Para Onde!?
Revista Eletrônica
Programa de Pós-Graduação em Geografia - UFRGS

ISSN 1982-0003
DOI: https://doi.org/10.22456/1982-0003.122196

NEOLIBERALISMO MUNDIALIZADO NO TURISMO DA REGIÃO NORDESTE DO BRASIL: ESTADO DE SERGIPE EM ANÁLISE

Neoliberalism globalization in tourism in the northeast region of Brazil: state of Sergipe in analysis

Neoliberalismo global en el turismo de la región nordeste de Brasil: Estado de Sergipe em análisis

Larissa Prado Rodrigues*
Cristiane Alcântara de Jesus Santos**

* Universidade de São Paulo – larissa4912@hotmail.com
** Universidade Federal de Sergipe – cristie09@uol.com.br

Versão online publicada em 23/03/2022 (http://seer.ufrgs.br/paraonde).

Como citar esse artigo: RODRIGUES, L. P.; SANTOS, C. A. J. Neoliberalismo mundializado no turismo da Região Nordeste do Brasil: estado de Sergipe em análise. **Para Onde!? Edição Especial - Geografia(s) do Turismo,** v. 16, n. 02, p. 136-160, 2022.

Resumo:

No Brasil, o turismo passou a ser considerado estratégia de desenvolvimento socioeconômico para a região nordeste frente aos altos índices de pobreza, ocasionados em virtude do desenvolvimento regional desigual engendrado ao longo de décadas por políticas desenvolvimentistas. Sob essa perspectiva, os discursos das políticas públicas que promoveram o turismo brasileiro na região anteposta, reforçavam-no como importante ferramenta para a geração de emprego, renda, divisas e desenvolvimento local. A partir dos anos 1990, o turismo passa ser balizado por políticas públicas financiadoras neoliberais que visavam dotar o espaço no nordeste brasileiro de infraestrutura para a atração de investimentos privados estrangeiros. Como resultado, impactos de ordem social e ambiental foram causados para a região, em que os maiores beneficiados por estas intervenções espaciais foram os grupos empresariais que encontraram terreno para ampliar e expandir a reprodução, evasão e acumulação do capital, em detrimento das populações locais. Diante desta complexa conjuntura, a presente pesquisa tem por objetivo captar a influência da ideologia neoliberal mundializada na elaboração de documentos condutivos e normativos para a atividade turística de Sergipe, buscando evidenciar a forma que os paradigmas hegemônicos condutores das ações políticas governamentais têm seus princípios reproduzidos no conteúdo das políticas públicas de turismo na esfera estadual. Metodologicamente, este estudo parte da pesquisa qualitativa e exploratória, juntamente às técnicas de levantamento e revisão bibliográfica e análise documental. Evidenciamos a incapacidade que o turismo, de cunho neoliberal, tem de propiciar o desenvolvimento sustentável, endógeno e local, de dirimir desigualdades regionais e de propiciar melhor qualidade de vida e/ou bem-estar aos residentes.

Palavras-chave: Turismo. Neoliberalismo. Políticas Públicas. Nordeste. Sergipe.

Abstract:

In Brazil, tourism came to be considered a socio-economic development strategy for the northeast region in view of the high levels of poverty caused by the unequal regional

development engendered over decades by developmental policies. From this perspective, the speeches of public policies that promoted Brazilian tourism in the region reinforced it as an important tool for the generation of employment, income, foreign exchange and local development. From the 1990s onwards, tourism began to be guided by neoliberal financing public policies aimed at providing the space in the Brazilian northeast with infrastructure to attract foreign private investment. As a result, social and environmental impacts were caused to the region, in which the greatest beneficiaries of these spatial interventions were the business groups that found ground to expand the reproduction, evasion and accumulation of capital, to the detriment of local populations. Given this complex situation, this research aims at capturing the influence of globalized neoliberal ideology in the preparation of conductive and normative documents for the tourist activity in Sergipe, seeking to highlight the way in what the hegemonic paradigms that lead government policy actions have their principles reproduced in the content of public tourism policies. Methodologically, this study is based on qualitative and exploratory research, together with survey and bibliographic review techniques and document analysis. We highlight the incapacity that neoliberal tourism has to provide sustainable, endogenous and local development, solve regional inequalities and provide better quality of life and/or well-being to the local people.

Keywords: Tourism. Neoliberalism. Public policy. North East. Sergipe.

Resúmen:

En Brasil, el turismo pasó a ser considerado una estrategia de desarrollo socioeconómico de la región Nordeste frente a los altos índices de pobreza, causados por el desarrollo regional desigual generado durante décadas por las políticas desarrollistas. Desde esta perspectiva, los discursos de políticas públicas que promovieron el turismo brasileño en la región precedente lo reforzaron como una importante herramienta generadora de empleo, ingresos, divisas y desarrollo local. A partir de la década de 1990, el turismo pasó a estar guiado por políticas públicas neoliberales de financiación que tenían como objetivo dotar al espacio del nordeste brasileño de infraestructura para atraer inversiones privadas extranjeras. Como resultado, se generaron impactos sociales y ambientales en la región, en la que los mayores beneficiarios de estas intervenciones espaciales fueron los grupos empresariales que encontraron terreno para expandirse y expandir la reproducción, evasión y acumulación de capital, en perjuicio de las poblaciones locales. Frente a esta compleja situación, la presente investigación tiene como objetivo captar la influencia de la ideología neoliberal globalizada en la elaboración de documentos conductivos y normativos para la actividad turística en Sergipe, buscando resaltar la forma en que los paradigmas hegemónicos que orientan las acciones políticas gubernamentales tienen su principios reproducidos en el contenido de las políticas públicas de turismo. Metodológicamente, este estudio se basa en una investigación cualitativa y exploratoria, junto con las técnicas de encuesta y revisión de literatura y análisis de documentos. Resaltamos la incapacidad que tiene el turismo neoliberal para promover el desarrollo sostenible, endógeno y local, para resolver las desigualdades regionales y para brindar una mejor calidad de vida y bienestar a los locales.

Palabras Clave: Turismo: Neoliberalismo; Políticas públicas; Nordeste; Sergipe.

1 Introdução

Ao longo da era desenvolvimentista brasileira (1930-1980), o governo federal engendrou processos de desenvolvimento regional desigual ao privilegiar determinadas regiões para a aplicação de investimentos em infraestrutura, enquanto outras e suas respectivas populações eram negligenciadas em suas demandas. Desta forma, instaurou-se um cenário de centralização econômica e política, produzindo assimetrias e, por

conseguinte, profundos problemas sociais que gerou impactos, sobretudo, no âmbito socioeconômico.

Na tentativa de minimizar esse problemático cenário existente, principalmente na região nordeste, o turismo fora vislumbrado enquanto panaceia para redução dos desequilíbrios regionais, sendo impulsionado na tentativa de promover o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico da área anteposta (CRUZ, 2002; SANTOS, 2017). A atividade turística, ao ganhar protagonismo no cenário político-econômico, uma vez que, naquele momento, era entendida enquanto "indústria sem chaminés" supostamente capaz de lograr crescimento econômico no território em que era desenvolvida, passa a ser balizada por organismos criados no âmbito público exclusivamente destinados para dotar o setor de aparatos normativos e executivos, a exemplo da então Empresa Brasileira de Turismo (Embratur), que se destacava em escala nacional – e que hoje é agência responsável por promover o turismo brasileiro no exterior.

Neste contexto, o Estado de Sergipe, localizado na região nordeste brasileira, segue as tendências hegemônicas advindas do governo federal e, conjuntamente aos demais Estados nordestinos, inicia, o processo de institucionalização do setor com a criação da Empresa Sergipana de Turismo (EMSETUR), conforme veremos posteriormente. A Emsetur, que tinha por objetivo conceber e gerir políticas públicas para o turismo no Estado de Sergipe, induziu a atividade turística por meio de projetos ao destinar investimentos para a instalação e/ou reparação de meios de hospedagem, sobretudo, na capital Aracaju (SANTOS, 2017).

Após a crise do Estado desenvolvimentista e a emergência e instauração da era neoliberal no Brasil, oriunda das tendências existentes no contexto latino-americano e, primordialmente, mundial, novos rumos são logrados à condução da política pública nacional e estadual, cenário no qual o turismo esteve inserido e fora significativamente impactado e influído pela ideologia ascendida, tornada dominante.

