

GOVERNANÇA DO TURISMO EM SERGIPE: UMA ANÁLISE SOBRE O POLO COSTA DOS COQUEIRAIS

Joab Almeida Silva

Professor do Curso de Turismo da Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Doutorando em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS)

E-mail: joab.turismo@hotmail.com

Resumo

O turismo desenvolve-se numa dinâmica de produção espacial que pode ser explicado a partir dos movimentos simultâneos e isolado ao longo do tempo, promovidos pelos governos, empresas, comunidades receptoras e turistas. O objetivo deste artigo é fomentar a discussão e reflexão sobre governança compartilhada e sua influência na organização espacial no turismo de Sergipe, tomando como referência o Polo Costa dos Coqueirais. Para tanto, foi realizado levantamento bibliográfico acerca de governança, concertação social e produção espacial, somado a análise documental dos órgãos oficiais de turismo e instituições responsáveis pelas instâncias de governança. Singularidades como a descontinuidade das políticas públicas de turismo e a participação dos agentes de produção no processo de planejamento das transformações espaciais pelo turismo, sobressaem neste estudo.

Palavras-chave: Governança. Turismo. Polo de desenvolvimento.

GOVERNANCE OF TOURISM IN SERGIPE: AN ANALYSIS OF THE POLE COAST OF COQUEIRAIS

Abstract

Tourism develops in a dynamic of spatial production that can be explained from the simultaneous and isolated movements over time, promoted by governments, companies, receiving communities and tourists. The objective of this article is to promote the discussion and reflection on shared governance and spatial organization in the tourism of Sergipe, taking as a reference the Costa Coqueirais. For this purpose, a bibliographical survey was conducted on governance, social consultation and spatial production, along with documentary analysis of the official tourist agencies and institutions responsible for governance bodies. Singularities such as the discontinuity of public tourism policies and the participation of production agents in the process of planning spatial transformations by tourism, stand out in this study.

Keywords: Governance. Tourism. Development pole.

A explicação do turismo na produção do espaço geográfico perpassa pelo entendimento do espaço como produto das dinâmicas sociais que o compõem, notadamente pelos agentes que representam esse setor como as empresas, os consumidores turistas, a comunidade receptora e os governos, responsáveis pela instalação de equipamentos fixos e geração de fluxos de pessoas. Diante desta capacidade do turismo provocar significativas transformações espaciais, é essencial abordá-lo na perspectiva da produção do espaço.

A mobilidade do turismo deriva das múltiplas incidências a que esta atividade está relacionada, envolvendo desde aspectos da configuração natural, dos atores sociais que atribuem função à atividade turística, até a infraestrutura das áreas onde esse processo encontra-se instalado. Nesse sentido, a produção do espaço turístico configura-se pela interação contínua entre as características dos espaços e suas relações sociais tomadas em dado momento.

Tornou-se habitual desenvolver as regiões do nordeste brasileiro por meio do segmento de turismo de sol e praia, assim o foi com Sergipe, ao usar como prioridade para as operações turísticas o seu litoral, preferindo o segmento de sol e praia que logo se associou a negócios e eventos com o perfil de consumidores ligados a empresas de extração de minérios que chegavam para fins de trabalho. A ocupação espacial com declarada exploração turística para fins comerciais se inicia na década de 1970 na cidade de Aracaju, e a primeira instância de governança para apoiar a decisão participativa surge no ano 2000, acompanhada de um plano de desenvolvimento.

Este artigo tem como objetivo fomentar a discussão e reflexão sobre governança compartilhada e sua contribuição para o planejamento territorial, tomando como referência o Polo Costa dos Coqueirais (FIGURA 01), ao considerar como questão norteadora a influência da governança na organização espacial do polo que figura como principal região de planejamento e território de operações turísticas do Estado de Sergipe.

FIGURA 1

POLO COSTA DOS COQUEIRAIS/SE



FONTE: Plano De Desenvolvimento Integrado Do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Costa dos Coqueirais, 2013.

O Polo reúne treze municípios do litoral sergipano onde está a maior concentração de equipamentos de apoio ao turismo e os principais portões de entrada do fluxo aéreo pela capital Aracaju e do rodoviário pelo litoral sul na ligação com o estado da Bahia. Para análise da governança foram consideradas as instâncias que atendem o Estado, a região e o município, Fórum Estadual de Turismo, Câmara Empresarial o Turismo, Conselho do Polo Costa dos Coqueirais e Conselho Municipal de Turismo.

