção comprometida, sobretudo, em relação à adequada regulamentação e controle dos direcionamentos da atividade, abre-se margem para que as conduções políticas sejam influenciadas e manipuladas pelos interesses do livre mercado turístico, instaurado no setor e, majoritariamente, concentrado na capital Aracaju. Como um dos impactos negativos desta conjuntura instituída, tem-se uma excessiva e descoordenada aglutinação de investimentos, conseqüentemente e igualmente de oferta e demanda, e uma configuração de atividade turística demasiadamente centralizada na cidade supracitada e nas decisões pautadas pelos agentes que nela estão. Neste sentido, Santos e Pinto (2010, p. 252) analisam que “[...] ainda hoje as decisões [e ações] políticas consideram basicamente as exigências do ‘mercado do turismo’, considerando-se tenuamente as necessidades das comunidades impactadas pelos investimentos ou expansão das atividades turísticas”.

Logo, neste cenário há demasiadas semelhanças com os efeitos alcançados pelo típico turismo neoliberal globalizado do século XXI que, longe de atrelar benefícios à comunidade

local prioritariamente, vislumbra prerrogativas ao crescimento dos lucros do mercado turístico, mantendo apenas no plano do discurso o utópico desenvolvimento sustentável. Com isso, evidentemente sem uma adequada intervenção estatal continuada, planejada e coordenada, que transcenda as barreiras das premissas do apanágio neoliberal contemporâneo quanto ao Estado mínimo no controle das atividades econômicas a serviço apenas da indução, não há de concretizar-se, ainda que montantes de recursos sejam angariados, a necessária diversificação da oferta e demais ajustes imprescindíveis para que o estado de Sergipe se torne um destino turístico consolidado no mercado turístico. Bem como e, sobretudo, logre êxito quanto à redução da pobreza e diminuição de desigualdades para que, por fim, esteja mais próximo de propiciar desenvolvimento – ainda que para tanto, sob a perspectiva de entendimento aqui inculcada, se faça necessária a superação do paradigma neoliberal global também no cenário nacional.

No entanto, esta não foi a tônica prática inculcada na gestão pública do estado de Sergipe quando das primeiras intervenções balizada pelas políticas públicas de turismo na transformação e modificação espacial para o desenvolvimento turístico, sobretudo no âmbito do PRODETUR/NE que teve início no auge da era neoliberal no Brasil, em 1994. O PRODETUR/NE é um programa que surgiu voltado para o provimento de infraestrutura básica e turística, a fim de incentivar novos investimentos privados, sobretudo de capital estrangeiro, mediante a modernização e urbanização do território majoritariamente litorâneo. O mesmo esteve dividido em duas fases distintas, o PRODETUR/NE I e o PRODETUR/NE II.

Além das políticas serem executadas balizadas por planos e programas elaborados mediante os anseios privativos, os recursos são angariados junto a instituições internacionais multilaterais neoliberais, respectivamente, o BID e o Banco Mundial, e destinados ao provimento de infraestrutura com vistas a atração do capital internacional. O financiamento estrangeiro repercute de diversas formas na atividade turística ao, principalmente, influir significativamente no direcionamento e condução do turismo brasileiro em formato neoimperialista ao imbuir de ideologia e conduta neoliberal as políticas públicas.

Estes investimentos foram destinados, majoritariamente, para a construção de estradas, saneamento básico e aeroportos, evidenciando que a atuação do PRODETUR/NE esteve pautada na urbanização e reestruturação turística do litoral nordestino, posto que o programa voltou-se para os bairros localizados próximos à costa, sobretudo, nas capitais, área de grande

interesse para os especuladores privados ligados ao mercado turístico, revelando, portanto, o seu caráter neoliberal. Em termos de expansão do turismo de Sergipe, o PRODETUR fora importante haja vista os resultados obtidos quando, simultaneamente, por outro lado “[...] esses investimentos e o próprio desenvolvimento da atividade turística não trouxeram resultados significativos em relação à melhoria das condições de vida das comunidades locais” (SANTOS; PINTO, 2010, p. 257), de modo que os benefícios, portanto, restringiram-se unicamente ao mercado turístico.