Diante disso, este artigo pretende apresentar o contexto e como se dera a ascensão do turismo na região do nordeste brasileiro para, posteriormente, adentrar, especificamente, no Estado de Sergipe, compreendendo a institucionalização do turismo na localidade por parte do governo estadual e as políticas públicas que foram destinadas à instauração da atividade no território. Neste sentido, apontam-se as primeiras tendências neoliberais reproduzidas, sobretudo, no Programa de Desenvolvimento do Turismo em Sergipe (PRODETUR-SE) e no Programa de Regionalização do Turismo em Sergipe (PRT-SE), ou seja, as principais políticas públicas instauradas no âmbito estadual oriundas da conjuntura nacional com vistas ao desenvolvimento da atividade turística, que, entendemos, manifesta a tentativa, a partir do Estado, de abrir novas vias para a reprodução do capital, sobretudo, internacional.

Ademais, também destacamos os dois macroplanos estratégicos elaborados com vistas à construção de diretrizes que norteassem o turismo sergipano. Dessa forma, temos por objetivo central captar a influência da

ideologia neoliberal mundializada na elaboração de documentos condutivos e normativos para a atividade turística de Sergipe, buscando evidenciar a forma que os paradigmas hegemônicos norteadores das ações políticas governamentais se fazem presentes e têm seus princípios reproduzidos no conteúdo das políticas públicas de turismo no âmbito desta unidade da federação.

Quanto aos procedimentos metodológicos, este estudo parte da pesquisa qualitativa e exploratória, juntamente às técnicas de levantamento e revisão bibliográfica; e análise documental. A pesquisa exploratória foi realizada a partir de fontes secundárias oriundas de documentos do governo federal brasileiro e do governo do Estado de Sergipe na forma dos planos estratégicos, elaborados para balizar a atividade turística nas respectivas escalas; bem como a partir de bibliografias que versaram sobre o tema para auxiliar na reflexão proposta.

2 O desembarque do turismo na região nordeste do Brasil

No período desenvolvimentista, o Estado brasileiro capitaneou extensas e recorrentes ações para o desenvolvimento da indústria nacional sob a tendência da substituição de importações e da defesa do nacionalismo mediante um cenário geopolítico fragilizado em decorrência das guerras sucedidas no decorrer do século XX. No entanto, embora as ações e políticas elaboradas e difundidas tenham sido convertidas em resultados sobremaneira positivos em termos de elevação do Produto Interno Bruto (PIB) e, portanto, de crescimento econômico; por outro lado, tamanho desenvolvimento mediante os projetos e recursos destinados foi significativamente concentrado na região sudeste do Brasil. Assim, engendrou-se um cenário de forte desigualdade regional, de modo que as regiões norte e nordeste foram as mais prejudicadas pela exclusão arbitrária do Estado quando do planejamento de políticas com vistas a um desenvolvimento tido como nacional, ou seja, que deveria vislumbrar grande parte das áreas e regiões contidas no território brasileiro.

Neste sentido, longe de um legítimo desenvolvimento nacional, observa-se que, ao longo das cinco décadas do período 1930-1980 da era desenvolvimentista, instaurou-se um formato de desenvolvimento regional que aguçou ainda mais as desigualdades e disparidades frente à concentração de infraestrutura e equipamentos públicos – fortemente impulsionados neste período –, levando à igual aglutinação das atividades econômicas industriais e comerciais e, em efeito cascata, à centralização e acumulação da renda e capital em determinadas porções territoriais. Desta forma, a partir de um cenário de tensão social e hierarquização espacial emergido, demandou-se que novos direcionamentos fossem dados para o desenvolvimento nacional, vislumbrando a descentralização de investimentos e das atividades produtivas mediante a criação e expansão de projetos para zonas costeiras, dando atenção especial para as chamadas “zonas de tensão” de pobreza extremada e absoluta, todavia sem perder de vista os interesses da reprodução ampliada do capital.

No âmbito deste novo direcionamento político, a região nordeste fora contemplada. A prerrogativa foi justificada, segundo os discursos institucionais, pelo grave quadro socioeconômico de deficiência de equipamentos urbanos e pelo problema da seca que impactavam sobre o baixo desenvolvimento humano de acordo com a mensuração do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); e se refletiam nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) quanto ao alto índice de analfabetismo e mortalidade infantil (SANTOS, 2017). Neste contexto, a atividade turística fora entendida e pressuposta, juntamente à exploração petrolífera, como vias alternativas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico da referida região e, por conseguinte, para a superação da extrema pobreza e miséria, aproveitando-se do potencial turístico expresso nas paisagens naturais do espaço litorâneo.

Deste modo, o turismo deveria cumprir um importante papel de correção e equilíbrio de disparidades, uma vez que lhe foi conferida a concepção de atividade econômica com suposta capacidade de promover o desenvolvimento e, portanto, capaz de atenuar as desigualdades regionais que foram engendradas durante os governos desenvolvimentistas por políticas industriais (DANTAS, 2005). Neste sentido, o turismo fora incluído na agenda de planejamento e gestão do Estado, de modo que a região nordestina, a incluir o Estado de Sergipe, a partir da década de 1960, começa a receber grandes investimentos para a impulsão, indução e fomento ao desenvolvimento da atividade turística no território a partir da intervenção governamental no mercado de crédito, criando linhas específicas para os investimentos no setor de turismo (SANTOS, 2017).

Somado ao entendimento no âmbito público quanto à alternativa que o turismo poderia representar de desenvolvimento econômico o fato de que os governos militares estiveram empenhados na descentralização e desconcentração de investimentos, logo, a atividade turística logrou êxito no que tange à angariação de recursos com vistas a se tornar, futuramente, em uma ferramenta geradora de emprego e renda para as populações locais. É sob essa perspectiva e conjuntura que o turismo adquire a nomenclatura de “indústria sem chaminés”, posto que além de ser vislumbrado o seu potencial econômico enquanto alternativa para a busca pelo desenvolvimento por entidades como o Banco do Nordeste (BNB) e a Superintência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e o próprio governo federal, também (e em razão disso) passara a receber investimentos e incentivos diretos igualmente àqueles concedidos à atividade industrial ao ser entendido como um modelo para a nova versão da industrialização brasileira (RODRIGUES, 1999; CRUZ, 2002).

No entanto, em contrapartida, o turismo não consegue desenvolver-se de uma forma ampla e adequada, uma vez que – além da ausência, neste período, de políticas públicas sistemáticas, planejadas, coordenadas e conectadas balizadas por planos e programas – os investimentos estiveram majoritariamente concentrados em apenas um dos diversos setores da cadeia produtiva do turismo necessários para o efetivo funcionamento da atividade no território: a hotelaria.

Posteriormente a este primeiro impulso e fomento para que o turismo se desenvolvesse no território nordestino enquanto atividade econômica capaz de alavancar a precária conjuntura econômica e social, na década de 1990 tem-se a ratificação desta perspectiva de entendimento do setor como capaz não somente de propiciar o crescimento econômico, mas também, mediante um quadro de crise econômica e política mundial, de resgatar os índices econômicos positivos perdidos, quando

> [...] o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) realizou estudos para identificar e analisar as atividades econômicas que o Nordeste possuía vantagens comparativas frente às outras regiões brasileiras. Este estudo apontou quatro potencialidades: os setores da agricultura, a produção têxtil, a mineração de pedras ornamentais e o turismo. Desta maneira, o turismo passou a ser considerado como uma alternativa para recuperar a economia brasileira e promover o desenvolvimento econômico e social da região Nordeste (SANTOS, 2017, p. 118, tradução nossa).

Neste contexto, se gestam mudanças significativas no espectro político e econômico, tanto em nível internacional, quanto e, consequentemente, em nível nacional brasileiro, pela transmutação do modelo neoliberal em paradigma hegemônico oriundo dos movimentos da financeirização e mundialização do capital (CHESNAIS, 2001). No interior da lógica emergida, o turismo tem seu potencial ratificado e o setor ganha destaque, considerando que o mesmo é apresentado pelos agentes hegemônicos do mercado como um atraente setor da economia (terciário) para o exercício da circulação e acumulação do capital a partir dos processos de (re) produção e exacerbação do consumo de serviços, de modo a cooperar significativamente para a restauração da vitalidade do capitalismo por meio da contribuição ao crescimento econômico. Assim sendo, o capital se volta, estrategicamente, para a venda de porções do espaço através do turismo, impulsionando o setor imobiliário.