Como procedimentos metodológicos que norteiam esta pesquisa, foram adotadas as seguintes etapas: a) levantamento bibliográfico, em que foram consultados autores que abordam o tema concertação social e governança, com destaque para Bercholc (2008), Costa (2003), Frey (2007), Tapia (2005) e, produção espacial, com destaque para Gomes

(2009), Haesbert (2003), Harvey (2011) e Santos (2014); b) pesquisa secundária, tomando-se como base os registros dos órgãos oficiais de turismo como regimentos, atas das reuniões e documentos de planejamento como Plano de Desenvolvimento do Turismo Integrado (PDITS) do Polo e Plano Estratégico Estadual de Turismo; Posteriormente, c) a condição participantes do autor como sujeito da ação quando ocupou função de agente público nos órgãos oficiais de turismo, tendo assumido funções como Secretário Executivo do Conselho do Polo Costa dos Coqueirais e do Fórum Estadual de Turismo. O suporte para análise das governanças vem do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) sobre o Conselho do Polo, da Secretaria de Estado do Turismo para o Fórum Estadual de Turismo (FORTUR), da Secretaria Municipal da Indústria Comércio e Turismo (SEMICT) de Aracaju para o Conselho Municipal de Turismo e, da Federação do Comércio, Serviços e Turismo (FECOMERCIO), para a Câmara Empresarial de Turismo.

Geografia do Turismo no Polo Costa dos Coqueirais

Tanto pela dimensão do turismo como possível ramo da ciência, quanto pela condição de mera atividade econômica, é notória sua capacidade de organizar e reorganizar o espaço para contemplar interesses diversos no uso e ocupação do solo a fim de viabilizar sua operação. Essa capacidade de alterar configurações espaciais, de analisar a dinâmica de organização e planejamento espacial determina sua relação direta com a geografia, tomando o território como categoria de análise e considerando nele o tempo e as intervenções provocadas pelo homem em motivações diversas determinadas pelas relações sociais advindas do turismo.

Para Rodrigues (1999, p. 40) “o estudo do turismo no âmbito da geografia acentua-se a partir da década de 1960, respondendo ao acelerado desenvolvimento do fenômeno, ligado à prosperidade econômica que marcou o período de pós-guerra nos países centrais do capitalismo”. Em face de sua complexidade em âmbito multidisciplinar, o turismo passa a ser estudado particularmente pelo conjunto das ciências sociais, integrando, além dos aspectos histórico-geográficos, os aspectos econômicos, psicológicos, sociológicos, antropológicos e jurídicos. Além desses, podem-se acrescentar ainda os aspectos políticos, culturais e ecológicos, dentre outros.

O turismo desenvolve-se no âmbito das relações de mercado influenciado pela oferta de equipamentos fixos (infraestrutura, construções, alimentos e produtos diversos) e serviços (transportes, hospedagens, alimentação, entretenimento, etc.) de um lado, e pela demanda dos consumidores turistas, de outro, que interagem para o consumo. Para cada lugar onde o turismo se estabelece, um sistema de objetos e ações se apresenta de modo específico.

Resultando na utilização dos espaços, meios e lugares, a atividade turística requer organização e planejamento na instalação dos equipamentos e serviços. A ocupação do solo pela construção de equipamentos turísticos pode gerar descaracterização dos núcleos originais, culminando, em alguns casos, na segregação social e/ou espacial.

Num processo dinâmico, o conjunto da oferta turística se dispõe de modo isolado para configurações de produtos, conhecidos como roteiros turísticos, algumas vezes, os itinerários criados baseados em segmentos específicos de mercado culminam em novas transformações que podem segregar o que existe de base local para reproduzir formas globais de serviços. Os residentes, seus modos de produção, hábitos e costumes que também sofrem alteração para acomodação do turismo em áreas originalmente suas, para fins de uso e exploração, podem ser excluídos desse processo de organização e produção do turismo.

Cada local, região ou país tem sua formação própria, sua cultura, valores e costumes e, deste modo, o espaço vai sendo produzido conforme essas relações são mais amplas, em um processo articulado à produção geral da sociedade. Chesnais (1996, p. 46) diz que os “serviços são a nova fronteira para a mundialização do capital”. A reestruturação produtiva industrial desenvolveu uma infinidade de serviços funcionais à sua produção, ou seja, a cada bem produzido ligado às novas tecnologias desencadeiam-se os serviços de suporte e sustentação, sendo o turismo um desses serviços, voltado especialmente a reprodução da força de trabalho e ao consumo (CORIOLANO, 2009).