Desta forma, evidencia-se que o PRODETUR durante sua atuação no Nordeste balizada pelos preceitos neoliberais, engendrou efeitos semelhantes quando intentava, sob o discurso ilusório, promover a atividade turística na região, a fim de dirimir disparidades socioeconômicas. Logo, nota-se que a região nordeste fora apropriada por um projeto neoliberal global que visava privilegiar o capital, sobretudo internacional, conferindo às grandes corporações do mercado turístico global um largo terreno já preparado para atendimento dos seus interesses de reprodução e acumulação do capital.

Por conseguinte, o tipo de turismo que fora instaurado no Estado de Sergipe, voltado essencialmente para a esfera mercadológica balizada pela essência neoliberal do PRODETUR, não logrou o almejado desenvolvimento sustentável, nem tampouco se tornou capaz de superar e/ou sucumbir às desigualdades existentes a partir da geração de emprego e renda conforme prometera os discursos políticos nacionais e estaduais, considerando-se que a atividade não se interiorizou para as áreas de mais intensa pobreza e precarização socioeconômica existentes na localidade visando supera-las. Diante disso, após a execução das medidas propostas, evidenciou-se que, na prática, as políticas do programa agregaram prerrogativas às classes dominantes do grande capital por meio da preparação e produção territorial para que a reprodução pudesse ser viabilizada, em detrimento do discurso de desenvolvimento social que seria supostamente concretizado por vias da consolidação da prática e atividade turística.

Considerações Finais

Haja vista o exposto, averigua-se que o turismo, que tem alto potencial para atenuar disparidades socioeconômicas e, embora seja altamente explorado discursivamente enquanto tal, contrariamente não segue a via capaz de propiciar tamanho feito. A atividade não enviesa pelo desenvolvimento *lato senso* visto que é usurpada pelas forças do capital e travestida em

perversidade quando dominada por ações políticas que visam ao atendimento de interesses puramente classistas e de reprodução da lógica hegemônica. Assim, alocado longe de combater injustiças sociais, mas sim, mais próximo de criá-las e acentuá-las sem aliviar a pobreza considerando que gera e captam recursos que são mal distribuídos, indevidamente e desigualmente aplicados (impossibilitando o desenvolvimento pleno da própria atividade), o turismo subjacente ao capitalismo segue a lógica dominante reprodutora de desigualdades, exploração, expropriação de direitos fundamentais que não permitem o alcance do desenvolvimento tanto pela atividade turística, quanto por qualquer outra via que não alternativa e transposta à lógica do capital.

Neste sentido, imbuído pela essência, valores estruturantes ideológicos e de práxis da lógica do capital, principalmente quando financiado por agências e organismos multilaterais que impõem receituários a serem seguidos por governos e mercados nacionais, como é o caso brasileiro, longe e para além de perspectivas e abordagens utilitaristas, tecnicistas, positivistas, acríticas e domesticadas, o turismo deve ser compreendido enquanto não somente atividade econômica com maior ou menor participação no PIB com a geração de divisas, e gerador de emprego e renda. Mas sim, como atividade que se transforma a partir das diversas metamorfoses espaciais, econômicas, sociais e culturais oriundas e promovidas pelas ideologias direcionadoras e condicionantes do capitalismo, expressas, sobremaneira, através do Estado que intervém mediante políticas públicas, vide o caso do PRODETUR/NE em Sergipe, conforme demonstrado ao longo deste estudo.

Referências

BARBOSA, Luciana Maciel; CORIOLANO, Luzia Neide. Políticas Territoriais de Turismo no Nordeste: O PRODETUR como estratégia socioeconômica. **Revista Geosaberes**, v. 6, n. 3, 2016. p. 255-277.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Planejamento Governamental do Turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: **Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais**. São Paulo, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo: Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016

HARVEY, David. **Neoliberalismo: História e Implicações**. São Paulo: Loyola, 2011.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

SANTOS, Cristiane Alcântara de Jesus. **El turismo como factor de desarrollo: el caso de Sergipe – Brasil**. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2017. (Tese de Doutorado).

SANTOS, Mary Nadja Lima; PINTO, Josefa Eliane Santana de Siqueira. Políticas territoriais do turismo: investimentos no pólo costa dos coqueirais em Sergipe. *In*: VILAR, José Wellington Carvalho; ARAÚJO, Hélio Mário (orgs.). **Território, Meio Ambiente e Turismo no Litoral Sergipano**. São Cristóvão: Editora UFS, 2010. p. 251-272.