Desta forma, a concessão de uma nova rodada de investimentos e fomentos para o turismo na região nordeste, no qual o Estado de Sergipe fora novamente incluído, é pauta da agenda de atuação do governo, porém, de uma forma mais ampla e sofisticada, posto que além das políticas serem executadas balizadas por planos e programas elaborados, os recursos são angariados junto a instituições internacionais multilaterais neoliberais, tais como o Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD). Estes investimentos foram destinados ao provimento de infraestrutura com vistas a atração do capital internacional. O financiamento estrangeiro repercute de diversas formas na atividade turística brasileira, principalmente por influir significativamente no direcionamento e condução da atividade ao imbuir as políticas públicas locais de ideologia e conduta neoliberal advindas da escala mundo, evidenciando o caráter neocolonial destas instituições.

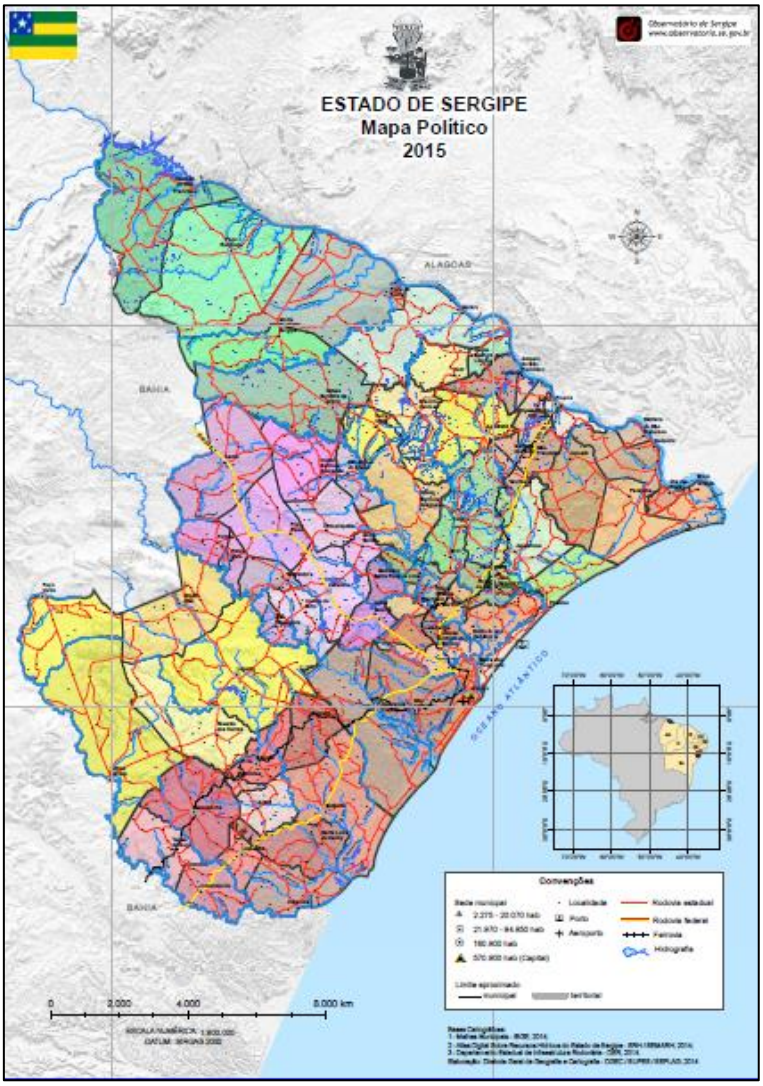
Neste sentido, é que propomos analisar as políticas públicas do Estado

de Sergipe no que tange à influência dos princípios do neoliberalismo mundializado sob as referidas políticas. Para tanto, primeiramente cabe uma análise do desenvolvimento da atividade turística no que tange aos aspectos institucionais e em termos de políticas públicas criadas e promulgadas na localidade anteposta, o que se dará a seguir.

3 Turismo do/no Estado de Sergipe: aparato institucional e políticas públicas

O Estado de Sergipe está localizado na região nordeste do Brasil, limitando-se ao sul com o Estado da Bahia, e ao norte com o Estado de Alagoas (Figura 1).

Figura 1 – Sergipe: localização geográfica



Fonte: Observatório de Sergipe (2019).

Ambos os Estados (Bahia e Alagoas) são importantes destinos consolidados e receptores de demanda turística no contexto nacional e regional. Este fator, em termos técnicos, agrega potencialidade quanto ao desenvolvimento da atividade turística em Sergipe pela via da proposição futura de integração entre os destinos supracitados visando um beneficiamento duplo e mútuo quanto à atração de mais fluxo turístico e no que tange à diversificação da oferta a partir da elaboração de roteiros e rotas turísticas indexadas para todos os agentes envolvidos.

A potencialidade turística expressa na possibilidade de integração junto a outras destinações turísticas consolidadas circunvizinhas é ratificada considerando-se que o Estado de Sergipe é valorado, sob a perspectiva atrativa para o turismo, pelas características paisagísticas naturais e os aspectos culturais que o compõem. Estes elementos foram e são, por conseguinte, gradativamente apropriados pela atividade turística no âmbito do planejamento e formatação de produtos turísticos, muito embora a oferta turística sergipana apresente há muito a problemática da cristalização e engessamento dos elementos ofertados pelo mercado turístico local, sobretudo em se tratando da capital, e destino indutor, Aracaju (SERGIPE, 2013a).

O Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Costa dos Coqueirais (2013) – elaborado mediante as exigências do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para liberação de recursos no âmbito do Prodetur (Programa de Desenvolvimento do Turismo) enquanto ferramenta para gestão e coordenação de ações políticas –, ao avaliar introdutoriamente o Estado de Sergipe sob o viés da potencialidade de desenvolvimento do turismo, destaca que a localidade "[...] proporciona, em sua extensão territorial, áreas de patrimônio natural como cerrado, caatinga, mata atlântica, praias, restingas e mangues, em associação a unidades de conservação, folclore, culinária, artesanato e patrimônio histórico cultural" (SERGIPE, 2013a, p. 9). Elementos estes que foram sendo incorporados à oferta turística ao longo dos anos mediante a execução de políticas públicas de turismo, apesar das grandes debilidades, em termos técnicos, de aproveitamento da ampla potencialidade que poderia expandir significativamente a mesma e agregar vantagens comparativas e competitivas ao mercado turístico sergipano a partir da perspectiva de diversificação do produto turístico, considerando a conjuntura neoliberal que institui e estimula a perversa competitividade na esfera turística entre destinos, cidades e lugares.

3.1 A institucionalização do turismo em Sergipe

É sob a égide da potencialidade turística tanto do Estado de Sergipe, quanto da região nordeste como um todo, considerando sobremaneira os estados que cobrem e circundam o litoral brasileiro – elemento valorado pelo mercado turístico nacional e internacional –, que o governo federal, no contexto da era desenvolvimentista, vislumbra a expansão do turismo para a região como panaceia para os diversos problemas socioeconômicos nela

existentes, engendrados graças ao desenvolvimento regional demasiadamente desigual, conforme discutido anteriormente.

Deste modo, no âmago do processo de modernização nacional da década de 1960 e 1970, balizado mormente pelo objetivo de facilitação e expansão do capital no território nacional, importantes organismos para a condução pública do turismo são criados, significando a gestação de novos rumos e direcionamentos para a política de turismo brasileira. Neste contexto, se destacam a fundação da Embratur, do Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e do Sistema Nacional de Turismo que, juntos, concatenados à definição e orientação da política nacional de turismo baseada em diretrizes, promoveram significativos avanços na decolagem do turismo em território nacional (CAVALCANTI; HORA, 2002; HENZ et. al., 2010).

Diante da tendência nacional da criação de políticas de incentivo para o desenvolvimento do turismo doméstico, que culminou em processos de institucionalização mediante a criação de organismos criados exclusivamente para conduzir os direcionamentos do setor no território nacional, os Estados seguiram a mesma inclinação ao criarem seus próprios órgãos públicos destinados ao desenvolvimento da atividade turística em suas localidades. Ao analisar-se o quadro síntese apresentado por Panosso Netto e Trigo (2009) quanto aos órgãos estaduais de turismo existentes na região nordeste com as respectivas datas de criação, objetivos, missão e o endereço eletrônico, torna-se evidente a predominância de surgimento de aparatos institucionais ao longo da década de 1960 e 1970 como ocorrera, por exemplo, nos estados de Pernambuco (década de 1960), Bahia (1968), Piauí (1971) e Paraíba (1975).

