



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM TURISMO

Rodrigo Cardoso da Silva

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO NO INTERIOR POTIGUAR:  
ARTICULAÇÃO, ENTRAVES E EFETIVIDADE**

NATAL/RN  
2014

Rodrigo Cardoso da Silva

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO NO INTERIOR POTIGUAR:  
ARTICULAÇÃO, ENTRAVES E EFETIVIDADE**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Turismo. Na linha de pesquisa Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Maria Aparecida Pontes da Fonseca. Dra.

Natal/RN  
2014

Catálogo da Publicação na Fonte.  
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Silva, Rodrigo Cardoso da.

Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade / Rodrigo Cardoso da Silva. - Natal, RN, 2014.  
143f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida Pontes da Fonseca.

Dissertação (Mestrado em Turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Turismo.

1. Turismo - Dissertação. 2. Políticas públicas - Dissertação. 3. Regionalização - Rio Grande do Norte - Dissertação. 4. Interiorização - Rio Grande do Norte - Dissertação. I. Fonseca, Maria Aparecida Pontes da. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 338.48(813.2)

Rodrigo Cardoso da Silva

**POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DE TURISMO NO INTERIOR POTIGUAR:  
ARTICULAÇÃO, ENTRAVES E EFETIVIDADE**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (PPGTUR/UFRN) como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em turismo. Na linha de pesquisa Desenvolvimento Regional.

Natal/RN 30 de Janeiro de 2015

---

Maria Aparecida Pontes da Fonseca, Dra.  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
Orientadora – Presidente da Banca Examinadora.

---

Wilker Ricardo de Mendonça Nobrega, Dr.  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).  
Membro Interno.

---

Sidclely D'sordy Alves Alegri da Silva, DR.  
Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN)  
Membro externo.

*Dedico esse trabalho aos meus pais que possibilitaram essa minha escolha profissional, e que me estimularam na busca pelo o meu caminho. A minha mãe que foi a inspiração para diante dos obstáculos sempre crescer. A vocês dedico este trabalho.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela a força e coragem concebida durante a construção do trabalho dissertativo e na escolha da área acadêmica. Aos momentos de enriquecimento intelectual durante o mestrado.

Á todos os professores do Programa de Pós-graduação em Turismo que me proporcionaram o convívio e experiências únicas de profissionalismo e de postura profissional. Á Juliane Medeiros, que com sua presteza e bom humor sempre me atendeu nas questões mais triviais.

Á minha orientadora Maria Aparecida Pontes da Fonseca, que desde o início do mestrado me proporcionou construirmos juntos a discussão, preparação da pesquisa e acreditar na minha capacidade. Durante nosso curto convívio aprendi a respeitar e admirar tanto a profissional como o ser humano que és. Aos professores Fransualdo Azevedo e Wilker Nóbrega pelo convívio e oportunidades.

Á Aylana Laissa, pelo apoio e carinho durante esse processo, você foi a responsável por muitas alegrias, tu és o melhor de todos os acontecimentos nesse período. O mestrado contigo foi mais iluminado e caloroso. “O imprevisto acontece e alguém te encontra. E te reencontra. Te reinventa. Te encanta. Te começa” (Gabito Nunes).

Aos residentes da Gardênia, especialmente a Hiago, Lissa, Marcio, Samara vocês são as grandes amigas que fiz e espero não perde contato. Conhecer vocês me ajudaram a renovar meu desejo por militância e de posicionamento político ideológico. Aos Polivalentes (sala 512), pela a amizade e fraternidade. Construimos e partilhamos muitos momentos, o período de adaptação em Natal foi bem melhor com a companhia de vocês. Nunca esqueceria nossas viagens ao Seridó e os momentos de companheirismo vivenciados.

Á Janaina, Daniele e Lane, pelo companheirismo e solidariedade, e acima de tudo o respeito que construimos nesse período de nossas vidas. Sempre lembrarei as rodas de conversas e da alegria que sinto toda vez que estamos juntos.

Á Arethusa Anominondas, pela a amizade que agora é pós-graduada, você é parâmetro de amizade e de companheirismo, quero deixar aqui registrado esse carinho que tenho por você. As minhas irmãs Ana Maria e Ana Paula, pela a torcida e encorajamento que sempre recebi de vocês. A Luana e Fernanda, amigas que fiz no curso de turismo de Currais Novos, e tenho um enorme carinho. Obrigado pela a contribuição de vocês nessa caminhada.

A todos o meu mais sincero e humilde Obrigado!!

SILVA, Rodrigo Cardoso da. **Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entaves e efetividade.** Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015.

## RESUMO

A conjuntura política mundial apresenta um movimento em busca de descentralizar o poder de decisão do Estado para instâncias inferiores de governabilidade, no sentido de fortalecer ainda mais os laços democráticos e as ações governamentais com legitimidade, eficiência e cooperação. No Brasil essa tendência é propugnada pela a Constituição Federal de 1988, prevendo essa descentralização como premissa para a elaboração de políticas públicas. Dessa forma, o Ministério do Turismo (Mtur) em 2003 ao elaborar a política para o setor cria o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), justamente na perspectiva de fomentar a organização de conselhos regionais de gestão da atividade turística para atender as peculiaridades do território, bem como propiciar o trabalho cooperado e sinérgico entre a iniciativa privada, sociedade civil e poder público, tendo como um de seus objetivos a interiorização do turismo brasileiro. Este trabalho analisa os rebatimentos do PRT no interior do Estado do Rio Grande do Norte (RN), tendo como recorte espacial as regiões turísticas do Agreste/Trairi e Seridó, ambas localizadas no interior. O objetivo da pesquisa é analisar em que medida o PRT tem sido efetivo para desencadear o processo de interiorização do turismo no Estado do RN. A pesquisa tem caráter preponderante qualitativo, a técnica de coleta de dados primários utilizada foi à entrevista. A coleta de dados secundários foi realizada, no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atas dos conselhos regionais; base de dados do Mtur, dentre outros documentos. Utilizou-se o software Excel para ajudar na compilação dos dados secundários. As principais conclusões são que as ações desenvolvidas por meio do PRT é executada de forma pontual e desconectada de um contexto maior, ou seja, não há entendimento coletivo e colaborador. Este trabalho também revela a frágil condição das secretarias de turismo do interior do RN em recursos humanos e aparelhamento administrativo legislativo. De modo geral o PRT não contribuiu de forma substancial para o desenvolvimento do turismo no interior do RN, em grande medida pelos descompassos ideológico, funcional e executivo atrelados ao programa.

**Palavras – Chave:** Política Pública. Programa de Regionalização do Turismo. Interiorização do Turismo. Rio Grande do Norte.

SILVA, Rodrigo Cardoso da. **Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade.** Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Turismo. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015.

### **ABSTRACT**

The global political context features a movement in search to decentralize the power State decision-making to lower instances of governance in order to further strengthen democratic links and the governmental actions with legitimacy, efficiency and cooperation. In Brazil this tendency was advocated by the Federal Constitution of 1988, foreseeing that decentralization as a premise to the public policies formulation. Therefore, the Ministério do Turismo (Mtur) in 2003 at develop the policy to the sector creates the Programa de Regionalização do Turismo (PRT), exactly in view of promoting the organization of regional councils of the tourist activity to accord peculiarities of the territory as well as to afford the cooperative and synergistic efforts among the private sector, civil society and government, having as one of its objectives the interiorization of the brazilian tourism. This work analyzes repercussions of the PRT in midlands of Rio Grande do Norte (RN) having as spatial area the tourist regions: Agreste/ Trairi and Seridó, both located within midlands. The research has as objective to examine the level of effectiveness of PRT to unleash the process of internalizing of tourism in RN. This research has qualitative character, the primary data collection used has been the interview. The secondary data collection was performed by Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) datas, minutes of the regional councils; Mtur database, among other documents. It was used the Excel software to aid in compiling the secondary datas. The main conclusions are that the actions developed by the PRT is run-off and disconnected as a larger context, in other words, there is no collective and contributor understanding. This work also reveals the fragile condition of the tourism departments in midlands of RN in relation to human resources and legislative administrative. In general the PRT did not contribute substantially to the development of tourism in midlands of RN, largely by ideological, functional and executive dissonances linked to the program.

**Keywords:** Public Policy. Tourism Regionalization Program. Tourism interiorization. Rio Grande do Norte.

## LISTA DE SIGLAS

**AT** – Polo Agreste/Trairi  
**ADETURSAT** - Associação de Desenvolvimento Turístico do Agreste/Trairi  
**APL** – Arranjo Produtivo Loyal  
**BDTD** – Banco de Teses e Dissertações  
**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
**BNB** – Banco do Nordeste do Brasil  
**BNDS** – Banco Nacional de Desenvolvimento  
**CB** – Polo Costa Branca  
**CD** – Polo Costa das Dunas  
**CF** – Constituição Federal  
**CRACAS** - Comitê Regional do Artesanato do Seridó  
**Embratur** – Instituto Brasileiro de Turismo  
**EMATER** – Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Norte  
**FUNGETUR** – Fundo geral do Turismo  
**IDH** – Índice de desenvolvimento Humano.  
**IFRN** – Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia  
**GM** – Gestores Municipais  
**LOM** – Lei Orgânica municipal  
**MPF** - Ministério Público Federal  
**MH** – Meios de Hospedagem  
**Mtur** – Ministério do Turismo  
**ONG** – Organização Não Governamental  
**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento  
**PD** – Plano Diretor  
**PDITS** – Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável  
**PNMT** – Programa Nacional de Municipalização do Turismo  
**PNT** – Plano Nacional de Turismo  
**PPA** – Plano Plurianual  
**PRODETUR** – Programa de Desenvolvimento do Turismo  
**PRODETUR/NE** - Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste.  
**PRONATEC** – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego  
**PRT** – Programa de Regionalização do Turismo  
**SE** – Polo Seridó  
**SEBRAE** – Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa  
**SENAC** – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial.  
**SETUR** – Secretaria Estadual de Turismo  
**SR** – Polo Serrano  
**SUDENE** – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste  
**RN** – Rio Grande do Norte  
**RT** – Regiões turísticas  
**UFRN** – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|   |    |
|---|----|
| Figura 1: Processo de pesquisa.....   | 32 |
| Figura 2: Macroprogramas da Política de Turismo – 2007.....                     | 43 |
| Figura 3: Módulos operacionais do PRT.....                                      | 53 |
| Figura 4: Complexo Turístico Alto de Santa Rita de Cássia – Santa Cruz/RN ..... | 72 |
| Figura 5: Castelo de Zé dos Montes – Sítio Novo/RN.....                         | 73 |
| Figura 6: Pedra de São Pedro – Sítio Novo/RN .....                              | 73 |
| Figura 7: Festa de Santana - Caicó/RN .....                                     | 80 |
| Figura 8: Carnaxelita - Currais Novos/RN.....                                   | 80 |
| Figura 9: Açude Marechal Dutra (Gargalheiras) – Acari/RN .....                  | 81 |
| Figura 10: Açude Boqueirão - Parelhas/RN.....                                   | 81 |
| Figura 11: Sítio Arqueológico Xiquexique - Carnaúba dos Dantas/RN .....         | 82 |
| <br>  |    |
| Mapa 1: Polos Turístico do RN 2013 e 2006. ....                                 | 18 |
| Mapa 2: Delimitação da área de estudo.....                                      | 24 |

## LISTA DE QUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Quadro 1: Apuração de teses e dissertações .....   | 20  |
| Quadro 2: Municípios que compõem os polos Agreste/Trairi e Seridó. ....                                      | 22  |
| Quadro 3: Quantificação das presenças dos municípios das reuniões do Polo AT.....                            | 26  |
| Quadro 4: Quantificação de presenças dos municípios no Polo SE.....  | 27  |
| Quadro 5: Quantificação das presenças das intuições do Polo SE.....  | 28  |
| Quadro 6: Síntese dos entrevistados .....  | 29  |
| Quadro 7: Quadro metodológico. ....  | 33  |
| Quadro 8: Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007.....                                       | 43  |
| Quadro 9: Exemplo de simplificação nas regiões turísticas de Minas Gerais.....                               | 50  |
| Quadro 10: Exemplo de regiões que referenciam elementos naturais.....  | 50  |
| Quadro 11: Exemplo de renomeação completa das regiões turísticas.....  | 51  |
| Quadro 12: Modelo da gestão compartilhada do turismo.....  | 52  |
| Quadro 13: Composição do conselho gestor da região turística Agreste/Trairi (AT), 2010 -<br>2012. ....       | 85  |
| Quadro 14: Composição do conselho gestor da região turística Agreste/Trairi (AT), 2012 -<br>2014. ....       | 86  |
| Quadro 15: Composição do conselho gestor da região turística Seridó (SE), 2008 - 2010. ....                  | 87  |
| Quadro 16: Composição do conselho gestor da região turística Seridó (SE), 2010 -2012. ....                   | 88  |
| Quadro 17: Composição do conselho gestor da região turística Seridó, 2012-2014.....                          | 89  |
| Quadro 18: Discussão sobre marketing e divulgação.....   | 92  |
| Quadro 19: Exemplos de promessas.....  | 94  |
| Quadro 20: Mudanças de Secretários Estaduais entre 2009 a 2014.....  | 105 |
| Quadro 21: Datas das reuniões dos conselhos regionais de turismo – 2008/ 2013.....                           | 106 |
| Quadro 22: Estrutura de recursos humanos das secretarias municipais – Região Agreste/Trairi<br>e Seridó..... | 118 |
| Quadro 23: Legislação municipal - Região do Seridó.....  | 121 |

## LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1: Quantificação Polos/Regiões Turísticas no Brasil – 2006 a 2013.....                              | 47  |
| Tabela 2: Evolução do número de municípios e regiões turísticas.....                                       | 49  |
| Tabela 3: IDHM - Polo Agreste/Trairi e Seridó .....  | 69  |
| Tabela 4: População do Polo Agreste/Trairi.....  | 70  |
| Tabela 5: Economia do Polo Agreste/Trairi .....  | 74  |
| Tabela 6: População do Polo Seridó.....  | 76  |
| Tabela 7: Economia do Polo Seridó .....  | 78  |
| Tabela 8: Repasse de recursos aos municípios da região Seridó de Turismo/RN - 2008 a 2014.<br>.....        | 109 |
| Tabela 9: Repasse de recursos aos municípios da Região Agreste/Trairi de Turismo/RN -<br>2009 a 2014. .... | 110 |
| Tabela 10: Evolução dos meios de hospedagem das regiões Agreste/Trairi e Seridó. ....                      | 123 |
| Tabela 11: Equipamentos de restauração e agenciamento da Região Seridó, 2011.....                          | 126 |
| Tabela 12: Equipamentos de restauração e Agenciamento de Santa Cruz.....                                   | 127 |
| <br>   |     |
| Gráfico 1:Distribuição da população do Polo Agreste/Trairi.....  | 71  |
| Gráfico 2: Distribuição da Economia do Polo Agreste/Trairi.....  | 75  |
| Gráfico 3: Distribuição da População do Polo Seridó.....   | 77  |
| Gráfico 4: Distribuição da Economia do Polo Seridó.....  | 79  |
| Gráfico 5: Investimentos do Mtur, por município da Região Seridó (2008 - 2014). ....                       | 111 |
| Gráfico 6: Investimentos do Mtur, por município da Região Agreste/Trairi (2009 - 2014). .                  | 112 |
| Gráfico 7: Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região do Seridó, 2003 – 2014. ...                | 113 |
| Gráfico 8: Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região Agreste/Trairi, 2003 – 2014.<br>.....      | 114 |

## SUMÁRIO

|  |            |
|--|------------|
| <b>SUMÁRIO</b> .....   | <b>13</b>  |
| <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>14</b>  |
| <b>CAPITULO 1 - METODOLOGIA</b> .....  | <b>24</b>  |
| 1.1 UNIVERSO DE PESQUISA E COLETA DOS DADOS .....  | 25         |
| 1.2 TÉCNICA DE ANÁLISE .....   | 30         |
| 1.3 DIMENSÕES ANALÍTICAS DO ESTUDO.....  | 31         |
| <b>CAPITULO 2 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE TURISMO: CONCEPÇÕES E ABORDAGENS</b> .....               | <b>34</b>  |
| 2.1 O ESTADO NEOLIBERAL E A POLÍTICA DE TURISMO .....  | 34         |
| 2.2 POLÍTICA PÚBLICA E TURISMO: CONCEPÇÕES .....   | 38         |
| <b>CAPITULO 3 - O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: OS PERCALÇOS</b> .....                    | <b>46</b>  |
| 3.1 O MODELO DE GESTÃO DA REGIONALIZAÇÃO.....  | 51         |
| 3.2 O LUGAR DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO .....                                       | 60         |
| <b>CAPITULO 4 – A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO INTERIOR POTIGUAR</b> .....             | <b>68</b>  |
| 4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO.....  | 68         |
| 4.2 A FORMAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES.....   | 83         |
| 4.3 AÇÕES DESENVOLVIDAS .....  | 89         |
| 4.4. PARCERIA E COOPERAÇÃO.....  | 98         |
| 4.4.1 Articulação entre as esferas municipais .....  | 99         |
| 4.4.2. Articulação entre as esferas municipal, estadual e federal.....                             | 103        |
| 4.5 – ESTRUTURAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DAS SECRETARIAS DE TURISMO NO INTERIOR DO ESTADO..... | 117        |
| 4.6 – A EVOLUÇÃO DO MERCADO TURÍSTICO NO INTERIOR DO ESTADO.....                                   | 122        |
| 4.6.1 Meios de hospedagens.....  | 123        |
| 4.6.2 Equipamentos de Restauração e Agenciamento.....  | 125        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....  | <b>130</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....   | <b>134</b> |
| <b>APÊNDICE A - Nomeação dos Entrevistados</b> .....   | <b>141</b> |
| <b>APÊNDICE B – Roteiro de entrevista</b> .....  | <b>143</b> |

## INTRODUÇÃO

O crescimento massivo da atividade turística por todo o mundo e suas implicações diretas no desenvolvimento da economia das nações tem promovido o desenvolvimento de políticas públicas ligadas ao setor do turismo. No século XIX, grandes avanços no campo da política de turismo foram realizados, alguns países foram pioneiros no processo de fomento ao turismo através de marcos políticos, países como França, Espanha e México se destacam nesse sentido (ACERENZA, 2003).

A temática de políticas públicas de turismo se torna um assunto pertinente ao analisarmos a repercussão dessa atividade em âmbito internacional. Segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT, 2013), o continente americano teve uma receita de R\$ 212, 623 milhões de dólares no ano de 2012. Na América do Sul, o montante foi de R\$ 23, 705 milhões, ou seja, 11% da receita do continente. Despontam nesse cenário estatístico de desempenho o Brasil e a Argentina que juntos somam cerca de 48,63% da receita da América do Sul. Atrelado a esses números apresentados, verifica-se outro aspecto que agrega valor a atividade turística: a captação em moeda estrangeira. Dessa forma, há uma adesão alargada dos países em desenvolvimento para com o turismo como alternativa de diversificação da economia.

Certamente essa empreitada produz uma competição para se ajustar as tendências internacionais. O setor turístico assume a incumbência de gerar empregos, renda e melhorar a qualidade de vida em vários programas de governo de muitos países do mundo.

O Brasil celebrou esse posicionamento, e desde 1960 vem desenvolvendo ações de abrangência nacional voltadas, especificamente, para o setor. Uma dessas ações foi a criação do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR) em 1966. Todavia, este instituto não desempenhou atividades relevantes no campo de elaboração de políticas públicas, restringindo-se a atuação nos setores de *marketing*, regulação e fomento a construção de hotéis. Em 1990, com o fim do regime militar, e a introdução do neoliberalismo, foi posto em prática um modelo de gestão focado no município, denominado Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), tendo em vista a descentralização das decisões, conforme estabelecido pela a constituição de 1988.

Tal modelo foi inspirado, principalmente, no modo de gestão europeu. O objetivo principal foi dotar/aparelhar os municípios de condições para gerir o turismo em âmbito local. No Brasil, esse modelo não teve resultados exitosos, por uma série de problemas, dentre eles,

a falta de recursos humanos e financeiros, a incapacidade gerencial dos municípios e a diversidade cultural e especificidades regionais (BRUSADIN, 2005).

A nova abordagem, subsequente, foi implementada simultaneamente com a criação do Ministério do Turismo (Mtur). Os dois primeiros Planos Nacionais de Turismo (PNTs), em consonância com os valores da Constituição Federal<sup>1</sup>, propugnando a descentralização das decisões. Dessa forma, atendendo a esse preceito foi elaborado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), o que reverberou no território materializando as instâncias de governança regionais e estaduais de turismo (também denominado Polos de Turismo). São vários os objetivos desses planos, porém, é pertinente mencionar, principalmente, o aspecto da interiorização, onde se busca a expansão do turismo para o interior do país, através de uma política preconizada pela descentralização das decisões e de uma gestão regional, abarcando suas peculiaridades.

O modelo de regionalização visa à integração da iniciativa privada, poder público e sociedade civil, em reuniões periódicas constituindo conselhos deliberativos para discutir as ações a serem implementadas em suas regiões. Entretanto, Nóbrega (2012) alerta para o caráter consultivo assumido por esses conselhos na dinâmica do turismo analisando o caso do Pará. O elemento da participação é fomentado por essa política visando dar voz e vez aos atores da atividade turística, bem como a própria região receptora da atividade. É pertinente ressaltar que o Rio Grande do Sul é pioneiro na perspectiva de gestão regionalizada do turismo desde 1976, agrupando municípios com alta capacidade de atração de turista e seu raio de influência (MACHADO E TOMAZZONI, 2011).

De 2003 até 2013, a política da regionalização do turismo criou 303 regiões turísticas no Brasil englobando 3.345 municípios. Dessa forma, esse trabalho versa principalmente a temática de políticas de turismo, tendo como foco de análise as repercussões do PRT na interiorização da atividade no Estado do Rio Grande do Norte (RN).

O estudo de políticas públicas de turismo vem sendo uma temática de pesquisa que está em crescimento dentro do campo de estudo do turismo brasileiro (SANTOS; REJOWSKI, 2013). Isso reflete uma preocupação iminente dos estudiosos do turismo em tentar compreender como as ações estatais reverberam na atividade turística, bem como visando um melhor planejamento da atividade.

---

<sup>1</sup> A constituição de 1988 trouxe em seu cerne muitos valores constantes nos Planos de Desenvolvimento Nacionais PND, dentre eles a participação, adotados na constituição. Pois acreditava-se que esse seria uma possibilidade de desencadear um processo democrático (ANDRADE, 1994).

Desde a década de 1990, há uma grande expectativa sobre o turismo, principalmente versando uma ótica de desenvolvimento focado em diversificação das atividades econômicas e de fomento a empregos formais, isso fica explícito nos PNTs, 2003 – 2007, 2007 – 2010 e 2013 – 2016.

Segundo Mielke (2009) o turismo é uma atividade que quase não permite a substituição do fator humano, e isso se deve pelas inúmeras interações e ligações que o turista como centro dessa atividade desenvolve durante sua estada nos destinos turísticos.

Acerenza (2003) salienta que o turismo é uma atividade capaz de alcançar mudanças significativas para um país, desde que o planejamento e a política pública possam ser considerados como fatores determinantes no processo de implementação e de fomento a atividade, asseverando o planejamento a longo prazo.

Dessa maneira, percebe-se que o fomento ao emprego e o incremento da economia de forma global são os dois aspectos com maior visibilidade do turismo, principalmente quando o agente do processo é o Estado.

Três são os objetivos macros delimitados para Política de Turismo: 1- alcançar e tratar cada região com suas peculiaridades; 2- internacionalizar o turismo; 3- interiorizar o turismo por todo o território nacional. Todos esses objetivos pautados na criação de produtos com a essência brasileira, ou seja, com características de cada região turística. Em vista disso, optou-se por enveredar sobre o terceiro objetivo, pois como ora será ilustrado há uma escassez de produções sobre essa temática com este enfoque.

Alguns estudos já elaborados apontam problemas na concepção e execução desta política. Dentre esses, merece destaque o de Nóbrega (2012). Nessa pesquisa, o autor defende a tese de que as instâncias de governabilidade criadas para gerir o turismo de forma regionalizada e compartilhada incorporaram através de seus representantes e agentes do turismo, interesses individuais e unicamente econômicos, inclusive critica o viés economicista subjacente à proposta mercadológica de desenvolvimento do turismo através dos roteiros turísticos, uma vez que, a política pública de turismo está pautada na construção de roteiros turísticos, um viés totalmente mercadológico.

Nóbrega (2012), ainda afirma que há uma grande descrença dos atores políticos influenciados por sucessivas tentativas de políticas incipientes na Amazônia, e esse fato enfraquece a motivação e os esforços dos atores políticos no pleito de um novo processo político.

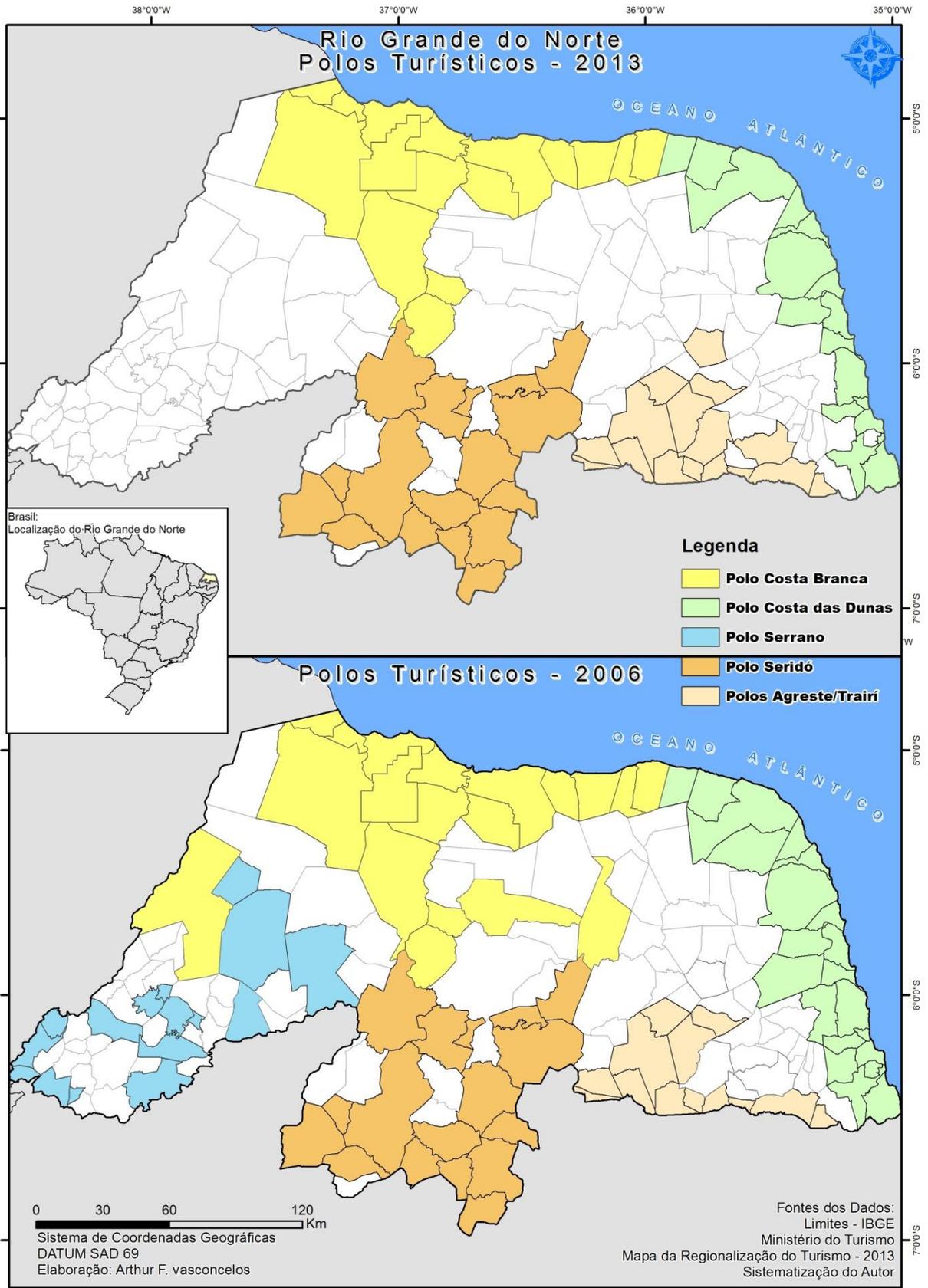
Destaca-se também o trabalho de Fratucci (2008), onde é feito um alerta sobre a negligência desta política de se atentar para a dimensão territorial da atividade turística,

concebendo-o apenas como receptáculo, não em sua complexidade (dimensão econômica, social, política e cultural). Esta concepção reducionista do espaço contribuiu, segundo este autor, para dificultar o êxito desta política na realidade enfocada no estudo (Polo de Agulhas Negras, no Rio de Janeiro).

No Rio Grande do Norte (RN) já foram concebidos cinco polos de turismo no ano de 2006, no entanto, no último mapa da regionalização de 2013 divulgado pelo Mtur apenas quatro foram mencionados. O mais antigo e estruturado é o Costa das Dunas (CD) no Litoral Leste onde se localiza a capital do Estado, Natal, que se configura como destino consolidado no nordeste, além de ser o maior centro urbano e sua influência se difunde sobre toda a região litorânea.

O segundo maior centro urbano do RN é o município de Mossoró, localizado no Polo Costa Branca, que compreende todo o Litoral Norte. Os outros três polos de turismo (Serrano, Agreste/Trairi e Seridó) ficam estritamente no interior do Estado. Podemos observar no Mapa 1, os cinco polos de turismo em 2006, enquanto que em 2013 apenas quatro.

**Mapa 1: Polos Turístico do RN 2013 e 2006.**



**Fonte:** Mapa da Regionalização do Turismo 2013. Adaptado de Fonseca (2007) Sistematização do Autor.

No bojo desta política, foram delimitadas cinco regiões turísticas no território potiguar: Polo Costa das Dunas (CD), Polo Costa Branca (CB), Polo Serrano (SR), Polo Agreste/Trairi (AT) e Polo Seridó (SE). Alguns esforços têm sido desenvolvidos no sentido de interiorizar a atividade turística, que se concentra na faixa litorânea oriental (Polo CD, baseado no turismo de sol e praia). Muitos gestores municipais e estaduais alegam a importância desta atividade se desenvolver nos municípios interioranos dinamizando a economia local. No entanto, após cerca de dez anos de implementação desta política verifica-se muitas dificuldades para alcançar os objetivos traçados pela política no âmbito do Rio Grande do Norte.

Diante do que foi exposto acima, emergiu uma questão central para o desenvolvimento da presente pesquisa: Em que medida o Programa de Regionalização de Turismo tem sido efetivo para desencadear o processo de interiorização do turismo no Estado do RN?

Refletindo ainda sobre o questionamento central é possível desmembrar questionamentos secundários: Quais fatores têm dificultado a interiorização do turismo? São fatores de ordem interna (organização social local) ou de ordem externa (mercado)? São ambos? Quais fatores assumem preponderância?

É interessante observar que fatores de ordem interna, podem facilitar o fortalecimento de uma base democrática e de governabilidade, articulando políticas em longo prazo. Este será o foco predominante deste trabalho por considerá-lo essencial no desenvolvimento da proposta da política pública do turismo.

Dessa forma o objetivo geral desse trabalho é analisar em que medida o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) tem sido efetivo para interiorização do turismo no estado do RN. Os específicos são: a) Levantar as ações já executadas pelas regiões turística visando a interiorização do turismo; b) Identificar o grau de parceria e cooperação entre os gestores públicos municipais e demais esferas do governo; c) elucidar os mecanismos de articulação entre as diferentes esferas de governo para o processo de interiorização da política de turismo.

Para realçar a relevância da escolha do tema de pesquisa foi elaborado um quadro de pesquisas desenvolvidas em âmbito nacional, através de um levantamento na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e na BDTD da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. A apuração foi através das palavras chaves, “regionalização e política de turismo”. Além disso, se escolheu a porcentagem de mais de 80% de correspondência com as palavras usadas. O resultado esta compilado no quadro a seguir.

Quadro 1: Apuração de teses e dissertações

| AUTOR                              | TITULO   | ANO / INSTITUIÇÃO                        | CATEGORIA   |
|------------------------------------|--|--|-------------|
| Jean Henrique Costa                | <b>Trabalhadores de Verão:</b> Políticas, públicas, turismo e emprego no litoral potiguar.   | 2007 / UFRN                              | Dissertação |
| Agnaldo Cesar Fratucci             | <b>A dimensão espacial nas políticas públicas brasileiras de turismo:</b> as possibilidades das redes Regionais de turismo   | 2008/<br>Universidade Federal Fluminense | Tese        |
| Regina Ferreira de Araujo          | <b>O modelo de gestão participativa do plano nacional de turismo (2003 – 2007):</b> a atuação do CONETUR/RN  | 2008 / UFRN                              | Dissertação |
| Mary Nadja Lima Santos             | <b>Políticas Territoriais do turismo:</b> Investimento no polo costa dos coqueiros em Sergipe Brasil;  | 2009 / UFS                               | Tese        |
| Aline Patricia Henz                | <b>Política pública de turismo no Brasil:</b> a Interferência da política nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais                | 2009 / UNIVALI                           | Dissertação |
| Pâmela Medeiros Brandão            | <b>Análise da rede política do turismo brasileiro</b>  | 2010 / UFRN                              | Dissertação |
| Altamiro Lacerda de Almeida Júnior | <b>Análise das políticas de circuitos turísticos na percepção dos agentes estratégicos:</b> estudo de caso no circuito das águas   | 2011 / U. Federal de Viçosa              | Dissertação |
| Fernanda Cristina Silva            | <b>Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de <i>policy Cycle</i></b> (Ciclo político)                                       | 2011 / U. Federal de Viçosa              | Dissertação |
| Darlyne Fontes Virgino             | <b>Gestão Pública do Turismo:</b> uma análise dos impactos da política macro de regionalização turística no período 2004 – 2011 no estado do Rio Grande do Norte, Brasil | 2011 / UFRN                              | Dissertação |
| Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega | <b>Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira:</b> instâncias de governanças e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará.  | 2012 / UFPA                              | Tese        |

**Fonte:** Biblioteca Digital de Teses e Dissertações, e BDTD UFRN, 2013. Elaborado pelo o autor.2013.

Diante do Quadro 1 é possível observar que nos últimos anos foram realizados dez trabalhos (teses e dissertações) tendo como tema central as políticas públicas de turismo, despontando assim, como um interesse da academia em analisar/avaliar a relevância dessas discussão no âmbito do turismo, uma vez que tais políticas tem sido essenciais para a expansão e consolidação do turismo no Brasil, sendo o Estado um agente hegemônico neste processo.

A ideia de estudar polos de turismo no interior do estado surgiu de várias provocações provenientes do trabalho monográfico do curso de bacharelado em turismo no ano de 2012, onde o campo de estudo foi as Secretarias de Turismo do Polo Agreste/Trairi, no Estado do RN. Sendo assim, essa demanda investigativa foi fruto das provocações acarretadas na ocasião, além de ser uma busca de aprofundamento nessa temática.

A estima deste estudo para a academia revela-se o fato desta temática ser norteadora para o planejamento do turismo em longo prazo, bem como por tentar buscar soluções para os entraves dessa política atual. Assevera-se ainda que um dos pressupostos dessa política seja o desenvolvimento como um elemento almejado pelas políticas de turismo, exaltado desde 2003 pelos sucessivos governos<sup>2</sup>.

O momento da construção desse trabalho é emblemático, pois pelos menos há dez anos essa política de regionalização é executada em todo o território nacional. Além disso, há alguns fatores que valorizam a atividade turística que são a reverberação da “Copa do Mundo de Futebol da Fifa” realizada em 2014, e as especulações para as Olimpíadas em 2016. As expectativas acerca do desempenho do turismo são elevadas, na medida em que o discurso predominante é a busca pela consolidação da atividade por todo o país.

A pesquisa sobre essa temática também poderá fomentar avaliações de políticas em outros âmbitos, pois é necessário apreender não só o processo de construção e implementação de políticas, mas o de avaliar principalmente. É necessário incutir esse preceito da avaliação em todas as formas de políticas públicas. A reflexão e aplicabilidade do conhecimento gerado por essa pesquisa é um motivo de ordem social para sua realização.

Essa pesquisa terá o limite espacial que contempla os dois polos de turismo do interior do Estado do RN: os Polos Agreste/Trairi (AT) e Seridó (SE). A delimitação da área de estudo se justifica por considerar que são Polos turísticos localizados no interior do Estado e foram criados através do PRT, há pelo menos nove anos atrás com a finalidade de interiorização do turismo.