Para Gomes (2014), a região esteve no centro de diversos debates que ainda hoje animam as discussões epistemológicas da geografia, assim, não se dá a tarefa de produzir novo conceito sobre região, mas levanta e destaca a necessidade de compreender os momentos dialéticos da região e como deve ser incorporada para compreensão da dinâmica espacial

dos novos tempos.

A necessidade de organização do espaço para uso turístico direciona a atenção do Estado para sua competência de planejamento, de modo a ordenar as prioridades de uso do solo, neste caso, a região normalmente é tomada como aporte para o planejamento. Podemos usar como exemplo o macro programa de regionalização do turismo instituído pelo Ministério do Turismo em 2003, que orientou a criação de regiões turísticas em todo país, e o Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) que altera as características fisionômicas do nordeste brasileiro desde o início da década de 1990 instituindo regiões ou polos de desenvolvimento turístico. Ambos envolvem etapas como mobilização, sensibilização, institucionalização de governança, elaboração e monitoramento de planos de desenvolvimento do turismo, estruturação e promoção de produtos turísticos. Outrossim, deve-se considerar que muitos problemas persistem, a exemplo do tratamento desigual e desproporcional a algumas regiões, e os desafios de controle social e ambiental frente ao avanço da globalização.

Como as regiões são construídas tanto material quanto discursivamente, dentro de um sistema de apresentações, “cada uma destas modalidades afeta a outra, e a coesão dada pela imagem da região pode ser mais firme que as próprias relações materiais que ela comporta. Aliás, raramente uma região ira manifestar, como ocorria nos tempos de La Blache, uma coerência entre espaço econômico, político social e cultural” (HAESBERT, 2003, p.72).

De acordo com Silva (2011) muito mais que uma divisão geográfica para facilitar o planejamento regional, os polos turísticos de Sergipe incorporam o conceito de polos de desenvolvimento proposto por Mário Petrocci (1999), ampliando a definição clássica dos eixos de desenvolvimento de Francois Perroux (1955). Na concepção ampliada, um eixo de desenvolvimento não é um corredor de transportes, uma via que serve a um roteiro ou rota turística, mas um espaço geoeconômico onde existem demandas e oportunidades que devem ser satisfeitas mediante ações integradas.

Percebido como região, o espaço organizado para a atividade turística pressupõe a convergência dos interesses de dois grupos sociais, o primeiro formado pelos turistas, geradores de fluxo, o segundo formado pelos empresários do turismo e agentes públicos

responsáveis pela instalação e gestão de equipamentos públicos e privados, assim como também os residentes que utilizam serviços e equipamentos em convivência com o turista. Um desafio constante da região é desenvolver-se na perspectiva do mínimo conflito e máxima interação desses agentes de produção.

Governança e Concertação Social

O estímulo a cooperação e ao desenvolvimento local surgem pela necessidade do desenvolvimento endógeno, numa perspectiva de protagonismo do lugar em detrimento das pressões de uma interação global, seja pela força de grandes corporações e pela difusão das tecnologias que em muitos casos reconfiguram organizações espaciais originais, pela forma física dos objetos, ou pelas ações e relações entre os sujeitos que os compõem.

As marcas do processo de globalização capitalista reforçam a necessidade de fortalecimento do desenvolvimento endógeno. No Brasil, esse movimento de concertação social se apresenta em crescimento paralelo à reorganização dos antigos distritos industriais, que em muitos casos passaram a formar áreas de fragilidade econômica e com pouca identidade territorial, assim, a revitalização dessas áreas, a partir da gestão compartilhada e participativa foi capaz de mudar a realidade economicamente decadente para uma realidade de competitividade frente ao mercado globalizado.

A concertação social pretendida aqui pode ser definida como um procedimento que visa um acordo tripolar entre governo, agentes privados e sociedade civil, no qual o governo desempenha papel de parte, excluindo sua posição de autoridade e assumindo um papel negociador em nível de igualdade com os demais agentes sociais.

O processo de reestruturação e fortalecimento regional baseado na concertação social prevê a governança local como forma de assegurar as melhores transformações econômicas espaciais, partindo de uma estruturação capaz de atingir resultados como ações coletivas e integradas de agentes públicos e privados.