Adentrando especificamente no caso de Sergipe, no ano de 1971, o governo estadual funda a Emsetur, com o objetivo principal de incrementar e impulsionar o desenvolvimento da tida “indústria do turismo” no estado através da concepção e gestão de políticas públicas para o fomento da atividade, balizada e concatenada à política nacional de turismo (SANTOS; PINTO, 2010; SANTOS, 2014). No entanto, os diversos problemas quanto à ausência de adequados processos de planejamento e gestão do turismo na escala nacional, traduzidos em políticas pontuais (como, por exemplo, os investimentos destinados unicamente aos meios de hospedagem), assistemáticas, desconexas, descoordenadas e desintegradas, consequentemente invadiram a esfera estadual da Emsetur enquanto subjacente às tendências advindas do plano federal. Deste modo, a atividade turística levara décadas para atingir um nível considerável de maturação na região nordestina, haja vista a debilidade de condução política nacional e estadual fornecida ao setor que não apresentava estratégias claras, adequadas e suficientes para tanto.

Ratificando a tendência nacional de indução por parte do Estado desenvolvimentista, a Emsetur elaborou projetos de fomento destinados à instauração e restauração de meios de hospedagem, oferecendo canais de

financiamento para a iniciativa privada e também se pautou na promoção turística do Estado enquanto destino (SANTOS; PINTO, 2010). Deste modo, a empresa começou a reproduzir a problemática nacional de enfoque de investimentos apenas em um setor isolado da cadeia produtiva do turismo, negligenciando estratificações importantes para o efetivo desenvolvimento da atividade turística no território.

Somada a esta conjuntura prejudicial para o desenvolvimento do turismo brasileiro, ao longo dos anos o aparato institucional de Sergipe voltado para a atividade turística fora marcado por intensa instabilidade. Mediante a exposição realizada por Santos (2014; 2017) acerca da institucionalização do turismo de Sergipe, averigua-se a recorrência da tendência de divisão de pasta entre distintas atividades econômicas no interior das secretarias estaduais, de modo a sobrecarregar as mesmas em termos de funções designadas.

Desta forma, evidencia-se que ao longo dos anos, desde a criação da Emsetur “[...] todas as ações e estratégias desenhadas para a atividade turística em Sergipe têm sido realizadas de maneira descontínua e sem integração, posto que foram marcadas por muitas mudanças na perspectiva política do Estado” (SANTOS, 2017, p. 146, tradução nossa), influenciado pelo cenário nacional, principalmente, do período desenvolvimentista, dado que este momento foi marcado pelo evidente amadorismo quanto à condução política do turismo expresso na ausência do estabelecimento de um direcionamento unificado frente às iniciativas pontuais engendradas. Para Silva (2012), este fator demonstra a problemática de não priorização do turismo para o governo do Estado, resultando no recorrente obstáculo da descontinuidade das ações políticas balizadas por programas e projetos que são instituídos para o desenvolvimento turístico na/da região.

Além disso, é importante frisar a prejudicialidade da ausência do Estado no âmbito do direcionamento da organização do turismo no território, uma vez que a desregulação representa um risco para os interesses públicos, sobretudo, no que tange às comunidades locais, posto que o mercado e os interesses privados tendem a prevalecer e tornarem-se hegemônicos, contrariando, muitas vezes, a própria legislação em prol dos seus lucros e anseios de reprodução e acumulação do capital, transpondo a qualquer barreira que impeça a concretização destes últimos. Assim sendo, torna-se imprescindível ao Estado transcender a indução e fomento em termos de investimentos, de modo que se fazem necessários o controle, a regulamentação e o gerenciamento quanto aos direcionamentos a serem tomados no âmbito da atividade turística, a fim de equilibrar os diversos interesses incutidos com seu desenvolvimento, principalmente econômico.

Com a criação do Ministério do Turismo (MTur), em 2003, que simbolizou a valorização e priorização na agenda governamental quanto ao setor turístico, houve um significativo impulso para a estruturação de órgãos de governança mediante a premissa da gestão descentralizada e compartilhada, refletindo no âmbito estadual. Deste modo, no Estado de

Sergipe tem-se a instauração de uma secretaria voltada exclusivamente para a atividade turística, a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), o que para Santos (2017, p. 146, tradução nossa) significou "[...] um avanço para a política de turismo de Sergipe, pois pela primeira vez um governo intenciona inserir para a discussão, o planejamento e a condução das políticas públicas de turismo de Sergipe". A esta secretaria fora vinculada a Emsetur, de modo que as atribuições voltadas para o planejamento e gestão do turismo estiveram compartilhadas entre ambas, ligadas ao desenvolvimento turístico, ampliação e melhoria dos espaços turísticos, capacitação de trabalhadores, fomento e incentivo à atividade turística, articulação entre setores e entidades, promoção turística, entre outras (op. cit.).

Após este passo para o desenvolvimento do turismo em Sergipe, novamente as instâncias de governança destinadas à atividade passaram por instabilidade entre ativações e desativações tanto da SETUR, quanto da Emsetur (SANTOS, 2017; SILVA, 2019). Este fator é prejudicial para a atividade turística, haja vista a descontinuidade de ações políticas, 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 – uma forte tendência frente ao 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 ocupados, majoritariamente, por políticos locais (cargos comissionados) em decorrência da visibilidade e agregação de *status quo* propiciados (SANTOS, 2017).

Neste sentido, há debilidades nos 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 balizada e para além dos planos e programas, haja vista também a ausência de mais documentos técnicos e diretrizes concatenados e alinhados à política nacional. Assim sendo, mediante a ausência de normativas que norteiem as ações políticas, o turismo fica a mercê da condução balizada pelo "acaso" em decorrência da negligência (propositalʔ); e/ou por um Estado representado inadequadamente que age precipitadamente e desconectado com as propositivas advindas das políticas estaduais e nacionais por meio dos planos formulados.

Frente a este contexto, 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 na referida cidade, consequentemente e igualmente de composição da oferta e demanda, e uma configuração de atividade turística demasiadamente

centralizada na capital e nas decisões pautadas pelos agentes que nela estão atuando.

3.2 As políticas públicas de turismo em/para Sergipe

No contexto de inserção do turismo em Sergipe, a partir de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da atividade, nos quais destacamos o Programa de Desenvolvimento do Turismo em Sergipe (PRODETUR-SE) e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT-SE), dois polos turísticos foram considerados prioritários – Polo Velho Chico (composto por municípios ribeirinhos, ao norte do Estado) e Polo Costa dos Coqueirais (composto por municípios localizados mais próximos à costa litorânea, incluindo a capital Aracaju) – a fim de atender às exigências de implantação dos programas.

No caso do Polo Velho Chico, a estratégia adotada visava desenvolver a atividade turística enquanto alternativa na região significativamente fragilizada em termos socioeconômicos – segundo os principais índices do IBGE. No entanto, torna-se importante ressaltar que não houve êxito nos objetivos estabelecidos a partir do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Velho Chico. Isso se justifica pela ausência de instâncias de governança públicas capazes de controlar e gerir a atividade, ficando a mercê dos direcionamentos balizados pelo jogo do mercado turístico, sobretudo, de Aracaju, que direciona e concentra o fluxo turístico em apenas um município do polo, Canindé do São Francisco, onde está localizado um dos principais atrativos do estado, os Cânions do Rio São Francisco. Assim sendo, tal estratégia não logrou o desenvolvimento esperado à região, uma vez que não foram implantadas ações que visassem a descentralização e a espacialização ampla da atividade turística, conforme previsto no plano (SANTOS, 2017).

Diante do cenário anteposto, 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. Nesse contexto, os processos de consulta e participação popular nos processos decisórios são praticamente inexistentes ou, quando previstos formalmente, não garantem o efetivo controle social.

Logo, neste cenário há demasiadas semelhanças com os efeitos alcançados pelo típico turismo neoliberal globalizado e mundializado do século XXI, que, longe de atrelar benefícios à comunidade local prioritariamente, vislumbra prerrogativas ao crescimento dos lucros do mercado turístico concentrado sob o domínio centralizado de grupos empresariais locais, nacionais e internacionais, mantendo apenas no plano do discurso o utópico desenvolvimento sustentável. Este formato

demonstra a tendência à visão puramente economicista da atividade que tende a ser dificilmente superada frente à hegemonia neoliberal que incute a lógica do livre mercado, tanto no âmbito privado quanto público – em nível estatal –, sob o discurso e retórica hegemônica do setor enquanto gerador de emprego e renda, participação no PIB, redução da pobreza, entre outros.