Acrescenta-se ainda a exclusão do Polo Serrano mencionado anteriormente pelo Mapa 01, por não se constituir mais em um polo de turismo institucional, como ora já mencionado. A seguir o Quadro 2 com os municípios que compõem as regiões turísticas do Agreste/Trairi e Seridó.

---

<sup>2</sup> Iniciou com o primeiro mandato do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, e continua atualmente com Dilma Rousseff.

**Quadro 2: Municípios que compõem os polos Agreste/Trairi e Seridó.**

| POLO AGRESTE/TRAIRI   | POLO SERIDÓ             |
|-----------------------|-------------------------|
| Coronel Ezequiel      | Acari                   |
| Jaçanã                | Caicó                   |
| Japi                  | Carnaúba dos Dantas     |
| Montanhas             | Cerro Corá              |
| Monte das Gameleiras  | Currais Novos           |
| Nova Cruz             | Equador                 |
| Passa e Fica          | Florânia                |
| Santa Cruz            | Jardim do Seridó        |
| Santo Antônio         | Jucurutu                |
| São Bento do Trairi   | Lagoa Nova              |
| São José do Campestre | Ouro Branco             |
| São Paulo do Potengi  | Parelhas                |
| Serra Caiada          | Santana do Seridó       |
| Serra de São Bento    | São João do Sabugi      |
| Sítio Novo            | Serra Negra do Norte    |
| Tangará               | Tenente Laurentino Cruz |
| -                     | Timbaúba dos Batistas   |

**Fonte:** Decreto Nº, 21.390, de 11 de Novembro de 2009, Decreto Nº 18.429, 15 de Agosto de 2005.

O **Polo Agreste/Trairi** de turismo é composto por 16 municípios, sendo que a distribuição de população é desigual. Existem municípios com mais de 35 mil habitantes, enquanto outros com cerca de 2 mil habitantes. Estes municípios estão localizados na região do Agreste Potiguar, a maior parte integra a microrregião Borborema Potiguar.

A caracterização do **Polo Seridó** é um pouco distinta, o número de municípios agregados são 17, com dois centros de comércio e serviços separados geograficamente, a saber: Currais Novos e Caicó, onde há uma grande gama de serviços e produtos sendo oferecidos. Currais Novos se destaca também pela a extração mineral (scheelita) e Caicó como um centro industrial relevante. Alguns municípios compõem a mesorregião Oeste Potiguar, no entanto a predominância é da mesorregião Central Potiguar.

Este trabalho está estruturado em 4 capítulos, cada um com elementos essenciais para o entendimento do processo de pesquisa. No primeiro capítulo foram expostos todos os aspectos metodológicos, a fim de contribuir com o entendimento do leitor sobre a proposta da pesquisa.

No segundo capítulo deste trabalho apresenta-se uma construção teórica acerca das políticas públicas de turismo, diante das principais concepções e abordagens. Nesse

escopo, discutiu-se o Estado neoliberal e o turismo a fim de expor as afinidades e divergências, assim como justificar esse posicionamento teórico ao se discutir o PRT.

No terceiro capítulo foi traçado um panorama sobre o PRT, expressando informações exclusivamente sobre esse programa desde 2003. Subjacente a isso foi exposto o modelo de gestão apregoado, esclarecendo sobre suas diretrizes, e acerca da importância do município em meio à implementação do PRT.

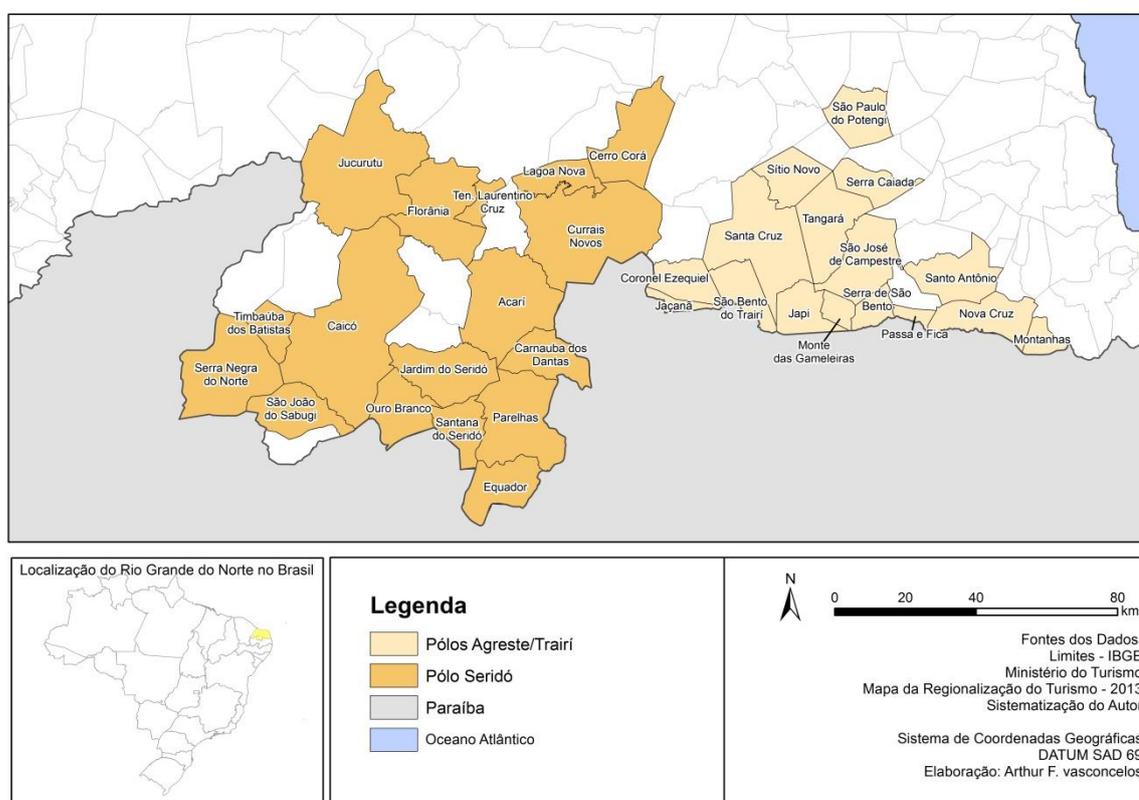
Por fim, tem-se o quarto capítulo, construído a partir dos principais resultados da pesquisa. Inicialmente, foi feita uma caracterização da área de estudo. A estrutura segue o parâmetro das dimensões analíticas, que por sua vez está relacionado aos objetivos dessa pesquisa. Nesse sentido, se discutiu sobre ações desenvolvidas, cooperação e parceria, estrutura política administrativas das secretarias, e o mercado de turismo no interior potiguar.

## CAPITULO 1 - METODOLOGIA

Esse estudo tem um corte temporal transversal que inicia em 2005 com a criação do polo Seridó, o mais antigo dentre o recorte espacial, e vai até a atualidade de forma a mostrar o encaminhamento da política de turismo com o foco na interiorização. Desde as primeiras ações, até seus obstáculos e barreiras atuais, contemplando a realidade em sua complexidade e contradição.

A seguir, no Mapa 2, a delimitação da área de estudo, para melhor ilustrar geograficamente o recorte espacial da pesquisa.

**Mapa 2: Delimitação da área de estudo**



A política de turismo pode ser avaliada de várias formas, assim sendo essa pesquisa focará as instâncias de governança especificamente nos participantes dos conselhos regionais de turismo, por entender que esses agentes são os elementos fundamentais da política de turismo e do PRT, avaliando o desenvolvimento político das regiões, atentando para interiorização do turismo no RN.

Optou-se por utilizar o método dialético, por tentar compreender a realidade na sua complexidade e contradição, evidenciando as relações intrínsecas e contraditórias das múltiplas realidades, permitindo uma aproximação maior com o objeto de estudo, procurando

contribuir com uma análise reflexiva sobre a temática das políticas públicas de turismo no RN.

Assevera-se ainda que a escolha do método dialético é uma tentativa de abarcar a perspectiva lançada por Alves (2011) para a pesquisa em turismo, que visa aprofundamento teórico sobre a temática de políticas públicas no turismo e da forma de gestão dos polos de turismo interioranos.

Esse estudo é predominantemente exploratório qualitativo, pois busca através dos sujeitos, respostas para aspirações empíricas, ou seja, os principais problemas da política atual de turismo perceptível ao pesquisador, no que se refere ao PRT.

A construção do referencial teórico será feita sob a perspectiva dialética, respeitando a lei da ação recíproca, para que assim o diálogo entre os acontecimentos históricos a nível nacional e regional possa mostrar reflexões pertinentes, para entender a atual conjuntura política no setor de turismo no Estado do RN, partindo de pensamentos do macro para o micro e vice-versa.

## 1.1 UNIVERSO DE PESQUISA E COLETA DOS DADOS

Os conselhos regionais constituem o universo de pesquisa que, por sua vez, são compostos por três segmentos, contemplados na presente pesquisa: 1 - representantes políticos municipais; 2 - representantes de instituições governamentais; 3 - sociedade civil (ONGs, cooperativa e associações com ligação direta com o mercado ou comunidades receptoras).

Para definir a amostra da pesquisa foi necessário estabelecer critérios, sendo assim, após fazer as primeiras investigações, percebeu-se que as atas do Conselho Regional poderiam subsidiar a seleção dos municípios, bem como indicar as instituições mais participativas no conselho. Dessa forma, o critério para a seleção dos elementos foi a “participação”, em forma de presença nas reuniões dos conselhos.

Optou-se por definir a amostragem a partir dos municípios que participaram das reuniões dos referidos Conselhos, com frequência de pelo menos cinquenta por cento (50%) registrada nas atas. Pretendia-se abarcar uma amostra dos municípios que mais tiveram contato com o PRT, que seriam, segundo nosso entendimento, os sujeitos com maior capacidade de relatar os entraves e dificuldades, bem com as oportunidades e os avanços na interiorização do turismo potiguar.

Foram sistematizadas as informações referentes às presenças dos representantes nos conselhos regionais dos polos de turismo nos últimos anos, elucidado nos Quadro 3 e 4 a seguir.

**Quadro 3: Quantificação das presenças dos municípios das reuniões do Polo AT.**

| MUNICÍPIOS INTEGRANTES    | 2010 | 2012 | 2013 | TOTAL |
|---------------------------|------|------|------|-------|
| Coronel Ezequiel          | 0    | 1    | 2    | 3     |
| Jaçanã                    | 1    | 1    | 1    | 3     |
| Japi                      | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Montanhas                 | 0    | 0    | 1    | 1     |
| Monte das Gameleiras      | 0    | 1    | 0    | 1     |
| Nova Cruz                 | 1    | 0    | 0    | 1     |
| Passa e Fica              | 2    | 0    | 2    | 4     |
| Santa Cruz                | 2    | 2    | 2    | 6     |
| Santa Antonio             | 0    | 0    | 2    | 2     |
| São Bento do Trairi       | 0    | 1    | 1    | 2     |
| São José do Campestre     | 2    | 0    | 1    | 3     |
| São Paulo do Potengi      | 1    | 0    | 0    | 1     |
| Serra Caiada              | 1    | 0    | 0    | 1     |
| Serra de São Bento        | 2    | 0    | 0    | 2     |
| Sítio Novo                | 2    | 0    | 2    | 4     |
| Tangará                   | 0    | 0    | 1    | 1     |
| Total de Reuniões por ano | 2    | 2    | 2    | 6     |

**Fonte:** Atas do Polo Agreste/Trairi. 2010 a 2013.

Salienta-se que o polo AT de turismo foi criado em 2009, sendo as primeiras reuniões, de fato, realizadas no início de 2010. Por esse motivo a contabilização se deu no período 2010 – 2013.

Seguindo o critério estabelecido foram elencados seis municípios do Polo de Turismo Agreste/Trairi que atingiram o critério de participação de pelo menos 50%, a saber: Coronel Ezequiel, Jaçanã, Passa e Fica, Santa Cruz, São José do Campestre e Sítio Novo. Com relação as Instituição, apenas o Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) frequentou de forma mais significativa.

**Quadro 4: Quantificação de presenças dos municípios no Polo SE.**

| MUNICÍPIOS                | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTAL |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Acari                     | 2    | 6    | 4    | 3    | 3    | 1    | 19    |
| Caicó                     | 2    | 4    | 3    | 0    | 0    | 2    | 11    |
| Carnaúba dos Dantas       | 2    | 6    | 1    | 2    | 3    | 2    | 16    |
| Cerro Corá                | 2    | 6    | 4    | 1    | 1    | 2    | 16    |
| Currais Novos             | 1    | 6    | 4    | 3    | 3    | 2    | 19    |
| Equador                   | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Florânia                  | 0    | 1    | 3    | 3    | 3    | 2    | 12    |
| Jardim do Seridó          | 0    | 5    | 1    | 1    | 1    | 1    | 9     |
| Jucurutu                  | 0    | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 1     |
| Lagoa Nova                | 2    | 6    | 3    | 3    | 2    | 1    | 17    |
| Ouro Branco               | 0    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1     |
| Parelhas                  | 2    | 6    | 4    | 3    | 3    | 2    | 20    |
| Santana do Seridó         | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| São João do Sabugi        | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2     |
| Serra Negra do Norte      | 0    | 2    | 0    | 0    | 0    | 0    | 2     |
| Tenente Laurentino Cruz   | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 0    | 1     |
| Timbaúba dos Batistas     | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0     |
| Total de Reuniões por ano | 2    | 6    | 4    | 3    | 3    | 2    | 20    |

**Fonte:** Atas do Polo Seridó de Turismo. 2008 a 2013

A contabilização das reuniões do Polo SE iniciou em 2008, ano de criação do conselho, e foi até 2013. No total, foram vinte reuniões ao longo de cinco anos de funcionamento.

De acordo com o Quadro 4, oito municípios obtiveram um número igual ou superior a dez, alcançando assim o critério estabelecido, a saber: Acari, Caicó, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia, Lagoa Nova e Parelhas.

Diferente do Polo AT, o SE tem uma participação ativa de algumas instituições, tornando-se assim elementos importantes na pesquisa. O mesmo procedimento de seleção foi adotado. A seguir, o Quadro 5 com a contabilização da participação das instituições. Assevera-se que foram retiradas as instituições que deixaram de fazer parte do conselho, assim como aquelas que entraram na última composição.

**Quadro 5: Quantificação das presenças das intuições do Polo SE.**

| INSTITUIÇÕES   | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | TOTAL |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Poder Federal</b>   |      |      |      |      |      |      |       |
| Banco do Nordeste (BNB)  | 2    | 6    | 3    | 3    | 3    | 2    | 19    |
| Banco do Brasil  | 0    | 3    | 4    | 1    | 1    | 0    | 9     |
| Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN)   | *    | *    | 1    | 2    | 2    | 0    | 5     |
| <b>Poder Estadual</b>  |      |      |      |      |      |      |       |
| Empresa Potiguar de Promoção Turística (EMPROTUR)                | *    | 3    | 3    | 2    | 2    | 1    | 11    |
| Secretaria de Estado do Turismo (SETUR)                          | 2    | 6    | 4    | 3    | 3    | 2    | 20    |
| <b>Setor Privado</b>   |      |      |      |      |      |      |       |
| Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) | 2    | 6    | 3    | 3    | 3    | 2    | 19    |
| Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)               | *    | 5    | 3    | 2    | 1    | 2    | 13    |
| <b>Terceiro Setor</b>  |      |      |      |      |      |      |       |
| Fundação Seridó  | *    | 6    | 2    | 3    | 1    | 2    | 14    |
| Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó(ADESE)          | 1    | 6    | 3    | 3    | 3    | 1    | 17    |
| Sindicato dos guias  | *    | 3    | 4    | 3    | 2    | 2    | 14    |
| Comitê Regional do Artesanato do Seridó (CRACAS)                 | 2    | 6    | 2    | 3    | 2    | 2    | 17    |
| Faculdade do Seridó (FAS)  | 2    | 6    | 2    | 3    | 0    | 1    | 14    |
| Faculdade Santa Teresinha  | 2    | 5    | 4    | 3    | 0    | 1    | 15    |
| Universidade Federal do Rio Grande do Norte(UFRN)                | 2    | 5    | 2    | 3    | 2    | 2    | 16    |
| Total de reuniões por ano  | 2    | 6    | 4    | 3    | 3    | 2    | 20    |

**Fonte:** Atas do Polo Seridó

\* não fazia parte do conselho regional

Assim formou a amostra do Polo SE composta 20 elementos, com participação considerável entre municípios e instituições. No total, a amostra dos dois polos juntos contempla vinte e seis habilitados, a técnica para a coleta dos dados foi a entrevista semiestruturada, com representantes municipais e instituições.

Para Schluter, (2003), a entrevista semiestruturada “compreende uma entrevista rígida, feita na mesma ordem e nos mesmos termos” para todos os elementos pesquisados. Essa técnica permitirá conseguir informações mais fiéis, ao contrário do que seria se as entrevistas fossem via escritas ou por telefone, a interação do entrevistado e do entrevistador possibilitará adequações, retira ou acrescentar questionamentos, dependendo do ritmo e da condução da técnica.

Para Martins e Bicudo (1989) a entrevista é a forma mais eficaz para se perceber o mundo-vida do entrevistado, conseguindo descrições realmente detalhadas das preocupações e percepções do entrevistado, e se constitui um instrumento de coleta de dados relevante diante de uma abordagem qualitativa.

Foram realizadas no Polo AT cinco entrevistas com os representantes municipais, e apenas uma instituição o SEBRAE, acrescentando que a SETUR esteve presente em ambos os polos, todas as entrevistas foram gravadas e transcritas. No Polo Seridó foram realizadas treze, sendo oito com representantes municipais e cinco com instituições. As instituições entrevistadas foram, a saber: a Coordenadora do PRT e um Técnico da Secretaria Estadual de Turismo (SETUR), SEBRAE e o Sindicato dos Guias. Nesse âmbito. A seguir, o quadro síntese dos entrevistados.

**Quadro 6: Síntese dos entrevistados**

| MUNICÍPIOS                     |                     |
|--------------------------------|---------------------|
| POLO SERIDÓ                    | POLO AGRESTE/TRAIRI |
| Acari                          | Coronel Ezequiel    |
| Caicó                          | Jaçanã              |
| Carnaúbas dos Dantas           | Passa e Fica        |
| Cerro Corá                     | Santa Cruz          |
| Currais Novos                  | Sítio Novo          |
| Florânia                       | -                   |
| Lagoa Nova                     | -                   |
| Parelhas                       | -                   |
| INSTITUIÇÕES                   |                     |
| SEBRAE – Currais Novos         | SEBRAE – Santa Cruz |
| Sindicados dos Guias           | -                   |
| SETUR                          | -                   |
| Técnico da SETUR               | -                   |
| Coordenador do PRT 2003 a 2012 | -                   |

**Fonte:** dados da pesquisa.

O representante da Empresa Potiguar de Promoção Turística (EMPROTUR) informou não ter conhecimento sobre o Programa. No âmbito das instituições acrescenta-se que o representante de Carnaúba dos Dantas é o mesmo (indivíduo) que representou o Sindicato de Guias de Turismo no Polo SE.

Esse mecanismo de escolha dos municípios e instituições foi elaborado também na perspectiva de se conhecer a realidade local sobre o turismo, observando a conjuntura municipal, através da observação da infraestrutura das Secretarias de Turismo, assim como o próprio ambiente de trabalho. As entrevistas aconteceram nos municípios e nas sedes das instituições. Os dados foram coletados de janeiro a junho de 2014. Outra fonte importante usada foram as atas das reuniões dos conselhos regionais.

A técnica de observação também foi empregada como técnica de coleta de dados, principalmente no que se refere a perceber a infraestrutura e elementos físicos das secretarias de turismo e instituições, através de registro fotográfico.

Como fonte de dados secundários se utilizou de documentos concedidos pelos os representantes municipais (Inventários turísticos), a SETUR, Ministério do Turismo, banco de

dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, Atas dos Conselhos Regionais (Polos de Turismo), e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo SE, bem como dados do Portal da Transparência dos municípios que compõem os polos.

## 1.2 TÉCNICA DE ANÁLISE

A técnica de análise de conteúdo foi empregada para subtrair a essência das respostas dadas nas entrevistas após o processo de transcrição. A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas analíticas aplicadas à área de comunicação, seja ela oral, escrita, icônica e outros códigos semióticos (BARDIN, 2004).

Em relação a função da análise de conteúdo aplicado aos materiais e dados da pesquisa, desponta-se a função heurística que justamente enriquece a tentativa exploratória, acentuando as chances de descobertas, bem como se utiliza também na função referente à administração de provas, que logra a favor da formulação de hipóteses e afirmações provisórias servindo de pontos norteadores para análise sistemática (BARDIN, 2004). Essa pesquisa utiliza de forma preponderante para a primeira função da técnica.

A escolha do instrumento de coleta de dados, conseqüentemente assegurou a maneira que a análise será conduzida, que nessa situação é a análise temática, onde o instrumento de pesquisa é dirigido sobre temas previamente estabelecidos, relacionados aos objetivos específicos. A abordagem da pesquisa é qualitativa, sendo assim não foram empregados os índices de frequência ou quantificação de forma acentuada.

Após a coleta dos dados foi realizada a transcrição das entrevistas seguido da leitura do material. Logo após o tratamento dos dados foram separadas as principais falas dos sujeitos entrevistados observando o posicionamento dos elementos em relação às dimensões de análises que posteriormente serão explicadas.

No intuito de preservar a identidade dos entrevistados foi feita uma nomeação de forma aleatória, para cada sujeito participante da pesquisa. Como o foco do trabalho está atrelada a implementação do turismo no interior do RN, utilizo-se de nomes de atrativos turístico dos polos de turismo para personificar os entrevistados, a lista dos atrativos com informações complementares está em nos apêndices deste trabalho.

### 1.3 DIMENSÕES ANALÍTICAS DO ESTUDO

As dimensões de análises aqui expressas foram desenvolvidas através de aspectos teóricos e empíricos, refletindo os anseios entorno do PRT e da política de turismo. Para encaminhamento da pesquisa, foram delineadas as seguintes dimensões:

**1 - Ações desenvolvidas:** Nessa dimensão pretende-se fazer um levantamento acerca das contribuições de ordem organizacional e prática no sentido de interiorizar a atividade. Diante da proposta do programa essa é uma vertente necessária, assim como o processo de amadurecimento político dos conselhos de turismo.

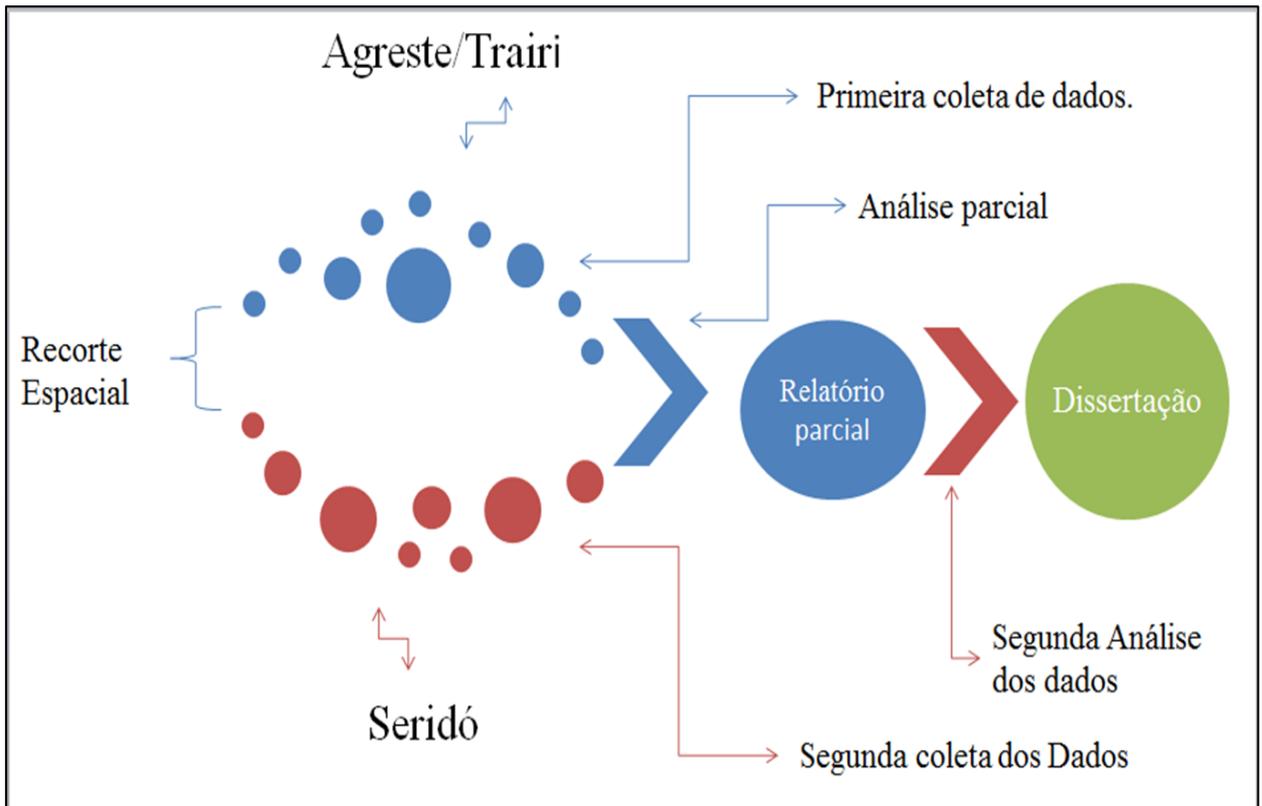
**2 - Parceria e cooperação:** essa dimensão tentará em desvendar através dos sujeitos, como se estabelecem as parcerias e como o PRT contribui com essa dinâmica de trabalho cooperado, além disso, verificar como as parcerias foram estabelecidas principalmente entre os entes públicos que participam diretamente dos conselhos regionais. Além disso, a materialização dos Polos de Turismo do PRT foi formulada e delineada na perspectiva de estimular a articulação entre as esferas governamentais, fomentando movimentos sinérgicos de atuação. Nessa perspectiva, pretende-se elucidar como ocorre a participação do Mtur e Governo Estadual nos Conselhos e quais os rebatimentos na construção da política pública do setor.

**3 - Estrutura política administrativa das Secretarias Municipais:** Nesse âmbito será discutido/avaliado como as secretarias se estruturam para a gestão do turismo, e como é percebido o trabalho com o setor. Além disso, averiguar a qualificação profissional desse órgão e como se percebem em meio ao PRT.

**4 - Evolução do mercado turístico no interior potiguar:** a finalidade é saber como a atividade turística e seu sistema de mercado tem se comportado após a implementação do PRT, quais foram os avanços após adotar essa postura de democrática e sinérgica entre o setor público e privado. Assevera-se que essa dimensão é apenas uma pretensão, pois o PRT não trabalhar diretamente com o mercado. Além disso, a análise dessa categoria necessitaria de um levantamento de dados de longo prazo, e que possa detalhar de forma minuciosa aspectos mercadológicos do setor de serviços nas regiões turísticas.

Para construir um processo de pesquisa adequado aos polos de turismo adotou nesse trabalho uma abordagem circular do processo pesquisa (FLICK, 2004), permitindo ao pesquisador uma aproximação preliminar com o objeto de estudo. Em seguida, uma análise parcial dos dados coletados gerando um relatório parcial, e logo após, uma segunda coleta de dados, ambas as análises serão feitas separadas, finalizando com uma triangulação dos dados. A seguir, um esquema do processo de pesquisa.

**Figura 1: Processo de pesquisa**



Fonte: elaboração do autor, 2014.

Esse processo de pesquisa foi pensado de maneira a permitir a análise, onde ambas as etapas de análises possam complementar afirmações e consubstanciar a construção teórica metodológica dos resultados.

Quadro 7: Quadro metodológico.

| PROBLEMA/QUESTÃO  | OBJETIVOS   | TÉCNICAS DE COLETA  | TÉCNICAS DE ANÁLISE                         |
|---|---|---|---|
| <p><b>Problema:</b></p> <p>Dificuldade de interiorização do turismo, conforme preconiza o PRT.</p> <p><b>Questão:</b></p> <p>Em que medida a Política de Regionalização de Turismo tem sido efetiva no processo de interiorização da atividade no estado do Rio Grande do Norte</p> | a) Levantar as ações já executadas pelas regiões turística visando a interiorização do turismo;   | Entrevistas, levantamento nas atas do conselho.                     | Análise de conteúdo;<br>Análise documental. |
|   | b) Identificar o grau de parceria e cooperação entre os gestores públicos municipais e demais esferas do governo;                         | Entrevista e levantamento de registro nas atas do conselho do polo. | Análise de conteúdo                         |
|   | c) elucidar os mecanismos de articulação entre as diferentes esferas de governo para o processo de interiorização da política de turismo; | Entrevista;<br>Levantamento de dados secundários.                   | Análise de conteúdo.                        |

Por fim, recomenda-se a leitura deste trabalho para pesquisadores interessados nas temáticas de políticas públicas de turismo, interiorização do turismo, e sobre as regiões turísticas do Agreste/Trairi e Seridó do Estado do RN.

## **CAPITULO 2 - A EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE TURISMO: CONCEPÇÕES E ABORDAGENS**

Nesse capítulo trata-se sobre a evolução das políticas de turismo, no sentido de construir uma linha de entendimento da conjuntura da atividade turística e poder público. Iniciando assim pela concepção de Estado neoliberal e as reverberações na atividade turística.

### **2.1 O ESTADO NEOLIBERAL E A POLÍTICA DE TURISMO**

O Estado, sua gênese, função e atuação em meio à sociedade antiga e contemporânea é um tema presente nos debates acadêmicos. Pesquisadores se debruçam em meio as mais diversas abordagens teóricas e metodológicas na busca do entendimento e reflexão da temática na vida cotidiana. Neste capítulo, media-se alguns conceitos clássicos acerca do Estado e sua imbricação na teia de interesse público e privado, interligando-o com a teoria do Estado neoliberal, de forma a estabelecer uma aproximação desta com o turismo, destacando suas reverberações/materializações nesse campo de estudo.

Para tanto, tem-se alguns questionamentos: há necessidade de regulamentação da vida social, em se tratando dos rumos dos aglomerados humanos? Como organizar? Qual o melhor sistema de organização social? O que é público e o que é privado? Ressalta-se que tais questões são pensadas desde a antiguidade grega por Sócrates, Aristóteles e Platão e refletem o interesse dos pesquisadores das ciências sociais pelo o entendimento sobre o Estado e a sociedade.

Com a evolução do pensamento e a reflexão crítica sobre o Estado, destaca-se as contribuições de um grupo de filósofos, que ficaram conhecidos como Jusnaturalistas<sup>3</sup>, pois discutiam o direito natural e a própria necessidade da constituição do Estado como um requisito de contrato social. Tais discussões apresentam-se como exemplo de problematização dos estudos das ciências humanas, na questão da função e do poder da instituição Estado.

Nessa perspectiva, o Poder e o Estado são pontos fundamentais que perpassam os principais aspectos da discussão na pesquisa social. Segundo Mann (1992) o poder do Estado é dividido em duas formas, de acordo com sua transformação no tempo, o poder despótico e o infraestrutural. Uma vez que, o primeiro é a capacidade de tomar decisões sem prévia consulta, há centralização e os comandos eram destinados a uma elite que agia sem precedentes, buscando benefícios para a classe. Além disso, acabava utilizando-se de todas as formas de coação para manter o domínio, esse tipo de poder é comum nas sociedades que desenvolveram o sistema de reinados e impérios. Enquanto a extensão do poder despótico é

---

<sup>3</sup> Hobbes, Locke, Rousseau, dentre outros.

ilimitada, tendo em vista o fundamento de poder divino dado por Deus. Outra característica era que a materialidade desse poder só poderia ser sentida ou percebida sob a presença do líder supremo (rei, imperador).

No que diz respeito ao poder infraestrutural do Estado diferentemente do despótico, foi crescendo de acordo com a flexibilização da função e gênese da instituição Estado, tanto para aumentar o poder quanto para colocar-se presente na vida cotidiana dos cidadãos. Para Mann (1992), esse tipo de poder é a via mais efetiva com que o Estado, de fato, consegue alcançar a todos, por meio de mecanismos desenvolvidos, inicialmente, para assegurar necessidades básicas da população. Porém, tais mecanismos também objetivam implantar logicamente decisões políticas por todo o seu domínio, ou seja, o Estado se faz presente sem personificação através desse tipo de poder. Desse modo, a materialização do poder infraestrutural destaca-se na medida em que se verifica com maior intensidade nas sociedades com sistema de governo democrático e republicano, portanto é uma concepção mais contemporânea da atuação do Estado.

Assim sendo, para melhor fixar as concepções desses dois tipos de poderes inerentes ao Estado, são necessários alguns exemplos: o imperador determina que todos os seus súditos ao proclamarem seu nome, seja acrescido de um tratamento específico, bem como a nova religião o budismo em seu território. O exemplo mencionado é intrínseco do poder despótico, uma vez que a centralização do poder e sua extensão estão materializadas em um único sujeito. No entanto, tendenciosamente, essa ordem só será seguida de forma exemplar na presença desse líder. Simultaneamente, tais regras são elaborações pensando nos interesses apenas da elite, o que torna esse tipo de poder um tanto limitado, no sentido de alcançar todas as classes sociais de sujeitos.

Quanto ao poder infraestrutural do Estado, tem-se como exemplo a criação de entidades que executem ações de fundamental importância para a regulação da vida social, tais como: a propriedade privada, o serviço militar, a saúde, a regulamentação de atividades econômicas, e até mesmo escolares. Todas elas têm o Estado como seu principal financiador e estabelecem relações efetivas com todas as camadas sociais, criando assim, verdadeiros instrumentos de força e leis obrigatórias. A própria burocracia é uma forma de poder infraestrutural, sendo para o sujeito que requer algum benefício, seja para si, ou para um grupo que necessite, seguir as regras estabelecidas.

A despeito dessas duas formas de poder, é possível afirmar que “O Estado na democracia capitalista são fracos; e em outro, contudo são forte”, sendo considerados ainda “despoticamente fracos” e “infra-estruturalmente fortes” (MANN, 1992. p. 170). Dessa

forma, entende-se que na sociedade capitalista há predominância da forma de poder infraestrutural. Nessa perspectiva, as duas formas de poder explícitas por Mann (1992) demonstram que na evolução temporal do Estado seu principal objetivo sempre foi servir a uma determinada classe social, mesmo na contemporaneidade com o avanço do poder infraestrutural e a decadência do despótico. Explicitando melhor essa concepção, Mann (1992, p. 173) afirma que “o poder das classes capitalistas, permeia a totalidade da sociedade e o Estado aceita as regras e racionalidade da economia capitalista circundante”.

Nesse sentido, Mann (1992) se alia a concepção marxista do Estado, já que essa instituição tem como principal função proteger o direito a propriedade privada, bem como manter um quadro de desigualdade, asseverando ainda mais os embates de classes sociais (MARX; ENGEL, 1999).

Acerca deste assunto, Lenin (2007) revela que o Estado esboça ações para manter a dominação da classe burguesa, ou seja, manter condições favoráveis para a operação livre dos interesses econômicos. Assim sendo, a acumulação de capital a todo custo, sem preocupação com as reverberações dessas ações sobre as massas populacionais. Neste viés é perceptível um enfoque econômico sobre as análises e pensamentos teóricos sobre a função e evolução do Estado.

Seguindo com a proposta de discussão, é preciso relacionar a questão econômica e o posicionamento ideológico do Estado. Inicia-se assim, o enfrentamento, fazendo a seguinte ponderação, o Estado já passou pela ideologia mercantil, liberal<sup>4</sup> e atualmente a neoliberal, desse modo, para essa última será dada maior atenção, uma vez que a ideologia neoliberal se apresenta como um dos pilares teóricos deste trabalho.

Nesse sentido, inicialmente, apresenta-se o seguinte questionamento: como se caracteriza o Estado neoliberal?

A perspectiva neomarxista de Harvey (2007) concebe os fundamentos para o neoliberalismo sendo o livre mercado e o comércio, os elementos essenciais para ação do Estado. As empresas privadas e a iniciativa empresarial são tratadas como chaves da inovação e da criação de riquezas, assim como, os setores que antes eram estritamente comandadas pelo Estado, e deveriam ser passados para o comando da iniciativa privada. Nesse contexto, o Estado flexibilizaria os instrumentos do seu poder estrutural, principalmente, sobre a economia, para deixar o mercado com maior liberdade de ação.

---

<sup>4</sup> Sobre essas duas outras ideologias do Estado, recomendamos as leituras de Adam Smith, David Ricardo. São os principais economistas clássicos que tratam com profundidade a temática.