Para Tapia (2005) desenvolvimento local e governança são discussões frequentemente utilizadas no debate do desenvolvimento endógeno, porém, com pouca estrutura

metodológica para aplicação generalizada. Na Itália, mais precisamente, a partir de 1995, com a Lei n. 34195, o governo decidiu “ativar uma série de instrumentos específicos de *programmazione negoziata*” para desenhar programas locais que envolvessem uma multiplicidade de atores públicos e privados e uma gestão unitária dos recursos financeiros.

“A inovação institucional trazida pelos pactos territoriais que definiram a política de desenvolvimento endógeno na Itália criou uma coalizão entre os atores sociais e o sistema econômico vigente” (TAPIA, 2005, p. 27). Um movimento participativo ilustrado pelo desenho de baixo para cima reforça a teoria de que a decisão deve partir do potencial capital social, dos saberes locais que agregados à sistematização das orientações técnicas dão sustentação ao desenvolvimento da região ou do território.

Para Bercholz (2008, p. 23),

as respostas possíveis ao porque e para que descentralizar podem ser muitas e diversas. Para maior legitimação ao sistema político e de consenso à autoridade política, melhorar a qualidade de gestão promovendo a qualidade institucional, lograr eficiência na tomada de decisões nos processos econômicos e na provisão de serviços públicos, desburocratizar, controlar o poder político.

Todavia, não se esgotam as razões que podem ser defendidas para justificar um processo e discurso descentralizador.

A interação dos agentes sociais nas instâncias de governa pressupõe um lugar de encontro, mas também de conflitos, lugar de construção e destruição de ideias na busca de objetivos comuns. Para Cordeiro (2001, p 74)

no confronto entre o público e não público é preciso não esquecer que participação é conquista, sempre! Nunca há condições ideais para se começar a participar, do mesmo modo como também não há um ‘*quantum*’ de participação máxima, a partir do qual estaríamos satisfeitos.

Como diz Pedro Demo (2002, p. 36), “participação que dá certo traz problemas, porque este é seu sentido”.

Assim, as relações de poder e o possível confronto entre os agentes públicos e não públicos promovem discussões bilaterais, a fim de encontrar uma ligação entre os interesses dos gestores públicos, investidores privados e a população em geral, com uma tendência à

decisão democrática. Enfatiza-se aí a necessidade de não esquecer que participação é conquista, sempre! Não existem condições ideais para começar a participar, do mesmo modo como também não há um ‘*quantum*’ de participação máxima, para satisfação geral (CORDEIRO, 2001).

Para Harvey (2011, p. 209) “os indivíduos são considerados agentes movidos por um propósito, engajados em projetos que absorvem tempo, através do movimento no espaço”. Sua abordagem sobre espaços e tempos individuais na vida social inclui descrições simples das práticas cotidianas, formulada na geografia temporal de que Hägerstrand foi o pioneiro, com explicação das movimentações cotidianas de casa para o trabalho, escola, loja. O autor cita Foucault considerando importantes transições históricas particulares, dando atenção à periodização da experiência. Harvey (2001) ainda cita De Certeau ao reconhecer que as práticas da vida cotidiana devem ser e são convertidas nas totalizações do espaço e do tempo organizados e controlados de maneira racional.

Gohn (2004, p. 89) apresenta elementos afirmativos permitindo concluir que no plano local estão concentradas as forças e energias sociais da comunidade e continua:

No local onde ocorrem as experiências, ele é a fonte do verdadeiro capital social, aquele que nasce e se alimenta da solidariedade como valor humano. O local gera capital social quando gera autoconfiança nos indivíduos de uma localidade, para que superem suas dificuldades. Gera, junto com a solidariedade, coesão social, forças emancipatórias, fontes para mudanças e transformação social.

Como o turismo é uma atividade que envolve cerca de cinquenta outros setores produtivos como transporte, alimentação, hospedagem, lazer, entretenimento, segurança e outros, a representação dos indivíduos se dá pelas suas diversas formas de associações de classes, normalmente estruturadas de acordo com seu setor produtivo, conhecido como *trade* turístico, que se apresentam horas com resistências, horas com incentivos à confluência de objetivos, variando de acordo com suas supostas preferências de grupos.