Com isso, 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 em termos de investimentos, pode-se afirmar que o turismo em/de Sergipe não há de propiciar desenvolvimento local, nem tampouco consolidar-se, ainda que montantes de recursos sejam angariados. De fato, torna-se importante diversificar a oferta, descentralizar e desconcentrar o poder do mercado e realizar demais ajustes imprescindíveis para que o Estado de Sergipe se torne um destino consolidado no mercado turístico, bem como e, sobretudo, logre êxito quanto à contribuição para redução da pobreza e diminuição de desigualdades. A partir disso estará mais próximo de propiciar o "desenvolvimento" apontado nos objetivos das políticas públicas – ainda que para tanto, sob a perspectiva de entendimento aqui incutida, se faça necessária a *superação* do paradigma neoliberal global também no cenário nacional e mundial.

No entanto, analistas divergem sobre essa perspectiva quanto à intervenção do Estado na atividade turística de Sergipe para o alcance dos objetivos supracitados. Na visão de Silva (2016, p. 124, grifos nossos), considerando-se as debilidades presentes na gestão pública estadual voltada para o setor turístico, faz-se necessária a organização da

> [...] representatividade e participação dos agentes de produção do turismo nas governanças instituídas para o turismo em nível, regional ou estadual, [pois desta forma] será possível outro caminho de planejamento e monitoramento executivo que permitirá o desenvolvimento com a exclusão ou omissão de agentes críticos, **sem o controle central do Estado que historicamente está fadado ao insucesso e com a participação efetiva de uma representação que reflita a interação entre o Estado, grandes corporações nacionais e internacionais e agentes locais**, é o que se espera de modo desejado de decisão para organização espacial do turismo.

O autor defende a desconcentração do formato historicamente adotado que, segundo ele, mantêm concentrado a tomada de decisão no poder público, ratificando a condição paternalista (SILVA, 2016). Para tanto, vislumbra a Câmara do Turismo, coordenada pela Federação do Comércio, Serviços e Turismo (Fecomércio), criada em 2014 e voltada para a classe empresarial do *trade* turístico local, enquanto forma de governança, que, mediante a inclusão do Estado, poderia configurar uma alternativa para a flexibilidade de inclusão e expansão da representatividade, a fim de atender

a dinâmica da cadeia de produção do turismo e a partir desta, obter a contribuição necessária quanto às decisões de intervenção espacial para o uso e desenvolvimento da atividade turística (op. cit.).

Desta forma, o papel do Estado neste rol certamente estará fadado à indução, posta a defesa de descentralização e flexibilização que, no âmago destas, está incutida a pretensão de dispensar o controle e regulamentação já previamente falhos e aprofundados pelos discursos neoliberais que defendem a ineficiência da máquina burocrática estatal.

No entanto, além da perceptiva quanto à insustentabilidade do livre mercado que é comprovadamente ineficiente na sua suposta racionalidade (HARVEY, 2011), Silva (2012), – apesar de defender a Câmara Empresarial como salvação em termos de planejamento e gestão do turismo para Sergipe, como demonstrado anteriormente – por outro lado, aponta as fragilidades do setor privado que demonstram que a Câmara teria grandes chances de não lograr êxito nas suas proposições, posto que este último "[...] representado pelo *trade* turístico, demonstra[va] boa representatividade em termos quantitativos [nas reuniões de conselho], mas, uma forte carência qualitativa nas discussões de suas entidades, na defesa do interesse coletivo e na contribuição com o desenvolvimento do setor" (SILVA, 2012, p. 49). O autor também ressalta que há uma posição pouco propositiva pelos associados, mobilização individual das classes e, portanto, defesas pouco coletivas. Logo, incapazes de gerar ações de interesse coletivo que pudesse interferir na política pública de turismo (op. cit.).

Diante disso, o setor não demonstra preparação para protagonizar e capitanear um processo de tamanha magnitude como o de planejar e gerir a atividade turística em seu caráter multifacetado que está muito além da perspectiva econômica – ainda que subsidiada pelo Estado – muito embora com riscos da gestão pública em abster-se, e não exercer considerável participação, o que certamente condenaria a iniciativa ao fracasso.

Em direção contrária, Santos (2017, p. 148, tradução nossa) aponta que "deve ser considerada a grande importância da intervenção pública dos diferentes níveis de administração, uma vez que o setor público exerce um papel fundamental, ou seja, é um agente chave, no processo de planejamento e gestão da atividade turística", "[…] desde a formulação de normativas e instrumentos que apresentam como objetivo racionalizar o uso do espaço pelo turismo ou para o turismo, até no ajuste e adequação dos produtos" (Op. cit., p. 154, tradução nossa). Corroborando-se com esta última perspectiva dado aos argumentos apresentados anteriormente quanto às possíveis falhas que poderiam ocorrer quando da gestão turística protagonizada pelo mercado, portanto, primordialmente, é preciso, ao invés de eliminar e/ou substituir o papel do Estado, reestruturar e reorganizar as instâncias de gestão pública e a forma de condução do turismo intensificando a premissa da regulação e resgatando a de controle, diminuindo a função unicamente indutiva (captador de recursos e/ou fonte de investimentos).

Pautando-se nesta postura, torna-se possível, posteriormente, pleitear-se recursos, a fim de induzir o setor em um formato que corresponda e esteja concatenada junto às proposições nacionais e legais em termos de interiorização da atividade de forma consensual entre os membros da localidade, inclusão socioeconômica e promoção não somente do crescimento econômico, mas sim, vislumbrando aproximação junto às premissas do desenvolvimento de forma democrática e participativa. Isto é, incluindo e fornecendo, sobretudo, à comunidade local junto ao Estado (e não ao mercado) o devido protagonismo quanto às decisões de intervenção territorial no âmbito das instâncias de governança.

No entanto, esta não foi a tônica da prática da gestão pública do Estado de Sergipe quanto às intervenções advindas das políticas públicas de turismo na transformação e produção espacial para o desenvolvimento turístico, sobretudo no âmbito do Prodetur/NE que teve início no auge da inserção neoliberal no Brasil, em 1994, pois, segundo Santos e Pinto (2010, p. 262),

> Mesmo com a preocupação de incluir os atores sociais no processo de discussão (membros consultivos) na experiência de Sergipe, a participação da sociedade civil na área de turismo é representada pelas instituições como: Universidade/Instituto de Tecnologia, empresários do setor e setor público, sem efetivamente envolver os agentes locais. Os gestores municipais (prefeitos e/ou secretários) até têm assento também no referido Conselho, entretanto em número reduzido que não contempla de forma ampla os interesses da comunidade local.

O Prodetur/NE é um programa voltado para o provimento de infraestrutura básica e turística. Tem por objetivo incentivar novos investimentos privados, sobretudo de capital estrangeiro, mediante a modernização e urbanização do território majoritariamente litorâneo (CRUZ, 2002). Este programa esteve dividido em duas fases distintas, o Prodetur/NE I e o Prodetur/NE II.

Diante do montante de recursos dispostos na primeira edição do programa em US$ 670 milhões de dólares, o BID financiou US$ 400 milhões e os Estados nordestinos assumiram a soma de US$ 270 milhões, dos quais US$ 55,6 milhões de dólares oneravam o setor público e, consequentemente, a sociedade civil, para o pagamento de juros e comissão de crédito (SANTOS; PINTO, 2010). Sem qualquer contribuição do setor privado, ainda que este tenha sido o principal beneficiado da transação, mediante as ações que foram impressas em termos de infraestrutura no território que dinamizaram as suas atividades econômicas, o Estado assumiu o papel tipicamente (neo)liberal enquanto provedor do aparato necessário para o funcionamento do livre mercado, subsidiando as demandas destes quanto à reprodução do capital, corroborando com a proposição de Smith (1988[1776]) no que concerne à realização, pelo Estado, de obras públicas de magnitude irrealizáveis pelos agentes privados.