Em algumas áreas, o repasse de atuação do Estado para o mercado e/ou iniciativa privada é chamado de esvaziamento ou enxugamento do Estado, ou seja, deixa de ser função de prioridade pública para ser explorada pelo mercado (HALL; JENKINS, 2004).

Uma materialização dessa teoria na prática é o alargamento das desigualdades sociais, tendo em vista a valorização do serviço ou benefício que antes era oferecido pelo Estado de forma gratuita, agora adquiriu valor, implicando no estabelecimento de relações capitalistas de consumo.

A teoria do neoliberalismo promete por meio da criação do ambiente competitivo, a desregulamentação das atividades e a privatização de serviços públicos, eficiência, produtividade, bem como eliminar a burocracia, melhorando de forma substancial a qualidade de vida dos cidadãos ofertando bens e serviços baratos (HARVEY, 2007). Todavia, há preocupação de como na prática os efeitos dessas medidas pautadas no neoliberalismo causaria em longo prazo, sendo por essa razão que Harvey aponta a referida teoria como contraditória, destacando dois aspectos.

O primeiro está relacionado ao ambiente competitivo, onde há uma tendência das grandes empresas “engolirem” as mais débeis. Nesse caso, o autor justifica a primeira contradição, a criação de um monopólio ou oligopólio de empresas sobre determinado mercado, ou seja, domínio completo de operação sobre preços e qualidade de produtos e serviços. Quanto ao segundo aspecto, este por sua vez, refere-se ao uso sem regulação dos recursos naturais, assim como, os próprios efeitos das atividades, que serão escamoteados em nome da produção de capital, o que Harvey chama de “externalidades”.

Em face disso, em meio às discussões sobre poder, função e atuação do Estado, direcionam-se agora tais elementos: a questão do turismo e suas reverberações. Inicialmente é necessário apresentar uma concepção muito marcada sobre o campo do estudo do turismo, a representação simbólica sobre o discurso propugnado principalmente pelo o poder público (Estado) como uma panaceia para o desenvolvimento da qualidade de vida das destinações, em meio à criação de empregos e dinamização das atividades locais, o turismo é compreendido como catalisador do desenvolvimento (HALL, 2001; CORIOLANO, 2005).

Embora, o Estado capitalista neoliberal procura empregar estratégias de menor participação em meio às atividades econômicas consolidadas, no turismo o inverso é uma possibilidade, ou seja, em países ocidentais em desenvolvimento pela deficiência do mercado, a intervenção estatal encontra fundamentos para atuação, principalmente, na busca de: 1 - competitividade; 2 - reduzir os riscos e incerteza; 3- corrigir os direitos a propriedade; 4 – proporcionar amplamente os benefícios públicos; 5 – apoiar projetos de capital intensivo; 6 –

Educar e proporcionar informações; 7 – permitir aos decisores do Estado ter em conta circunstâncias externa (HALL; JENKINS, 2004).

O Estado brasileiro está se conformando nesse cenário, quando se remete a política pública de turismo, principalmente quando o foco da atuação é direcionado aos pequenos municípios do interior, distantes dos centros metropolitanos e do litoral. A criação do PRT é uma ação que está fundamentada nessa perspectiva.

No contexto do Estado neoliberal, cuja ideologia emergida da globalização, o papel do Estado nas políticas de turismo passou a propiciar outros valores, passou de uma função de benefício comum, para uma perspectiva corporativista que destaca a eficiência do investimento, o retorno, asseverando a predominância da racionalidade sobre os planos e programas públicos (HALL; JENKINS, 2004).

Segundo Dallari (2010), o Estado tende a proceder por uma perspectiva tecnocrática baseada em instrumentos de racionalidades, para operar os investimentos públicos de forma a ter um retorno relevante. Há um esforço contínuo de aproveitar os recursos modernos de comunicação e organização para fundamentar a tomada de decisão, ou seja, a busca por algo eficiente. Espera-se que, munidos desses instrumentos de racionalidade e comunicação o governo possa conhecer a realidade com rigor de detalhes.

Assim sendo, torna-se pertinente programar ações de incentivo ao mercado e a setores econômicos, cujo poder público julgue prioritário. Tal manobra, também permite receber apoio de instituições internacionais, para o financiamento de determinadas obras, pois há um maior rigor com os investimentos públicos, uma vez que se exige o planejamento por meio de projetos.

Diante do panorama descrito, acerca da atuação do Estado, observa-se a incorporação de funções de fomento, de criação de um ambiente propício para a exploração do mercado. Ressaltando que, o mercado e o Estado apresentam-se cada vez mais conformados e alinhados na busca pela reprodução do capital (HARVEY, 2007, 2011).

Em síntese, a materialidade dessa função de fomento é observada no planejamento de políticas públicas, programas e projetos governamentais. E no que se refere ao setor do turismo, essa tendência vem sendo aplicada desde a redemocratização do país, sendo de forma acentuada com programas de criação de infraestrutura.

## 2.2 POLÍTICA PÚBLICA E TURISMO: CONCEPÇÕES

Recentemente, o interesse dos cientistas que pesquisam sobre turismo e política pública no Brasil tem aumentado (SANTOS; REJOWSKI, 2013), e em grande medida, isso se

deve as questões conflitantes e problemáticas das políticas públicas de turismo nos últimos 20 anos. Dessa forma, na tentativa de oferecer um subsídio teórico acerca do que se pretende aportar nessa seção do trabalho, torna-se necessário contemplar conceitos fundamentais nesta discussão, o que é **Política** e **Política Pública**, bem como quais suas implicações como política pública voltada para o turismo.

Entender política e política pública é essencial para o desenvolvimento deste trabalho, nesse sentido, a seguir algumas concepções de autores que discutem a temática. Em seguida, delineamos uma transição para aplicação dos conceitos nas pesquisas em turismo.

No que concerne a política, esta por sua vez, pode ser compreendida como ação fundamental do Estado, conjunto de regras respeitantes ao Estado, arte de governar o povo, habilidade com o trato das relações humanas com vista à obtenção de resultados desejados e coletivos (FERREIRA, 2009). Acerca do aspecto coletivo, Ribeiro (1986) assevera sobre a importância da política na vida de cada indivíduo, afirmando que esta é a própria reflexão da vida em coletividade, e tem desdobramentos em toda a nossa vida em sociedade.

Dessa maneira, o termo política usualmente nos remete as ações do governo<sup>5</sup> no comando do Estado, porém é comum também ver associações ao período eleitoral, ou a ação desenvolvida por indivíduos em cargos públicos. Primeiramente, é necessário desvincular essas concepções reducionistas, pois não abarcam o significado maior do termo.

Segundo Comparato (2008 p. 585), política pode ser entendida como “a arte de comandar ou dirigir toda a vida social, em função de uma finalidade, o bem comum, sendo a mais importante de todas as artes, pois abrange todos, e o seu objetivo é considerado o bem supremo da vida social”. O autor apresenta uma visão mais ampla sobre política e indica dois importantes princípios quando se trata dessa questão, sendo eles: a noção de regularização e a coletividade, elementos considerados essenciais para compreender o âmbito deste trabalho.

Na primeira noção abarcada pelo o autor, fica claro que a política está em meio à vida social, ou seja, ela pode ser exercida mediante a busca por resultados coletivos, através de medidas regularizadoras, criando regras para minimizar determinados efeitos ou ações. Além disso, não limita o campo da política apenas como território do Estado, mas como a dos indivíduos na vida social e de grupo. Na segunda noção, quanto à coletividade, tem-se que este aspecto está intrinsecamente ligado ao coletivo, ou seja, a tudo aquilo que passa a ser de bem e uso comum, em que a individualidade deve ser suprimida, ao buscar metas e conquistas para o coletivo.

---

<sup>5</sup> Período por essência transitório, onde o comando da instituição “Estado” e suas ramificações estão sob a tutela de um representante ou grupo político. É comum ver confusões sobre a referência desse termo.

Outra relação necessária a se fazer sobre política é a dimensão do poder, uma vez que, se percebe fortes entrelaçamentos com a vida cotidiana e social, ou seja, no âmbito individual e coletivo. Na tipologia clássica baseada na política de Aristóteles, há três tipos de poder: o do pai sobre os filhos, denominado de poder paternal; o do senhor sobre seus empregados, poder patronal; e por fim o dos governantes sobre os governados, este último seria o poder político (BOBBIO, 2003).

Para Bobbio (2003), há três formas de se caracterizar as tipologias de poder, a “função, os meios e a finalidade”, encontrada na literatura clássica sobre ciência política. No entanto, muitas dessas formas permitem interpretações dúbias perante a longa história percorrida entre a política e as sociedades. Todavia, a força é o meio que serve o poder político da maneira adequada, mesmo que seja em última instância, cuja posse acaba por distinguir a classe dominante, em qualquer sociedade. Sendo assim, o Estado é detentor do poder político de qualquer nação, caracterizado pela posse da força, mantendo os governados obedientes às regras postas e decidindo sobre as metas a serem traçadas em nome do bem comum.

Assim sendo, entende-se política como um conjunto de regras e diretrizes capazes de nortear determinadas ações em busca de um resultado positivo. Contudo, também pode ser compreendida em âmbito menor como uma resposta individual a determinadas situações, bem como em uma escala maior quando se pensa em um grupo ou sociedade, desde que se pense de forma ampla e em longo prazo, no intuito de minimizar determinados resultados. Acrescenta-se ainda que não necessariamente exercida por uma entidade ou instituição.

Quando se remete a política pública, outro elemento entra na discussão, o bem comum de uma nação/sociedade, ou seja, a coletividade. Para este fim, o Estado é propugnador dos interesses coletivos. Desse modo, quem diretamente tem o dever de executar, elaborar e planejar é o Estado. Segundo Dias (2008, p. 121) política pública pode ser entendida como “Conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender as necessidades de toda a sociedade”. Dessa forma, o autor evidencia que o Estado como representante legítimo do soberano<sup>6</sup>, deve comandar as políticas públicas com ênfase no respaldo para a sociedade.

Política pode ser entendida também como “considerações sensatas de alternativas” (LICKORISH; JENKINS 2000, p.224). A política é o campo da razão, em que as diretrizes e ordenamentos são elaborados para atingir determinados objetivos.

---

<sup>6</sup> Faz referência ao povo, pois no regime democrático deve permanecer os interesses da coletividade em detrimento do individual, ou de grupos menores.

Quando adentramos nas políticas públicas, passa a se caminhar em um campo da coletividade, pois esse termo se remete a um conjunto de regras e ações delimitadas para alcançar objetivos que envolvem a sociedade, e o principal agente, o Estado, como o soberano que detém o poder emanado do povo.

Imbricando na relação turismo e política pública, é necessário apenas fazer um único elo, a capacidade dinamizadora da economia e a criação de empregos que o turismo é capaz de fomentar. Segundo Mielke (2009), em grande medida o fomento do turismo através de políticas públicas se dá pela não possibilidade de inserção de linha de produção total, ou seja, não permite a substituição total da mão-de-obra humana. Sendo assim, torna o turismo uma atividade de grande relevância para o Estado, pois possibilita o discurso da ampliação da oferta de emprego. Somando a isso, tem-se a captação de divisas em moeda estrangeira, ou seja, o turismo é tratado como exportação, na linha de entendimento da economia. Além disso, o produto turístico é formado por uma gama de serviços executados simultaneamente, no decorrer da estada, mas é percebido pelo o turista de uma forma única. Dessa forma, entende-se que o turismo se envolve com o poder público/ Estado, quando essa atividade pela sua característica setorial e sua capacidade de alavancar a economia, passa a ser fomentada por instrumentos e instituições públicas, de forma programada.

Segundo Beni (2006), Hall (2001) e Dencker (2004), o Planejamento do turismo e as políticas públicas estão atrelados de formas bem íntimas, mas nem sempre as políticas conseguem atingir seus objetivos pela forma que é planejada, geralmente em curto prazo, de forma a não pensar nas diversidades, e acabam sem eficiência. Nesse sentido, tais autores reforçam tanto o planejamento consciente das necessidades atuais, prevendo possíveis flexibilizações para as demandas futuras.

No início dos anos 1990, com a redemocratização do Estado e o fim da ditadura militar no Brasil, a política, de modo geral, passou por mudanças significativas na ideologia da concepção de políticas públicas, sendo o neoliberalismo propugnado pelos agentes governamentais no poder, e seus valores disseminados de forma massiva para todas as áreas de atuação estatal. Desse modo, no turismo não foi diferente, e o PNMT é um exemplo da mencionada disseminação.

Para Brusadin (2005), O PNMT foi uma relevante ação, por tentar um caminho de comunicação diferente e não se fundamentar em uma premissa paternalista. Porém, o programa só conseguiu êxito em poucos municípios, os quais já disponibilizavam de uma infraestrutura, recursos humanos capacitados e tinham um ambiente econômico favorável,

uma vez que o PNMT não passava recursos financeiros, mas apenas oferecia suporte técnico, e conhecimento para a gestão do turismo (COSTA; GALDINO, 2011).

No PNMT, a gestão era em âmbito municipal, e nesse contexto, não se obteve resultados eficientes, tendo dois fatores primordiais que contribuíram para este fato: 1 - municípios estarem inseridos em uma realidade regional e que muitos de seus problemas tinham uma abrangência para além de suas áreas administrativas, dessa forma a construção dessa política não conseguia interacionar, ou seja, as externalidades; 2 - as relações entre municípios vizinhos que compartilhavam alguns atrativos e se complementa como um único destino. Malgrado, tais elementos não tinham espaço para ser discutido e desenvolvido com esse tipo de gestão micro, que é a proposta do programa, por isso apenas alguns municípios maiores conseguiram resultados mais satisfatórios.

O marco para a mudança de foco foi à criação do Ministério do Turismo em 2003, no início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que lançou a perspectiva de que o turismo precisaria ser trabalhado de forma regionalizada, sendo assim, foram lançados, no período de 10 anos, três Planos Nacionais de Turismo (PNT) 2003 – 2007; 2007 – 2010; e 2013 - 2016.

Em 2003, o lançamento do primeiro PNT trouxe a premissa de pensar o turismo perpassando abrangência municipal, integrando os agentes do poder público, iniciativa privada e sociedade civil. Buscando a implementação da atividade turística por todo o Brasil, através da sinergia produzida pela união desses agentes. A seguir, tem-se um trecho do referido Plano em que fica evidente a perspectiva de sua criação.

O Plano Nacional deve ser o elo entre os governos federal, estadual e municipal; as entidades não governamentais; a iniciativa privada e a sociedade no seu todo. Deve ser fator de integração de objetivos, otimização de recursos e junção de esforços para incrementar a qualidade e a competitividade, aumentando a oferta de produtos brasileiros nos mercados nacional e internacional (Mtur, 2003 – 2007, p.6).

Neste escopo, observa-se que a integração entre as esferas dos poderes públicos também foi uma aposta no novo modelo de gestão do turismo, tendo em vista as peculiaridades enfrentadas pela grande dinâmica territorial do país. Dessa forma, a gestão descentralizada para o turismo seria o direcionamento para atender as diversidades e peculiaridades de cada região turística. Neste PNT, o lançamento de 7 Macroprogramas destinados a gestão e estruturação do turismo pelo o Brasil. A saber o Quadro 8:

**Quadro 8: Macroprogramas do Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007.**

|   |
|---|
| 1 - Gestão e relações institucionais        |
| 2 – Fomento                                 |
| 3 – Infraestrutura                          |
| 4 – Estruturação e diversificação da oferta |
| 5 – Qualidade do produto turístico          |
| 6 – Promoção e apoio comercialização        |
| 7 – Informações turísticas                  |

**Fonte:** Plano Nacional de Turismo, 2003 – 2007.

Tais macroprogramas representavam os anseios e delineações para as políticas de turismo. Em 2004, um novo programa foi lançado pelo Mtur, o Programa de Regionalização do Turismo (PNT): roteiros do Brasil. Esse novo programa veio com intuito de descentralizar a gestão do turismo, baseado em princípios da flexibilização, articulação e mobilização (Mtur, 2007-2010). Em 2007, o referido programa elevou-se a categoria de macroprograma, por ser um articulador das demais ações governamentais. Segundo Virginio e Ferreira (2013) Quando lançado o PRT foi considerado uma das principais políticas do governo federal, por tentar desenvolver roteiros integrados em regiões, possibilitando oportunidades a pequenos municípios, que não tinham potencial suficiente para atrair demanda.

Além disso, o PRT era estruturante para os demais macroprogramas, bem como seu principal objetivo era descentralizar a oferta de produtos brasileiros do litoral do país para o interior dos Estados, ofertando produtos com características de cada região turística do país. A seguir, a Figura 2 demonstra a posição estratégica do PRT na política de turismo atual.

**Figura 2: Macroprogramas da Política de Turismo – 2007.**

**Fonte:** Mtur, Plano Nacional de Turismo, 2007.

Observa-se assim, a notável posição do PRT na implementação da política pública de turismo, sendo o elo entre o planejamento e as demais áreas estratégicas adotadas pelo o governo para materializar o funcionamento ideal da política pública de turismo. O termo ideal foi empregado no sentido do que é planejado para a implementação da política nacional.

Acrescenta-se ainda, que um dos motivos para essa mudança de foco de gestão do municipal para o regional foi estabelecida para suprir requisito de financiamentos de órgãos internacionais de desenvolvimento (SOLHA, 2005). Para custeio de programas como o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR/NE), Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (Proecotur), o Programa de Formação Profissional do Setor Turístico; e o Plano Anual de Publicidade e Promoção. Sendo o principal órgão de financiamento internacional o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com contrapartidas da União, Estados e Municípios.

O último PNT 2013 - 2016, não houve mudanças significativas nos valores e na modelagem do pensamento sobre a gestão do turismo, em grande medida, isso se deve a perpetuação da base ideológica do governo federal no poder. Entretanto, é perceptível que o novo documento carrega um novo enfoque estratégico, utilizando de instrumentos técnicos de análises, principalmente elaborando projeções de renda, viagens internacionais e nacionais, além de emprego e renda. Esse pode ser um indicador de uma abordagem neoliberal, e talvez tecnocrática na tentativa de buscar instrumentos para subsidiar a execução das políticas públicas.

Segundo Oliveira e Zouain (2013), O PNT (2007-2010) é um instrumento determinístico, com base positivista, descontextualizado da lógica subjetiva das comunidades, uma vez que, propõe programas e ações condicionados a metas. Um *insight* surge ao deparar com essa afirmação feita pelos autores, se realmente o governo brasileiro tem condições objetivas e subjetivas para dar andamento a um projeto político audacioso, como esse planejado para o setor turístico.

Para, além disso, será que não está se construindo uma falsa ilusão de eficiência diante das atribuições destinadas ao turismo desde os anos de 1990? A função destinada como o dinamizador da economia, aquele gera e distribui renda, combate a pobreza e diminui desigualdades sociais. Todos esses papéis ou funções estão presentes nos discursos governamentais dos PNT's.

Diante disso, Oliveira e Zouain (2013), afirmam que o PNT (2007-2010), não apresenta estratégias de avaliação da política pública de turismo, ou constrói indicadores que levem em consideração os valores éticos e de justiça social das comunidades receptoras. O

que leva a perceber a lacuna e despreparo dos organismos públicos em perceber etapas e valores fundamentais na construção de política dos instrumentos de governo, que nesse caso são os PNTs.

Segundo Boullón (2004, 2005), os organismos públicos responsáveis por administrar a política de turismo, são frequentemente geridos por funcionários que não dominam as características específicas do setor que aceitam gerenciar, sendo esta prática comum. Em contrapartida, esse costume é inaceitável em outros setores como saúde, educação, segurança, dentre outras, urbanismo. O autor reforça a alargada participação que a atividade turística tem em meio à gestão federativa, pois é comum perceber que o mesmo espaço turístico, recebe diferentes ações de entes governamentais diferentes. Boullón (2004) utiliza como exemplo, as praias que ao mesmo tempo, podem receber a proteção do Ministério da Defesa Nacional, Meio Ambiente, e Cultura [...].

Após essas discussões e reflexões acima, percebe-se que a política de turismo brasileira nos últimos anos, não definiu a participação dos demais ministérios (organismos públicos) em meio às ações e programas apresentados pelos os PNTs, quiçá os papéis dos municípios e Estados estão claramente expostos. Assim sendo, percebe se que o fundamento da gestão compartilhada, cooperação presente no discurso político, não consegue alcançar os programas, projeto e ações.

Apesar de o Mtur a cada ano lançar balanços sobre os avanços e investimentos públicos no setor de turismo brasileiro, pouco se avançou na divulgação de informações sobre os macroprogramas e suas reverberações sobre atividade turística, em especial sobre as regiões turísticas. Dessa forma, se alarga a relevância de pesquisas que buscam desvendar o processo de aplicação, e tragam para a discussão elementos dessa política pública.

No próximo capítulo discutimos o PRT na sua essência, subsidiados por dados primários e secundários, extraídos de documentos oficiais e pesquisa de campo, mediado pela discussão acadêmica sobre a conjuntura da política sobre os municípios.

### **CAPITULO 3 - O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO: OS PERCALÇOS**

No início de 2003, o Mtur foi criado e conseqüentemente, um novo modelo de política pública de turismo começou a ser formulado, pois o modelo anterior (PNMT<sup>7</sup>) foi tido como insuficiente para a demanda do país, primeiro porque o Brasil tem um extensão territorial considerável, e uma gama de realidade conformadas distintas. Assim sendo, uma nova proposta de gestão foi lançada, fundamentada nos princípios de descentralização, democracia, assegurando como foco as necessidades regionais. Esse novo modelo estava também preocupado em responder os preceitos da constituição de 1988.

Essa nova abordagem se materializou por meio da criação de polos (regiões) de turismo em todo o país, reunindo atores públicos, privados e da sociedade civil em instituições colegiadas (Instâncias de Governança), cujo intuito era o de discutir e acordar as ações públicas para atender as peculiaridades de cada região, além de priorizar as ações públicas através da elaboração de instrumentos estratégicos para a realidade regional.

Esse movimento de ações públicas para reestruturação das diretrizes do turismo foi intitulado de Regionalização do Turismo, e teve sua implementação feita pelo então Programa de Regionalização do Turismo (PRT). O referido programa encontra-se em vigência desde o ano de 2004, e em 2014 completou 10 anos. Vale salientar que o PRT vem apresentando um crescimento significativo, no entanto, ainda são escassos os trabalhos acadêmicos que buscam compreender esse modelo de gestão pública do turismo, principalmente no que concerne a existência de estudos acerca da contribuição desse programa na implementação da atividade turística, nas mais diversas regiões do país. E em função disso, realizou-se um levantamento, sobre a trajetória do PRT ao longo dos anos, com o intuito de fundamentar as discussões posteriores.

No ano de 2006, o Mtur lançou o 2º Mapa da Regionalização, e em 2009, uma atualização desse instrumento foi realizada, a fim de demonstrar o avanço na estruturação das regiões turísticas. Entretanto, destaca-se que a última atualização do instrumento foi realizada no ano de 2013. A seguir, destaca-se alguns dados ilustrativos sobre as regiões turísticas e o processo de implementação do PRT nas regiões do Brasil, elaborados a partir de uma comparação feita quanto à quantidade de regiões turísticas formadas durante os anos de 2006, 2009 e 2013, e os municípios integrantes.

---

<sup>7</sup> Plano Nacional de Municipalização do Turismo.

**Tabela 1: Quantificação Polos/Regiões turísticas no Brasil – 2006 a 2013.**

| REGIÕES      | 2006 | 2009 | 2013 |
|--------------|------|------|------|
| Sudeste      | 39   | 98   | 102  |
| Nordeste     | 68   | 77   | 81   |
| Centro-oeste | 32   | 35   | 36   |
| Sul          | 27   | 31   | 49   |
| Norte        | 34   | 35   | 35   |
| Total        | 200  | 276  | 303  |

**Fonte:** Sistematização do autor, mapa da regionalização do turismo 2006, 2009 e 2013.

Ao quantificar as regiões turísticas e sua evolução temporal, foi possível verificar que no Sudeste aumentou significativamente o número de Regiões Turísticas (RT), uma vez que, 59 regiões foram institucionalizadas em um período de três anos, entre 2006 e 2009, representando um crescimento superior a 150%. Tal fato demonstra uma especialização maior na delimitação das áreas de potencial turístico, bem como uma melhor adequação quanto às peculiaridades das regiões turísticas. Notou-se que o Nordeste em um curto período perdeu sua liderança em número de regiões, mesmo tendo um número superior de Estados.

Ressalta-se que na regionalização de 2006, Minas Gerais optou por realizar uma divisão diferenciada dos demais Estados brasileiros, utilizando circuito e/ou rota turística nas nomenclaturas, pois já se adotava um modelo semelhante ao de roteiros, onde os municípios eram agrupados por trajeto, que por sua vez estavam organizados e distribuídos nas 10 regiões do Estado de Minas Gerais. Explica-se que os roteiros eram concebidos como produtos distintos compreendidos no espaço da região. No entanto, na regionalização realizada no ano de 2009, muitos desses roteiros foram contabilizados como regiões turísticas, produzindo assim, um aumento significativo no mapa da regionalização.

Em 2009, o Sudeste brasileiro liderou em quantidade de RT, seguida pelo Nordeste com a segunda maior concentração, enquanto o Norte e Centro-Oeste possuíam a mesma quantidade nesse período. Elucida-se que o Sul possuía uma quantidade inferior de polos (regiões). Todavia, o Nordeste compreende nove estados da federação, enquanto que o Sudeste apenas três, retratando uma diferença na extensão territorial, onde conseqüentemente, o Estado com maior área teria maior potencialidade para a formação de regiões turísticas. No entanto, a realidade se mostrou outra.

Deduziu-se a possibilidade que a região Sudeste do país é dotada de um maior nível de integração espacial<sup>8</sup>, ou seja, os municípios compreendem melhor as similaridades do

<sup>8</sup> Para entender melhor essa afirmação, ver mapa da regionalização do turismo em 2009 e 2013, observando a região sudeste.

território, suas potencialidades enquanto destinos emergentes ou produtos turísticos em construção, e por isso se organizaram em RT's.

Outra reflexão emergente é a imposição da formação dessas regiões turísticas pelo órgão Estadual, sem prévios estudos ou critérios para aglutinar esses municípios. O objetivo de tais reflexões é instigar o pensamento crítico acerca do procedimento da política pública do turismo e sua eficiência em impulsionar valores de trabalho cooperado, exaltando a eminente necessidade de ir além de resultados numéricos e estatísticos.

Sendo que, o principal insumo para o PRT é a capacidade democrática dos conselhos regionais, municipais e estaduais de turismo organizam-se enquanto instituição e colegiado deliberativo, imbuídos de valores coletivos compatíveis com os objetivos e demanda do programa, fomentando ações de forma regional.

De 2009 a 2013, a quantidade de regiões turísticas aumentou em todas as regiões do país, esclarecendo que apenas a região Norte permaneceu praticamente estagnada. A ênfase, nesse caso, é para a região Sul que conseguiu estabelecer 18 RT's, elevando sua quantidade de regiões para 49, enquanto que o Nordeste e o Sudeste ascenderam em apenas 4 regiões, no mesmo período.

Nesse sentido, o Rio Grande do Sul tem uma aproximação maior com o modelo de gestão do turismo fomentado pelo PRT, tendo em vista que desde 1973, o Estado já adotava o zoneamento e subzonas para dividir seu território como estratégia de gestão do turismo, baseado em critérios como: distribuição de atrativos turísticos, aspectos geotopográficos, étnico-culturais e econômicos (MACHADO; TOMAZZONI, 2011).

As subzonas formaram-se com base nos seguintes critérios: recursos turísticos significativos; infraestrutura básica (acesso e urbanização); equipamentos turísticos; e correntes turísticas (internas e externas). Acrescenta-se que os autores destacam o entendimento de subzona turística como um polo centralizador, onde a área contígua aos municípios está sujeita a influência (*Op. cit.*).

No último levantamento das RT's, no ano de 2013, no país foi contabilizado 303 polos/regiões que abrange em torno de 3.345 municípios integrados. Observa-se então, um descompasso na quantidade de regiões e de municípios na contabilização das regionalizações anteriores. Tal fato pode ser um indicador para suscitar investigações sobre o número decrescente de municípios e participantes do PRT. A seguir, apresenta-se a Tabela 2 com os dados das três últimas regionalizações.

**Tabela 2: Evolução do número de municípios e regiões turísticas.**

|                            | 2006  | 2009  | 2013  |
|----------------------------|-------|-------|-------|
| MUNICÍPIOS                 | 3.819 | 3.635 | 3.345 |
| REGIÕES (Polos de turismo) | 200   | 276   | 303   |

**Fonte:** Sistematização do autor, 2006 a 2013.

É possível notar uma tendência de ascensão no número de RT's demonstrado na Tabela 2, mas em contrapartida, o número de municípios integrados a essas regiões vem decrescendo. Uma hipótese para tal fato pode ser que a política de regionalização através do programa PRT iniciou-se pelo Estado, e logo após, começou a especialização das regiões em um movimento de concentração, culminando na exclusão de municípios menores e sem representação turística, pelos próprios conselhos sendo este o motivo da diminuição do número de municípios.

Muitos dos municípios inseridos nas regiões turísticas não possuem vocação para o turismo ou antecedentes na atividade, simplesmente possuem apoio de políticos influentes, e acabam integrando essas regiões, mas não participam dos conselhos, e nem desenvolvem nenhuma ação ou projeto sobre turismo. No Rio Grande do Norte, existem alguns exemplos desses casos, na região do Polo Agreste/Trairi, tem-se: Japi, Coronel Ezequiel e São Bento do Trairi. Enquanto que na região do Seridó, destaca-se: Equador, Ouro Branco e Santana dos Matos, sendo estes municípios indiferentes no andamento do PRT no RN, no que se refere à participação de seus representantes em reuniões do conselho gestor da região turística.

Ressalta-se que durante as análises documentais dos mapas de regionalização, foi possível observar que algumas regiões turísticas do país passaram por modificações em sua nomenclatura, dentre elas pode-se citar três padrões de mudança, a saber: a simplificação; referenciar os elementos naturais e renomeação completa.

A simplificação aconteceu da seguinte forma, quando há uma redução na nomenclatura para facilitar a identificação e evitar similaridades ou confusões. Um bom exemplo disso é o Estado de Minas Gerais, como é possível visualizar, a seguir, no Quadro 9.

**Quadro 9: Exemplo de simplificação nas regiões turísticas de Minas Gerais.**

| MINAS GERAIS – 2009 |   | MINAS GERAIS – 2013      |
|---------------------|---|--------------------------|
| REGIÕES TURÍSTICAS  | Circuito Turístico Belo Horizonte           | Belo Horizonte           |
|                     | Circuito Turístico Caminho Novo             | Caminho Novo             |
|                     | Circuito Turístico Caminhos do Cerrado      | Caminhos do Cerrado      |
|                     | Circuito Turístico Caminhos do Sul de Minas | Caminhos do Sul de Minas |
|                     | Circuito Turístico Caminhos Gerais          | Caminhos Gerais          |
|                     | Circuito Turístico Caminhos Verdes de Minas | Caminhos Verdes de Minas |
|                     | Circuito Turístico da Canastra              | Canastra                 |

**Fonte:** Sistematização do autor, mapa de regionalização do turismo, 2009 – 2013.

Há tendência de referenciar os elementos naturais ao denominar as regiões turísticas, sendo ainda, comum encontrar certas similaridades de nomenclatura, a saber: chapada, vales, serras, rios, lagos, dentre outros. A seguir, o Quadro 10 mostra algumas regiões turísticas separadas por Estado que indicam essa tendência.

**Quadro 10: Exemplo de regiões que referenciam elementos naturais.**

| ESTADOS BRASILEIROS E REGIÕES | RORAIMA (NORTE)                       | MARANHÃO (NORDESTE)    | GOIÁS (CENTRO-OESTE)            | SÃO PAULO (SUDESTE)  | PARANÁ (SUL)                                     |
|-------------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------|----------------------|--|
| REGIÕES TURÍSTICAS            | Águas e Florestas da Linha do Equador | Amazônia Maranhense    | Região da Chapada dos Veadeiros | Águas Vivas          | Cataratas do Iguaçu e Caminhos ao Lago de Itaipu |
|                               | O Extremo Norte do Brasil             | Floresta dos Guarás    | Região das Águas                | Grandes Lagos        | Corredores das Águas                             |
|                               | Roraima, a Savana Amazônica           | Polo Chapada das Mesas | Região dos Lagos e Cristais     | Serra do Itaqueri    | Vale do Ivaí                                     |
|                               |                                       |                        | Região Vale da Serra da Mesa    | Vale do Paranapanema | Vales do Iguaçu                                  |

**Fonte:** Sistematização do autor, mapa de regionalização do turismo, 2013.

Essa é, portanto, uma pequena amostra das regiões turísticas que utilizaram dos elementos naturais para a denominação da região. Frente ao exposto, buscou-se com esse quadro deixar evidente a presença dessa tendência no âmbito nacional, e por isso, foi escolhido propositadamente um estado de cada região, subsidiando tal tendência.

Por fim, tem-se a renomeação que consiste na mudança das nomenclaturas completas ou parciais dos polos turísticos, por meio da adesão ou exclusão de municípios. Como exemplo, elucida-se que o Estado de Rondônia teve a nomenclatura de todas as regiões modificadas, ver Quadro 11.

**Quadro 11: Exemplo de renomeação completa das regiões turísticas.**

| ESTADO BRASILEIRO  | RONDÔNIA – 2009                        | RONDÔNIA – 2013           |
|--------------------|--|---------------------------|
| Regiões turísticas | Polo de Agronegócios/Caminho das Águas | BR-364/Caminhos de Rondon |
|                    | Polo de Ecoturismo do Guaporé          | Polo Guajará-Mirim        |
|                    | Polo Pérola do Mamoré                  | Polo Porto Velho          |
|                    | Polo Madeira-Mamoré                    | Vale do Guaporé           |

**Fonte:** Sistematização do Autor, mapa de regionalização do turismo, 2009 – 2013.

A renomeação das regiões turísticas aconteceu também em outros Estados, porém com uma menor significância, como em Mato Grosso do Sul, pois o polo turístico do “Conesul” no ano de 2009 passou a se chamar de “7 caminhos da Natureza/Conesul”. Como exemplo de mudança de nomenclatura por causa de adesão ou exclusão de municípios, cita-se a “Região da Reserva da Biosfera Goyaz”, que era composta pelos municípios de Alto Paraíso de Goiás, Cavalcanti, Colina do Sul, Famosa, Guarani do Goiás, Posse, São Domingo e São João da Aliança, no Estado de Goiás em 2009, e que atualmente se chama “Chapada dos Veadeiros”. Assim, em contrapartida, alguns municípios sofreram exclusão, como foi o caso: da Colina do Sul, do Guarani de Goiás e de São Domingos.

Diante do exposto, pode-se afirmar que há um campo de estudos relevante em relação ao PRT, porém suas análises apresentam o recorte espacial alargado, tendo em vista a aplicação desse programa em todo o território brasileiro. Há espaço para discutir a questão dos investimentos do Mtur, nessas regiões, e a contribuição na organização democrática para a gestão do turismo.

Por conseguinte, será feita uma exposição acerca do modelo de gestão das regiões turísticas em todos os níveis, para aprofundarmos o conhecimento sobre esse processo político e suas implicações na gestão do turismo.

### 3.1 O MODELO DE GESTÃO DA REGIONALIZAÇÃO

Para que o modelo de gestão regionalizada se sustente é importante à criação de uma rede de colaboração, que permita entrelaçar os agentes do turismo regional, na perspectiva de criar um movimento sinérgico, vindo do âmbito nacional para o local (PRT, 2013). A seguir, o Quadro 12 demonstra o ilustrativo do modelo de gestão empregada pelo o Mtur.

**Quadro 12: Modelo da gestão compartilhada do turismo.**

| ÂMBITO    | INSTITUIÇÃO                      | COLEGIADO                    | EXECUTIVO <sup>9</sup> |
|-----------|----------------------------------|------------------------------|------------------------|
| NACIONAL  | Ministério do Turismo            | Conselho Nacional            | Comitê executivo       |
| ESTADUAL  | Órgão Oficial da UF              | Conselho/fórum de Turismo    | Interlocutor estadual  |
| REGIONAL  | Instância de Governança Regional |                              | Interlocutor regional  |
| MUNICIPAL | Órgão Oficial de Turismo         | Conselho ou Fórum de Turismo | Interlocutor municipal |

**Fonte:** Diretrizes do Programa de Regionalização do Turismo, 2013.

Diante desse modelo de Gestão demonstra como esta estruturada as funções em cada âmbito e as suas respectivas instituições responsáveis pela a gestão do turismo. Observando no âmbito estadual as instâncias de governança regional (conselho das regiões turísticas) exercem dupla função de instituição e colegiado. Nesse sentido, os conselhos regionais de turismo têm o dever de discutir e também deliberar sobre a melhor maneira de implementar o turismo através dos próprios instrumentos normativos ou estratégicos. No entanto, conciliar essas funções exige no mínimo protagonismo dos representantes e articulação entre as esferas pública e privada.