Governança do Turismo em Sergipe: O Polo Costa dos Coqueirais em Destaque

No turismo, a prática social se explica pelas motivações diversas dos turistas e uma significativa capacidade de reordenar espaços para suas explorações. Assim, deve-se

considerar a necessidade de instituir governança que permita o controle social para descentralizar a ação do poder público ou do setor privado. Um controle que traga o monitoramento de regras acima da criação de regras. A governança social deve ser instituída principalmente na adesão da gestão pública por uma postura descentralizada e participativa.

No Brasil, o apoio a organização das instâncias de governança do turismo é identificado a partir da criação do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) que delimitou o mapa das regiões turísticas brasileiras em 2013 e, em 2017, criou novos critérios de inclusão dos municípios neste mapa, estabelecendo a partir deles diretrizes de políticas públicas e limites de acesso aos recursos públicos para o turismo.

Com o discurso da gestão compartilhada, o estado de Sergipe é representado nas instâncias de governança das três esferas de governo. Em nível federal, pelo Conselho Nacional de Turismo (CNT) e Fórum Nacional dos Secretários e Dirigentes de Turismo (FORNATUR). Em nível regional pela Comissão de Turismo Integrada do Nordeste (CTI/NE). Em nível estadual pelo Fórum Estadual de Turismo de Sergipe (FORTUR) e em nível de polo/região, pelo Conselho de Turismo do Polo Costa dos Coqueirais. Em nível local pelo Conselho Municipal de Turismo (COMTUR).

O PRODETUR influenciou a gestão descentralizada do turismo em todo nordeste brasileiro com a orientação política de criação de instâncias de governança como critério fundamental para aplicação dos investimentos oriundos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em Sergipe, o conselho de turismo do polo costa dos coqueirais foi criado em 2001 e funcionou até 2006 sob a coordenação do Banco do Nordeste, que também atuava como repassador dos recursos do referido programa de financiamento ao setor público. Uma governança cujo funcionamento tinha em caixa uma perspectiva de intervenção da ordem de U\$S 60 milhões (PDITS, 2001).

O Polo Costa dos Coqueirais sobreviveu além do período de execução do programa, superando a ideia de que estava meramente vinculado ao repasse de recursos financeiros que motivavam suas pautas e agendas de compromissos, baseadas nas intervenções e reorganização do espaço turístico de Sergipe. Com o final da execução do programa e saída

do BNB da relação com o BID no âmbito do PRODETUR, o Conselho resistiu até 2008 quando foi encontrado registro da sua última reunião. Por todo período teve como instrumento de apoio ao Planejamento o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) que chegou a ser atualizado em 2010 para uma nova fase do programa, onde estão contidas diversas propostas de projetos de intervenção espacial com instalação de equipamentos de uso público para apoio ao turismo.

Em 2013, o governo de Sergipe assinou contrato para uma nova execução do PRODETUR, desta vez com previsão de U\$ 100 milhões conforme dados da UCP (2012), mas de acordo com os registros de Atas da Secretaria de Estado do Turismo o conselho de turismo do polo costa dos coqueirais permanece desarticulado e sem perspectiva de reativação, além de que esta nova etapa do programa atende uma segunda região, polo Velho Chico que agrega municípios ribeirinhos do Rio São Francisco. Na visão do Estado, o Fórum estadual de turismo dará conta de agregar as discussões sobre as regiões, embora encontre-se desarticulado desde o início da execução do programa.

O Ministério do Turismo (2007) orientava por meio do Plano Nacional de Turismo a instalação de Fóruns estaduais que adotassem como competências: apoiar e coordenar o processo de descentralização; contribuir na reestruturação da atividade turística no País; sugerir e propor prioridades; ser um instrumento de relação/alinhamento entre Estado e União; viabilizar a inserção dos municípios no processo de organização e integração do turismo brasileiro; entre outras. Também, o Ministério ressaltava que cada unidade federativa tinha a liberdade de se organizar de acordo com as suas necessidades, inclusive utilizando-se de estruturas já existentes, como conselhos, consórcios, comissões, câmaras, desde que sejam atuantes e representativas dos setores mencionados.