Estes investimentos foram destinados, majoritariamente, para a construção de estradas, provimento de instalações de saneamento básico e construção ou ampliação de aeroportos (SANTOS, 2014). As ações engendradas por este programa, evidenciam que a atuação do Prodetur/NE I esteve pautada na urbanização e reestruturação turística do litoral nordestino, posto que o programa voltou-se para as cidades e bairros localizados próximos às áreas litorâneas, sobretudo, nas capitais, localidades de grande interesse para os especuladores privados ligados ao mercado turístico e imobiliário, revelando, portanto, o seu caráter neoliberal.

Desta forma, no nordeste brasileiro, o Prodetur significou o início, em 1994, do desenvolvimento de alternativas para o incremento da atividade turística local por parte dos Estados alocados na região. Em Sergipe, o Prodetur/NE I fora transmutado, em termos de nomenclatura, para Prodetur/NE I – SE e mediante montante de recursos aproximados em US$ 67 milhões, contemplou, nesta primeira fase, nove municípios localizados, majoritariamente, na área litorânea que foram priorizados mediante a criação do Polo de Desenvolvimento Turístico Costa dos Coqueirais (1994-2008), primeira exigência do BID para a liberação dos recursos angariados (SANTOS, 2017). Desta forma, neste período, os investimentos em infraestrutura se expandiram em Sergipe com capital inicial oriundo do Estado, governo federal e de agências multilaterais financeiras, o BID, seguindo aos parâmetros e normas definidas pela Sudene, Embratur, BNB e pelo próprio BID (órgão internacional financiador) (SANTOS; PINTO, 2010).

De acordo com Santos (2009), as intervenções espaciais engendradas a partir do Prodetur/NE I no Estado de Sergipe, entre os anos de 1996 e 2004, que estiveram focalizadas em obras de infraestrutura básica e turística, resultaram em um crescimento e incremento significativo de turistas em mais de 50% entre os anos de 1995 e 2000 e 30% no período entre 2000 e 2005. Além disso, enquanto resultado imediato das ações políticas do Prodetur evidenciou-se o crescimento e expansão do setor hoteleiro com a chegada de hotéis de rede internacional, de modo que se ratifica, novamente, o caráter neoliberal da mundialização do capital no programa quando se observa que “[...] muitas das ações foram pensadas para atender aos interesses da prática turística e subsidiar investimentos do capital privado, a exemplo dos resorts e hotéis de redes internacionais que se interiorizaram nos estados nordestinos” (SANTOS, 2017, p. 172, tradução nossa), inserindo o território do litoral nordestino no perverso mercado turístico internacional e, portanto, engendrando globalismos localizados a partir da reprodução de padrões urbanísticos hegemônicos distintos daqueles da localidade e, simultaneamente, tornando localismos globalizados.

Neste sentido, observa-se que em termos de expansão do turismo, o Prodetur fora importante, hajam vistos 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, direcionaram-se ao mercado turístico nacional e internacional. Ademais, embora o Prodetur possa ser considerado como a primeira política que tinha o intuito de interiorizar o turismo e desfocar as ações destinadas somente à capital Aracaju, por outro lado, o programa na prática se voltou para o litoral e, principalmente para a capital. Logo, no âmbito do Estado de Sergipe as ações não lograram êxito quanto à efetiva interiorização da atividade turística e a diversificação da oferta a partir de outros segmentos.

Esta foi uma realidade conferida também ao litoral do Rio Grande do Norte nos estudos desenvolvidos por Taveira e Fonseca (2009, p. 11) que relatam a existência de um cenário

> [...] preocupante e desalentador em relação à inserção das comunidades na atividade turística, ratificando que o modelo de desenvolvimento do turismo potiguar é, sobretudo, excludente; diferindo, desse modo, dos discursos e documentos oficiais dos governos quando afirmam que o turismo é a atividade econômica que mais gera emprego e renda no Rio Grande do Norte.

Desta forma, evidencia-se que o Prodetur durante sua atuação no Nordeste balizada pelos preceitos neoliberais, ocasinou 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 internacional um largo terreno já preparado para atendimento dos seus interesses de reprodução e acumulação do capital em novos territórios urbanos.

Após este primeiro momento de instauração do Prodetur no âmbito do Estado de Sergipe, novas ações são implementadas com vistas a corrigir erros da fase pioneira do programa e avançar no fortalecimento e impulsão da atividade turística na região nordestina. Neste contexto, ganha destaque e prioridade a instalação de um modelo de gestão da política pública descentralizada a partir da criação de instâncias de governança do tipo flexível, coordenada e que permitisse integração da cooperação na tomada de decisão, enquanto premissa fundamental e condição para a aplicação e almejo dos recursos junto ao BID quando da segunda edição do programa (SANTOS, 2009).

Deste modo, evidencia-se que o BID, enquanto um dos guardiões do neoliberalismo na escala mundo, aloca sobre a condução da política pública local de turismo os postulados neoliberais pautados, sobretudo, na descentralização e flexibilização, principais pontos de defesa do paradigma frente ao antigo formato de Estado controlador de formato keynesiano. No entanto, apesar de nos discursos incutidos pretenderem a participação de

diversos agentes envolvidos (in) diretamente com a atividade turística, por outro lado, na prática, o que se evidencia é que

> [...] a participação das comunidades no processo de desenvolvimento é pífia, exceto quando se trata da sociedade do turismo, representada nos conselhos de desenvolvimento. Esta representação está engessada nas determinações do BID para o repasse de recursos, e isso não representa os anseios reais nem resolve os indicadores sociais e econômicos da população atingida por esses investimentos (SANTOS; PINTO, 2010, p. 267).

Seguindo a tendência instituída, tem-se, em Sergipe, no ano de 2001, a instalação do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Coqueirais, "[...] uma governança cujo funcionamento tinha em caixa uma perspectiva de intervenção da ordem de US$ 60 milhões" (SILVA, 2016, p. 120). O conselho era para ser norteado, teoricamente, pelo PDITS (2001-2003), elaborado e apropriado enquanto ferramenta de planejamento, principalmente no que tange à diretriz da participação democrática no processo decisório. Entretanto, conforme destacado anteriormente por Santos e Pinto (2010), essa premissa fica restrita apenas para atendimento das formalidades do BID, cenários montados que não correspondem à realidade e nem tampouco apresentam efetividade prática (RAMOS, 2010).

Entretanto, não se pode perder de vista o fato de que o Prodetur instaurou-se sob a influência da ideologia mundializada do capital, em que mais do que propiciar e financiar "melhorias" para os países em condição de subdesenvolvimento e tidos como emergentes, intervindo diretamente nos territórios soberanos com o aval da fragilidade destes em diversos sentidos, as agências multilaterais, como o BID, pretendem, como pano de fundo latente dos discursos e consequência das ações e investimentos realizados, exercer poder de influência e estrategicamente contribuir de modo condicionado para a manutenção da ordem capitalista financeira neoliberal global por meio da criação e desenvolvimento de mercados – no caso aqui estudado, o turístico – que dinamizem o capitalismo para fortalecê-lo de forma desdemocratizada. Longe, portanto, de suplantar cenários de desigualdade em prol do desenvolvimento baseado na equidade e na democracia, fator previsto e expresso nos discursos de ambos os PDITS.

A primeira versão do PDITS (2001-2003) do Polo Costa dos Coqueirais, fundamentado nas premissas do Prodetur/NE II, tinha por objetivo promover o crescimento do turismo através do desenvolvimento sociocultural, econômico, ambiental e político-institucional e integração dos segmentos turísticos pelo viés da estruturação e planejamento turístico integrado do polo, baseando-se na retórica do desenvolvimento sustentável da atividade turística visando, por conseguinte, melhorar a qualidade de vida da população local.

No entanto, tratando-se do Prodetur/NE II, observa-se que as ações

estavam voltadas para o beneficiamento do mercado turístico, ou seja, direcionando o conteúdo da política pública e da ação política para o êxito da reprodução do capital no âmbito do turismo enquanto atividade econômica e, portanto, ratificando a sua característica neoliberal, sem perspectiva de correção quando da primeira fase que não logrou êxito nesses termos de provisão de ação políticas para além de prerrogativas às iniciativas privadas.

Embora o Estado tenha atendido às imposições realizadas pelo BID, o plano não teve aceitação e o contrato no âmbito de execução do Prodetur II, em 2002, não foi aprovado, de forma que Sergipe não conseguiu obter recursos neste período, previstos em US$ 63 milhões de dólares.