Nessa perspectiva, nas diretrizes da regionalização do turismo em 2013, foi inserido um novo elemento os interlocutores, tanto em nível regional como municipal para tentar viabilizar a articulação entre as instâncias de governabilidade que compõe a rede colaborativa. Todavia, segundo Silva (2012), há deficiência na parte executiva desse programa, necessitando ser aprimorada, devido ao individualismo apregoado nos colegiados regionais. Em grande medida, isso consolida a competição por recursos. Além do mais, tem-se ainda o baixo profissionalismo das secretarias municipais e de seus representantes, bem como o superficial conhecimento sobre as diretrizes das políticas públicas de turismo por parte dos agentes das instâncias de governança. A função dos interlocutores no modelo de gestão atual do PRT é:

acompanhamento do ciclo de gestão do Programa – planejamento, ação executiva, acompanhamento, avaliação de processos e resultados – atuando articulados na Rede Nacional de Regionalização, fonte de inovação, intercâmbio, criatividade e diversidade cultural. (MTUR, 2013, p.25)

Em suma, a premissa desse novo agente é articular os conselhos em todos os níveis, buscando formar estratégias de cooperação, planejamento, monitoramento, e avaliação.

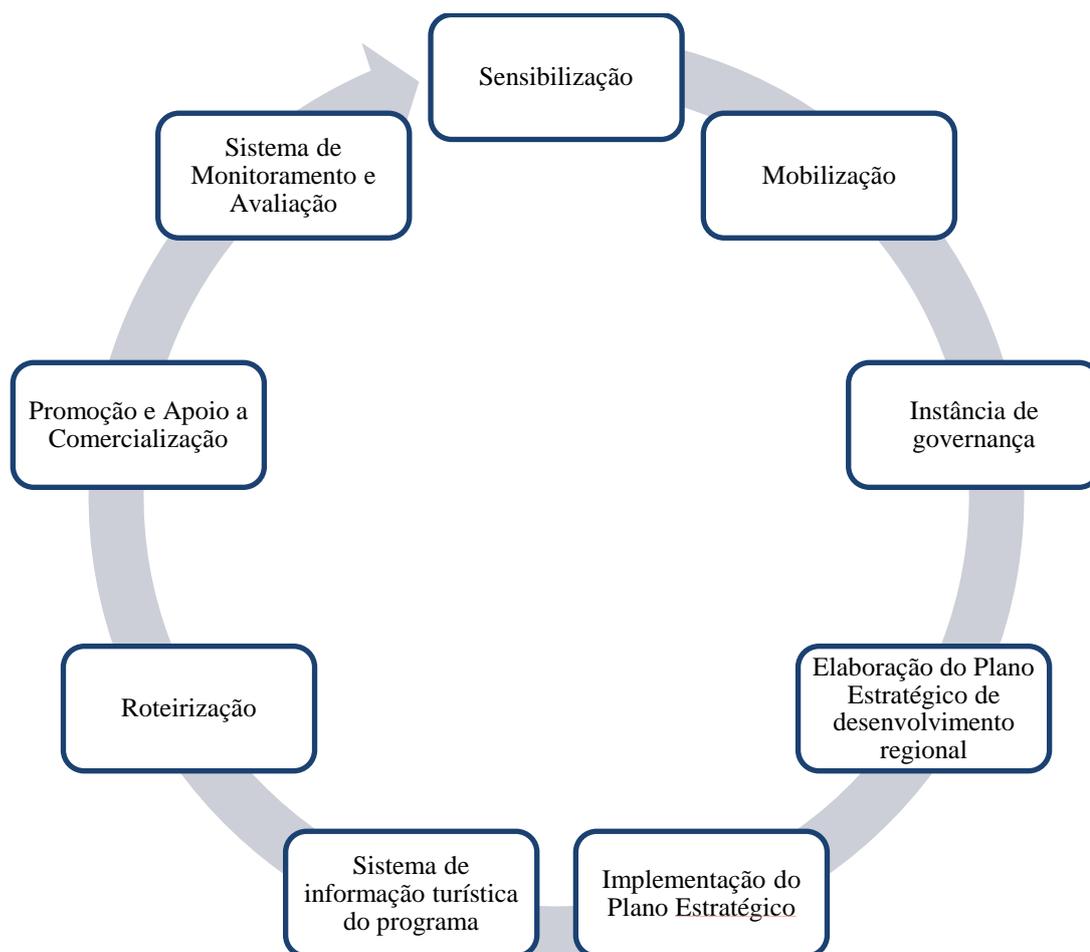
<sup>9</sup> Essa nova classe de atribuições foi exposta pelo o ultimo Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016, lançado no primeiro semestre de 2013.

Há uma tendência de concentração de funções na parte executiva atribuída nesse novo agente. Nesse sentido, tal concentração no agente interlocutor instiga a reflexão sobre a falta de base democrática e senso de coletividade, pois necessariamente muitas dessas atribuições não serão possíveis de desenvolver sem a cooperação dos demais membros.

É nítida a intenção dessa nova diretriz de fazer o programa perpassar todas as esferas públicas, do Federal para o Estadual entrelaçado com municipal, uma vez que esse percurso é um dos problemas em destaque.

Na tentativa de subsidiar a implementação do referido programa, foram criados no ano de 2007 as cartilhas dos módulos operacionais com nove etapas, na tentativa de superar uma falta de senso democrático, bem como da própria fragilidade técnica e teórica dos gestores de turismo. Algumas ações de capacitação foram pensadas na construção do PRT, e estão contempladas nas fases iniciais do programa, é o caso da mobilização e sensibilização. A seguir, na Figura 3 pode-se observar as fases de implementação do PRT.

**Figura 3: Módulos operacionais do PRT.**



**Fonte:** Adaptado de Mtur, 2007.

Os primeiros módulos operacionais tratam especificamente de ações de capacitação e de mobilização como requisito para instaurar a instância de governança. Porém, não há atividades de capacitação permanente dos membros dos conselhos regionais. Segundo Silva (2012) identificou-se apenas uma ação nesse sentido, que seria o curso *online* sobre regionalização, feito pela a Universidade de Caxias do Sul, porém não há uma perenidade. Em contrapartida, a demanda por essas ações surgem no mínimo a cada dois anos, nas esferas municipais, com a mudança da gestão. Outra justificativa para a permanência dessas ações é a qualificação dos componentes das instâncias de governança, que não tem formação ou experiência na área de turismo.

Segundo Boullón (2005), a capacitação é umas das medidas que os municípios com potencialidade necessitam investir de forma acentuada e continuamente. Além disso, o elemento mudança de liderança é permanente no modelo político democrático brasileiro e influencia diretamente no andamento do programa (OLIVEIRA, 2008; SILVA, 2012; SILVA, 2011). Nessa perspectiva, os módulos operacionais<sup>10</sup> do PRT é a estratégia feita no sentido de direcionar os conselhos regionais de turismo, oferecendo aportes técnico-teóricos básicos sobre o funcionamento do PRT.

Na pesquisa de Silva (2012), verificou-se que apenas 1 entre os 11 entrevistados do polo de turismo Agreste/Trairi no RN, tinha participado de um curso de regionalização *online* ou sabiam do conteúdo dos módulos operacionais<sup>11</sup>, asseverando a discrepância entre a teoria e prática, bem como a falta de engajamento e capacitação dos membros do conselho regional sobre o funcionamento e etapas do PRT.

Em suma, o PRT conseguiu instituir conselhos gestores, no entanto, não há comunicação entre as esferas do poder público, seja ela da instância Federal, Estadual e/ou Municipal. Dessa forma, o Mtur não se articula diretamente com os conselhos regionais, favorecendo uma hierarquia e ao mesmo tempo, uma dependência. É necessário criar mecanismos de aproximação e ao mesmo tempo de monitoramento desses conselhos e suas necessidades na gestão regional do turismo. Perante esse fato, cada Estado da Federação tem autonomia para criar as regiões turísticas, estabelecendo também os critérios para a formação destas (PAIVA, 2010).

Outro elemento que trava o andamento do PRT nas regiões turística é a conjuntura da ideologia neoliberal, onde os recursos públicos só serão designados para as localidades que

---

<sup>10</sup> Os módulos operacionais são cartilhas feita pelo o Ministério do Turismo que explicam passo a passo, como se deve operacionalizar o PRT, para mais detalhes ver Silva (2012) e Virginio (2011).

possuam fatores de desenvolvimento do mercado, tais como: economia diversificada, potencialidade para novos negócios, e abundância de recursos naturais. Consequentemente tende a haver seletividade espacial, para alocar os recursos públicos destinados ao turismo.

Segundo Nóbrega (2012) a política de regionalização do turismo está imersa em valores mercadológicos, pois a base para o fomento da atividade é a formação de roteiros turísticos integrados. Em tese, essa deveria impulsionar o planejamento, embora subjacente a tal fato, a competição emerge devido à possibilidade de captação de recursos pelos municípios que integram os roteiros. Por outro lado, provoca a exclusão dos demais que ainda não possuem atrativos turísticos organizados com capacidade de atrair fluxo ou compor outro produto turístico.

Portanto, há uma contradição no que diz respeito ao que é planejado e ao que realmente é executado e/ou realizado, no que compete ao PRT. Os conflitos entre os interesses individuais tende a afastar a cooperação, convergindo em dissenso e até abandono dos conselhos regionais, por descrença de resultados positivos nessas instituições.

O Estado de Minas Gerais em 2013 apresentou-se emblemático nesse aspecto econômico, uma vez que sozinho detinha 46 regiões turísticas, ou seja, possuía aproximadamente 15% do total de regiões no Brasil. Somando a isso, em 2009, todas as regiões foram denominadas inicialmente como circuitos turísticos, pois cada um representava um roteiro, que se organizava de forma associativa, na perspectiva de formatação de produto, e em virtude disso, foram agregados a essa tipo de organização valores mercadológicos.

De acordo com Silva (2011) e Oliveira (2008), os municípios que participam dos circuitos turísticos<sup>12</sup> no Estado de Minas Gerais contribuía com verba pré-estabelecida para desenvolver as ações necessárias para os municípios integrados, porém a inadimplência era um fato concreto nos circuitos, o que não permitia o enfrentamento dos problemas. Isso se dava ao favorecimento de municípios com tradição na atividade turística, ou seja, a correlação de forças entre os participantes dava espaço para a competição ao invés da cooperação.

No PRT, a competição vem apartando as RT's, impossibilitando as instâncias de governança de trabalharem de forma sinérgica. De fato, é possível sinalizar essa reverberação da concepção neoliberal da política pública de turismo, que essencialmente contribui com a construção de um ambiente de competição, pois visa o desenvolvimento econômico através do mercado, conforme apontado anteriormente por Harvey (2007), o mercado tende a

---

<sup>12</sup> O mesmo que Regiões Turísticas ou Polo de Turismo, cada estado adotou uma maneira de denominar. Em Minas Gerais, no ano de 2009, todas as regiões turísticas eram denominadas circuitos. Tal fato se deu porque anteriormente ao PRT Minas Gerais já se organizava em circuitos, baseado no modelo Francês (Oliveira, 2008). E com o avanço do PRT muitos desses circuitos foram contabilizados como regiões.

estabelecer o monopólio e externalidades e o poder público através das políticas neoliberais acentuam essa condição de dominação; ao invés de contrabalancear os efeitos da exploração em massa da mão de obra, dos recursos naturais e da má distribuição de renda.

Dessa forma, confirma-se o posicionamento do Estado brasileiro para uma política de turismo atrelada aos preceitos neoliberal. Pois as RT's instituídas pelo o PRT, necessariamente precisam ter os investimentos públicos traçados em planos específicos, denominados Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS). Nesse documento, estará todo o orçamento e ações a serem desenvolvidos para a consolidação da atividade. No RN, três regiões estão com esses documentos prontos, a saber: o Polo Costa das Dunas, o Polo Costa Branca e o Polo Seridó (SETUR, 2014<sup>13</sup>). Assevera-se que o Polo Costa das Dunas é o único polo do Estado do RN com o PRODETUR em execução.

Sendo assim, além da racionalidade mercadológica, existe outro elemento que ratifica o posicionamento neoliberal nas políticas de turismo, que seria a designação de uso de recurso público como “investimento”. Assim, espera-se retorno para cada ação, o que aparta muitos municípios da possibilidade de receber “investimentos públicos” mesmo compreendidos em regiões turísticas.

Ao observar o trabalho de Fonseca (2005), acerca da ação do PRODETUR no Polo Costa das Dunas, constatou-se que poucos municípios além de Natal receberam recursos, sendo então, perceptível a necessidade de garantir o retorno econômico. Sob essa ótica, surgem os embates nos conselhos regionais, principalmente de oposição a escolha de municípios polos para investimentos.

Dessa forma, o interior do RN reveste-se como recorte significativo para esse trabalho, por buscar desvendar os entraves e efetividade, bem como a relação pública e privada sobre o turismo nas regiões turísticas Agreste/Trairi e Seridó. Na busca por entender e fundamentar certas críticas, alguns trabalhos contribuíram de forma significativa nesse processo de reflexão sobre o turismo e o PRT no RN.

Dentre tais trabalhos, destaca-se o de Taveira (2008), que ao discutir a política pública de turismo no litoral do Estado do RN, afirma que as ações públicas ainda não conseguiram atingir de forma direta benefícios coletivos, e em contrapartida, há uma construção de interesses econômicos, renegando em um segundo plano aspectos essenciais da concepção de política pública, principalmente na busca do bem comum.

---

<sup>13</sup> Entrevista com a Coordenadora do PRT entre os anos de 2004 a 2012.

Segundo Silva (2012), ao analisar os trabalhos do conselho regional, afirma-se que há uma descrença na efetividade, gerando a sensação de um cenário estático e improdutivo. Assevera-se que a participação da iniciativa privada no Polo Agreste/Trairi (AT) é incipiente, o que revela um composto majoritário de instituições públicas.

Borges (2014) afirma que os gestores públicos das secretarias de turismo da região AT percebem os espaços para discussão criados pelo PRT, como locais para apresentar projetos e propostas dos municípios, bem como para a transmissão de informações entre as esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal). Por outro lado, ações estruturantes não são discutidas, e há uma tendência a repetir pautas de discussão, essas repetições contribuem para inibir a participação efetiva dos representantes públicos. Sob essa perceptiva, essas instâncias de governabilidade possuem problemas para constituir planos estratégicos ou instrumentos normativos para a atividade turística, o protagonismo regional parece ser um elemento negligenciado na constituição dessas instituições.

A política de regionalização de turismo se configura em uma decisão que vem de cima para baixo, ou seja, que não há preocupação em avaliar ou fomentar as bases democráticas das regiões e seus interesses particulares sobre turismo (BOISER, 2000). No processo de formação das regiões turísticas, segundo Virginio (2011), os critérios exigidos pelo Mtur foram: à presença de uma secretaria específica para o setor, bem como um conselho municipal. Repassando a maior parcela de responsabilidade pela a demarcação das regiões aos Estados. Sendo assim, há municípios que pertencem a essas regiões por pressão de políticos influentes, e como consequência disso, essas regiões detêm em suas composições realidades opostas, diversas e até contraditórias.

Outro motivo para os interesses na adesão do PRT nos Estados brasileiros se fundamenta na possibilidade de financiamento internacional, através do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), responsável pelo o financiamento do PRODETUR no Brasil (SOLHA, 2005). Dessa maneira, a formação dessas regiões não atende totalmente aos anseios dos atores dessas regiões, mas as questões de visibilidade política partidária, nos municípios apadrinhados.

A premissa de agir de forma regionalizada para abranger um público maior, não é o foco da crítica, mas a velocidade que esse processo foi imposto, sem levar em consideração uma realidade de consciência política, configurando um ambiente favorável a conflitos. Essa mudança brusca de concepção de gestão micro para o pensamento coletivizado exige dos seus participantes uma mudança de postura considerável, e em consequência disso, há dificuldades de organização social das instituições de governança.

Segundo Bramwell (2004), na literatura internacional o mesmo tipo de organização empregado nas RT's no Brasil é chamado de parceiro (*partnerships*) e consiste em reuniões periódicas, entre interessados do setor público e privado, sendo acordado um mínimo de regras que é destinado a questões partilhadas. Sobre essa temática, o autor contribui com a seguinte afirmação: o sistema de parceria é de difícil criação e implementação, principalmente, em países em desenvolvimento, pois não existe tradição de participação, uma vez que as experiências de democracia são limitadas.

Esse modelo do parceria é baseado no mundo desenvolvido ocidental, e tem forma organizacional preponderantemente ligado a gestão racional, além de ser considerada uma importante instituição para a modernização das políticas públicas (WEARING; HUYSKENS *apud* BRAMWELL, 2004). O termo modernização é usado no sentido de eficiência e agilidade, na tentativa de formular políticas públicas que se conformem com as peculiaridades do município, região ou país. Contudo, no Brasil, onde as experiências de participação democrática são reduzidas ou cooptadas pelo poder público, esse compartilhamento de responsabilidades se torna entraves burocráticos.

A postura neoliberal adotada pelo Estado brasileiro visa descentralizar as decisões, e a constituição de 1988 propugna esse princípio, mas no que se refere ao turismo não funcionou, assim como, na saúde e na educação. Pois, de fato há uma negação da base experiência democrática dessas regiões turísticas, quando constituídas por um processo de “regionalização normativa” (COSTA, 2010), uma vez que, o intuito do processo é organizar esses espaços para aplicação de políticas públicas e investir para estabelecer as relações de mercado como fomentador do desenvolvimento regional.

Na perspectiva do discurso político sobre o turismo, conforme Coriolano (2005) a inserção da atividade na dinâmica econômica é um signo de construção histórica desenvolvimentista na medida em que, visa proporcionar emprego e renda, e que nos últimos anos cooptou valores de inclusão social na tentativa de legitimar as ações estatais. Não obstante, o turismo asseverou ainda mais as relações de desigualdade, segregação materializando-se como um mito ou ilusão. Para a autora, o discurso político do turismo possui valores propugnados por uma elite hegemônica, na busca por legitimação de ações e posicionamento do Estado.

Portanto, esse modelo de gestão regional apregoado ao turismo é uma síntese de dois movimentos, um com o enfoque da modernização da política de turismo na tentativa de racionalizar os investimentos públicos sobre o setor, incentivados por agências de desenvolvimento internacional. E o outro, com uma vertente histórica construída para um

ideário sobre a atividade turística como fonte de desenvolvimento econômico e distribuição de renda, presente na construção dos últimos PNTs.

Além do mais, há uma forte influência da teoria dos polos de crescimento econômico do F. Perroux <sup>14</sup> na construção desse modelo de política pública de turismo, pois essa foi adotada desde os anos 1960 para fundamentar o planejamento regional com ênfase no crescimento econômico de polos industriais no Brasil, uma das intuições que ratificaram esse aspecto foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), há influência dessa teoria aplicada à realidade brasileira sobre as intervenções de planejamento do desenvolvimento regional (ANDRADE, 1987).

Nesse âmbito, a teoria dos Polos de Crescimento (F. Perroux) foi desenvolvida em um contexto da descentralização da indústria na França, nessa conjuntura foi possível observar e constatar a dinâmica estabelecida e a abertura de novas cadeias produtivas partindo da “indústria motriz”. O que Perroux denomina de Indústria Motriz é considerado o empreendimento que impulsiona a economia, exercendo um fluxo de capital maior do que a própria produção da indústria (PERROUX *apud* ANDRADE 1987).

Sendo que essa nova dinâmica de mercado da indústria exerce uma influência sobre as demais atividades relacionadas direta e indiretamente, formando uma força concêntrica que atrai pessoas, mercadoria e capital das áreas circunvizinhas. Dessa forma, concentrando crescimento e depois distribuindo benefícios para a sua zona de influência. Embora seja necessário para isso, à abertura de caminhos para direcionar os benefícios, ou seja, maneiras de ligar o centro com as demais áreas (*Op. cit.*). Sendo assim, a intervenção estatal através do planejamento regional se faz necessário, para garantir que essa estratégia de crescimento se torne uma ferramenta para disseminar os benefícios econômicos, e posteriormente em desenvolvimento. É nesse sentido de estratégia de crescimento da economia brasileira que a teoria de Perroux foi aplicada ao planejamento regional do turismo através das agências de fomento.

Certamente há muitas questões que cercam o tema de políticas de turismo, regionalização e os polos de crescimento. Uma das mais expressivas é em que conceito de região se conforma melhor a posição do Estado brasileiro enquanto agente de transformações sociais e de interesse coletivo. Qual a vertente epistemológica do conceito de região teria respaldo ao nos referir ao PRT?

---

<sup>14</sup> François Perroux é Teórico Francês que estudou o desenvolvimento da indústria na França, e desenvolveu a teoria dos polos de desenvolvimento industriais.

Segundo Costa (2010), diante dos estudos geográficos e discussões das linhas históricas de pensamento dentro do tema, é possível citar três abordagens para entender esse conceito desenvolvido principalmente pela a geografia. 1 – uma abordagem “realista” da região como fato, evidência empírica externa ao conhecedor; 2 – abordagem racionalista, a região como um artifício, um construto, enquanto instrumento metodológico, que responde as questões analíticas ou objetivas do investigador; 3 – abordagem normativa ou “pragmática – política”, a região como ação ou projeto de intervenção na realidade, ou seja, vinculado ao planejamento e ação. Nesse sentido, a abordagem que mais se aproxima da realidade empregada no PRT é a normativa, pois imprimi uma conformidade com a perspectiva dos propósitos econômicos subjacentes as diretrizes do programa.

Diante dessa conjuntura exposta para discutir o PRT, não há como negligenciar que os municípios integrantes de regiões turísticas também sofrem as mesmas influências e contradições das regiões turísticas, tencionados principalmente pela implementação do PRT em seus territórios. De acordo com Yazigi (1999, 2003), o município é o âmbito governamental mais próximo da prática turística, uma vez que, se depara com os benefícios e as externalidades da atividade turística. Dessa forma, é pertinente abordar o município como elemento inerente a análise desse trabalho.

Dessa condição, a média de municípios integrados nas regiões turísticas do RN é de aproximadamente 18 municípios por região, tendo assim um somatório de quatro regiões turísticas. Sendo um quantitativo elevado de municípios. Dessa maneira, resolve-se explicar mais sobre as possibilidades e funções do âmbito administrativo municipal em meio à nova abordagem de região adotada há 10 anos pelo Mtur.

### 3.2 O LUGAR DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO

No início das primeiras abordagens do turismo como objeto de investigação, o primeiro aspecto a ser estudado foi o econômico e suas relações com a dinamização das atividades locais. Inicialmente, administradores e economistas imbricavam uma gama de trabalhos sobre a temática. É nessa abordagem ainda singular e econômica que o turismo passa a ser conhecido como a “indústria sem chaminé”, por seu produto ser um serviço, sendo caracterizado pela intangibilidade, consumo simultâneo e não poluente, em teoria (NETTO, 2010). Essa era a fundamentação dessa concepção, além disso, não era um produto com linha de produção, fato comum no processo de produção industrial, se remetendo ao final da década de 1950.

Outra referência para o turismo nessa época é seu efeito multiplicador, onde a implicação econômica do turismo não fica restrita as cadeias produtivas ligadas diretamente ou indiretamente com a atividade, elas se espalham para a economia local e até regional, isso ocorre em grande medida devido à capacidade de retenção de divisas em moeda estrangeira, ou seja, está sendo injetado um volume de dinheiro novo na economia local e ele vai percorrer os mais variados circuitos, e fomentar mais investimentos (SILVA, 2004). Nessa concepção é tido como um produto de exportação, mas também pode ser consumido pelo mercado local. Acrescenta-se que visão econômica de “indústria sem chaminé” sobre o turismo perdurou até o início dos anos 1980.

Uma obra interessante a se citar em relação à concepção do turismo e sua evolução durante o tempo é o Livro “Filosofia do Turismo” de Panosso Netto (2005), pois revela seu esforço para mostrar em uma linha do tempo as concepções que a atividade teve nos últimos anos. Destacando as contribuições dos autores que trabalham o turismo, desde a visão econômica, as que passam para o paradigma sistêmico<sup>15</sup>, e segue o que ele conceitua de novas abordagens para o turismo.

Não obstante, pode se citar o estudo de Krippendorf<sup>16</sup> (2009), sobre o entendimento do fenômeno turístico na vida cotidiana ou social dos indivíduos que o praticam, e os afetados nessa atividade em sua comunidade, ou seja, o turista e residente. Alertando que há efeitos negativos nas comunidades onde o turismo está sendo praticado, sendo planejado ou gerido de forma parcial. Como efeito negativo é possível citar: os processos de aculturação, especulação imobiliária, aumento no custo de vida, sentimento de hostilidade, destruição do patrimônio natural, dentre outros.

Segundo Krippendorf? (*Op. Cit*) os turistas procuram uma quebra do cotidiano, pois a rotina diária e a mesma maneira de perceber a vida imprimir um desgaste tanto mental como físico, sendo possível essa ruptura através dessa atividade, agregando nossos conhecimentos e experiências práticas de outras realidades. Sendo assim, os indivíduos ao retornarem dessa experiência/viagem conseguem usufruir de uma renovação ao retornar suas atividades e vida cotidiana.

---

<sup>15</sup> É a maneira como turismo está sendo entendido pela academia atualmente, como um sistema interligado e com vários subsistemas. Há uma gama de autores que desenvolveu seu modelo de sistema turístico, como Beni, Boullon, Leiper, dentre outros. É um paradigma porque ainda há muitas críticas, sobre a redução que esse tipo de concepção emprega sobre o fenômeno, ocasionando debates áduos sobre como conceber e entender o turismo, além de ser um marco a ser superado, ou adotar uma nova abordagem. Em 2014, em uma palestra na UFRN, Beni apresenta um esboço de uma adaptação de seu modelo atrelando a ele a teoria da complexidade baseado em Edga Morin.

<sup>16</sup> Um dos primeiros a pensar em turismo de forma sustentável, tentando atenuar as consequências, o autor elaborou alguns princípios a serem seguidos na gestão e planejamento dos destinos turísticos.

Nessa concepção, as cidades cheias de pessoas com rotinas carregadas, e trabalhos desgastantes, convergiram em uma massa de trabalhadores desprovidos de lazer e entretenimento. Porém, com o advento dos direitos trabalhistas, possibilitando o afastamento do trabalho e férias remuneradas, o turismo foi aos poucos se tornando uma prática social. Inicialmente, o movimento era das grandes cidades para lugares calmos e tranquilos, porém com o passar dos anos, o crescimento e apropriação do capital pelo mercado hoteleiro, restauração e do entretenimento, as grandes cidades e os centros urbanos passaram por reestruturação para receber a atividade turística. Sendo a função governamental atuar como agente fomentador da atividade turística, facilitando a instalação do mercado.

Segundo Willians (2004) as relações de consumo, na atualidade, estão estabelecidas de forma a tornar o turismo um produto do capital e a participação do Estado se justifica, na medida em que, beneficia o espraiamento do mercado. Sendo assim, há uma capitalização das relações humanas como o entretenimento e lazer através do turismo, uma vez que, há políticas para o setor primar pela atração de investimentos internacionais, haja vista, o mercado nacional não disponibilizava recurso suficiente, ou não ter interesse de explorar os recursos naturais disponíveis.

Em conformidade com a discussão exposta sobre turismo e sua importância econômica para o município e sua economia, o poder local adquiri um papel preponderante no desenvolvimento das políticas públicas de turismo. Na regionalização, (PRT) esse papel ainda é mais asseverado, pois esse programa tende criar para os municípios a possibilidade de discutir as ações necessárias para consolidar as regiões turísticas como um destino turístico, com capacidade de atração de fluxo, competitividade com outros destinos já consolidados, além disso, repassa a função de buscar o desenvolvimento regional, partindo das parcerias e cooperação entre os municípios, para formar destinos turísticos.

Segundo Vignati (2008, p. 95) “os destinos turísticos são zonas territoriais bem definidas, com características bem marcantes, pode ser uma cidade, ilha ou região”. Em grande medida, essas características se remetem a: cultura local, atrativos turísticos com o potencial para atrair fluxo nacional e internacional, rede hoteleira, e equipamentos de lazer, pois são os locais mais frequentados pelos turistas. Para Valls (2006) uma das principais, bem como essencial característica dos destinos turísticos é a habilidade de administração e planejamento da atividade, tendo em vista a complexidade do fenômeno, essencialmente nas diretrizes das agências governamentais.

Dessa forma, Valls (*Op. cit*) alerta para a problemática da profissionalização das instituições de planejamento e execução da atividade turística, pois o âmbito/abrangência

pode agregar e congregar outros territórios, surgindo assim, conflitos com as relações de poder e administrativas, sendo estes alguns dos grandes desafios para a gestão integrada do turismo.

Nesse escopo a capital potiguar “Natal” é um exemplo apropriado, segundo Fonseca (2005) dois megaprojetos por volta dos anos 1980 foram essenciais para iniciar a exploração do mercado turístico nacional e internacional, foram eles: o Parque das Dunas e a Via Costeira. O primeiro trata-se de uma reserva de Mata Atlântica, com a intenção de conversar e proporcionar atrativos naturais para a população residente, bem como para os turistas; o segundo são lotes de terras a beira mar com subsídios governamentais para a construção de uma cadeia de hotéis de grande porte. Tais ações marcam as intervenções estatais no incentivo ao turismo, e analogamente nas transformações da cidade em um destino turístico. Assevera-se que esses projetos também marcam o início das políticas públicas de turismo com o cunho neoliberal no RN para transformar Natal em destino turístico. Essa forma de atuação governamental através desses grandes projetos ficou conhecida como política dos megaprojetos turísticos.

Considerando-se o modelo turístico potiguar descrito por Fonseca (2007) e Costa (2007), que se configura em um município polo receptor de turistas, detentor dos melhores equipamentos hoteleiros, restauração, entretenimento e infraestrutura urbana, porém a maior parte das atrações fica distribuída em outras áreas administrativas (municípios adjacentes), funcionalizando essas áreas como apêndices do núcleo principal. A maior parte dos gastos é realizada no referido núcleo receptor.

Dessa forma, há uma tendência considerável para que os ganhos e benefícios fiquem retidos em Natal (núcleo principal), o que exige um dinamismo no planejamento e na gestão do destino. Porém, o desempenho do destino mesmo que se configure desfragmentado administrativamente como é o nosso exemplo, poder-se-á afirmar que seu funcionamento dependerá da sinergia produzida, mesmo que de forma não intencional.

Para que esse mesmo modelo não se torne padrão no RN, se reforça aqui a necessidade eminente do protagonismo municipal em lidar com o desenvolvimento da atividade, pois como mencionado anteriormente, embora o lado econômico seja preponderante nas relações de gestão, somente os membros das regiões turísticas têm capacidade de apaziguar as desigualdades sociais, e se contrapor ao modelo polarizador do mercado turístico.

Para efetivar essa postura, o trabalho de regulamentação do turismo na esfera local deve ser primordial, à medida que é nessa esfera que possui a maior proximidade com a

atividade, e que pode responder de forma efetiva a regulamentação do mercado e benefícios para os municípios. A atuação dos municípios deve seguir duas diretrizes, a administrativa e profissionalizante.

Na primeira, o poder local deve construir seus instrumentos de gestão municipal, destinando o papel que a atividade turística deverá seguir, na Lei Orgânica do Município (LOM), perpassando os planos diretores e no próprio plano municipal de turismo. A criação dos conselhos de turismo deve primar para harmonizar esses instrumentos com a realidade local. Acrescenta-se que a criação dos conselhos municipais de turismo é um pré-requisito para o PRT, mas que não são efetivamente funcionalizados para se pensar essa perspectiva abrangente do município seus instrumentos de planejamento e sua inserção da dinâmica local.

A segunda diretriz diz respeito à profissionalização, não só no sentido de melhorar as competências dos recursos humanos que lidam diretamente com o planejamento do turismo, mas na própria concepção de investidora no setor, ou seja, assumir compromisso de tratar a atividade com profissionalismo, ou seja, empregar estratégias de qualificação dos recursos humanos e investimentos público em longo prazo. É trivial perceber que no interior potiguar as ações de turismo estão estritamente ligadas à execução de eventos festivos. Essa é uma realidade preponderante, tendo em vista que é nesse aspecto que o poder municipal pode conseguir visibilidade em curto prazo, e mostrar resultados, mesmo que pontuais e com pouca conexão direta com a potencialidade da localidade. Além disso, ao fazer esse tipo de ação, entre em conformidade com o empresariado local ligado ao comércio e aos poucos empreendimentos de serviços de restauração e hospedagem.

Para o turista, a cidade em seu imaginário representa um lugar de desejo, sonhos e expectativas, onde todas as experiências vividas devem suprir suas necessidades de alguma forma, psicológicas ou fisiológicas, (URRY, 2001). Longe da expectativa de um turista passar por momentos de constrangimento, violência, desrespeito, dessa forma, o turista está convicto ao se deslocar para qualquer destino turístico de que será atendido em seus anseios. A experiência urbana do turista será a mesma vivida pelos residentes, sendo em algumas particularidades diferentes, a depender da ótica do individual e sua pretensão ao acessar determinados locais. Nesse sentido, se reforça ainda mais, a necessidade dos instrumentos de participação social no planejamento urbano e de turismo, onde o PRT e os municípios precisam estabelecer um elo de comunicação e diálogo.

Acrescenta-se que todo o sistema urbano comum a qualquer cidadão também será ao turista, bem como todo o espaço que for planejado para o turista deve primar

essencialmente ao residente, isto é, será bom para o turista tudo o que for planejado para o bem estar da população.

Segundo Yázigi (1999) o planejamento deve primar pelas condições de vida dos munícipes, sendo este um indicador para bem receber o turista. É nessa perspectiva que deve ser alçado os planos de turismo municipal e o poder público deve primar por esse tipo de abordagem sobre a atividade turística, atentando para necessidade de manter constante o monitoramento. Todavia, esta não se constitui uma tarefa simples, haja vista que para isso terá de prover uma integração entre secretarias municipais, bem como uma comunicação eficiente com as outras esferas do poder público e instituições.

Na prática, cada destino turístico é vendido ao turista como uma mercadoria, no Rio de Janeiro, por exemplo, as campanhas de *marketing* apostam nos atrativos naturais, bem como na oferta de entretenimento e nos patrimônios material e imaterial, ou seja, em tudo que o turista pode usufruir, a cidade passa a ser vendida de forma indireta para o consumo.

Segundo Vainer (2002) a mundialização, o urbanismo de resultados e o próprio modo de produção e reprodução do sistema capitalista, colocaram a prova à condição da cidade como um espaço para se desenvolver a cidadania e a consciência política dos indivíduos, uma vez que apenas os valores econômicos são postos como prioridade na designação de um projeto de cidade, a condição de empresa torna-se imposta para a gestão dos municípios. Não obstante, o espaço urbano passou a ser padronizado e posto a venda, e não se tornou uma mercadoria qualquer, mas sim, um produto de luxo designado as grandes empresas detentoras de capital e como corolário aos sujeitos que tem condições materiais para consumi-los. Dessa forma, há uma subordinação de toda a vida social da cidade em uma lógica mercantilista, criando dependência dos atores privados, sendo eles agentes hegemônicos das prioridades do urbano.

O turismo como é conhecido hoje é um produto do capital, na medida em que o maior pressuposto que está por trás do fomento dessa atividade são seus benefícios econômicos, e os agentes estatais e mercadológicos realizam acordos e parcerias visando resultados apenas monetários em curto prazo.

É evidente que o papel do poder público é de prover de maneira satisfatória o bem estar da coletividade, e a conservação, bem como o fomento a uma construção de identidade, consciência política e cívica sobre a maneira de se viver, sem sobrepor interesses, pois essa seria a maneira ideal de se pensar em integrar o turismo. Em contrapartida, tem-se um Estado cooptado pelo mercado, onde os interesses da classe dominante são expostos como a principal

frente de trabalho, e constituindo-se como a via para obter resultados para a coletividade (HARVEY, 2011).

Dessa forma, os municípios na política de regionalização ocupam lugares de destaque, sendo esses os principais agentes que necessitam de garantias de gestão sobre a atividade turística. Contudo, o PRT não inclui em seu cerne mecanismos de apoio, ou desenvolvimento das secretarias de turismo municipais de forma direta. Fato que acaba justificando a abordagem e os sujeitos que escolhemos nessa pesquisa.