O FORTUR/SE foi instituído pelo Decreto 22.006 de 14 de julho de 2003, revogado pelo Decreto 26.432 de 02 de setembro de 2009, por fim revogado pelo Decreto nº 27.957 de 20 de julho de 2011, vigente que prevê composição de vinte e seis membros mantendo a paridade entre o setor público e não público, mas sem representação do terceiro setor. Determina a coordenação da governança pelo secretário de estado do turismo e a vice coordenação por um membro do setor privado. Passou por um processo de fortalecimento

em 2009 com apoio do MTur e do Instituto de Assessoria e Desenvolvimento Humano (IADH), ocasião em que teve seu regimento revisado e incorporou assento para representantes de cada uma das regiões turísticas priorizadas, adicionou às suas pautas apresentações das ações de cada um de seus membros e criou comissões de trabalho que deveriam anteceder as reuniões ordinárias e subsidiar novas discussões.

Essa mudança serviu para resgatar o empoderamento dos representantes de classes e lideranças comunitárias no sentido de integrar uma governança participativa do turismo, mas suas pautas permaneceram concentradas nas ações do poder público, somente o continuado trabalho de envolvimento e mobilização poderá rever para maior participação do setor privado e terceiro setor induzindo discussões e conduzindo trabalhos. A partir de 2014 o Fórum passou a ter como referência de planejamento o Plano Estratégico Estadual de Turismo 2009 – 2014, elaborado com apoio do MTur. Este documento apresenta ações diversas para execução do poder público e parcerias público-privadas.

Também em nível estadual, mas voltada a classe empresarial, foi criada em 2014, a Câmara do Turismo, coordenada pela Federação do Comércio, Serviços e Turismo (FECOMÉRCIO). Porém, somente em julho de 2017 estabeleceu em seu planejamento com sete eixos: 1. Promoção/comunicação; 2. Qualificação empresarial; 3. Calendário de eventos; 4. Segmentação turística – lazer e recreação; 5. Observatório de turismo; 6. Produto Sergipe/Aracaju; 7. Infraestrutura turística. Estes eixos são resultado de uma reunião de planejamento com apoio de técnica da Confederação Nacional do Comércio (CNC), sem ter gerado um documento específico para este fim, com definições baseadas apenas nas opiniões dos participantes que não tem suporte de um diagnóstico prévio ou de informações consolidados baseadas em pesquisas recentes. A Câmara do Turismo surgiu num momento histórico relevante, porque desde sua criação em 2014 até meados de 2017 quando foram retomadas atividades do FORTUR/SE ela figurou como única governança participativa do setor.

As lideranças das instâncias de governança estão concentradas no poder público, nos órgãos oficiais de turismo ligados a governos do Estado e município, reforçando a antiga condição paternalista em que o poder público assume a responsabilidade e somente a ele

cabará manter ou eliminar o formato participativo instituído, sob pena de engessar o processo chegando a determinar representatividade por decreto e sem apontar formas flexíveis de inclusão, adaptação ou incorporação de outros arranjos existentes como grupos gestores, comissões de trabalho, fóruns setoriais, entre outros que possa ser incorporados para atender a dinâmica cadeia de produção do turismo e ter dela a contribuição necessária às decisões de alteração espacial para uso turístico.

O formato adotado mantém a concentração de tomada de decisão no poder público e aonde poderia estar a salvação, na Câmara Empresarial, o risco é da falta de participação do Estado. Seu regimento em construção pode se adequar à tendência de controle do Estado, mas também pode resistir e se fortalecer, tendo o agente público como um membro de igual importância que eventualmente também pode coordenar o processo de mobilização e articulação, mas numa perspectiva de gestão descentralizada e, sobretudo, participativa.

Considerações Finais

Em meados de 1990, o Banco Interamericano de Desenvolvimento foi responsável pelo apoio a concertação social no nordeste brasileiro quando exigia a instituição de instâncias de governança tripartite envolvendo o poder público, setor privado e terceiro setor, aos estados interessados em captar recursos do PRODETUR.

Como Sergipe foi um dos três primeiros estados a financiar e aplicar recursos do PRODETUR, as decisões sobre direcionamento estratégico e disposição dos recursos na organização espacial para o turismo dependiam do processo decisório do Conselho de Turismo do Polo Costa dos Coqueirais, formado por trinta e seis membros, seu prestígio pode ser comprovado pelos registros das atas de reuniões com média de 80% de participação.