Posteriormente a este fato, o PDITS passou por uma revisão e lançou uma nova versão, em 2005. No entanto, sem sucesso quanto à formalização junto ao Ministério do Turismo e ao BID (SANTOS, 2009; SANTOS, 2017). Diante disso, é somente em 2013 que o PDITS consegue uma nova aprovação, sendo convertido em uma ferramenta basilar para o desenvolvimento turístico do Polo Costa dos Coqueirais, apropriado até os dias atuais, juntamente ao PDITS do Polo Velho Chico (SERGIPE, 2013b).

Ademais, o Prodetur/NE II tinha como objetivo principal consolidar os destinos turísticos vislumbrados na primeira fase, considerando o desenvolvimento de estratégias que minimizassem os efeitos negativos evidenciados como resultado do Prodetur/NE I, com vistas também a distribuir os benefícios e custos obtidos com a atividade turística de forma equitativa, sobretudo entre os demais municípios contidos no interior dos polos prioritários – o que nunca se concretizara na região nordeste considerando-se o apanágio neoliberal global hegemônico em seus postulados e contradições. Para esta edição do programa, pleiteou-se e angariou-se US$ 400 milhões de dólares, nos quais o BID contribuíra com US$ 240 milhões de dólares, enquanto os Estados nacional e estaduais forneceram a contrapartida de US$ 160 milhões (SANTOS; PINTO, 2010; SANTOS, 2017).

Sem êxito quanto à obtenção de fatias deste recurso ocorrido sob diversas hipóteses justificativas, Sergipe só seria novamente contemplado no ano de 2008 através de convênios firmados entre o governo do Estado e o Ministério do Turismo, logrando recursos na quantia de R$ 23,3 milhões de reais (SANTOS, 2017). Além disso, em 2013, quando da aprovação do novo PDTIS Polo Costa dos Coqueirais e Polo Velho Chico, o governo do Estado assinou contrato com vistas a mais uma edição de execução do Prodetur, agora nacional, com recursos aproximados no montante de US$ 100 milhões de dólares a serem distribuídos entre os dois polos (SILVA, 2016).

Os investimentos desta edição do Prodetur Nacional estiveram voltados, principalmente, para obras de infraestrutura e serviços básicos, estratégia do produto turístico e estratégia de comercialização (SANTOS, 2014). Designaram-se recursos para implantação de rodovias, sinalização, reforma de terminal turístico, elaboração de plano de marketing para o

Estado de Sergipe, entre outros.

Apesar da pretensão há muito existente no âmago do Prodetur quanto à descentralização de investimentos, "[...] no contexto do estado de Sergipe, as ações desenvolvidas são pontuais e desarticuladas, o que desenha um cenário que não prevê a mudança da descentralização da atividade" (SANTOS, 2017, p. 181, tradução nossa). Deste modo, ratifica-se a hegemonia de Aracaju quanto à recepção de recursos, posto que a mesma angariou 40% do total do montante, sendo, portanto, a principal beneficiária de mais uma edição do Prodetur, sem lograr êxito, novamente, à proposição de desenvolvimento do turismo de forma descentralizada mediante melhor e mais racional espacialização do capital obtido junto ao BID, apesar da existência de um mais um polo prioritário, o Polo Velho Chico, e o aumento dos municípios contidos no próprio Polo Costa dos Coqueirais, nos quais vários permaneceram desassistidos.

Conforme demonstrado anteriormente, o Prodetur é um programa que visa, através de intervenções espaciais, promover o desenvolvimento turístico em localidades com potencial para tanto. No entanto, mediante a sua execução, diversas falhas e problemas se tornaram evidentes no âmbito de Sergipe, posto que só contemplou com recursos alguns dos municípios do Estado e não concretizou muitas de suas pautas previstas no que concerne, portanto, à descentralização, participação das populações locais, diversificação da oferta, etc., concentrando investimentos no litoral – demonstrando a priorização do segmento de sol e praia, ou seja, pautando-se em um modelo exógeno e globalizado de turismo.

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. Tampouco se tornou capaz de superar e/ou sucumbir as desigualdades existentes a partir da geração de emprego e renda, considerando-se que a atividade não se interiorizou para as áreas de mais intensa pobreza e precarização socioeconômica existentes na localidade visando superá-las, conforme o objetivo inicial de expansão da atividade turística para a região nordeste presente nos discursos políticos nacionais e estaduais.

3.2.1 O Plano Estratégico do Turismo de Sergipe (2002) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Turismo de Sergipe (2009-2014)

O Plano Estratégico do Turismo de Sergipe (PETS) implementado no ano de 2002, enquanto proposta macro visando à escala estadual, diferencia-se dos PDITS, uma vez que este último é formatado apenas para um polo turístico específico, ou seja, uma região turística e, portanto, pecam quanto à visualização, planejamento e gestão em formato de totalidade. Deste modo, tecnicamente, parte-se do princípio de que uma

região turística não pode ser planejada de forma desconexa à outra sob a pena de concentração e desenvolvimento desigual, momento no qual um plano desta magnitude, como o PETS, torna-se basilar para direcionar de forma exitosa propostas como a do Prodetur quanto à regionalização, justificado pela abrangência e correlações engendradas nas análises pautadas pelo primeiro.

Ao analisar-se o conteúdo do plano, torna-se evidente a busca por suprir positivamente algumas demandas anteriormente não atendidas quando da execução de outras políticas, como o Prodetur. Neste sentido, se destaca a tentativa de aperfeiçoar os processos de planejamento e gestão no setor público mediante melhoria das instâncias de governança e mais criação de documentos técnicos para balizar as ações políticas quanto ao desenvolvimento da atividade turística no estado.

Se as premissas do PETS tivessem sido adotadas e seguidas fielmente pelas instâncias de governança voltadas para o turismo de Sergipe, o que não acontecera, as proposições contidas poderiam lograr êxito ao crescimento econômico da atividade turística no território sergipano, sobretudo, em se tratando do mercado turístico em termos de diversificação, ampliação, integração e consolidação da oferta mediante integração regional, atração de investimentos e aumento da atração da demanda turística por meio de ações promocionais de marketing.

Em contrapartida, mediante a reprodução de postulados claramente típicos de um turismo de paradigma e formato neoliberal global, balizado por premissas como a competitividade, atração de investimentos externos sob o discurso da geração de emprego e renda, atração de turistas estrangeiros para a geração de divisas, ou seja, hegemonizando a perspectiva econômica balizada pela reprodução e acumulação do capital tanto contida no âmbito Prodetur, quanto na política nacional, o plano distancia a possibilidade da atividade turística de propiciar e lograr o real desenvolvimento humano, endógeno, local e, quiçá, sustentável. Diante disso, ver-se-á adiante como se dera a segunda versão deste plano, ou seja, se contêm novas e/ou ratificação de velhas proposições no cerne do seu conteúdo.

Muito embora o primeiro plano estratégico, o PETS, estivesse previsto para 15 anos, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Turismo de Sergipe, marcando a segunda versão de planos com esta magnitude e escala de atuação, foi lançado em 2009 com previsão para ser renovado em 2014, quando determinada a sua validade. No entanto, até hoje não fora criado o terceiro plano estratégico para o turismo de Sergipe, permanecendo o Estado sem uma conduta direcionadora no que concerne à atividade turística que fosse balizada em documentos técnicos, para além do PDITS.

Este plano estratégico foi elaborado com o apoio do MTur, capitaneado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico, da Ciência e Tecnologia e do Turismo (SEDETEC) e a Emsetur. Enquanto tentativa de fundar uma política de turismo balizadora para o estado de Sergipe, o plano

foi baseado no Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010. Quando da criação do mesmo, o cenário nacional estava sinalizado, portanto, pela era neodesenvolvimentista, ratificadora dos preceitos neoliberais nas políticas econômicas, porém mesclado com uma perspectiva de inclusão e minimização da pobreza mediante políticas sociais, o que fora reproduzido no PNT que apresentava por slogan “uma viagem de inclusão”.

O referido plano é significativamente menos abrangente que o primeiro, elaborado no ano de 2002. A partir de uma análise generalista, averiguaram-se demasiadas semelhanças entre os objetivos, metas e diretrizes de ambos, mas também dissonâncias. Todavia, é importante ressaltar que no plano elaborado em 2009, não há nenhuma menção ao PETS, elaborado em 2002, nem tampouco no âmbito do diagnóstico para análise quanto aos efeitos alcançados a partir da suas proposições. Ainda que não houvesse nenhuma medida ocasionada, de fato era basilar referenciar a existência do plano como forma de demonstrar a continuidade das políticas públicas. No entanto, nem mesmo o título do plano seguiu a linhagem do primeiro e/ou fizera referência quanto a se configurar como uma espécie de “segunda versão”.