Ao se reportar aos municípios, como elementos essenciais da política pública atual, pode-se deparar com a analogia de empresas municipais ao invés de órgãos de governabilidade, é nessa perspectiva, que a competição aflora na prática da gestão pública e conseqüentemente no PRT. Assim, entende-se que essa ideologia neoliberal do Estado reverbera sobre os municípios integrados nas regiões turísticas como entrave ideológico, pois a participação no programa é praticamente condicionada sob um olhar de adversários ao invés de parceiros colaborativos.

Além disso, ainda para asseverar mais esse embate de competição e política pública, têm-se os investimentos públicos que não poderão ser realizados para todos os municípios integrados, pois de acordo com os instrumentos de análises de investimento (PDITS) apontaram onde os investimentos serão realizados, e preferencialmente onde seja possível conseguir um maior retorno. Conseqüentemente, os municípios fragilizados, ou com pouca estrutura não conseguem adquirir tais recursos. No Polo Costa das Dunas, os investimentos governamentais em infraestrutura do PRODETUR I foram concentrados principalmente em Natal, sendo o bairro de Ponta Negra, com maior número de obras (FONSECA, 2005).

No Polo Seridó, segundo o Plano de Ação do PDITS (2011), apontou os municípios com os melhores cenários para investimentos, a saber: Acari, Carnaúba dos Dantas, Caicó, Cerro Corá, Currais Novos e Parelhas. Esses municípios, conforme o referido documento possuíam condições favoráveis para melhor responderem aos investimentos. Entretanto, se não há investimentos para todos, logo a realidade regional de desigualdade pode se agravar, bem como os embates de correlação de força também. Em outras palavras, o desenvolvimento e estruturação do mercado acontecerão para aqueles que já possuem uma estrutura básica, e os demais municípios ficarão com os efeitos indiretos das medidas.

Na tentativa de esclarecer esses entraves, percebe-se o despreparo dos atores políticos governamentais no trato com as políticas advindas da esfera federal, essencialmente nas questões de pensar de forma holística a região turística. Logo, em tese acredita-se no

sentimento individualista e na competição entre os municípios, como vertente de sustentação da ineficiência.

## **CAPITULO 4 – A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO INTERIOR POTIGUAR**

Neste capítulo, serão trabalhados os resultados da pesquisa, de acordo com as categorias de análise que foram criadas para avaliar e direcionar o estudo. Dessa forma, apresentam-se subseções, cada uma com sua categoria analítica, com o intuito de discutir os dados coletados em campo, assim como, integrar a teorização em relação ao programa. As categorias de análise que serão apresentadas a seguir são: ações desenvolvidas; parceria e cooperação; articulação entre as esferas governamentais; estrutura política e administrativa das secretarias de turismo; e mercado turístico no interior, será o substrato para as análises.

Antes de iniciar a discussão dos resultados da pesquisa, foi feito um levantamento de dados, para subsidiar um entendimento sobre as regiões turísticas do Agreste/Trairi e Seridó. Utilizou-se o banco de dados de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para traçar um panorama do mais de trinta municípios dessas regiões..

### **4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO**

A seguir, a Tabela 3, com indicadores dos municípios englobados nos polos de turismo. Bem como algumas informações relevantes para traça-se um panorama, e posteriormente forma um substrato para as análises.

**Tabela 3: IDHM - Polo Agreste/Trairi e Seridó**

| POLO AGRESTE TRAIRI                 |             | POLO SERIDÓ             |             |
|-------------------------------------|-------------|-------------------------|-------------|
| Municípios                          | IDHM - 2010 | Municípios              | IDHM – 2010 |
| Coronel Ezequiel                    | 0,587       | Acari                   | 0,679       |
| Jaçanã                              | 0,604       | Caicó                   | 0,710       |
| Japi                                | 0,569       | Carnaúba dos Dantas     | 0,659       |
| Montanhas                           | 0,557       | Cerro Corá              | 0,607       |
| Monte das Gameleiras                | 0,598       | Currais Novos           | 0,691       |
| Nova Cruz                           | 0,629       | Equador                 | 0,623       |
| Passa e Fica                        | 0,606       | Florânia                | 0,642       |
| Santa Cruz                          | 0,635       | Jardim do Seridó        | 0,663       |
| Santo Antônio                       | 0,620       | Jucurutu                | 0,601       |
| São Bento do Trairi                 | 0,595       | Lagoa Nova              | 0,585       |
| São José do Campestre               | 0,615       | Ouro Branco             | 0,645       |
| São Paulo do Potengi                | 0,622       | Parelhas                | 0,676       |
| Serra Caiada [Presidente Juscelino] | 0,563       | Santana do Seridó       | 0,642       |
| Serra de São Bento                  | 0,582       | São João do Sabugi      | 0,655       |
| Sítio Novo                          | 0,572       | Serra Negra do Norte    | 0,597       |
| Tangará                             | 0,608       | Tenente Laurentino Cruz | 0,623       |
|                                     |             | Timbaúba dos Batistas   | 0,640       |
| Media do IDHM da Região             | 0,597       | -                       | 0,641       |
| IDHM do RN                          | 0,684       |                         |             |
| IDHM Brasil                         | 0,727       |                         |             |

**Fonte:** PNUD, Atlas do desenvolvimento Humano no Brasil (2013).  
Sistematização do autor.

Um breve levantamento sobre Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM<sup>17</sup>), no ano de 2010, o município com melhor desempenho é Santa Cruz, com um índice de 0,635, sendo considerado um IDHM mediano. Na outra ponta, encontra-se o município de Montanhas com 0,557, não obstante, a média do Polo AT gira em torno de 0,597 conforme a Tabela 3. A região do Seridó se encontra em uma situação um pouco melhor que o AT com o IDHM médio de 0,641, os municípios de Caicó e Currais Novos, se destaca, pois seus índices são maiores que a media da região, com respectivamente 0,710 e 0,691. Em contrapartida o índice da região é menor em relação ao RN e Brasil.

A seguir uma distribuição da população do Polo Agreste/Trairi, entre população urbana e rural e as respectivas percentagens.

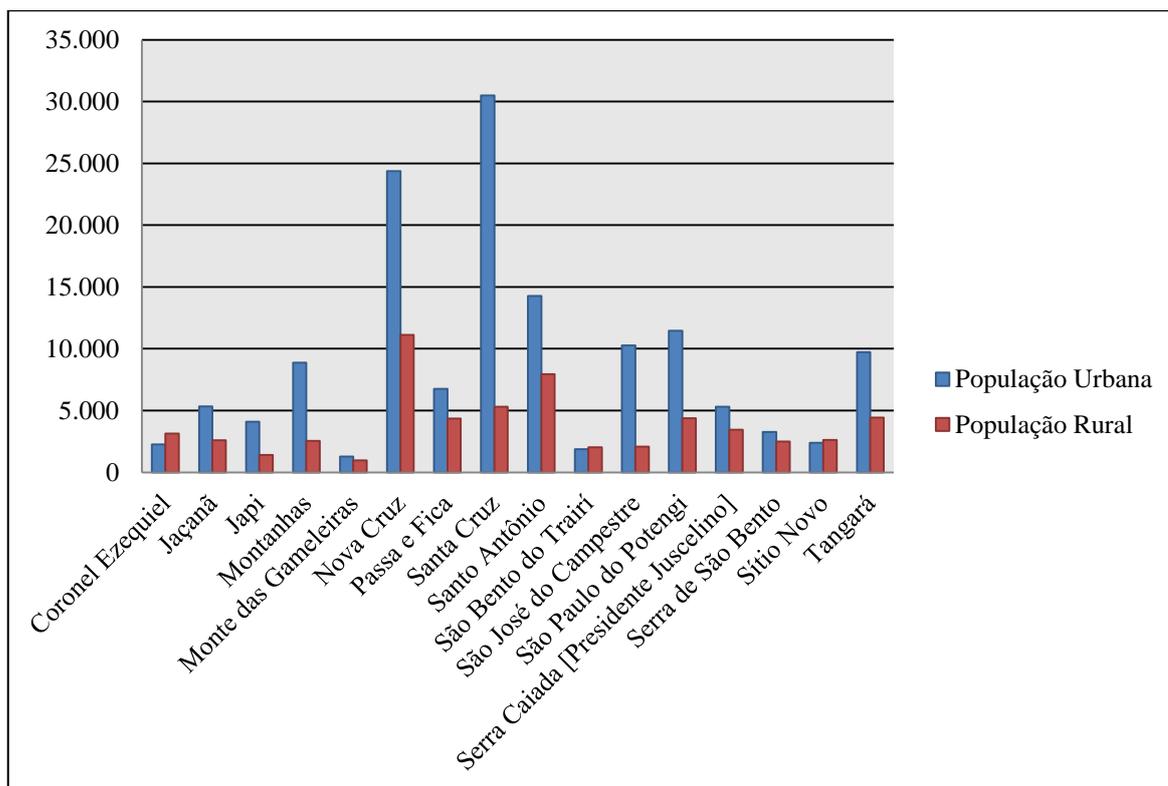
<sup>17</sup> As dimensões que compõem o IDHM é a Educação, Renda e Saúde.

**Tabela 4: População do Polo Agreste/Trairi**

| POLO AGRESTE/TRAIRI                 | POPULAÇÃO | POPULAÇÃO URBANA | PERC. (%) | POPULAÇÃO RURAL | PERC. (%) |
|-------------------------------------|-----------|------------------|-----------|-----------------|-----------|
| Coronel Ezequiel                    | 5.405     | 2.273            | 42        | 3.132           | 58        |
| Jaçanã                              | 7.925     | 5.333            | 67        | 2.592           | 33        |
| Japi                                | 5.522     | 4.107            | 74        | 1.415           | 26        |
| Montanhas                           | 11.413    | 8.870            | 78        | 2.543           | 22        |
| Monte das Gameleiras                | 2.261     | 1.283            | 57        | 978             | 43        |
| Nova Cruz                           | 35.490    | 24.380           | 69        | 11.110          | 31        |
| Passa e Fica                        | 11.100    | 6.755            | 61        | 4.345           | 39        |
| Santa Cruz                          | 35.797    | 30.499           | 70        | 5.298           | 30        |
| Santo Antônio                       | 22.216    | 14.280           | 64        | 7.936           | 36        |
| São Bento do Trairi                 | 3.905     | 1.884            | 48        | 2.021           | 52        |
| São José do Campestre               | 12.356    | 10.272           | 83        | 2.084           | 17        |
| São Paulo do Potengi                | 15.843    | 11.468           | 72        | 4.375           | 18        |
| Serra Caiada [Presidente Juscelino] | 8.768     | 5.313            | 60        | 3.455           | 40        |
| Serra de São Bento                  | 5.743     | 3.262            | 57        | 2.481           | 43        |
| Sítio Novo                          | 5.020     | 2.390            | 47        | 2.630           | 53        |
| Tangará                             | 14.175    | 9.734            | 68        | 4.441           | 32        |
| Total                               | 202.939   | 147.103          | -         | 60.836          | -         |

**Fonte:** Censo de 2010. IBGE.

A população urbana do Polo AT somadas chega a 140 mil habitantes, em contrapartida a rural por volta de 60 mil habitantes, predominando assim a maior concentração de pessoas nos espaços urbanos de acordo com a Tabela 4. A seguir, será apresentado o Gráfico 1 com a distribuição da população em zona urbana e rural.

**Gráfico 1: Distribuição da população do Polo Agreste/Trairi.**

**Fonte:** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) Cidades, Censo populacional - 2010. Elaboração do Autor.

Os municípios mais populosos em população urbana, segundo o Gráfico 1, são: Nova Cruz, Santa Cruz, Santo Antônio e São Paulo do Potengi, onde o pico do gráfico está apontando Santa Cruz com a maior parcela de população em zona urbana. Nesse sentido, observa-se que as cidades de Santo Antônio, Nova Cruz, Tangará e São Paulo do Potengi possuem uma relevante parcela da população residindo em zona rural. Nesse cenário, destaca-se Coronel Ezequiel, São Bento do Trairi e Sítio Novo têm a maior parte da sua população em zona rural. No entanto, esses municípios são menores no aspecto econômico e de população comparados aos demais.

Em relação ao turismo, o principal atrativo turístico da região é Complexo Turístico Alto de Santa Rita de Cássia (Figura 4), uma oferta direcionada ao segmento de turismo religioso, atraindo um fluxo predominantemente regional dos municípios adjacentes, e também do Estado da Paraíba com o qual faz fronteira ao sul (SEBRAE, 2013). Todavia, o fluxo de pessoas nesse município se caracteriza de forma adequada a um excursionismo<sup>18</sup>, pois o tempo de permanência no destino é menos de 24 horas.

<sup>18</sup> Atividade exercida nos moldes do turismo convencional (transporte alimentação), porém a permanência em um destino é menor que 24 horas, bem como não pernoita no destino e nem faz uso de meio de hospedagem.

A única atividade turística disponível no município é a visita ao Santuário, a Igreja Matriz e esporadicamente ao Museu Rural Alta Pinheiro, onde o horário de funcionamento é restrito, em grande medida devido ao museu ser propriedade privada. Portanto, a atividade turística ainda está em processo de estruturação. Acrescenta-se, ainda, que Santa Cruz apresenta o maior número de equipamentos turísticos (Restaurantes; Pousadas), que se caracterizam pela precariedade.

**Figura 4: Complexo Turístico Alto de Santa Rita de Cássia – Santa Cruz/RN**



**Fonte:** Tribuna do Norte, 2010.

Outro município com potencialidade para o turismo no Polo AT, é Sitio Novo, contemplando o Castelo de Zé dos Montes (Figura 5) e a Pedra de São Pedro (Figura 6) como seus principais atrativos turísticos, ligados a atividades de turismo de natureza.

**Figura 5: Castelo de Zé dos Montes – Sítio Novo/RN**



Fonte: SETUR, 2015.

**Figura 6: Pedra de São Pedro – Sítio Novo/RN**



Fonte: Sítio Novo/RN, 2009.

Acerca dos aspectos econômicos dos municípios integrantes do Polo AT, a seguir a exposição de alguns indicadores sobre as atividades econômicas desses municípios.

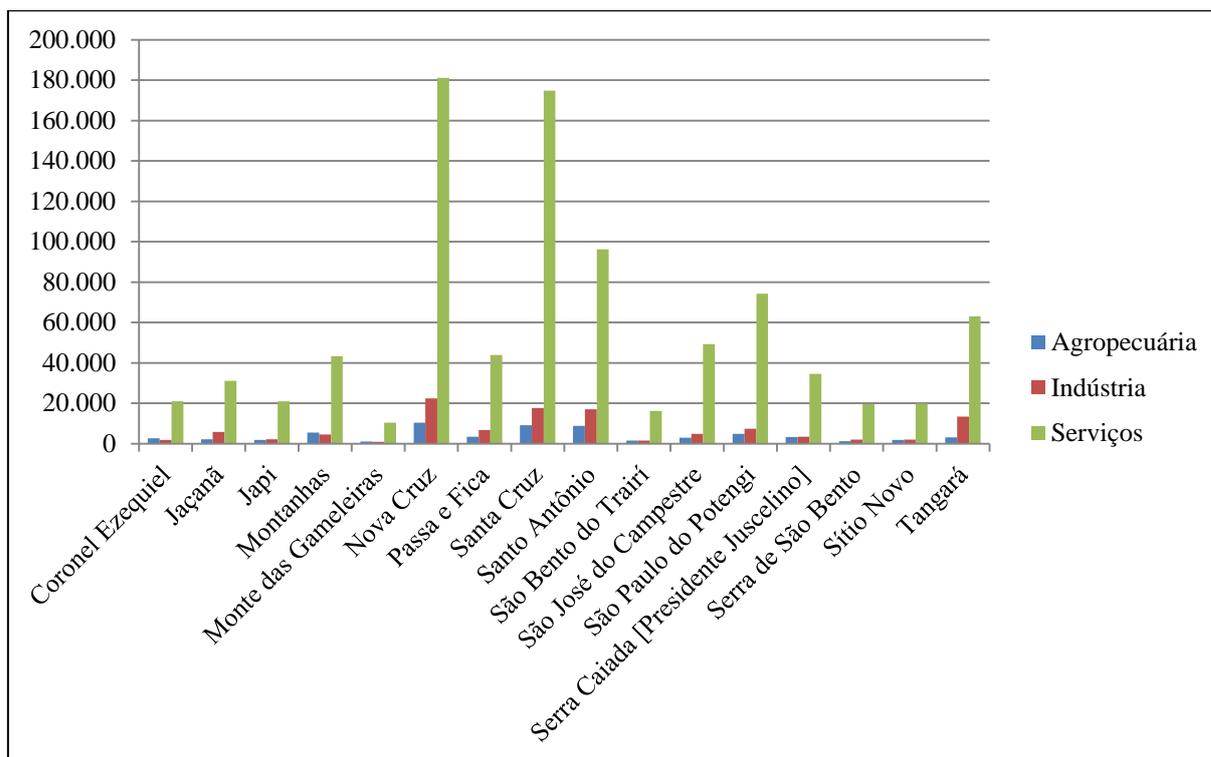
**Tabela 5: Economia do Polo Agreste/Trairi (valores adicionados brutos – R\$\*)**

| MUNICÍPIOS                          | AGROPECUÁRIA | INDÚSTRIA | SERVIÇOS |
|-------------------------------------|--------------|-----------|----------|
| Coronel Ezequiel                    | 2.611        | 1.961     | 20.967   |
| Jaçanã                              | 2.133        | 5.798     | 31.126   |
| Japi                                | 1.945        | 2.231     | 20.974   |
| Montanhas                           | 5.503        | 4.602     | 43.356   |
| Monte das Gameleiras                | 1.146        | 928       | 10.499   |
| Nova Cruz                           | 10.382       | 22.387    | 181.193  |
| Passa e Fica                        | 3.460        | 6.716     | 43.918   |
| Santa Cruz                          | 9.108        | 17.635    | 174.843  |
| Santo Antônio                       | 8.768        | 17.082    | 96.245   |
| São Bento do Trairi                 | 1.579        | 1.517     | 16.267   |
| São José do Campestre               | 2.944        | 4.941     | 49.288   |
| São Paulo do Potengi                | 4.851        | 7.359     | 74.257   |
| Serra Caiada [Presidente Juscelino] | 3.329        | 3.508     | 34.663   |
| Serra de São Bento                  | 1.299        | 2.086     | 19.641   |
| Sítio Novo                          | 1.898        | 2.030     | 19.963   |
| Tangará                             | 3.225        | 13.443    | 63.059   |

\* 1 = 1000 reais. Sem contabilizar os impostos.

**Fonte:** IBGE cidades, 2011. Elaboração do autor.

Conforme a Tabela 5, em termo de valores monetários o serviço é a principal fonte econômica dos municípios. A agropecuária tem baixos números, com exceção para Nova Cruz, que possui o melhor desempenho nessa área. Os polos industriais pela a movimentação financeira são: Nova Cruz, Santa Cruz, Santo Antônio e Tangará com as maiores movimentações financeira no setor. Em suma, essa região turística AT do Estado tem nos serviços sua principal fonte de movimentação financeira. Para uma melhor ilustração desses valores, facilitando a compreensão dos mesmos, a seguir o Gráfico 2, com a distribuição do Produto Interno Produto dos municípios, sem contar com os impostos.

**Gráfico 2: Distribuição da Economia do Polo Agreste/Trairi (Agropecuária, Indústria e Serviços, R\$\*).**

\* = Valores adicionados brutos, 1 = 1000. Sem contabilizar os impostos.

Fonte: IBGE cidades, 2011. Elaboração do autor.

O Gráfico 2 confirma a assertiva feita em relação a predominância dos serviços sobre os demais indicadores da economia dos municípios dessa região. A indústria e a agropecuária estão em segundo plano na economia da maioria desses municípios. Assevera-se ainda, que Santa Cruz e Nova Cruz são os municípios centrais da região, concentrando principalmente o comércio de produtos, serviços públicos e privados.

Reporta-se ao Mapa 1, onde a região AT é o polo de turismo do Interior do Estado com maior proximidade do litoral e da capital do RN (Natal), nos leva a refletir porque a indústria e a agropecuária não são mais aquecidas nessa região. Tal fato é no mínimo inquietante, sabendo das condições logísticas da região, pois está bem próximo ao principal polo receptor de pessoas Natal.

A caracterização do **Polo Seridó** é um pouco distinta, o número de municípios agregados são 17, com dois centros de comércio e serviços separados geograficamente, a saber: Currais Novos e Caicó, onde há uma grande gama de serviços e produtos sendo oferecidos. Currais Novos se destaca também pela extração mineral e Caicó como um centro industrial relevante.

Alguns municípios compõem a mesorregião Oeste Potiguar, no entanto a predominância é da mesorregião Central Potiguar. O maior IDHM pertence ao município de Caicó, em contrapartida o menor é do município de Lagoa Nova. A média de IDHM do Polo é de 0,641 conforme apontado na Tabela 1.

O município mais populoso é Caicó, com cerca de 65mil habitantes, enquanto a menor população é de Timbaúba dos Batistas, com cerca de 2 mil. A seguir, a Tabela 6 com a distribuição detalhada sobre a população dessa região turística.

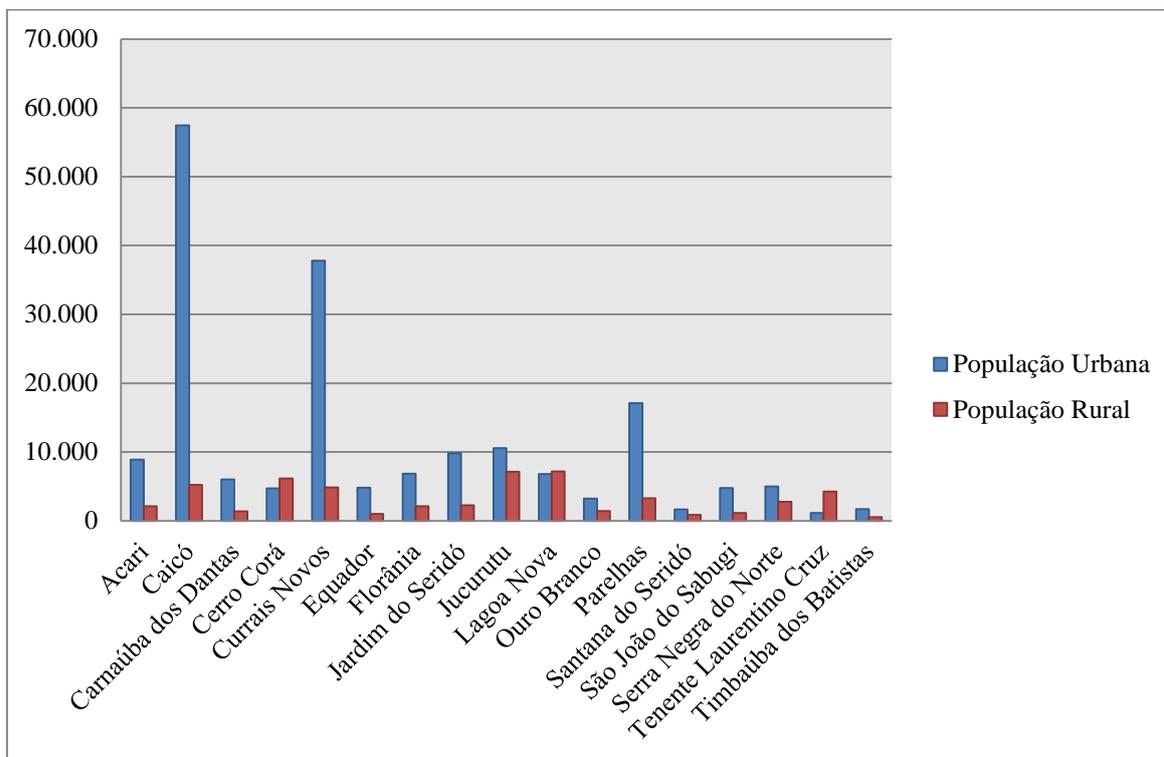
**Tabela 6: População do Polo Seridó**

| POLO SERIDÓ             | POPULAÇÃO | POPULAÇÃO URBANA | PERC. (%) | POPULAÇÃO RURAL | PER. (%) |
|-------------------------|-----------|------------------|-----------|-----------------|----------|
| Acari                   | 11.035    | 8.902            | 80        | 2.133           | 20       |
| Caicó                   | 62.709    | 57.461           | 91        | 5.248           | 8        |
| Carnaúba dos Dantas     | 7.429     | 6.028            | 81        | 1.401           | 19       |
| Cerro Corá              | 10.916    | 4.742            | 43        | 6.174           | 57       |
| Currais Novos           | 42.652    | 37.777           | 88        | 4.875           | 12       |
| Equador                 | 5.822     | 4.810            | 82        | 1.012           | 18       |
| Florânia                | 8.959     | 6.857            | 76        | 2.102           | 24       |
| Jardim do Seridó        | 12.113    | 9.835            | 81        | 2.278           | 19       |
| Jucurutu                | 17.692    | 10.567           | 60        | 7.125           | 40       |
| Lagoa Nova              | 13.983    | 6.801            | 48        | 7.182           | 52       |
| Ouro Branco             | 4.699     | 3.258            | 69        | 1.441           | 31       |
| Parelhas                | 20.354    | 17.084           | 83        | 3.270           | 17       |
| Santana do Seridó       | 2.526     | 1.653            | 65        | 873             | 35       |
| São João do Sabugi      | 5.922     | 4.756            | 80        | 1.166           | 20       |
| Serra Negra do Norte    | 7.770     | 4.997            | 64        | 2.773           | 36       |
| Tenente Laurentino Cruz | 5.406     | 1.152            | 21        | 4.254           | 79       |
| Timbaúba dos Batistas   | 2.295     | 1.728            | 75        | 567             | 25       |
| Total                   | 242.282   | 188.408          | -         | 53.874          | -        |

**Fonte:** IBGE Cidades, Censo populacional, 2010.  
Elaborado pelo o Autor.

Conforme sinalizado na Tabela 6, a população urbana da região Seridó chega acerca de 190 mil habitantes concentrados principalmente em Caicó, Currais Novos, Parelhas e Jucurutu. No que se refere à população rural é cerca de 50 mil habitantes. A seguir, apresenta se o Gráfico 3, o qual delinea a distribuição populacional mais detalhada dos municípios para facilitar a compreensão.

Gráfico 3: Distribuição da População do Polo Seridó.



**Fonte:** IBGE Cidades, Censo populacional, 2010.  
Elaborado pelo o Autor.

Predominantemente uma região de população urbana. Todavia, nessa região turística há mais municípios com sua população rural mais elevada, como é o caso de Lagoa Nova, Tenente Laurentino Cruz e Cerra Corá. Acrescenta-se que Tenente Laurentino Cruz é predominantemente rural, como constatado na Tabela 6 e Gráfico3. Há também a presença de municípios pequenos como é o caso de Timbaúba dos Batistas com cerca de 2 mil habitantes no total.

A seguir alguns indicadores das atividades econômicas dessa região turística do RN. A seguir, teremos a Tabela 7 com alguns indicadores para visualizarmos alguns números importantes.

**Tabela 7: Economia do Polo Seridó (valores adicionados Brutos - R\$\*)**

| MUNICÍPIOS              | AGROPECUÁRIA | INDÚSTRIA | SERVIÇOS |
|-------------------------|--------------|-----------|----------|
| Acari                   | 10.900       | 6.760     | 50.084   |
| Caicó                   | 25.732       | 46.368    | 461.141  |
| Carnaúba dos Dantas     | 2.885        | 4.983     | 34.123   |
| Cerro Corá              | 8.157        | 4.247     | 44.342   |
| Currais Novos           | 15.743       | 41.027    | 270.211  |
| Equador                 | 1.822        | 9.791     | 26.501   |
| Florânia                | 6.589        | 3.765     | 36.358   |
| Jardim do Seridó        | 7.554        | 6.480     | 57.807   |
| Jucurutu                | 13.776       | 9.307     | 79.915   |
| Lagoa Nova              | 7.635        | 5.275     | 55.129   |
| Ouro Branco             | 5.238        | 3.141     | 20.970   |
| Parelhas                | 7.793        | 29.376    | 98.341   |
| Santana do Seridó       | 2.727        | 5.077     | 13.103   |
| São João do Sabugi      | 5.920        | 2.546     | 27.099   |
| Serra Negra do Norte    | 6.356        | 3.584     | 31.832   |
| Tenente Laurentino Cruz | 3.771        | 2.572     | 25.239   |
| Timbaúba dos Batistas   | 1.740        | 961       | 10.223   |

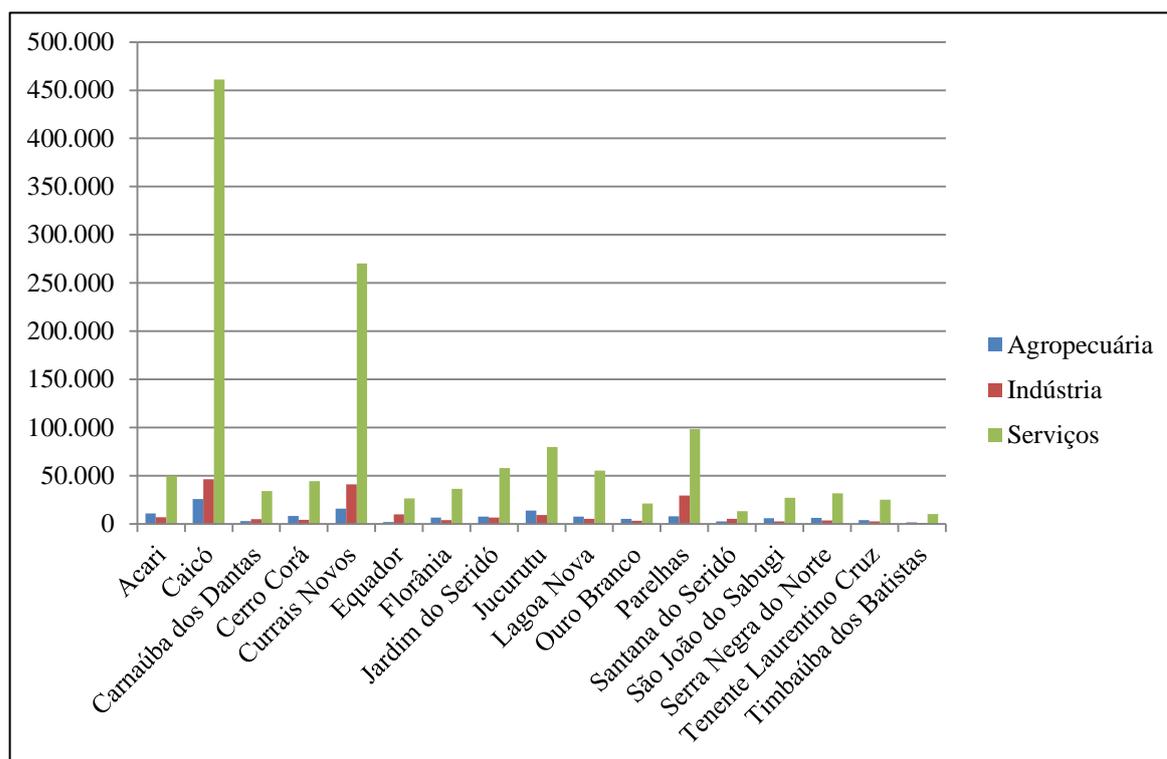
\* 1=1000.

**Fonte:** IBGE Cidades, 2011.

Elaborado pelo o autor.

No setor de agropecuária os municípios de Acari, Caicó, Currais Novos, Jucurutu e Lagoa Nova tem um relevante desempenho comparados ao do AT. Se destaca no setor industrial os municípios de Caicó, Currais Novos, Parelhas, Jucurutu, e Equador, estes municípios agregados somam mais da metade da produção industrial. Para confirmar essas informações demonstra se no Gráfico 4 os valores da economia.

**Gráfico 4: Distribuição da Economia do Polo Seridó (Agropecuária Indústria e Serviços).**



**Fonte:** IBGE Cidades, 2011.

Elaborado pelo o autor.

Nessa região, os serviços também desempenham a maior participação na economia, assim como, já foi constatado no AT. Por fim, fica evidente que as condições econômicas do Polo SE e AT são distintas, onde o Polo AT tem demonstrado fragilidades, principalmente nos indicadores econômicos.

Em relação ao turismo os municípios que se destacam com atrativos são: Caicó, Currais Novos, Acari, Parelhas e Carnaúbas dos Dantas. Os atrativos com maior poder de atração de fluxo são os eventos, Festa de Santana (figura 7), Carnaval e Carnaxelita (Figura 8). O município de Acari possui um dos maiores açudes do RN, o Marechal Dutra (Figura 9), construído no encontro entre duas serras, popularmente conhecido como Gargalheiras. Enquanto que o município de Parelhas se destaca pelos eventos e pelo Açude do Boqueirão (Figura 10). Por fim, destaca se o município de Carnaúbas do Dantas possui vários sítios arqueológicos, com várias pinturas rupestres e trilhas.

**Figura 7: Festa de Santana - Caicó/RN**



**Fonte:** Tribuna do Norte, 2009.

**Figura 8: Carnaxelita - Currais Novos/RN**



**Fonte:** CN Agitos, 2013.

**Figura 9: Açude Marechal Dutra (Gargalheiras) – Acari/RN**



**Fonte:** SETUR, 2015.

**Figura 10: Açude Boqueirão - Parelhas/RN**



**Fonte:** SETUR, 2015.

**Figura 11: Sítio Arqueológico Xiquexique - Carnaúba dos Dantas/RN**



**Fonte:** Geoparque Seridó, 2010.

A partir do exposto, destaca-se um elemento em comum entre todos os municípios do Polo SE é a realização de eventos religiosos dedicados aos padroeiros de cada município, inclusive Carnaúbas do Dantas, Caicó e Currais Novos têm eventos específicos religiosos que compõem um calendário de eventos permanente.

Os equipamentos turísticos (hotéis, restaurantes e agências) estão concentrados em Currais Novos e Caicó, pois como são centros comerciais e de serviços, tem seu setor hoteleiro e de restauração aquecidos, comparados aos demais municípios que integram o Polo Seridó. A maior parte desses equipamentos foi desenvolvida para atender ao um público de passantes, geralmente representantes comerciais que atuam na região. Dessa forma, as instalações foram construídas e desenvolvidas para serem usadas apenas como dormitórios. Poucos são os que fogem a esse padrão.

Esse estudo tem um corte temporal transversal que inicia em 2005 com a criação do polo Seridó, o mais antigo dentre o recorte espacial, e vai até a atualidade de forma a mostrar o encaminhamento da política de turismo com o foco na interiorização. Desde as primeiras ações, até seus obstáculos e barreiras atuais, contemplando a realidade em sua complexidade e contradição.

No decorrer do trabalho discuti se dados secundários, pesquisas sobre o PRT, bem como algumas questões que desencadearam algumas reflexões. Tais reflexões foram

motivadas a partir dos resultados adquiridos por meio desta pesquisa, através dos depoimentos coletados dos atores que participaram de forma ativa no processo de implementação da Política de Regionalização do Turismo. Acrescenta-se ainda que foram apresentadas discussões conceituais sobre o turismo e política pública, o PRT, e as ideologias contidas no discurso e ações, fundamentando uma perspectiva crítica.

#### 4.2 A FORMAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES

A constituição das regiões turísticas do RN iniciou em 2005, com a institucionalização de três regiões: o Polo Costa das Dunas<sup>19</sup>, Polo Costa Branca<sup>20</sup> e Polo Seridó<sup>21</sup>. Nos anos de 2008 e 2009, foram criados o Polo Serrano<sup>22</sup> e o Polo Agreste/Trairi<sup>23</sup> respectivamente.

A premissa do novo modelo de gestão delineava regiões com similaridades no que se refere a atrativos e aspectos geográficos. Então, se faz necessária a contextualização da formação dessas regiões turísticas no RN, para que seja possível avançar na construção do conhecimento sobre a gestão e implementação da política pública de turismo através do PRT.

Em entrevista concedida pela Coordenadora<sup>24</sup> do PRT, entre os anos de 2003 e 2012, o aspecto das similaridades geográficas foi o principal fator na constituição das regiões, subjacente a isso, se utilizou a participação no PNMT, para ajudar no traçado das regiões. Todavia, alguns municípios foram inseridos devido as suas potencialidades, bem como não haver possibilidade de criar outras regiões turísticas, ou seja, o intuito do governo era criar apenas 5. Segundo o relato, esse foi o caso do município de Apodi que em 2006 estava ligado ao polo Costa Branca, localizado no Litoral norte do Estado, mas não se assemelhava as características dos demais integrantes, contudo possuía uma importância econômica e um potencial turístico relevante.

Dessa forma, a construção dessas regiões não acompanhou de fato os critérios estabelecidos, ou seja, não houve parâmetros rígidos para consolidar ou fundamentar a aglutinação de alguns municípios. Houve exceções, uma vez que, parte do grupo de municípios sem integração social ou geográfica foi integrado em determinadas regiões por pressão política. Além disso, esse relato também explica a razão das regiões turísticas do RN possuírem uma desconexão espacial discrepante, como é o caso da região identificada no Polo

---

<sup>19</sup> Decreto Nº 18.186, de 14 de Abril de 2005. Governadora Wilma Maria de Faria.