Quando o FORTUR/SE assume uma escala maior de atuação e revisa seu decreto, mesmo com o enfraquecimento do Conselho do Polo, parecia que a participação social estava assegurada porque representações dos polos poderiam compor aquela instância de

governança e os representantes do *trade* turístico acabavam sendo os mesmos do antigo Conselho, com exceção do terceiro setor. Mas além da perda de um setor, o Fórum se mostrou altamente vulnerável às mudanças de gestor público, normalmente políticos assumindo os órgãos oficiais de turismo, assim como o agravante de descontinuidade das políticas públicas de turismo na união e no estado.

Com a análise realizada é possível apontar como saída para o fortalecimento da participação dos agentes de produção dois aspectos essenciais: 1. Apropriação dos documentos de planejamento do turismo como plano estratégico estadual de turismo e PDITS dos Polos por partes dos empresários e seus representantes, dos pesquisadores e professores, sistema “S”, e entidades do terceiros setor, a fim de assegurar a continuidade de políticas independente das interrupções de gestão e decisões arbitrárias de Secretário políticos; 2. Adequações do regimento do Polo para Coordenação compartilhada sob acompanhamento constante de um representante do Sistema S ou Instituições de ensino Superior em Turismo como atividade extensionista, a fim de manter o devido acompanhamento dos processos e sem risco de desarticulação combinada com final de período de gestões políticas.

Uma vez organizada a representatividade e participação dos agentes de produção do turismo nas governanças instituídas para o turismo em nível local, regional ou estadual, 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.

Referências Bibliográficas

BERCHOLC, J. O. **Los procesos de descentralización en sistemas políticos democráticos en vías de consolidación.** Argentina, 2008. Disponível em:

http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bercholc-los_procesos_revista_debates.pdf. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL, Ministério do Turismo – Mtur. **Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília, 2007.

BRASIL, Ministério do Turismo – Mtur. **Plano Nacional de Turismo 2007/2010, uma viagem de inclusão**. Brasília, 2007.

CHESSAIS, F. A. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xanã, 1996.

CORDEIRO, Maria Celeste Magalhães. **Gestão pública compartilhada: a experiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Sustentável no Ceará**. VI Congresso Internacional de CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 – 9 Nov. 2001.

CORRIOLANO, L. N. **Arranjos Produtivos Locais do Turismo Comunitário: Atores e Cenários em Mudança**. Fortaleza: EdUECE, 2009.

COSTA, M. Sinergia e capital social na construção de políticas sociais: a favela da Mangueira no Rio de Janeiro. **Rev. Sociologia Política**. Curitiba 21, p. 147-163, Nov. 2003.

DESENVOLVER-SE. **Plano de desenvolvimento de Sergipe**. Secretaria de Estado do Planejamento. Aracaju, SEPLAN, 2007.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletônica**, v. 1. n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007.

GOHN, M da G. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e sociedade**, 13(2), 20-31. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03>. Acesso em 03 set. 2017.

GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. de. GOMES, P. C. C. CORRÊA, R. L. (org.). **Geografia: Conceitos e Temas**. 12. ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

HAESBAERT, R. **Morte e Vida da Região**. Antigos paradigmas e novas perspectivas da geografia regional. Porto Alegre: ABC – Porto Alegre, 2003.

HARVEY, D. **Condição Pós-moderna**. 21. ed. São Paulo: LOYOLA, 2011.

SERGIPE, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico da Ciência e Tecnologia e do Turismo e Empresa sergipana de Turismo. **Plano Estratégico de Desenvolvimento sustentável do Turismo de Sergipe 2009 – 2014**. Aracaju: SEDETEC/EMSETUR, 2009.

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

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2014.

SERGIPE. Secretaria de estado do desenvolvimento econômico, da ciência e tecnologia e do turismo. **Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do turismo de Sergipe 2009 - 2014**. Aracaju: SEDETEC/EMSETUR, 2009.

SERGIPE. Secretaria de Estado do Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Costa dos Coqueirais**. Aracaju: SETUR, 2012.

SILVA, J. A. **Turismo e organização do espaço no polo costa dos coqueirais**. São Cristóvão, 2011. (Mestrado em Geografia). NPGeo, UFS.

SILVA, S. B. de M. e. O problema regional brasileiro: velhas e novas questões. In: TAPIA, Jorge. Desenvolvimento local, concertação social e governança, a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, jan./mar. 2005.

UCP. Unidade de Coordenação de Projetos. **Manual de Operações do PRODETUR/SE.**
Aracaju, SE: UCP/SE, 2012.

Recebido em 20/09/17.

Aprovado em 15/12/17.