Assim como no PETS e na política nacional, o referido documento também está imbuído de visões e objetivos que logram ao turismo, majoritariamente, a sua função econômica no interior da economia global, ou seja, almejando importar para Sergipe o formato de turismo balizado pelo paradigma neoliberal e global. Neste sentido, destaca-se raramente as suas outras potencialidades quanto à esfera cultural e social. Por conseguinte, os demais elementos do plano estratégico estão concatenados e coadunados a esta perspectiva inicial, principalmente em se tratando dos objetivos e diretrizes basilares.

Averigua-se que no conteúdo dos planos e programas tanto a nível nacional, quanto em escala estadual, está posta a clara propagação discursiva neoliberal do turismo globalizado como negócio; da intenção de por meio da atividade reduzir as desigualdades regionais a partir da mera geração de emprego e renda mediante atração de investimentos estrangeiros; o estímulo à competitividade entre destinos; o aumento da participação do turismo nos índices econômicos nacionais; e a promoção da descentralização.

Ratifica-se e corrobora-se, por conseguinte, a ideologia e racionalidade neoliberal apascentada na mundialização do capital e subsidiada por Estados neoliberais imbuídos e “contaminados” por este apanágio dominante no âmbito da sua governamentabilidade que logram e vislumbram apenas avanços econômicos, enquanto que a esfera social é negligenciada, uma vez que no âmbito neoliberal predomina a prioridade da reprodução e acumulação do capital a partir das mais diversas esferas e atividades.

4 Considerações Finais

A partir do que fora evidenciado por este estudo, tornou-se possível perceber a forte interferência e domínio dos postulados neoliberais discursivamente nas políticas logradas ao desenvolvimento do turismo na esfera nacional e estadual, demonstrando que a atividade está sendo apropriada, em síntese, pelos interesses de circulação, reprodução e acumulação do capital neoliberal mundializado.

Por conseguinte, a atual era e fase do capitalismo marcada pela supremacia do mercado sob a égide das liberdades econômicas é o principal entrave para a efetivação de políticas de promoção do desenvolvimento, principalmente, no caso do Prodetur, quando o próprio BID, Estado supranacional configurado enquanto balizador indireto da atividade, está diretamente concatenado aos postulados hegemônicos, uma vez que configura-se como um dos próprios guardiões do ideário neoliberal. Logo, ratifica-se a incapacidade que o turismo de cunho neoliberal global tem de propiciar o desenvolvimento sustentável, endógeno e local, dirimir desigualdades regionais e propiciar melhor qualidade de vida e bem-estar – assim como o é, primordialmente, a lógica (neo) liberal –, conforme evidenciado no caso do estado de Sergipe, uma vez que voltado exclusivamente para atender aos interesses da reprodução do capital do mercado turístico.

A conjuntura engendrada demonstra a necessidade de revisão dos conteúdos inseridos e direcionados para a condução das políticas públicas de turismo, a fim de que a atividade turística sergipana e brasileira supere e transcenda aos paradigmas demonstrados demasiadamente prejudiciais ao desenvolvimento de todos os setores econômicos, visto que gera declínio e estagnação, e, sobretudo, para o desenvolvimento social e humano, como o é o neoliberalismo.

Mais do que isso, o próprio Ministério do Turismo, enquanto órgão regulador e promotor supremo da atividade turística brasileira, precisa renunciar à abordagem e tônica eminentemente e predominantemente economicista voltada sobremaneira e em demasia para o mercado, de modo a incentivar as demais esferas, estaduais, regionais e municipais, a lograrem novas trilhas e caminhos para a gestação de perspectivas mais humanas nos rumos para o turismo brasileiro, transcendente ao empocebrimento que o capital causa no potencial de realização social que a atividade apresenta.

Desta forma, enquanto a conjuntura político-econômica não migra paradigmaticamente, a realidade do estado de Sergipe tende a propagar e a reproduzir, em teoria e prática, as premissas, diretrizes, objetivos e metas advindas de instâncias de governança superiores, como o MTur, distanciando, portanto, a possibilidade da atividade turística propiciar e lograr o real desenvolvimento humano, endógeno, local e sustentável no âmbito das regionalidades existentes no território sergipano, em demasia carentes de alternativas que viabilizem avanços qualitativos e quantitativos quanto à perspectiva socioeconômica.

Diante do cenário auferido, conclui-se que somente partindo-se da compreensão crítica da engrenagem paradigmática no qual o turismo está inserido é que se torna possível engendrar e arquitetar novas perspectivas de desenvolvimento que, de forma pragmática, visem à superação das perversidades que circundam e estão contidas no cerne da atividade e que a empobrecem significativamente quanto ao seu verdadeiro significado e amplitude, sobretudo no âmbito da potência do encontro e das trocas sociais e culturais.

5 Referências

CAVALCANTI, K. B.; HORA, A. S. S. Política de Turismo no Brasil. **Revista Turismo em Análise**, São Paulo, n. 13, v. 2, 2002. p. 54-73.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, v. 05, p. 07-28, 2001.

CRUZ, R. C. A. **Política de Turismo e Território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

DANTAS, E. W. C. Políticas de desenvolvimento do turismo no nordeste brasileiro: imaginário social nordestino e advento do turismo. In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo, USP, 20 a 25 de março, 2005, p. 3961-3977.

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

HENZ, A. P.; LEITE, F; C. L.; ANJOS, F. A. Refletindo as Políticas Públicas para Turismo: uma retrospectiva brasileira desde a década de 60. In: **Anais do VI Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul**. Caxias do Sul: Universidade de Caxias do Sul, 2010.

PANOSSO NETTO, A.; TRIGO, L. G. G.. **Cenários do turismo brasileiro.** São Paulo: Aleph, 2009.

RAMOS, S. P. Turismo e Desenvolvimento Local: uma "Viagem de Inclusão"? In: RAMOS, S. P.; CERDAN, L. M. (orgs.). **Turismo, Políticas e Desenvolvimento Humano**. Porto Alegre: Asterisco, 2010, p. 15-38.

RODRIGUES, A. B. **Turismo e espaço**: rumo a um conhecimento transdisciplinar. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, C. A. de J. Políticas Públicas de Turismo e Reorganização do Território no Litoral de Sergipe - Brasil. In: **Anais do XIX Seminário Acadêmico APEC**. Barcelona: APEC Barcelona, 2014. p. 254-266.

_____. **El Turismo como Factor de Desarrollo**: El caso de Sergipe, 2017. Tese (Doutorado em Geografia, Planificación Territorial y Gestión

Ambiental) – Departamento de Geografia Humana, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2017.

SANTOS, M. N. L. **Políticas territoriais do turismo**: investimentos no pólo costa dos coqueirais em Sergipe, Brasil, 2009. Tese (Doutorado em Geografia) – PPGEO, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2009.

SANTOS, M. N. L.; PINTO, J. E. S. S. Políticas territoriais do turismo: investimentos no Pólo costa dos coqueirais em Sergipe. In: VILAR, J. W. C.; ARAÚJO, H. M. (orgs.). **Território, Meio Ambiente e Turismo no Litoral Sergipano.** São Cristóvão: Editora UFS, 2010, p. 251-272.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Costa dos Coqueirais**. Brasília: Technum Consultoria, 2013a.

SERGIPE. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Velho Chico**. Brasília: Technum Consultoria, 2013b.

SILVA, J. A. **Turismo e organização do espaço no Polo Costa dos Coqueirais,** 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – PPGEO, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2012.

_____. Governança do Turismo em Sergipe: uma análise sobre o Polo Costa dos Coqueirais. **Revista Ponta de Lança**, São Cristóvão, v. 10, n. 19, 2016, p. 110-127.

_____. **Organização sócio-espacial do turismo de Aracaju/SE**: a governança como diferencial competitivo, 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – PPGEO, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2019.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

TAVEIRA, M. S.; FONSECA, M. A. P. Neoliberalismo, Políticas Alternativas de Turismo e Comunidade Local no Litoral Potiguar. In: **Anais do VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo**. São Paulo: Universidade Anhembi Morumbi, 2009, p. 1-12.