<sup>20</sup> Decreto Nº 18.187, de 14 de Abril de 2005.

<sup>21</sup> Decreto Nº, 18.429, de 15 de Agosto de 2005.

<sup>22</sup> Decreto Nº, 20. 624, de 17 de Julho de 2008.

<sup>23</sup> Decreto Nº, 21.390, de 11 de Novembro de 2009.

<sup>24</sup> Entrevista concedida pela a coordenadora ao autor, em 29 de maio de 2014.

Serrano, que no Mapa 1 no ano de 2006, representado pela a cor azul, é visível a descontinuidade espacial dos municípios integrantes.

Sendo assim, foge dos princípios do modelo de gestão regionalizada, quiçá o conceito de polo de desenvolvimento turístico. Assumindo inteiramente uma regionalização normativa, definida por Costa (2010), como um plano de ação para as políticas públicas. Todavia, essa desconexão ou descontinuidade é uma contradição, uma vez que o modelo de regionalização foi pensando para se debater problemas compartilhados que ultrapassam os limites administrativos dos municípios e criar uma articulação com os municípios adjacentes, uma vez que o turismo tem sua cadeia produtiva mais abrangente. Essa região, com lacunas entre os municípios torna o trabalho cooperado difícil, bem como as articulações entre municípios, sociedade civil e iniciativa privada.

Outra informação que é pertinente ser exibida antes das análises das regiões turísticas do RN é a formação dos conselhos gestores de turismo de cada região pesquisada e suas reformulações no período de 2008 – 2014. Lembrando que a cada dois anos os conselhos passam por mudanças em suas estruturas de representação, sendo essa uma regra descrita em seus estatutos. Com isso, os conselhos gestores tiveram critérios diferentes para estabelecerem seus membros e compartilharam de alguns membros provenientes do setor público. O que contribui-o para construir tais conselhos foi o fator participação no setor do turismo, ou atividade afim. Embora tenham a mesma pretensão, a formação desses conselhos é independente, formando equipes diferenciadas em todas as regiões. Seus estatutos regulam a formação e a percentagem das diferentes esferas governamentais, da sociedade civil, bem como iniciativa privada. A seguir, tem-se a estrutura do conselho regional de turismo Agreste/Trairi.

**Quadro 13: Composição do conselho gestor da região turística Agreste/Trairi (AT), 2010 - 2012.**

| MUNICÍPIOS            | TERCEIRO SETOR   | PODER PÚBLICO  | INSITUIÇÕES  | SETOR PRIVADO |
|-----------------------|--|--|--|---------------|
| Jaçanã                | Associação amigos da casa da cultural (São José do Campestre)  | Banco do Nordeste  | Paróquia de Santa Cruz   | -             |
| Passa e Fica          | Associação amigos de monsenhor expedito (São Paulo do Potengi) | Empresa Potiguar de Promoção Turística. (EMPROTUR)               | Câmara de dirigentes Lojistas de Santa Cruz (CDL)              | -             |
| Santa Cruz            | Associação comunitária rural serra viva (Serra de São Bento)   | Instituto de Assistência técnica e extensão Rural (EMATER)       | Instituto Federal de Educação, Tecnologia do RN. (IFRN)        | -             |
| São José do Campestre | Associação dos artesões de Passa e Fica                        | Instituto de Desenvolvimento Sustentável e meio Ambiente (IDEMA) | Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequena Empresa (SEBRAE) | -             |
| Serra Caiada          | Associação dos escaladores do RN.                              | Secretaria Estadual de Turismo (SETUR)                           | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercia (SENAC)              | -             |
| Serra de São Bento    | Instituto cultural macambirais (Passa e Fica)                  | -  | -  | -             |
| Sítio Novo            | Instituto filho da esperança (Sítio Novo)                      | -  | -  | -             |

**Fonte:** Atas do Conselho Gestor de Turismo Região AT. 2010  
Elaborado pelo Autor.

Na primeira composição do conselho gestor da região AT, não se constatou a presença de nenhuma representação da iniciativa privada, em contrapartida, há uma gama de instituições públicas e de ONGs, estas em sua maioria, ligadas a alguns municípios que já possuíam representação do setor público. Destaca-se a presença da Paróquia de Santa Cruz no conselho, uma vez que essa é responsável pela gestão dos principais eventos religiosos da região e do atrativo turístico do município, o Santuário de Santa Rita de Cassia. Ainda compõem o conselho, o SENAC e o SEBRAE que atuam na região, especificamente no setor de serviços e pequenos empreendimentos.

Em suma, a primeira composição da região AT teve forte participação do poder público, enquanto a participação social se deu por meio das representações das ONGs. Houve ausência da iniciativa privada, uma vez que a atividade não se viabilizava de fato e, portanto, não havia representação. No entanto, existiu um esforço em tentar reunir neste colegiado, o maior número de atores que desenvolvessem ações ligadas ao turismo, ou que possuíssem potencialidade para atuar com a referida atividade, como é o caso da EMATER e da CDL.

Após dois anos de trabalhos algumas mudanças foram perceptíveis. A seguir, tem-se a formação do conselho no ano de 2012, apresentada no Quadro 14.

**Quadro 14: Composição do conselho gestor da região turística Agreste/Trairi (AT), 2012 - 2014.**

| MUNICÍPIOS              | TERCEIRO SETOR   | PODER PÚBLICO     | INSTITUIÇÕES                                       | SETOR PRIVADO |
|-------------------------|--|-------------------|--|---------------|
| Coronel e Ezequiel      | Associação comunitária Serra Viva (Serra de São Bento) | Banco do Brasil   | IFRN   | -             |
| Montanhas               | Associação dos Artesões de Santa Cruz                  | Banco do Nordeste | SEBRAE   | -             |
| Passa e Fica            | Instituto Filho da Esperança                           | EMATER            | SENAC  | -             |
| Santa Cruz              | Instituto Macambiras                                   | EMPROTUR          | Paroquia de Santa Cruz                             | -             |
| Santo Antônio           | -  | IDEMA             | Universidade Estadual do RN. (UERN)                | -             |
| São Jose dos campestres | -  | SETUR             | Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) | -             |
| Sítio Novo              | -  | -                 | -  | -             |

**Fonte:** Atas do conselho gestor da região turística AT.2013.

Elaborado pelo o Autor.

Depois de dois anos de atuação a estrutura de representação do conselho mudou bastante, pois houve a entrada das universidades, bem como uma pequena mudança na representação municipal, em virtude da saída do município de Serra Caiada e da entrada do município de Montanhas. A representação do poder público também aumentou com a participação do Banco do Brasil no conselho, embora o setor privado continuou sem representação.

Nesse aspecto, é pertinente esclarecer que o conselho teve perdas significativas de representação, de uma composição para outra, já que três acentos que eram de associações estiveram vazios, e não foram feitas inserções de outras ONGs. Em se tratando de participação no conselho AT, essa ficou restrita ao poder público, aos municípios e ao órgão da esfera estadual, pois se nos reportarmos às tabelas de presença nas reuniões nenhuma ONG do AT conseguiu 50% de participação e, conseqüentemente, não compôs a amostra entrevistada por esta pesquisa.

Com relação à região turística do Seridó, essa tem uma divisão feita de forma diferenciada para determinar quem compõem seu conselho gestor, e em conformidade ao

estatuto do conselho foram sistematizados os quadros a seguir. Lembrando que estas composições foram feitas levando em consideração as atas das reuniões.

**Quadro 15: Composição do conselho gestor da região turística Seridó (SE), 2008 - 2010.**

| MUNICÍPIOS          | TERCEIRO SETOR                                       | PODER PÚBLICO  | SETOR PRIVADO   |
|---------------------|--|--|---|
| Acari               | Amigos do Seridó                                     | Banco do Brasil  | Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (ABRASEL – RN)      |
| Caicó               | Associação de Desenvolvimento do Seridó (ADESE)      | Banco do Nordeste  | CDL   |
| Carnaúba dos Dantas | Associação dos Municípios do Seridó Oriental (AMSO)  | IDEMA  | Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó (CERSEL) |
| Cerro Corá          | Comitê Regional do Artesanato do Seridó. (CRACAS)    | Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos recursos Naturais Renováveis (IBAMA) | SEBRAE  |
| Currais Novos       | Cooperativa de Crédito Rural do Seridó (CREDISERIDÓ) | Secretaria de Estado de Trabalho, Habitação e Ação Social (SETHAS)               | SENAC   |
| Jardim do Seridó    | Faculdade do Seridó (FAS)                            | SETUR  | -   |
| Lagoa Nova          | Faculdade Santa Teresinha                            | -  | -   |
| Parelhas            | UFRN   | -  | -   |

**Fonte:** Atas do Conselho Gestor da Região turística do Seridó. 2008.  
Elaborado pelo o autor.

A formação inicial do conselho do SE, foi feita em virtude do “Roteiro Seridó”, projeto realizado em 2005, pelo SEBRAE e SETUR, em que os representantes municipais foram escolhidos por terem participado do referido projeto. As demais entidades foram convocadas de acordo com os seus interesses e atividades relacionadas ao turismo.

Assim como, o AT o SE não possui representantes da iniciativa privada, porém a presidência do Conselho (SEBRAE e SETUR) na ocasião resolveu determinar que os representantes deste segmento, elencados no Quadro 15, ocupassem essa parcela da participação, tendo como principal argumento a afinidade e proximidade das instituições com a iniciativa privada. Apesar da aproximação entre as instituições e suas funções, seus recursos provêm de economia mista, sendo o poder público atuante e influente nessas instituições. Portanto, a maior representação acaba sendo a do poder público, em virtude de sua ampla participação.

Nos anos seguintes, algumas reformulações foram feitas nos conselhos e as principais modificações estão descritas nos Quadro 16 a seguir.

**Quadro 16: Composição do conselho gestor da região turística Seridó (SE), 2010 -2012.**

| MUNICÍPIOS          | TERCEIRO SETOR                | PODER PÚBLICO  | SETOR PRIVADO                     |
|---------------------|-------------------------------|--|-----------------------------------|
| Acari               | ADESE                         | Banco do Brasil  | CDL                               |
| Caicó               | CRACAS                        | Banco do Nordeste  | CERSEL                            |
| Carnaúba dos Dantas | CREDISERIDÓ                   | EMPROTUR   | SEBRAE                            |
| Cerro Corá          | Faculdade do Seridó           | IBAMA  | SENAC                             |
| Currais Novos       | Faculdade Santa Teresinha     | IDEMA  | SINDICATO DE BARES e RESTAURANTES |
| Florânia            | Fundação Seridó (Pernambuco)  | Instituto do Patrimônio histórico artístico Nacional (IPHAN) | -                                 |
| Jardim do Seridó    | Sindicato de Guias de turismo | SETUR  | -                                 |
| Lagoa Nova          | UFRN                          | -  | -                                 |
| Parelhas            | -                             | -  | -                                 |

**Fonte:** Atas do Conselho Gestor da Região turística do Seridó. 2010.  
Elaborado pelo o Autor.

No período de 2010 – 2012, o conselho SE foi fortalecido, uma vez que outros membros foram agregados, como o município de Florânia, o IPHAN, o Sindicato de Bares e Restaurantes e a Fundação Seridó. Vale salientar que, nesse período, o conselho estava em processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS), esse que foi construído com auxílio da Start Consultoria, contratada pelo o Governo Estadual, a fim de elaborar um documento contendo as ações primordiais para desenvolver o setor do turismo na região.

De modo que, o referido documento foi concluído no final de 2011, com algumas observações a serem feitas. A promessa é que em 2012 seriam iniciadas as atividades referente às ações estabelecidas como primordiais. Assim, nas próximas seções, esta questão será mais bem detalhada, pois há uma gama de reverberações acerca desse fato. Por conseguinte, ressaltamos à apresentação da estrutura do conselho SE, a última formação foi a que está expressa no Quadro 17.

**Quadro 17: Composição do conselho gestor da região turística Seridó, 2012-2014.**

| MUNICÍPIOS          | TERCEIRO SETOR                                  | PODER PÚBLICO     | SETOR PRIVADO  |
|---------------------|---|-------------------|--|
| Acari               | ADESE   | Banco do Nordeste | Associação Brasileira de das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura (ABETA – RN) |
| Caicó               | Associação de artesões e culinaristas do seridó | Banco do Brasil   | CDL  |
| Carnaúba dos Dantas | Associação dos artesões de Currais Novos        | EMPROTUR          | SEBRAE   |
| Cerro Corá          | CRACAS  | IPHAN             | SENAC  |
| Currais Novos       | Faculdade do Seridó                             | SETUR             | -  |
| Florânia            | Faculdade Santa Teresinha                       | -                 | -  |
| Jardim do Seridó    | Fundação Seridó                                 | -                 | -  |
| Lagoa Nova          | Sindicato de Guias de Turismo                   | -                 | -  |
| Parelhas            | UFRN  | -                 | -  |

**Fonte:** Atas do Conselho Gestor da Região turística do Seridó. 2013.  
Elaborado pelo o Autor.

Em 2012 – 2014 houve algumas perdas de representatividade no conselho, várias instituições deixaram de fazer parte e não foram substituídas, como foi o caso do IBAMA e IDEMA. Tal acontecimento significa um descompasso junto à macropolítica de turismo, que prevê a participação como ferramenta articulação. Porém, há um elemento positivo a ser destacado que foi a inserção da Associação de Artesãos de Currais Novos, da Associação dos Culinaristas do Seridó e do representante da ABETA, no conselho. Nota-se que a participação de entidades de atuação regional aumentou, embora se verifique o abandono no conselho, de algumas instituições estaduais que possuem potencialidade para ajudar a desenvolver o turismo, e a conservar os recursos naturais e o patrimônio artístico e cultural da região. Nas próximas subseções serão organizadas de acordo com as dimensões analíticas proposta por esse estudo.

#### 4.3 AÇÕES DESENVOLVIDAS

Nessa seção será exposta a concepção dos gestores públicos de turismo, a partir dos registros das atas dos conselhos dos polos analisados, na tentativa de sanar o questionamento central desta pesquisa.

Na busca por entender como a política de regionalização está se materializando nos pequenos municípios do interior do Estado, se fez necessário investigar por meio dos

secretários de turismo, como os participantes dos conselhos regionais vêm atuando na instituição dessa política. Além disso, os trechos das entrevistas que serão analisados aqui buscaram evidenciar como essas ações e suas reverberações estão acontecendo.

De modo geral, na visão dos Gestores Municipais (GM), os polos de turismo não têm desempenhado suas funções de forma coerente, no sentido de planejar e executar ações. Além disso, constata-se que nos dois conselhos (AT e SE) pesquisados as realidades são distintas, uma vez que, um grupo conseguiu realizar ações políticas de planejamento e administrativas (SE). No entanto, o outro grupo (AT) não se organiza para planejar ações, uma vez que apenas exposições de ideias foram feitas e nenhuma materialidade foi alcançada. A seguir, têm-se os trechos dos depoimentos que retratam a conjuntura desse cenário descrito.

*Os polos só avançam quando os projetos deles conseguem entrar no PRODETUR, porque tem recursos do BID né. [...] É um trabalho de formiguinha, é incentivar esses municípios a não desistirem do polo, né. (Boqueirão)*

*Teve algumas ações com o surgimento do polo, como os festivais gastronômicos, os cursos de garçom e garçonete, o cama, café e rede, que não perdurou no Seridó. O Site do Roteiro Seridó. Porém de ação concreta mesmo ficou a desejar. (Engady)*

*Olhe a gente tem um instrumento muito forte, o PDTIS que foi um momento de muita empolgação [...] (Santana).*

Na concepção de Boqueirão, as regiões só conseguem caminhar com os recursos do PRODETUR, ou seja, é uma concepção reducionista em relação à abrangência das funções e da instituição conselho regional de turismo, bem como um desconhecimento da aplicação das diretrizes operacionais e funcionais da política de turismo. Além disso, tal fato diminui a atuação da política de turismo ao âmbito financeiro. Ressalta-se que em nenhuma entrevista aparece o elemento da gestão cooperada entre municípios circunscritos em uma mesma região.

Nessa perspectiva, o depoimento de Engady, verifica-se que as ações citadas estão vinculadas diretamente com a atuação do SEBRAE e que não foram exatamente feitas em virtude da atuação do polo, no entanto, houve uma melhor articulação entre os agentes. Tal fato se confirma pela falta de continuidade na organização dessas ações mencionadas anteriormente, pois os municípios integrantes não assumiram as iniciativas encabeçadas pela instituição (SEBRAE), como aconteceu com o Festival Saboreando.

*A questão do SEBRAE está sempre à frente fazendo, e aí, os municípios e os empreendedores não se apropriam, fica sempre dependente. (Carnaval).*

Nesse sentido, está evidente no depoimento de Carnaval que grande parte das ações, foram desenvolvidas na perspectiva de fomentar os eventos, como elementos para solidificar o turismo na região, porém tais medidas não foram absorvidas pelos municípios.

Sendo assim, há uma passividade em relação ao o que fazer? Como fazer? Como consolidar o turismo onde o gestor municipal não dá prioridade às demandas de um município potencialmente turístico.

Desse modo, a principal ação mencionada por Santana foi à elaboração do PDITS, mas assevera-se que a formulação e o planejamento desse estava sob o comando da Consultoria Start<sup>25</sup>. A participação dos municípios se limitava a repassar informações, ajudar na coleta dos dados e a participar das oficinas para ratificar as ações estabelecidas pela consultoria e pela SETUR<sup>26</sup>.

O inventário da oferta turística em 2011 foi outra importante ação realizada em parceria do SEBRAE com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN) e Faculdade do Seridó (FAZ). Os municípios da região cooperaram com apoio logístico para a equipe da universidade, tendo essa ação sido articulada em 2011, na reunião de 23 de fevereiro de 2011<sup>27</sup>.

Em suma, as ações que foram articuladas dentro do conselho gestor de turismo do Seridó, pensando na região estão relacionadas diretamente a eventos, quando havia apoio de outros entes, especificamente o SEBRAE, como foi o Caso do “Festival Saboreando”. Outras ações que foram mencionadas como “O Roteiro Seridó”, a divulgação através de *site*, tais ações foram executadas antes da constituição do conselho. A parceria que possibilitou o desenvolvimento do projeto Roteiro Seridó foi entre a Secretaria Estadual de Turismo e o SEBRAE.

Quanto à análise das atas, segunda fonte de dados, então se verificou pelo menos três aspectos relevantes das dinâmicas de desenvolvimento das ações, ou seja, o processo de concepção até a sua execução.

O primeiro aspecto foi à **repetição de temas** de discussão, ou seja, há uma prolixidade em tratar de situações conflituosas e que exija ações e posicionamento. Por exemplo, a questão da divulgação da região turística foi discutida desde 2008, no primeiro ano de formação do conselho, a partir daí foi criada a Comissão de *Marketing* e Eventos para tratar das estratégias para a região. No ano seguinte, as estratégias foram expostas e consistiam em: 1- Criar um calendário de eventos para a região; 2- Criar um banco de imagens dos atrativos turísticos; 3 – Confeccionar e espalhar *outdoors* nas principais vias de acesso ao interior do Estado, partindo de Natal.

---

<sup>25</sup> Empresa privada tem sede no Município de Natal. Oferece serviços de planejamento e gestão. Fundada em 2003.

<sup>26</sup> Atas do Conselho Regional de Turismo Seridó, 2010 a 2011.

<sup>27</sup> Atas do Conselho Regional de Turismo 2011.

Frente ao exposto, a Comissão de *Marketing* e Eventos atrelada aos demais membros cobraram ações da Empresa Potiguar de Promoção Turística – EMPROTUR, uma vez que, no ano de 2009, a mesma não frequentou as reuniões da região do Seridó, embora esta empresa governamental seja responsável pela promoção do turismo do RN.

Ressalta-se ainda, que apenas em 2010 foi oficializada a presença da EMPROTUR como membro do Conselho Regional de Turismo do Seridó (CRTS), mas as ações em relação à divulgação da região permaneceram a serem discutidas. A seguir, o Quadro 18 ilustra como essa tendência se mostra na prática.

**Quadro 18: Discussão sobre marketing e divulgação**

| 2010  |  |   |   |   |  |
|---|--|---|---|---|--|
| Data das reuniões                                 | 18 de Fev.   | 07 de Abr.  | 11 de Ago.  | 15 de Dez.  |  |
| Tópicos de discussão sobre marketing e divulgação | Sinalização Turística do Polo Seridó e Costa Branca                      | Foi cobrada a Campanha de Divulgação                                    | Campanha de Divulgação  | Discutido a criação da Logomarca do Seridó        |  |
|   | Foi solicitado aos municípios material para compor o acervo da EMPROTUR. | Salão de Turismo (evento a nível nacional para apresentar os roteiros.) | Foi sugerido criar um plano de divulgação do Seridó na Capital  | Sinalização turística ainda não foi implementada. |  |
|   | Salão de Turismo   |   |   |   |  |
|   | Ações publicitárias foram cobradas                                       |   |   |   |  |
|   | 2011   |   |   |   |  |
|   | 29 de Mar.   | 01 de Jun.  | 07 de dez.  |   |  |
|   | Salão de turismo.  | Salão de turismo  | Falta de política de <i>Marketing</i> para o Interior potiguar. |   |  |
|   | 2012   |   |   |   |  |
|   | 09 de Mar.   | 07 de Jul.  | 05 de dez.  |   |  |
|   | Banco de Imagens para ser criado.  | *   | Foi cobrado Plano de divulgação.                                |   |  |
|   | Material de <i>marketing</i> do Estado só expõe o litoral.               | *   | Apresentado o Guia turístico do Seridó.<br>**                   |   |  |

**Fonte:** Atas do Conselho Seridó de Turismo, 2010 a 2012. Elaborado pelo autor.

\* não houve discussão relacionada ao tema.

\*\* Material encabeçado pelo o SEBRAE.

Conforme pode ser visto no Quadro 18, a temática do *marketing* vem se repetindo como pauta/tema de discussão nas reuniões, perpassando os anos de 2010 a 2012. Esse não é um privilégio apenas do *marketing*, mas também da sinalização turística, dos pórticos de informações turísticas, dos recursos para os municípios dentre outros. Utilizou-se o *marketing*, como exemplo, por esse apresentar uma frequência de discussão constante e

possuir um órgão governamental específico, que no processo de implementação da regionalização apresenta-se desarticulado. Da mesma forma, as outras instituições governamentais, como o IDEMA e o IBAMA, iniciaram suas participações no conselho do Seridó e Agreste/Trairi e não desenvolveram nenhuma ação articulada com as suas áreas de atuação (meio ambiente e recursos naturais) que reverberam sobre o turismo da região.

Quanto aos temas percebe-se que eles se repetem e as cobranças também, mas as respostas sempre tardam a chegar, e quase não se vê a participação dos municípios na busca por soluções. Depois de mais de três anos de discussões, a primeira ação de promoção foi realizada pelo SEBRAE e a EMPROTUR atuou como coadjuvante no processo.

No que compete ao Salão de Turismo, era solicitada aos municípios a sua participação com material promocional dos atrativos, ou seja, funcionava como uma forma de incentivar o trabalho de *marketing* individual, pois o conjunto da região não dispunha desse tipo de ação. Consequentemente, esse tipo de ação promocional não se efetivava e mostrava a desarticulação do PRT com a EMPROTUR, SETUR e municípios.

O segundo aspecto nas análises das atas são as **promessas e avisos**. Nesse quesito, verifica-se promessas que não foram cumpridas ou que não chegaram a ser justificadas perante o conselho da região. Para entender melhor é necessário fazer algumas considerações.

Entre 2008 e 2009, junto com a constituição do Polo foram formadas três Comissões Temáticas: *Marketing* e Eventos, Qualificação/Regionalização e Infraestrutura/Segurança. Tais comissões elencaram as ações prioritárias e com a exposição destas, muitas promessas e articulações foram pretendidas e afirmadas, embora nenhuma delas tenha comprovação ou mesmo tenha uma justificativa para o abandono das ações. Destacamos como exemplo dessa situação descrita acima, mediante a explanação feita no Quadro 19, o qual sistematizará os dados de forma a ilustrar que ao passar dos anos várias promessas e avisos foram anunciados, porém sem conteúdo, com um discurso vazio e distante da realidade.

Quadro 19: Exemplos de promessas.

| 2009   |   |   |  |   |  |  |
|--|---|---|--|---|--|--|
| Datas das reuniões   | 19 de fev.  | 03 de jun.  | 23 de Abri.  | 05 de Ago.  | 07 de out.   |  |
| Promessas e avisos nas Reuniões do Conselho Regional de Turismo do Seridó. | O Mtur financiará os Planos diretores dos municípios.   | Sinalização turística aprovada no dia 5 de abril foi aberta o processo de licitação.                                  | Material promocional dos polos será feito para o Salão de Turismo.   | O PDTIS pode ser implementado mesmo sem o PRODETUR. | Planejamento de uma visita técnica a Serra da Capivara         |  |
|  | 2010  |   |  |   |  |  |
|  | 18 de Fev.  | 11 de ago.  |  |   |  |  |
|  | Foi realizado o repasse pela a Caixa Econômica para a sinalização do Polo Seridó e Costa Branca.  | Apresentação da proposta de criação do Geoparque Seridó   |  |   |  |  |
|  | 2011  |   |  |   |  |  |
|  | 29 de mar.  | 01 de jun.  | 07 de dez.   |   |  |  |
|  | Firmado convênio com o Mtur para os sítios arqueológicos Seridó fazer parte do PRODETUR Nacional. | Foram solicitadas as ações do PDTIS no PPA.   | Proposta para institucionalizar o Geoparque Seridó.  |   |  |  |
|  |   |   | Proposta de orçamento para a SETUR.  |   |  |  |
|  |   |   | Comissão para a Criação do Geoparque   |   |  |  |
|  | 2012  |   |  |   |  |  |
|  | 09 de Mar.  | 20 de Jul.  |  |   | 05 de dez.   |  |
|  | Criado a Comissão para Institucionalizar o Geoparque Seridó.                                      | O PDTIS foi aprovado pelo Mtur e BID desde 2012. Foram necessários só alguns ajustes na parte ambiental e financeira. |  |   | O Seridó terá 43 milhões do PRODETUR e 13 do Governo Estadual. |  |
|  | 2013  |   |  |   |  |  |
|  | 12 de Ago.  |   | 31 de Out.   |   |  |  |
|  | As licitações do PRODETUR vão ser Reativadas.   |   | Sinalização Turística, Saneamento Básico de Cerro Corá, Urbanização do Boqueirão em Parelhas. São projetos que estão sendo visto para o RN sustentável |   |  |  |
|  | O RN Sustentável vai disponibilizar recursos para infraestrutura.*                                |   |  |   |  |  |

**Fonte:** Atas do Conselho Seridó de Turismo, 2010 a 2012. Elaborado pelo Autor. Sistematização do Autor.

\*Programa de investimento do Governo Estadual.

No quadro acima, fica evidente que durante a execução do PRT, muitas promessas e avisos foram feitos e discutidos no conselho regional. No entanto, nenhuma efetividade desses avisos e promessas foi materializada, como é o caso do PDITS, do RN Sustentável, da

Proposta do Geoparque Seridó; da Sinalização Turística; do Plano de *Marketing*; dentre outras. São pelo menos, 4 anos de reuniões e discussões que não avançaram em execução, mas caracterizam-se apenas como promessas.

Certamente no processo de consolidação desta instância de governança, a credibilidade foi desgastada ao longo do tempo. Os participantes já não acreditam que esse tipo de modelo de gestão possa resultar em ações que se materialize e deixe de ser apenas uma ideia, proposta ou sugestão. Diante disso, o Quadro 19 mostrou desde a concepção do conselho até a perspectiva de efetivar ações, embora nenhuma delas tenha vindo a se concretizar. A seguir, alguns depoimentos referentes ao que foi constatado.

*A gente se cansa de planejar e não executar. (Santana)*

*Começamos a participar ativamente, porque a gente tinha um entusiasmo tão grande de que as coisas dessem certo, mas é impressionante como o governo consegue “matar” as pessoas pelo cansaço, as reuniões do polo era uma pra marcar a outra. Vinha os secretários com as comitivas, mas o que de real que trazia das reuniões, nada. (Cacto)*

*Na verdade, a gente tem as reuniões e as ações a serem realizadas não acontecem (...). Muda de governo, muda de secretário, tem todo um trâmite que sempre atrasa. (Pedra de São Pedro)*

Nesses três depoimentos, é notória a falta de consistência das ações que foram desenvolvidas na região turística, e as que se materializaram não conseguiram comungar do sentimento de participação, ou seja, o PDTIS, O Roteiro Seridó e os Eventos desenvolvidos não conseguiram construir uma perspectiva positiva de participação para esse modelo de gestão do turismo. Em contrapartida, há de se mencionar o fato de que, no Brasil, as experiências democráticas de gestão são escassas, apesar da CF ressaltar a descentralização do poder como premissa de nossa sociedade, pouco se avançou nesses últimos anos.

O terceiro aspecto que foi averiguado trata-se **da responsabilidade das ações desenvolvidas**, tendo em vista que os entrevistados não se colocaram como responsáveis pelas ações ou sequer apontaram falhas, decorrente da participação desses indivíduos ou de qualquer outra instituição membro dos Conselhos Regionais de Turismo. Sendo assim, não há protagonismo dos autores regionais, portanto, há uma lacuna na compreensão das atribuições desses agentes e sua conformação em meio ao desenvolvimento da política de turismo. Além disso, essa concepção fundamenta a passividade dos municípios e instituições dos conselhos, uma vez que sempre aguardam as ações advindas das esferas chamadas “superiores” (Estadual e Federal), justificando a neutralidade, por falta de recurso.

No Polo **Agreste/Trairi** (AT), as ações ficaram limitadas a participação em feiras de comércio, e dois roteiros desenvolvidos em cooperação com o SEBRAE:

- “Encantos do Turismo Potiguar: Rota da Fé”, feito especificamente para o município de Santa Cruz, a temática está relacionada à religiosidade.
- “Paraíso do Agreste”, esse engloba três municípios: Serra de São Bento, Monte das Gameleiras e Passa e Fica. A temática, nesse caso, é o turismo de aventura, que é protagonizado pelo SEBRAE em conjunto com as prefeituras.

Em síntese, as regiões turísticas Agreste/Trairi e Seridó apontam as mesmas tendências e problemas já elucidados no decorrer do texto. A distinção está no tempo de constituição dos conselhos, pois o Agreste/Trairi é uma região recente, nessa condição, por apenas um ano de diferença. O material produzido por esse conselho é menor, embora não menos importante para a nossa análise, esclarecendo que as formações dos dois conselhos se deram de forma heterogênia.

O Conselho do Seridó foi definido com base nos municípios participantes do Roteiro Seridó de 2005, esse último formado em parceria com a SETUR. Nessa ocasião, realizou-se um trabalho de roteirização da região e dos 17 municípios que compõem a região, apenas 7 foram contemplados com roteiros turísticos, a saber: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos e Jardim do Seridó. Acrescenta-se que Lagoa Nova apenas passou a fazer parte do conselho regional após uma pressão política dos dirigentes municipais e empresários locais, junto ao Secretário de Turismo do Estado da época, Nelson Freire, em 2008<sup>28</sup>. O roteiro Seridó atende a sete segmentos de turismo diferentes, entrelaçando rotas entre os municípios citados, com exceção de Lagoa Nova.

Em se tratando do Agreste/Trairi sua formação deu-se a partir da junção de secretarias de turismo da região e, conseqüentemente, pela constituição de uma associação, denominada Associação de Desenvolvimento Turístico do Agreste/Trairi (ADETURSAT), no início de 2009. Para tanto, os municípios mais atuantes no quesito participação nas reuniões são os seguintes: Serra Caiada, Santa Cruz, Sítio Novo e Jaçanã. Vale explicar que após, aproximadamente, um ano de mobilização desses municípios, teve-se ainda como Governador<sup>29</sup> do Estado, uma pessoa natural da região Agreste/Trairi. Além disso, nesse momento, faltava pouco tempo para a conclusão do atrativo turístico de Santa Cruz: o Santuário de Santa Rita de Cássia. Tais elementos formaram a conjuntura para a instituição do do Polo Agreste/Trairi.

A seguir tem-se um trecho da fala do Ex-governador, Iberê Ferreira de Souza, na reunião de constituição do Polo Agreste/Trairi, no dia 22 de dezembro 2009.

---

<sup>28</sup> Entrevista concedida ao autor pelos os empresários e representantes públicos de Lagoa Nova, 2014.

<sup>29</sup> Iberê Ferreira de Souza é nascido no município de Santa Cruz, seu berço político é na região.

*As reuniões do conselho são um sacrifício necessário. Não se pode deixar essa empolgação acabar e colocar uma “Pá de terra”. (Iberê)*

Nesse pequeno trecho, o ex-governador reconhece uma resistência advinda dos municípios, no que se refere à participação desses no conselho, embora visualize um movimento de “empolgação” de alguns, uma vez que a política de turismo proposta pode representar uma mudança significativa para a região, em termos econômicos e organização social.

Assim, elucida-se que mesmo sabendo dessa resistência, as regiões turísticas do RN aglomeram municípios com realidades distintas, e com aspectos geográficos díspares. Tal fato contribuiu para que em uma mesma região turística houvesse realidades, tanto de atratividade como de limites administrativos, diferenciadas. Ressalta-se que o acontecido configurou-se em um entrave na coordenação e cooperação para a efetivação de ações, pois existiram dificuldades de entender a dinâmica local, para além de seus limites administrativos.

Neste aspecto, convém salientar que as observações mencionadas acima foram identificadas durante o trabalho de campo e, posteriormente, confirmadas com a coleta dos dados. Sendo assim, averigua-se que no cerne do Polo Agreste/Trairi existe uma divisão que se materializa por meio de dois grupos geograficamente distintos, o Agreste<sup>30</sup> é o Trairi<sup>31</sup>. Todavia, as duas regiões fundem-se em apenas uma única região turística e um único conselho gestor.

Os entrevistados do referido polo, relatam ter uma maior facilidade de trabalhar com os municípios que possuem aspectos semelhantes, pois não se percebem como região integrada, e sim, entendem uma divisão de território. A seguir, tem-se o depoimento de um dos membros do conselho que fundamenta as afirmações.

*[...] Se a gente, assim, for comparar o polo Trairi com o polo Agreste [...] A gente teve o primeiro contato com o polo, e para mim eu fiquei, assim, eu amarelei, porque realmente é um polo muito mais forte. [...] Depois que a gente chegou e conheceu o polo agreste. Eu fiquei meu Deus do céu! Isso é uma verdadeira mentira o que a gente está vivendo aqui (Trairi). (Bivar)*

*Por enquanto, para a gente não é interessante, porque na nossa região, não tem nada mais que atraia o turista. Nas outras cidades, não tem como atrair o ecoturismo e o turismo de aventura. (Brejuí)*

Portanto, a região Agreste/Trairi está dividida em dois grupos, e as articulações acontecem entre os municípios vizinhos e com semelhanças de atratividade, considerando

<sup>30</sup> Composto pelos municípios Montes das Gameleiras, Serra de São Bento, Passa e Fica, Montanhas, Santo Antônio e Nova Cruz.

<sup>31</sup> Santa Cruz, Sítio Novo, Tangará, Jaçanã, Coronel Ezequiel, Japi, Serra Caiada (Presidente Juscelino), São Bento do Trairi. Além desses municípios ainda compõem a região Trairi Lajes Pintadas e Campo Redondo que não estão inseridos no polo de turismo.

ainda, que grande parte dos municípios que compõe o grupo nunca participou de fato da política pública de regionalização do turismo.

Ao analisar três anos de atuação do conselho do AT, destaca-se a apresentação de dois projetos. O primeiro, referente a um mapeamento das localidades com potencialidade para atividades de escaladas, expostos pela Associação de Escaladores de Serra Caiada. E o outro, apresentado pela SETUR, cuja proposta era a construção de um Centro de Turismo de Aventura. Explica-se que tais ações não foram concretizadas, o que reafirma o que já havia sido demonstrado e discutido durante este estudo, sobre a ausência de ações executadas.

Além disso, é pertinente mencionar também as rupturas que aconteceram com o cargo de Secretário Estadual de Turismo, no período de análise deste trabalho. Em síntese, foram três mudanças sucessivas, no início do ano de 2010 com Fernando Fernandes, em sequência, assumiu Mucio Gurgel de Sá, e logo após teve-se Ramzi Elali e Renato Fernandes permaneceu no cargo até o final de 2013, em 2014 tem-se Gina Robson, por fim em 2015 Ruy Pereira Gaspar no referido cargo.

Dentro dessas mudanças de direção do órgão estadual, o AT passou por desordens no que se refere à busca pela organização do Conselho Regional de Turismo Agreste/Trairi. Por exemplo, no ano de 2011, não foi registrado nenhuma reunião, ou seja, o trabalho de organização social e executiva da política de turismo foi paralisado, embora as atividades no Polo SE tenham continuado normalmente, registrando três reuniões no referido ano.

Essa situação foi possível por uma divisão dentro da Secretaria de Turismo Estadual, uma vez que um grupo de técnicos foi designado para tratar apenas do PDTIS e os demais designados para demais áreas de atuação<sup>32</sup>. No polo Seridó, o grupo que coordenou o PDTIS esteve atuante, em 2011, consubstanciado pela Consultoria START que finalizava o trabalho que havia sido iniciado no ano de 2009. Tal conjuntura revela a incapacidade técnica da SETUR, necessitando assim de uma revisão do seu corpo técnico no sentido de quantidade e qualidade, pois como pode ser observada, a equipe da SETUR não consegue suprir demandas advindas do turismo no Estado. Em especial, as demandas advindas do interior do Estado.

#### 4.4. PARCERIA E COOPERAÇÃO

Este item objetiva expor a conjuntura de formação das parcerias entres os membros dos Conselhos Regionais de Turismo do SE e AT, ou ainda, identificar se há e/ou

---

<sup>32</sup> Entrevista concedida ao autor por um técnico da SETUR em maio de 2014.

houve formação de parcerias. Além disso, procurou-se também verificar o que foi modificado com a constituição dos conselhos, na gestão do turismo. Salienta-se que esse aspecto da pesquisa é essencial para entender a efetividade da política de regionalização, pois os valores de trabalho cooperado, gestão regional participativa são elos chave do discurso político dos últimos 10 anos, para o turismo.

#### 4.4.1 Articulação entre as esferas municipais

De modo geral, os dois conselhos de turismo não efetivaram parcerias, e essa situação persistiu mesmo entre os membros com cadeira no conselho, embora haja roteiros turísticos que integram vários municípios no Seridó e no Agreste/Trairi. A seguir, têm-se os depoimentos que descrevem esse cenário.

*Não, parceria que houve foi justamente com a Universidade Federal (...) a gente não visualizou uma ação que viesse a ter essa parceria com outros municípios. (Gargalheiras)*

*Somos parceiros de todos, mas assim [...] quer queira quer não, tem uma distância, [...]. Assim, para o município é mais interessante, seria com esses três municípios que estão à margem da BR [...]. Mas as parcerias irão acontecer à medida que os trabalhos vão acontecendo. (Boqueirão)*

*[...] Vamos fomentar as parcerias principalmente com as universidades, com os IFs na tentativa de trazer mais cursos e fortalecer os serviços. (Engady)*

*O pessoal é muito solto, mas nós procuramos ter um entrosamento. Os parceiros são terceiros para criar eventos. (Santana)*

Nos depoimentos mencionados acima é perceptível que a questão da parceria está posto como aberto, o que significa que há um interesse por parte dos envolvidos em se efetivar tais parcerias. Porém, na fala de Boqueirão há um critério preponderante no quesito parceria, que seria a **proximidade entre os municípios** e a acessibilidade. Nessa perspectiva, municípios ao qual o interessado não tenha proximidade ou conectividade, não são considerados parceiros proeminentes, o que deixa o sentido de região fragilizado e restrito no que se refere a pensar uma gestão compartilhada de benefícios e responsabilidades.

Outro aspecto a ser destacado é a questão da visualização de formas de trabalho em grupo, que é um pré-requisito para se estabelecer os elos de uma gestão integrada. Para tanto, o depoimento de Gargalheiras mostra que os membros não conseguem visualizar ações em que os municípios possam se articular para efetivar algum projeto ou ação que perpassasse os limites administrativos e figure o ambiente regional como oportunidade.

Alguns entrevistados relatam que as articulações de ações em parcerias são feitas com instituições participantes, como o SEBRAE e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) que, em especial, realizam ações em parceria a fim de desenvolverem

um trabalho com uma maior praticidade, apoiando a divulgação de eventos, e fomentando o empreendedorismo nas localidades. A autonomia financeira e o corpo técnico dessas instituições são elementos diferenciais para este tipo de trabalho.

Em adição, dentre as ações desenvolvidas nas duas regiões de turismo, as mais relevantes e em nível de integração regional foram feitas com o auxílio de intermediadores, sendo eles: o SEBRAE, o SENAC e a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Logo, o Roteiro Seridó, o Roteiro Rota da Fé em Santa Cruz e o Roteiro Paraíso do Agreste, tiveram como intermediador das ações a instituição SEBRAE. E em se tratando do inventário da Oferta Turística do Seridó, esse foi feito pela UFRN, no ano de 2011.

Quanto aos cursos de capacitação de mão de obra direcionados ao turismo, como treinamento de garçons, auxiliares de cozinha, recepcionistas, cerimonial de eventos, dentre outros, foram e estão sendo executados pelo SENAC. A atuação dessa instituição tem aumentado nos últimos anos, especialmente no interior do RN, em razão do Programa Nacional de Acesso ao Ensino e Emprego (PRONATEC).

Assim, a participação da Universidade e das Instituições no desenvolvimento de ações é de suma relevância para a consolidação da política de turismo, embora ao mesmo tempo, demonstre certo despreparo dos municípios no que compete ao trabalho cooperativo e participativo. Além disso, representa uma precariedade dos recursos humanos envolvidos no setor de turismo local.

Acerca da funcionalidade das reuniões realizadas nos polos de turismo, considerados como ambientes adequados para estabelecer parcerias, todos os entrevistados concordaram com respostas positivas. Em contrapartida, tem-se que tal fato, não tenha acontecido entre os gestores municipais, asseverando ainda a lacuna discurso e prática na gestão cooperada. Essas constatações nos levam a refletir sobre qual seria o motivo desse ambiente não conseguir efetivar esse tipo de elo. Assim sendo, dois pontos foram relatados como influenciadores, seriam eles: a falta de recursos financeiros e a falta de autonomia das secretarias de turismo locais. Os depoimentos a seguir explicam tais dificuldades.

*A dificuldade em si, é mais financeira. Hoje tudo gira em torno do financeiro, se você não tem dinheiro para executar um projeto, você não pode formar uma parceria. Você só oferece alguma coisa se tiver o que oferecer. (Gargalheiras).*

*Temos uma grande dificuldade em conseguir qualquer coisa do município, tendo em vista que o turismo não é prioridade. (Cacto)*

*Não acreditam no turismo né [...] infelizmente as prefeituras hoje vivem do Fundo de Participação Municipal, que mal paga as contas da folha. Então assim, você ter uma visão empreendedora [...] (Boqueirão).*

*Nossas principais dificuldades giram em torno dos recursos financeiros e recursos humanos. (Zé dos Montes)*

Dessa forma, constatamos que Boqueirão e Gargalheiras defendem como principal entrave à falta de recursos disponíveis para estabelecer parcerias com os demais membros. Na medida em que, Zé dos Montes e Cactos revelam a fragilidade de recursos humanos e de apoio às secretarias de turismo locais, uma vez que essas ficam dependentes da gestão municipal, no caso na pessoa do prefeito, para executar seus trabalhos.

A única forma de parceria possível, em tais condições, seria com as instituições, já que a disponibilidade de recursos e de apoio, para as secretarias, é mínima. Dessa forma, só é possível realizar ações e parcerias de natureza restrita e fragmentada, pois não há recursos ou mesmo iniciativa dos membros dos conselhos em criar mecanismos de cooperação, como por exemplo, o estabelecimento de consórcios<sup>33</sup> públicos para tratar questões prioritárias para o turismo da região, ação essa que não foi constatada por esta pesquisa.

Fonseca (2005; 2011) ao analisar como os investimentos do PRODETUR foram materializados no território, verificou um processo de seletividade espacial dentro do Polo Costa das Dunas, ou seja, alguns territórios foram priorizados na medida em que responderiam melhor aos investimentos, ou tinham papéis fundamentais na proposta, ou mesmo, detinham representação política. Segundo a autora, ocorre uma divisão territorial do trabalho na realização da atividade turística, dando maior destaque a alguns municípios, gerando desconfiança dos demais. Além disso, a competitividade entre os diferentes municípios dificulta a cooperação, estes se veem com desconfiança e não como parceiros. Lembrando que o PRODETUR é uma etapa posterior do PRT, sendo ele responsável por materializar as necessidades de infraestrutura da região turística, levando em conta as prioridades para o desenvolvimento das atividades turísticas.

Nas regiões turísticas investigadas se constatou um bairrismo, que foi aos poucos tentando ser minimizado, mas que persisti acentuadamente. Principalmente, partindo dos municípios menores em direção aos com maior representatividade econômica, pois diante de uma política neoliberal como é notadamente a do turismo, a representação econômica é fator preponderante para os “investimentos” dos recursos públicos, uma vez que o objetivo é criar oportunidades para o desenvolvimento do mercado. Nesse cenário, os pequenos municípios que constituem essas regiões fazem oposição. O “jogo” de interesse ganha evidência em meio

---

<sup>33</sup> A lei nº 11.107 de abril de 2005, é um mecanismo de cooperação que os estados e municípios podem utilizar para designar os objetivos, metas, fonte de recursos bem como responsabilidade dos cooperados. Em uma ação conjunta e de interesse coletivo.

ao movimento de oposição. A seguir, têm-se alguns depoimentos para conceber como essas ideias se fundamentam na prática.

*É que assim, é preciso que a gente dê as mãos aos municípios menores, porque Santa Cruz é como se fosse um município isolado e se acha como um turismo modelo, e que de fato não é [...] (Bivar).*

*[...] As divergências sempre acontecem e sem fundamentação. Pois os interesses individuais prevalecem nas reuniões. Não vejo sentimento de união. (Zé dos Montes).*

*A gente tentava eliminar Caicó, mas como eles tinham os deputados e governadora, a gente tinha que engolir. Passaram mais de 3 anos sem participar de uma reunião [...]. (Xique-xique).*

A implementação do PRT é uma, das poucas tentativas de gestão descentralizada e integrada de política pública nessas regiões, tal fato assevera ainda mais a responsabilidade dos representantes municipais de entender seu funcionamento e execução, bem como exige a participação, o pensamento coletivo e os direitos democráticos como fundamentos para a consolidação do trabalho. Mas a realidade dos depoimentos revela uma parcialidade, ou seja, é necessário pensar coletivamente, as ações são centralizadas, uma vez que a intenção é desenvolver o mercado.

É nesse ponto que a política de turismo de regionalização tem uma contradição substancial, pois possibilita a união dos municípios em reuniões periódicas e tenta estabelecer mecanismos de ações de desenvolvimento integrado com municípios (poder público), terceiro setor e iniciativa privada. Contudo, ao determinar a construção coletiva de um instrumento técnico para distribuir os recursos de forma a operar os investimentos, têm-se as disputas por recursos se enraízam nas discussões e travam a cooperação e o desenvolvimento da noção coletiva da atividade turística, a competitividade se faz presente. Observa-se que os agentes envolvidos têm dificuldade de entender que é necessário unir para competir e se inserir no mercado de modo mais satisfatório. A idealização de “clusters” e Arranjos Produtivos Locais (APLs), disseminados nas últimas décadas, inserem-se nesta racionalidade, englobando cooperação e competição (CASTELLS, HALL 2001; BENKO, 2002).

Sendo assim, o ambiente de competição acirrada não é propício ao desenvolvimento integrado e cooperado, propugnado pela política de regionalização, na medida em que, cada participante que representa um município tentará obter vantagens das mais variadas formas, a qualquer custo, sobretudo à custa de seus pseudo-adversários. Em meio às discussões, os municípios se apresentam para seus pares como competidores que pretendem trilhar caminhos diferentes.

Logo, a discussão sobre cooperação e participação, levou-se aos representantes dos conselhos o seguinte questionamento: Como é a comunicação entre os membros do conselho de turismo? As respostas foram na direção de uma única afirmação, com relação ao espaço de encontro destes gestores municipais, que eram apenas nas reuniões do conselho, em média de três e três meses, restrito somente a esse ambiente. A seguir, é possível observar os depoimentos dos entrevistados discutindo acerca do elemento comunicação.

*A maioria das vezes é durante a reunião. Não há articulação entre os secretários antes das reuniões. Nossa comunicação é por redes sociais e e-mail. (Pedra de São Pedro).*

*A pauta eles enviam antes para a gente ler, eu particularmente leio só na hora, porque é sempre o mesmo cronograma mesma direção que eles tomam. (Brejuí)*

*O contato é sempre na reunião depois disso, o contato acaba. (Geoparque).*

*Não é constante, só nas reuniões. (Cacto)*

Diante dos depoimentos registrados na pesquisa de campo, fica evidente que não há comunicação entre as secretarias municipais de turismo das regiões. Cooperar e articular não é um ato comum. Os conselhos regionais não conseguem trabalhar nesse sentido, e embora a Região Turística do Seridó já tenha desenvolvido o PDTIS, não há mudanças significativas nessa direção.

Assim, fica explícito o descompasso entre o que se percebe e o que materializa, ou seja, mesmo que haja a possibilidade de formação das parcerias não existe compromisso em se trabalhar dessa forma, tão pouco incentivo. Essa é uma frente de trabalho que deve ser analisada para o aperfeiçoamento das políticas de turismo, principalmente no interior do País.

Para compreender a conjuntura da cooperação e articulação nas regiões turísticas do interior do RN é necessário analisarmos como a política de turismo foi desenvolvida por meio da esfera Estadual (SETUR), bem como é preciso observar a atuação do Mtur para com os municípios. No próximo tópico, será destacado com intensidade essa questão.

#### 4.4.2. Articulação entre as esferas municipal, estadual e federal

Nesta seção está problematizada a participação e articulação das esferas Estadual e Federal nos conselhos regionais, isso foi feito através dos depoimentos dos representantes envolvidos. Inicialmente, o tema de discussão em análise é a participação da esfera Estadual no conselho de turismo das regiões. Em seguida, é possível verificar os depoimentos para iniciar a problematização sobre a esfera estadual e sua atuação nos conselhos.

*Eles são simplesmente ouvintes, só escutam, porque não apresentam nenhuma possibilidade. (Bivar).*

*São participativos, mas infelizmente eles não têm autonomia para decidir. (Santana).*

*Eles são muito presente, mas as ações não acontecem, quando o secretário não vem, manda representação. Mas fica só na conversa. (Geoparque).*

*Muito escasso, quando o polo é criado os dois primeiros anos da presidência é da SETUR, então nesses dois primeiros anos, eles são mais participativos, mas quando um município assumiu eles ficam mais escassos e omissos. (Boqueirão)*

Os depoimentos de Bivar e Santana demonstram como acontece a participação da esfera Estadual, que na visão deles ocorre de forma apática e sem inovação, revelando que a presença desse órgão no conselho não modifica a realidade das discussões. Dessa forma, como Santana esclarece em sua fala, não se tem autonomia para a tomada de decisões. Em grande medida, isso tem haver com a política de investimentos do turismo, que está relacionada aos investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), ou seja, são operações de créditos que requerem um verdadeiro martírio burocrático, e que de forma magnificente atenda as condicionalidades dessa instituição.

Levando em conta que a participação da SETUR é considerada esgotada no sentido de conteúdo, segundo Boqueirão quando os poderes municipais assumem o comando do conselho gestor, a omissão se torna ainda mais crítica. Pois deste ponto em diante, o secretário estadual deixa de participar e encaminha representações, que muitas vezes não tem na perspectiva dos participantes, credibilidade para conduzir ou representar, gerando mais insegurança. Nessa conjuntura, os conselhos gestores de turismo de ambas as regiões estudadas, encontram-se da seguinte forma: desde 2012 a presidência do conselho do Seridó está com o município de Currais Novos, enquanto no Agreste/Trairi, Santa Cruz detém a presidência.

As reuniões dos conselhos de turismo são coordenadas pela SETUR, e elas ocorrem de acordo com a disponibilidade de trabalho dessa instituição, ou seja, o ritmo do PRT é delimitado pela atuação desse órgão governamental. Dessa forma, qualquer distorção na estrutura da SETUR afetava diretamente o funcionamento da política pública de turismo no Estado. Nos últimos cinco anos, houve uma mudança constante em se tratando do cargo de Secretário Estadual, já que ocorreram quatro posses para o referido cargo, desde o final do Governo Wilma Maia e durante o Governo Rosalba Ciarlini. A seguir, o Quadro 20 exemplifica a situação de forma didática e direta.

**Quadro 20: Mudanças de Secretários Estaduais entre 2009 a 2014.**

| PERÍODO | SECRETÁRIOS NOMEADOS |
|---------|----------------------|
| 2009    | Fernando Fernandes   |
| 2010    | Mucio Gurgel de Sá   |
| 2011    | -                    |
| 2012    | Ramzi Elali          |
| 2013    | Renato Fernandes     |
| 2014    | Gina Robinson        |
| 2015    | Ruy Pereira Gaspar   |

**Fonte:** Atas dos conselhos regionais Seridó e Agreste/Trairi. Elaborado pelo o autor.

Dessa forma, se explica as paralisações dos conselhos e, conseqüentemente, a dificuldade de avançar no desenvolvimento das discussões, pois o efetivo da SETUR não está de acordo à demanda dos conselhos. Salienta-se a instabilidade do cargo de Secretário Estadual que ainda não conseguiu permanência significativa e, portanto, um conseqüente retrabalho nesses últimos anos, especialmente sobre a política de regionalização ligada ao interior do Estado, e isso respalda os depoimentos já mencionados nesse trabalho, sobre a ausência de ações práticas advindas da SETUR.

As mudanças de governo a nível Estadual e Municipal, também afetam as equipes que desenvolvem os trabalhos, e apenas as ações prioritárias podem de fato vir a se tornar efetivas e/ou continuadas. No âmbito do turismo, tivemos a elaboração do PDITS do Seridó que foi um trabalho realizado por uma equipe específica da SETUR e Start Consultoria, sendo que, a parcela da equipe do PRODETUR não auxiliava como o PRT, ou seja, trabalhavam de forma desarticula. Ao entrevistar um técnico sobre os PDITS das regiões turísticas, obteve-se a seguinte resposta:

*PDITS é como o pessoal do PRODETUR [...]. Tudo que for em relação ao PRODETUR e PDITS é com essas pessoas aqui. Não sei nem se foi feito PDITS para o SERIDÓ. (Rita de Cassia)*

Esse fato comprova os resultados dos dados coletados em campo, pois se observa que nos dois conselhos, especialmente no Agreste/Trairi, no ano de 2011, não há registro de nenhuma reunião. Em contrapartida, os trabalhos de finalização no conselho do Seridó em prol do PDITS continuaram sem nenhum atraso. Vale ressaltar que as oficinas e atividades de elaboração do Plano eram desenvolvidas atreladas a Start Consultoria, além disso, a existência dessa equipe organizava as demandas para esse fim. Em seguida, tem-se o Quadro 21 com as datas das reuniões dos dois conselhos de turismo regional do RN (AT e SE).

**Quadro 21: Datas das reuniões dos conselhos regionais de turismo – 2008/ 2013.**

| ANO  | REGIÃO AGRESTE/TRAIRI |         | REGIÃO SERIDÓ |         |         |         |         |         |
|------|-----------------------|---------|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|      |                       |         |               |         |         |         |         |         |
| 2008 | *                     | *       | 15\nov.       | 03\dez. | *       | *       | *       | *       |
| 2009 | 22\dez.               | *       | 19\fev.       | 22\abr. | 03\jun. | 05\ago. | 07/out. | 02\dez. |
| 2010 | 11\mar.               | 16\ago. | 18\fev.       | 07\abr. | 11\ago. | 15\dez. | *       | *       |
| 2011 | *                     | *       | 29\mar.       | 01\jun. | 07\dez. | *       | *       | *       |
| 2012 | 08\mar.               | 23\jul. | 09\mar.       | 20\jul. | 05\dez. | *       | *       | *       |
| 2013 | 15\abr.               | 16\jul. | 12\ago.       | 31\out  | *       | *       | *       | *       |

**Fonte:** Atas dos Conselhos Regionais de Turismo, Seridó e Agreste/Trairi.

\* Sem atividades registradas nas atas.

Nessa condição, é notório que o PRT no Seridó desenvolveu-se de forma diferenciada, uma vez que houve a atuação de uma empresa terceirizada (Start Consultoria) responsável pela prestação de serviços à Secretaria Estadual. O foco da atuação estava ligado diretamente a este plano, enquanto que, as outras frentes de ação da política estiveram sobrepujadas. Os mecanismos de cooperação entre as instituições governamentais, a nível estadual como o IBAMA, IDEMA, Banco do Nordeste, IPHAN e as demais secretarias estaduais, acabaram não sendo trabalhados. Tais instituições, mesmo fazendo parte dos conselhos se mostraram inertes, se colocavam apenas como ouvintes, no que se refere às discussões para o desenvolvimento do turismo.

Em relação ao âmbito federal, as inquietações se direcionavam em saber se/como a política de turismo conseguiu mudar o cenário e o funcionamento dos municípios integrados nas regiões turísticas do interior do RN, pois tais ações rebatiam diretamente sobre a efetividade da proposta da política do turismo e do programa. Além disso, como se manifestava a relação Mtur e municípios, visto que se entende que este âmbito possui maior proximidade com a realidade da atividade turística.

Iniciou-se a investigação perguntando como o Mtur se apresentava para os membros dos conselhos regionais, e como era a relação com os municípios. Os depoimentos coletados destacam que a participação do Ministério é reduzida, e só se apresenta de forma indireta, ou seja, via coordenador do programa. No RN, a coordenadora que permaneceu por um maior período no cargo foi a Carmem Vera de Araújo Lucena, esteve como Coordenadora do PRT entre os anos 2003 e 2012. Por conseguinte, os depoimentos dos entrevistados sobre a relação Mtur – municípios.

*A relação com Mtur é o seguinte, só se eu tiver apadrinhado de um deputado, senador para ir lá. [...]. Se eu chegar lá o secretário de turismo de [...] eles não vão nem perceber. (Santana)*

*Nada (ato falho), mas assim, uma vez no ano eles mandam um questionário, para avaliar os municípios, mas assim muito ausentes também. (Boqueirão)*

*O Ministério não está presente, não houve um elo de comunicação com o Ministério. (Apertados).*

No depoimento de Santana, está explícito que os municípios possuem baixo poder de negociação política e de representação, apenas quando acompanhados por um representante da Casa da Civil Federal, Estadual, ou do Senado conseguem ser ouvidos nos ministérios. Diante disso, há um sentimento de que esta é uma condição desfavorecida, seja para pleitear algum projeto para seus municípios, ou mesmo na busca por assessoria técnica. Nos outros dois depoimentos seguintes, de Boqueirão e Apertados, revela-se a relação apenas burocrática que o Mtur desempenha com as representações municipais.

Acerca do funcionamento e a maneira de conseguir recursos advindos do ministério, a concepção dos entrevistados é a seguinte:

*Chamamento público (editais) é o que eles fazem, e hoje em dia todo mundo corre de editais do ministério do turismo, se você for perguntar a qualquer prefeito [...]. (Boqueirão).*

*[...] o Mtur é uma coisa muito complicada de se lidar, porque a prestação de contas com ele é a prestação de contas que, já ouvi dizer lá na prefeitura que é a mais difícil de lidar de todos os Ministérios. (Brejuí).*

*Uma burocracia só. Já tentamos mandar e enviar projetos, mas é tanta coisa (documentos), sabe aquela meta impossível de se alcançar, é as coisas do Ministério de tanta burocracia. (Santuário das Graças)*

Segundo os depoimentos, a forma de atuação e aproximação mais comum para com o Mtur e as secretarias municipais de turismo é por meio de editais, os chamamentos públicos. Mas ao se referir a esse tipo de relação à burocracia aparece como principal entrave para a concessão de recursos. O mecanismo de prestação de contas e de comprovação de uso dos recursos públicos afasta os prefeitos e secretários.

Tal fato começou a acontecer devido às investigações realizadas em 2011 pelo Ministério Público Federal (MPF) que constatou irregularidades tais como: desvio de verbas, superfaturamento, ou prestação de serviço inferior ao que fora contratado. A maioria dos recursos foi repassada por meio de emendas parlamentares, e como consequência dessas investigações, as exigências para o estabelecimento de convênios se tornaram mais rígidas e minuciosas.

Para tentar conseguir os recursos ministeriais e superar a burocracia imposta pelo Mtur as prefeituras estão contratando consultorias, a fim de elaborar projetos e submeter aos ministérios, utilizando o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

(SICONV<sup>34</sup>). Essa tática afasta os gestores municipais (secretários) de turismo da perspectiva de pensar os recursos para a sua área de trabalho, pois eles não participam de forma ativa das decisões e elaborações de projetos. Sendo essa ferramenta de obtenção de recursos disponíveis apenas aos interesses dos prefeitos e das consultorias. Em seguida, têm-se alguns depoimentos sobre o SICONV:

*Os prefeitos só querem saber de fazer praça, pavimentação com o dinheiro do Mtur, mas o dinheiro do Mtur é para ser investido na estruturação de atrativos. (Santana)*

*Não temos acesso, porque essa questão é na prefeitura é o rapaz do projeto, ele que abre edital, ele que tem senha (SICONV), tudo é com ele a gente auxilia quando está solicitando. (Pedra de São Pedro)*

*O que eu mais escuto é que existe dinheiro demais, precisamos fazer projetos. Agora como fazer esses projetos? Tem que ter o SICONV, eu mesmo não tenho acesso ao sistema. A maioria das prefeituras tem consultorias para fazer esses projetos. (Georparque)*

*Há uma pessoa na prefeitura que mexe nesse sistema, só ele tem acesso. (Santuário das Graças)*

O depoimento de Santana subsidia as afirmações feitas acima, em que o interesse dos prefeitos é utilizar os recursos disponibilizados pelo Mtur para iniciar obras de cunho eleitoral, ou que possam dar visibilidade ao mandato. É perceptível que alguns GMs estão um tanto indignados sobre a situação, e sabem que o destino dado aos recursos advindos da esfera federal não contribuem de forma efetiva com o turismo, nos seus respectivos municípios. Outra vertente que emerge com essas discussões é que há uma ratificação do poder municipal em afirma-se incapaz de elaborar projetos para o setor. Assim, como reconhece a fragilidade dos recursos humanos e tecnológicos do serviço público de seu município ao contratar consultorias para realizar o trabalho do secretariado municipal.

Para conceber este cenário foi realizado um levantamento dos convênios estabelecidos entre as prefeituras e o Mtur. O critério estabelecido para iniciar o levantamento foi à constituição das regiões turísticas. A seguir, a Tabela 8, demonstra os repasses feitos para os municípios das regiões turísticas do Seridó e Agreste/Trairi.

---

<sup>34</sup> Criado pelo Decreto nº 6.170/2007. Onde as regras de funcionamento foram posteriormente detalhadas pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Consiste em um sistema em que os entes federativos podem solicitar através de projetos e emendas parlamentares recursos da esfera federal, para executar ações nos estados e municípios.

**Tabela 8: Repasse de recursos aos municípios da região Seridó de Turismo/RN - 2008 a 2014\*.**

| ANO                   | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | TOTAL/MUN (R\$) |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| Acari                 | 0         | 268.125   | 0         | 287.625   | 0         | 477.750   | 1.033.500       |
| Caicó                 | 0         | 0         | 97.500    | 0         | 243.750   | 0         | 341.250         |
| Carnaúba dos Dantas   | 117.000   | 97.500    | 0         | 0         | 0         | 0         | 214.500         |
| Cerro Corá            | 195.000   | 97.700    | 497.250   | 0,00      | 302.250   | 243.750   | 1.335.950       |
| Currais Novos         | 321.750   | 195.000   | 136.500   | 175.500   | 0         | 2.000.000 | 2.828.750       |
| Equador               | 97.500    | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 97.500          |
| Florânia              | 0,00      | 292.500   | 312.000   | 0         | 0         | 243.750   | 848.250         |
| Jardim do Seridó      | 117.000   | 126.750   | 97.500    | 0         | 0         | 0         | 341.250         |
| Jucurutu              | 390.000   | 0         | 536.250   | 1.170.000 | 0         | 1.487.500 | 3.583.750       |
| Lagoa Nova            | 0         | 97.500    | 0         | 0         | 0         | 0         | 97.500          |
| Ouro Branco           | 117.000   | 126.750   | 97.500    | 0         | 0         | 0         | 341.250         |
| Parelhas              | 195.000   | 146.250   | 624.000   | 282.750   | 0         | 0         | 1.248.000       |
| Santana do Seridó     | 243.750   | 195.000   | 234.000   | 0         | 0         | 0         | 672.750         |
| São J. do Sabugi      | 0         | 0         | 0         | 146.250   | 487.500   | 292.500   | 926.250         |
| Serra Negra do Norte  | 117.000   | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 117.000         |
| Tenente L. Cruz       | 0         | 0         | 136.500   | 0         | 0         | 0         | 136.500         |
| Timbaúba dos Batistas | 0         | 97.500    | 0         | 1.159.000 | 0         | 0         | 1.256.500       |
| Total anual           | 1.911.000 | 1.740.575 | 2.765.000 | 3.221.125 | 1.033.500 | 4.745.250 | 15.420.450      |

**Fonte:** Mtur, 2014.

Em 2014, não houve nenhum contrato de repasse feito do Mtur para os municípios acima.

Organização do Autor.

Na Tabela 8 acima, mostra que há repasses de recursos para os municípios turísticos durante a aplicação do PRT, e contradiz os depoimentos dos Secretários de turismo sobre a atuação do Mtur, no sentido de investir em infraestrutura. A implicação que é perceptível nesses dados são os investimentos que foram feitos, porém sem nenhuma consulta com as secretarias municipais, ou seja, apenas os prefeitos e os demandantes desses projetos detinham conhecimento sobre a origem e como os recursos seriam utilizados. Significando assim, que são obras que por vezes não tem efeito direto ou indireto no setor turístico do município.

Ainda é notável a concentração de alguns investimentos em determinados municípios, a saber: na região Seridó os municípios de Acari, Currais Novos, Jucurutu, Cerro Corá e Parelhas receberam sozinhos cerca 70% dos repasses. Enquanto, outros municípios como Tenente Laurentino, Lagoa Nova e Equador tiveram no período de destaque, poucos repasses, ficou a margem desses recursos. Esses movimentos acontecem em grande medida pela forma de alocação dos recursos, que na maioria das vezes, se dá por meio de emendas parlamentares. Dessa maneira, a quantidade de recurso vai depender da articulação dos partidos e suas alianças e ligações com as demais esferas públicas, ou seja, senado e câmara dos deputados. Na sequência, a Tabela 9 com os repasses da região Agreste/Trairi.

**Tabela 9: Repasse de recursos aos municípios da Região Agreste/Trairi de Turismo/RN - 2009 a 2014.**

| ANO                                    | 2009             | 2010             | 2011          | 2012             | 2013             | 2014           | TOTAL/MU<br>N.    |
|--|------------------|------------------|---------------|------------------|------------------|----------------|-------------------|
| Coronel Ezequiel                       | 0                | 1.170.000        | 0             | 0                | 0                | 0              | 1.170.000         |
| Jaçanã                                 | 97.500           | 136.500          | 0             | 0                | 0                | 0              | 234.000           |
| Japi                                   | 0                | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 0                 |
| Montanhas                              | 268.125          | 273.000          | 0             | 0                | 0                | 0              | 541.125           |
| Monte das Gameleiras                   | 0                | 97.500           | 0             | 0                | 0                | 0              | 97.500            |
| Nova Cruz                              | 741.000          | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 741.000           |
| Passa e Fica                           | 0                | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 0,00              |
| Santa Cruz                             | 0                | 0                | 0             | 2.452.750        | 2.218.750        | 0              | 4.671.500         |
| Santo Antônio                          | 136.500          | 292.500          | 0             | 0                | 0                | 0              | 429.000           |
| São Bento do Trairi                    | 0                | 0                | 0             | 0                | 243.750          | 0              | 243.750           |
| São José do Campestre                  | 0                | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 0                 |
| São Paulo do Potengi                   | 292.500          | 1.462.500        | 97.500        | 0                | 0,00             | 0              | 1.852.500         |
| Serra Caiada<br>[Presidente Juscelino] | 214.500          | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 214.500           |
| Serra de São Bento                     | 0                | 0                | 0             | 0                | 0                | 0              | 0                 |
| Sítio Novo                             | 195.000          | 390.000          | 0             | 0                | 0                | 0              | 585.000           |
| Tangará                                | 0                | 97.500           | 0             | 0                | 780.000          | 292.500        | 1.170.000         |
| <b>Total anual</b>                     | <b>1.945.125</b> | <b>3.919.500</b> | <b>97.500</b> | <b>2.452.750</b> | <b>3.242.500</b> | <b>292.500</b> | <b>11.948.875</b> |

**Fonte:** Mtur.  
Organização do autor.

A região Agreste/Trairi tem um cenário distinto do Seridó, além dos investimentos serem mais escassos, há uma concentração ainda maior de recursos alocados. Nesse caso, apenas o município de Santa Cruz detém aproximadamente 40% dos recursos, seguido por São Paulo do Potengi, Coronel Ezequiel e Tangará. Em contrapartida, nessa mesma região, há municípios sem nenhum investimento, como é o caso de Japi, São José do Campestre, Serra de São Bento, e Passa e Fica.

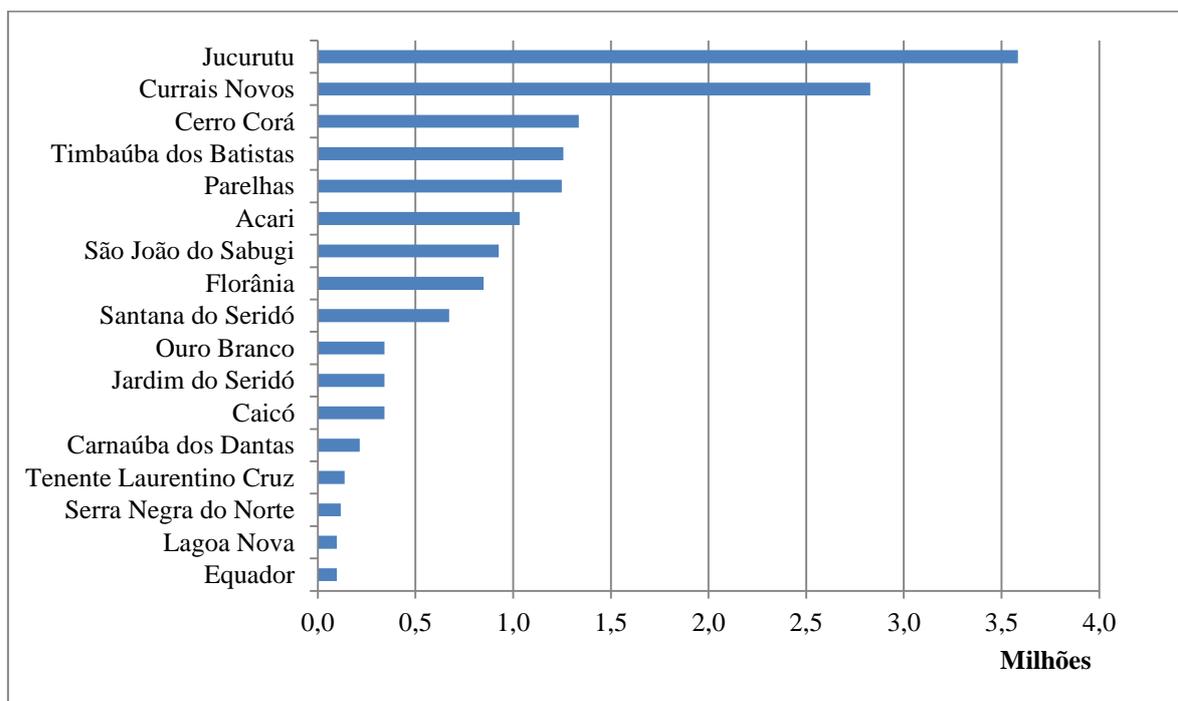
Em resumo, a atuação ministerial nessas regiões é incipiente. Além disso, esse tipo de mecanismo de repasse de verba (convênios, por meio de emenda parlamentar) assevera ainda mais, a condição de competidores dentro das regiões turísticas, pois não é pelos projetos ou trabalho, e sim, pelas alianças políticas, força econômica e colégio eleitoral, que é decidido para onde os recursos serão destinados. Essa afirmação tem fundamento quando se observa onde foi alocado o menor volume de recursos, ou seja, justamente nos municípios com menor população, e com economia pouco diversificada, onde a importância da aliança política é menor, como pode ser observadas nas tabelas 8 e 9, acima e comparando com os dados já mencionados.

Em alguns casos nenhum recurso é alocado para os pequenos municípios participantes das regiões turísticas. Além disso, em ambas as Tabelas (8 e 9), os municípios se alternam no recebimento de recursos.

Sendo assim, não houve contribuição do PRT no incentivo ao planejamento integrado e a gestão da região de forma participativa. Pode-se apreciar, com o levantamento dos dados, que as alocações dos recursos são feitas de forma pontual, e sem perspectiva integrada com os demais municípios. Além disso, há o aspecto da centralização de recursos, que será explorado a seguir com os gráficos 5 e 6, que levam em consideração os repasses feitos desde a criação das regiões turísticas do Seridó e Agreste/Trairi.

Ademais, esse aspecto de centralidade é um fato que causa bastante desconforto na condução dos trabalhos nos conselhos e na política de turismo, uma vez que causam conflitos entre os membros que participam do conselho. Já que os municípios que nunca tiveram representação, ou se mostraram interessados em discutir as questões do turismo regional, ainda assim, recebem recursos da esfera federal. Observa-se esse fato a seguir.

**Gráfico 5: Investimentos do Mtur, por município da Região Seridó (2008 - 2014).**



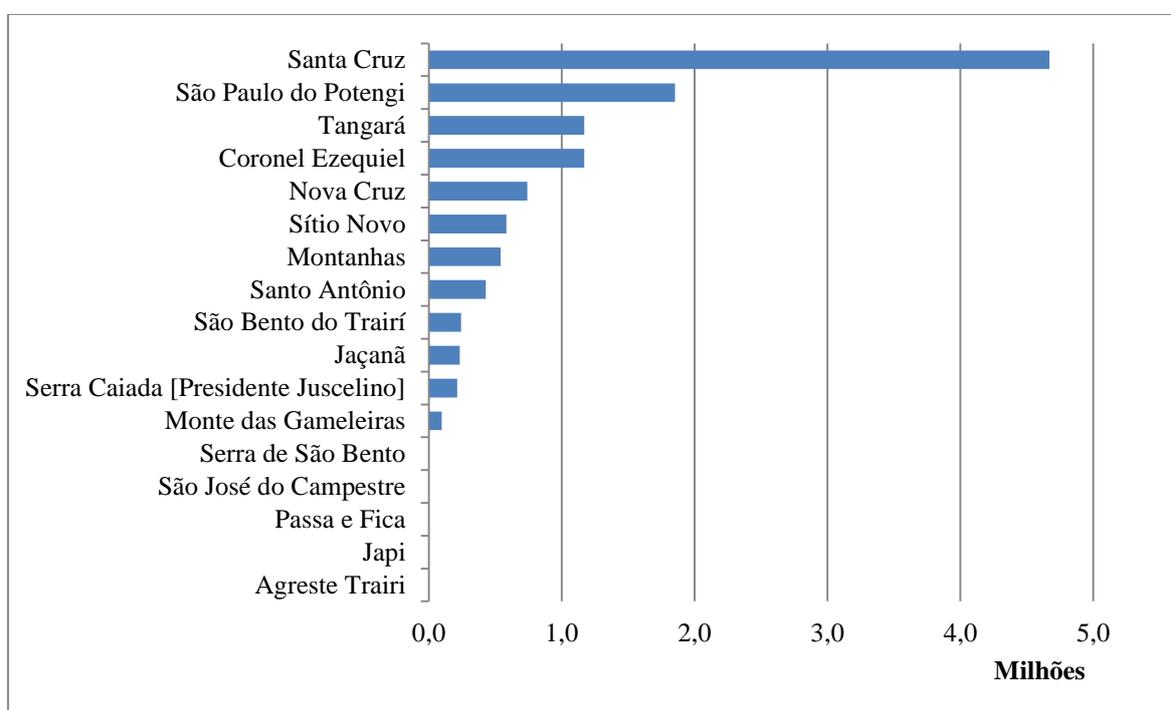
**Fonte:** Mtur, Portal da Transparência, 2014. Organização do autor.

No Gráfico 5, fica evidente a distribuição dos recursos por município, e Jucurutu é o caso mais conflitante desse levantamento, uma vez que, este é um dos municípios desde a criação da região turística que recebe mais investimentos, chegando a acumular a 3,5 milhões de reais em 6 anos. É necessário mostrar que na quantificação das presenças dos municípios no Quadro 5, Jucurutu só participou de uma reunião em 2010, bem como seus indicadores econômicos e mercado de turismo (discutido no item 4 deste capítulo), não apontam aspectos relevantes para se investir neste município em especial.

No decorrer dessa explanação, o foco não é para os investimentos, mas sim, para mostrar que um requisito para receber os recursos do Mtur, são os vínculos políticos e partidários, sendo que o próprio ministério não consegue atuar em harmonia com seus próprios preceitos (política de turismo). Visto que, regionalizar como já mencionado anteriormente, é um artifício de planejamento e ação adotada pelo órgão, mas que na prática não é assim que foi constatado.

Na região AT, também se verifica esse tipo de distorção, a seguir tem-se Gráfico 6 que demonstra os investimentos do Mtur na referida região.

**Gráfico 6: Investimentos do Mtur, por município da Região Agreste/Trairi (2009 - 2014).**



**Fonte:** Mtur, Portal da Transparência pública, 2014. Organização do autor.

No AT, o mesmo fato pode ser notado, São Paulo do Potengi também teve o segundo maior investimento desde a criação da região de turismo, seguido de Tangará que também não participou de forma efetiva do PRT. Isso reforça ainda mais, a disparidade prática da atuação do Mtur nas regiões.

Para elucidar esta dinâmica dos recursos federais nas regiões turísticas do interior potiguar, foram selecionados todos os convênios do Mtur, para os municípios da região turísticas do Seridó e Agreste/Trairi. O intuito era saber como foi destinado os recursos, e como foram utilizados. Por conseguinte, os gráficos a seguir detalham esta situação, para as discussões posteriores. Assevera-se que, os dados a seguir são de todos os repasses, desde a

criação do Mtur, embora a maior parte dos referidos recursos tenham sido repassados após o ano de 2005.

As informações sobre os investimentos públicos foram separadas em cinco categorias para compreender melhor a distribuição, bem como a forma de aplicação (uso) pelos municípios. As categorias foram:

*1 - Construção de praças públicas;*

*2 - Apoio a eventos;*

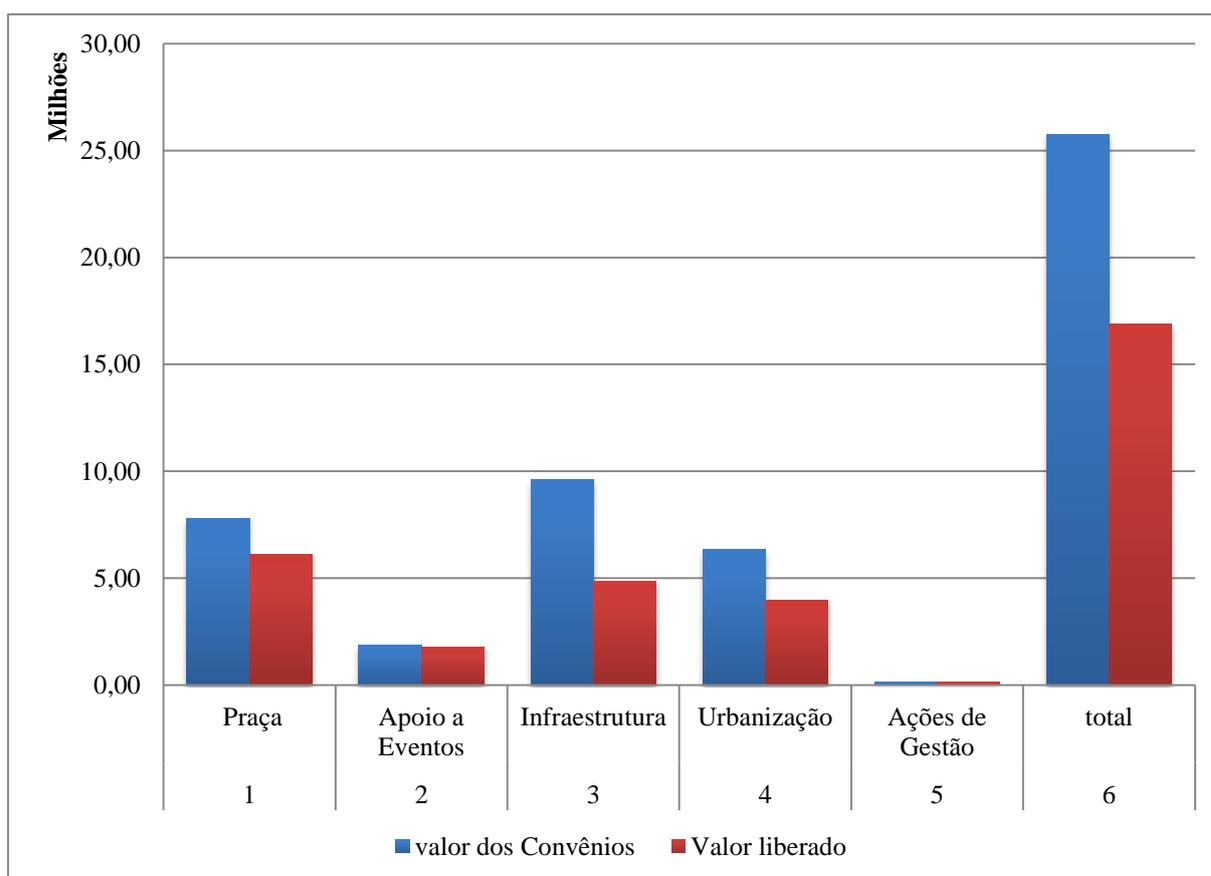
*3 - Infraestrutura (ginásios, centro esportivos e culturais);*

*4 - Urbanização (urbanização de vias, construção de pórticos, canteiros de ruas);*

*5 - Ações de gestão (apoio a projetos de desenvolvimento do turismo e mecanismos de gestão).*

Ainda houve uma divisão sobre o recurso liberado e os valores conveniados. Na sequência, é possível observar os gráficos 7 e 8 que representam essa distribuição.

**Gráfico 7: Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região do Seridó, 2003 – 2014.**

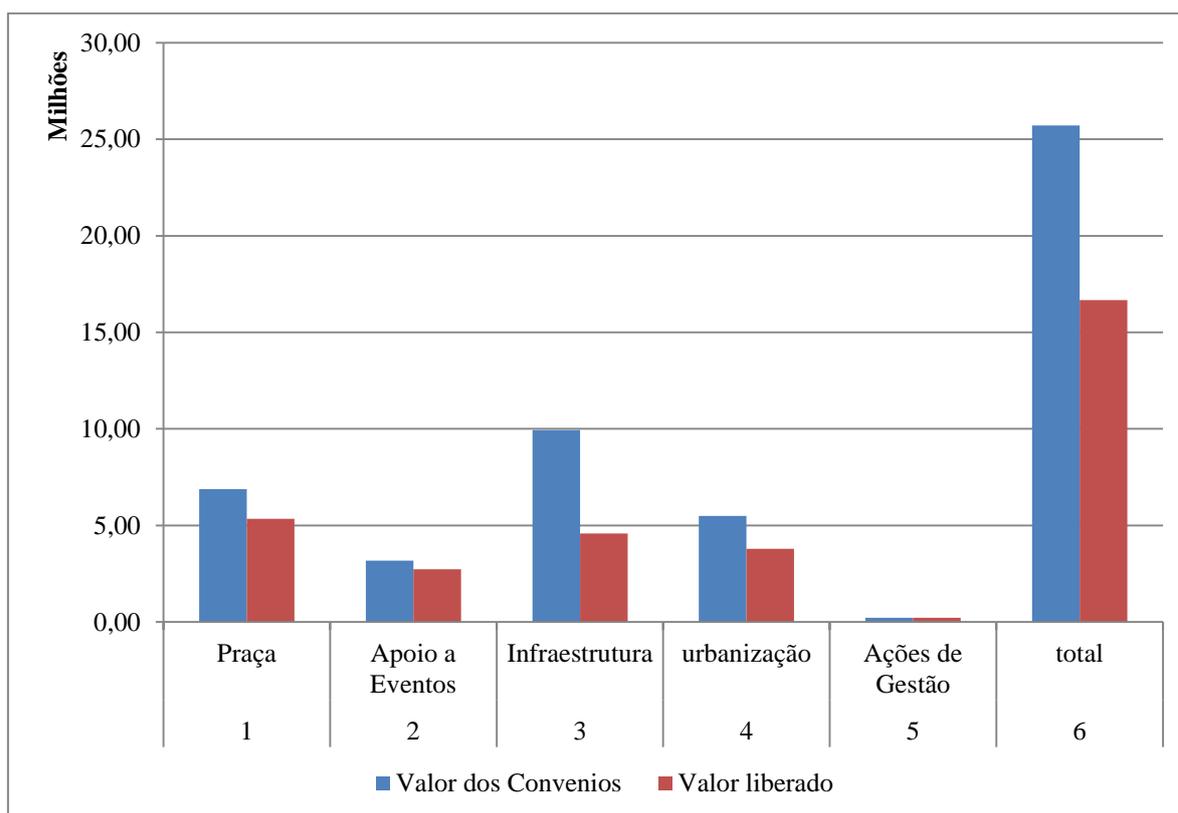


**Fonte:** Mtur, Portal da Transparência pública, 2003 – 2014.  
Organização do Autor

Na região Seridó, as categorias Praças Públicas e Infraestrutura são responsáveis por cerca de 18 milhões de investimentos liberados; a Urbanização vem logo em seguida, em ordem de representatividade; a categoria Eventos abarcou cerca de 2 milhões. Por fim, as Ações de Gestão tiveram o menor quantitativo de investimento, com 0,14 milhões em investimento.

Em face disso, pode-se considerar que cerca de 70% dos investimentos do Mtur nos municípios turísticos do Seridó, são destinados a obras de infraestrutura, com destaque para a construção de praças públicas, e reforma urbana. Obras estas, que por muitas vezes estão totalmente desconectadas de atrativos turísticos, ou até mesmo, da própria população, pois acabam servindo apenas de embelezamento urbano, ou propaganda eleitoral a fim de demonstrar o trabalho do gestor municipal. Há de fato um mau uso dos recursos federais destinados ao turismo.

**Gráfico 8: Distribuição por categoria de aplicação (uso) Região Agreste/Trairi, 2003 – 2014.**



**Fonte:** Mtur, Portal da Transparência, 2003 – 2014.  
Organização do Autor.

Na região AT, como indicado pelo o Gráfico 8, a categoria Infraestrutura teve maior investimento, seguido do item Praça Pública e Urbanização. O uso não foi diferente do SE e os valores foram aproximados. Entretanto, a única distinção está na distribuição dos

recursos, como já ilustrado, no Gráfico 6, estes tiveram uma maior concentração em Santa Cruz, Coronel Ezequiel e São Paulo do Potengi.

Em síntese, em ambas as regiões turísticas do interior potiguar os investimentos advindos da esfera federal são utilizados para prover infraestrutura e a construção de praças públicas, que em grande medida é feito em benefício da administração pública no intuito de ganhar visibilidade. Além disso, não foi encontrado nenhum projeto de intervenção conjunta entre municípios, que compartilhem semelhanças de atrativos, ou que queiram desenvolver alguma potencialidade de forma cooperada.

Um aspecto interessante observar que de todos esses investimentos, os secretários de turismo municipais só tinham conhecimento sobre os repasses para eventos, já que as competências dessas pessoas acabam se limitando a execução de eventos, atividade que também se relaciona com o turismo, mas de forma pontual e limitada. Em sequência, apresenta-se o questionamento que vai descrever melhor a afirmação anterior.

Em conformidade com esse cenário, o próximo questionamento é sobre a principal função desenvolvida pelas secretarias municipais de turismo, e quanto a essa, de forma massiva, as respostas dos Gestores Municipais é que a principal atividade das secretarias seria a execução de eventos. Assim sendo, algumas secretarias desenvolveram calendário fixo anual, e em ambas as regiões turísticas, essa é uma realidade preponderante quando se fala no trabalho destinado ao setor de turismo nos municípios. Acrescenta-se que atividades de *marketing* são desenvolvidas, voltadas para divulgação do município, mesmo que em menor quantidade, o veículo de comunicação é a internet.

Ainda em relação às secretarias municipais é necessário ressaltar que por várias vezes, a pasta de turismo está atrelada a outras, tais como: meio ambiente, agricultura, lazer, esporte e desenvolvimento econômico e, até mesmo, educação. Fator que torna o turismo, em grande parte, uma coordenadoria no serviço público, fazendo com que haja uma redução na atuação da pasta, principalmente, nos municípios menores.

Embora o PRT tenha criado as regiões turísticas e seus conselhos regionais para discutir as peculiaridades das regiões e possibilitar maior ênfase ao turismo, não se conseguiu consolidar uma maior atenção ao setor no âmbito municipal. Pois, como se pode comprovar, a principal atuação das secretarias municipais é planejar e executar eventos. Funções de monitoramento, legislação e gestão de atrativos não foram citadas como campo de atuação.

Diante das discussões e dados expostos neste capítulo, sobre o âmbito Federal, Estadual e, por fim, Municipal, percebe-se um avanço por parte da esfera Federal em demandar atribuições para os demais entes federativos, por meio de seus programas. Seguindo

assim a premissa da descentralização, em contrapartida, os governos estaduais não conseguiram oferecer uma estabilidade na execução e adequação dos programas governamentais, principalmente, no PRT. Ou seja, não conseguiram proporcionar uma resposta as demandas advindas dos conselhos gestores regionais. Como pode ser observada no Quadro 18, a SETUR/RN têm dificuldades em aplicar de forma equalizada as etapas do programa nas regiões turísticas.

Somado a isso, uma realidade onde, há 30 anos, desde a criação da Secretaria Estadual no setor de turismo do RN, logo, não se tem conhecimento da realização de concurso público, ou programa de profissionalização para a equipe gestora de forma perene. Desse modo, uma secretaria despreparada para consolidar uma política de abrangência territorial extensa como o PRT, e diante de uma política neoliberal apregoada pelo BID que exige instrumentos técnicos de aplicação de investimentos, torna-se mais evidente a fragilidade dos recursos humanos, na gestão pública estadual do setor.

Em suma, a articulação da política nacional não conseguiu transpor as barreiras da escrita, e seu interlocutor (governo estadual) não se preparou para atender as possíveis reverberações advindas dos programas federais. Em consequência disso, as regiões formadas pelos municípios, que seriam o foco desse programa se constituíram como região normativa, sem elos culturais ou de pertencimento. **Os resultados desses aglomerados de municípios são uma convergência de desencontros de ordem ideológica, funcional e executiva.**

Desse modo os desencontros de ordem ideológica estão no sentido de desenvolver em seus participantes valores, pois através da política nacional de turismo foram propostos alguns deles, tais como: descentralização, cooperação e desenvolvimento cooperado. No entanto, a conjuntura neoliberal impera sobre as relações e cada município acaba querendo trabalhar sozinho, por mais que se reúnam e tenham a oportunidade de estabelecer parcerias, não se visualizam como parceiros.

Em relação ao funcional, os conselhos gestores foram formados para se discutir elementos de interesse regional, ou seja, peculiaridades do território. Todavia, o que se discute nesses conselhos é de quem é a responsabilidade de executar determinada função ou atividade, isto é, não se tem de fato um sentimento de liderança, ou de responsabilidade compartilhada. Além disso, há uma disputa para saber quem deve ser privilegiado. Nessa perspectiva, apenas o individualismo impera nas discussões, não a parceria.

Por fim, os desencontros executivos, os conselhos também foram criados para desenvolver autonomia na gestão regional, porém, na realidade constatada nessa pesquisa, eles estão dependentes do interlocutor (SETUR) do PRT, pois as reuniões só acontecem

quando há interesse do governo estadual. O protagonismo regional não se consolidou, ou quiçá foi estimulado. E em grande medida, isso se deve as Secretarias Municipais e suas respectivas prefeituras não atuarem de forma profissional no setor de turismo, assim como, não perceberem suas funções em âmbito municipal, além de espriarem para o regional de forma asseverada o individualismo e uma condução enviesada com atividade turística. A referida afirmação tem subsídios quando averiguamos as condições de trabalho desse órgão em meio à administração pública.

A próxima seção delinea um panorama sobre as secretarias de turismo das regiões AT e SE, para verificarmos como o PRT modificou ou não a gestão do turismo, por meio da criação da região de turismo e do próprio conselho gestor.

#### 4.5 – ESTRUTURAS POLÍTICAS E ADMINISTRATIVAS DAS SECRETARIAS DE TURISMO NO INTERIOR DO ESTADO.

Para iniciar este tópico de resultados, optou-se em demonstrar sobre a questão dos recursos humanos que compõem as secretarias de turismo das regiões em questão, bem como a qualificação profissional dos funcionários municipais. Há como se avançar nessa frente de trabalho sem profissionais capacitados? Como entender os entraves das regiões turísticas sem investir em pesquisas de mercado, oferta turística e monitoramentos de impactos? O RN erra, nesse sentido, e cria uma lacuna para o desenvolvimento da atividade no interior do Estado.

Já os municípios também compartilham esse mesmo problema nos seus quadros de funcionários. E mesmo depois da criação dos conselhos regionais de turismo não se consegue visualizar ações de articulação entres seus pares, pois o turismo está sendo reduzido à elaboração e execução de eventos. Nos últimos anos, a atuação do Mtur junto aos municípios que integram as regiões turísticas, tem sido insatisfatório, como já mencionado anteriormente, pois não se conseguiu garantir um mínimo de entendimento sobre a macropolítica para os demais entes.

Na sequência, explana se o Quadro 22, com as informações detalhadas, considerando a qualificação profissional no turismo, os indivíduos com formação em bacharelado, tecnólogo ou guia de turismo.

**Quadro 22: Estrutura de recursos humanos das secretarias municipais – Região Agreste/Trairi e Seridó.**

| REGIÃO AGRESTE/TRAIRI |                            |                                       |
|-----------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| MUNICÍPIOS            | QUANTIDADE DE FUNCIONÁRIOS | QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO TURISMO* |
| Jaçanã                | 3                          | 1                                     |
| Sítio Novo            | 3                          | 1                                     |
| Santa Cruz            | 3                          | 1                                     |
| Passa e Fica          | 1                          | 0                                     |
| Coronel Ezequiel      | 2                          | 1                                     |
| REGIÃO SERIDÓ         |                            |                                       |
| Acari                 | 3                          | 1                                     |
| Caicó                 | 6                          | 3                                     |
| Carnaúbas do Dantas   | 2                          | 1                                     |
| Cerro Corá            | 3                          | 1                                     |
| Currais Novos         | 4                          | 0                                     |
| Lagoa Nova            | 2                          | 0                                     |
| Parelhas              | 3                          | 1                                     |

\*considerando entre bacharelado, tecnólogo ou guia em turismo.

**Fonte:** Dados da pesquisa, 2014.

Na Região Agreste, a média de funcionário por secretaria é 2,4. No Seridó, essa média aumenta um pouco para 3,2 por secretaria. O que ainda é considerado um número bem baixo para algumas funções e atribuições que as secretarias precisam trabalhar para monitorar a atividade turística. Concorde-se com Yázigi (1999) e Boullón (2005), quando esses revelam que os municípios têm um papel protagonista no desenvolvimento do turismo, sendo necessário, desempenhar uma gama de monitoramentos específicos sobre atividade turística, além de planejar estratégias capazes de suprir as demandas dos instrumentos políticos. Na política de regionalização não é diferente, principalmente, porque o setor público é o propulsor das ações, e como tal, precisa ter uma equipe preparada para tratar de forma adequada os desafios do turismo.

Os dados acima, também evidenciam uma tímida inserção de profissionais com qualificação no turismo em instituições municipais, mesmo o PRT tendo 10 anos de execução percebe-se tímidos resultados de qualificação no setor público, ou seja, pouco se avançou no entendimento do turismo como uma atividade que necessita de profissionalismo e planejamento consistente.

Percebe-se que a nível municipal não há investimento em capacitação e qualificação profissional, já que a quantidade de funcionários com alguma afinidade profissional com o turismo é baixa. Tal fato, se reverte em dificuldade estrutural dos órgãos de gestão do interior do estado do RN, e este cenário tem uma tendência a continuar assim, por dois motivos.

O primeiro, nos últimos anos, não aconteceu concurso público para exercer tarefas administrativas e de liderança nos órgãos de turismo público, sendo esta questão na esfera estadual considerada um problema ainda maior. No SE, apenas Parelhas (município) realizou concurso público, destinando uma vaga específica para profissionais com formação na área. No AT, São Paulo do Potengi abriu uma vaga também no ano de 2014. Em Sítio Novo, também possui um profissional qualificado na área, porém ele não exerce função ligada a secretaria de turismo municipal.

Ambos os concursos foram pioneiros no interior do estado no sentido de qualificação profissional, uma vez que as mudanças na estrutura de funcionários nas secretarias municipais e estadual é um imenso entrave na continuidade das políticas públicas. Além disso, a falta de instrumentos normativos e políticos, bem como a ausência de uma postura de continuidade nos projetos e programas municipal e estadual, se tornam verdadeiras lacunas para implementação de um Macroprograma como é o PRT.

O segundo motivo se configura nos cargos que são usados para manter o poder de influência diante do jogo político, pois tais cargos, na maior parte das secretarias são ocupados por pessoas que apoiavam a candidatura dos respectivos prefeitos e acabaram sendo nomeados para gerir determinada secretaria, muitas vezes, sem aproximação nenhuma com a área de atuação.

A seguir os trechos das entrevistas que evidenciam o cenário de alguns secretários municipais com formação, ou pelo menos, que detém certa afinidade com o turismo quando assumem seus cargos, bem como se descreveu principal obstáculo à frente da gestão municipal.

*Muita gente ainda não compreende o que é turismo de fato. Até por ser tudo muito novo. Eu me lembro que a chefe de gabinete me falou, “eu não sabia que turismo era tudo isso não” [...]. (Bivar).*

*Precisamos, como se diz, dar importância a essa função (secretário de turismo) né, porque não temos ninguém operando, se não for médico, nós não temos ninguém advogando se não tiver a OAB, e para trabalhar com turismo deveríamos ter, e precisamos de técnicos da área. (Boqueirão).*

*[...] A própria prefeitura, as pessoas que trabalham nela, bem como a população acredita que a secretaria tenha a intenção de fazer com que o município se desenvolva e que trabalhe igual às outras secretarias [...] (Apertados).*

Nos depoimentos de Bivar e Boqueirão percebe-se que ao assumir esse cargo e comentar as ações necessárias ao desenvolvimento do turismo no município, há um entendimento reduzido sobre a atividade turística. Compreende-se muito pouco sobre a dinâmica do turismo, pois não basta ter um secretário entendido do assunto, mas a proposta de

trabalho do município deve envolver-se com a dinâmica da atividade, e os instrumentos da política local devem estar alinhados para o planejamento do turismo.

No depoimento de Apertado, observou-se que as condições objetivas de trabalho são limitadas, então não há condições de trabalhar o básico, como inventário turístico, elaboração de plano de turismo, capacitação aos empreendimentos da localidade. Nesse contexto, toda atenção é destinada a execução de eventos, pois esta seria uma das poucas atividades em que é possível desempenhar e trazer um retorno para o município, a curto prazo. Asseverando ainda mais, essa condição de desvalorização dos profissionais, tem-se que os cargos das secretarias de turismo pesquisadas são escolhidos e feitos por meio de nomeação.

Acerca do ambiente de trabalho, a infraestrutura física das secretarias locais, são precárias, geralmente é uma pequena sala cedida por outra secretaria. Os equipamentos de escritório por vezes não existem, e as pesquisas desenvolvidas são sempre em cooperação com alguma agência ou instituição que não atende as necessidades prioritárias do turismo na localidade, pois o quadro funcionários é reduzido e mal gerencia a execução dos eventos.

Sobre os instrumentos de gestão da localidade ou legislações municipais, como planos diretores e planos de turismo, praticamente nenhum município desenvolveu os seus. Tem-se como exceção o município de Currais Novos, que com o auxílio de um projeto da UFRN, coordenado por três professores, Wilker Nóbrega, Marcos Nascimento e Marcelo Taveira<sup>35</sup>, elaboraram um plano de turismo de 2014 – 2020 em conjunto com vários discentes e o poder público.

Na região AT, nenhum dos municípios pesquisados havia elaborado o instrumento político de planejamento do turismo, e outros nem mesmo o plano diretor possuía. Já a região SE, em 2009 elaborou o PDITS, fez-se um levantamento para tanto, e esses dados estão expressos no próximo Quadro.

---

<sup>35</sup> Professores do Curso de Turismo de Currais Novos e Natal, UFRN.

**Quadro 23: Legislação municipal - Região do Seridó**

| MUNICÍPIOS              | PLANO DIRETOR | CÓD. DE M AMBIENTE | CÓD. OBRAS    |
|-------------------------|---------------|--------------------|---------------|
| Acari                   | Não           | Não                | Sim           |
| Caicó                   | Não Respondeu | Não Respondeu      | Não Respondeu |
| Carnaúbas dos Dantas    | Não           | Não Respondeu      | sim           |
| Cerro Corá              | Não           | Não Respondeu      | Não           |
| Currais Novos           | Não           | Não                | sim           |
| Equador                 | Não Respondeu | Não Respondeu      | Não Respondeu |
| Florânia                | Não Respondeu | Não Respondeu      | Não Respondeu |
| Jardim do Seridó        | Não           | Não                | Não           |
| Jucurutu                | Sim           | Não                | Sim           |
| Lagoa Nova              | Não Respondeu | Em andamento       | Não Respondeu |
| Ouro Branco             | Não           | Não Respondeu      | Não           |
| Parelhas                | Não           | Em andamento       | sim           |
| Santana do Seridó       | Não Respondeu | Sim                | Não Respondeu |
| São João do Sabugi      | Não           | Não Respondeu      | Não           |
| Serra Negra do Norte    | Não           | em construção      | Não           |
| Tenente Laurentino Cruz | Não           | Não                | Não Respondeu |
| Timbaúba dos Batistas   | Não Respondeu | Não Respondeu      | Não Respondeu |

**Fonte:** PDITS do Seridó, 2009.

Adaptado pelo o Autor.

Diante das informações acima, no quesito legislação e instrumentos de gestão, os municípios das regiões turísticas demonstram sérias deficiências. Sendo assim, pode-se afirmar que o turismo não faz parte das propostas de desenvolvimento da região, o que ocorre é um movimento de imposição dessa regionalização, e mais grave ainda é perceber que os municípios participantes do PRT, fazem resistência ou não estão atentos as suas responsabilidades no programa.

Em suma, o PRT não conseguiu modificar ou criar instrumentos políticos ou mesmo ações de sensibilização para estimular uma consciência política na região. Isso demonstra um programa frágil ou que necessita de um maior engajamento dos atores envolvidos para avançar no sentido de ter mais comprometimento e responsabilidade. É interessante perceber, que o quesito legislação municipal reflete diretamente a maneira como a gestão municipal utiliza dos recursos da esfera federal, ou seja, sem orientação acabam fazendo investimentos sem critérios preestabelecidos e de forma inadequada.

Paralelamente, o grande desafio para a gestão dos trabalhos das secretarias de turismo nos municípios, na visão dos encarregados, é a indisponibilidade de verba. A pasta de

turismo não tem dotação orçamentária, ou nem mesmo tem alguma autonomia para gastos. Normalmente, toda a verba que está à disposição da secretaria vem da esfera estadual ou federal (eventos), sendo mesmo assim, recursos considerados escassos. E quando há necessidade de realizar um gasto extra, é preciso que haja a aprovação do prefeito. Na sequência, têm-se os depoimentos dos entrevistados a fim de demonstrar o dia a dia da gestão municipal.

*[...] A gente se cansa de planejar e não executar. (Santana).*

*[...] Não há integração com outras secretarias. Falta informação básica, uma orientação de gestão pública. (Santuário das Graças).*

*Recursos para trabalhar, temos que fazer soluções criativas, ações sem recurso [...]. (Zé dos Montes).*

Os depoimentos acima ratificam o trato antiprofissional do setor de turismo na gestão municipal, e reforça ainda mais, as observações anteriormente feitas em outras seções desse trabalho, bem como justifica algumas incipiências do programa. Acredita-se que a base está na conduta e posicionamento dos municípios para operarem de forma integrada no PRT, principalmente, no interior potiguar onde a presença do mercado ainda não é preponderante, e se busca incentivá-lo como ferramenta para dinamizar a economia regional. Se a esfera municipal não está preparada para atuar em sua zona administrativa, que dirá ao tentar operar na dinâmica regional com outros poderes municipais, em que as correlações de força, os interesses alheios e individuais pairam sobre o pensamento dos políticos (sujeitos), influenciando suas condutas.

Neste momento, se discutirá a evolução do mercado turístico como último requisito para as análises do PRT, já que se discutiram as ações desenvolvidas nas regiões turísticas, descrevemos como as parcerias e cooperações aconteceram, bem como confrontamos as articulações entre as esferas de governo e, por fim, se descreveu as relações das secretarias de turismo e da gestão municipal.

#### 4.6 – A EVOLUÇÃO DO MERCADO TURÍSTICO NO INTERIOR DO ESTADO

Diante dos problemas e entraves descritos nas seções anteriores, resolve-se adentrar na tentativa de entender a conformação do mercado turístico no interior potiguar. Porém esse capítulo não pretende de fato enveredar nessa discussão, tendo em vista que o foco deste trabalho é no PRT. A pretensão é apenas fazer algumas indicações do mercado e sua conjuntura, pois não se pode negligenciar esse setor no desenvolvimento do turismo no interior.

Nesse escopo, se adianta que as fontes de pesquisas são escassas e algumas mostram incoerência metodológica, ou podem ser facilmente adulteradas (questionários fechados), e exibem alguns dados que não se têm confiabilidade. Assim sendo, essa seção é resultado de um esforço no sentido de agrupar essas informações (escassas) com certo nível de credibilidade. Porém apenas logrou-se êxito na Região Seridó

Neste tópico, será feita uma compilação de dados primários e secundários acerca da evolução do mercado turístico potiguar com foco nas regiões de turismo Agreste/Trairi e Seridó, na tentativa de expressar as reverberações do mercado no PRT.

#### 4.6.1 Meios de hospedagens

Para tentar elucidar a função dessa seção, foi escolhida para iniciar a discussão, a quantidade de Meios de Hospedagem (MH), nos municípios do interior potiguar pertencentes às regiões turísticas (SE e AT). Sabendo da importância da existência desses empreendimentos ligados ao mercado de turismo, além de ser um forte indicador da estruturação da atividade de turismo em qualquer localidade. Sendo assim, a seguir pode-se observar a Tabela 10 com uma compilação de dados, com anos sequenciais de 2000 a 2014.

**Tabela 10: Evolução dos meios de hospedagem das regiões Agreste/Trairi e Seridó.**

|           | ANO                  | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004<br>/2005 | 2009 | 2011 | 2013/2014 |
|-----------|----------------------|------|------|------|------|---------------|------|------|-----------|
|           | MUNICÍPIOS           | MHS  | MHS  | MHS  | MHS  | MHS           | MHS  | MHS  | MHS       |
| REGIÃO AT | Jaçanã               | 0    | 0    | 1    | 1    | 1             | *    | *    | 0         |
|           | Passa e Fica         | 0    | 0    | 2    | 2    | 2             | *    | *    | 5         |
|           | Santa Cruz           | 0    | 0    | 7    | 7    | 7             | *    | *    | 10        |
| REGIÃO SE | Acari                | 4    | 4    | 5    | 16   | 17            | 8    | 12   | 1         |
|           | Caicó                | 7    | 7    | 7    | 9    | 12            | 9    | 21   | *         |
|           | Carnaúbas dos Dantas | 1    | 1    | 1    | 10   | 10            | 1    | 1    | 0         |
|           | Cerro Corá           | 0    | 0    | 0    | 2    | 2             | 1    | 1    | 3         |
|           | Currais Novos        | 6    | 6    | 6    | 5    | 5             | 7    | 11   | 11        |
|           | Florânia             | 1    | 1    | 1    | 1    | 1             | 0    | 2    | 0         |
|           | Jardim do Seridó     | 2    | 2    | 2    | 2    | 2             | 3    | 4    | *         |
|           | Ouro Branco          | 0    | 0    | 1    | 1    | 1             | 1    | 1    | *         |
|           | Parelhas             | 0    | 0    | 2    | 4    | 4             | 4    | 9    | 3         |

**Fonte:** Secretaria Estadual de turismo (2000 – 2005).

Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Polo Seridó, (2009)

Projeto: Turismo e Desenvolvimento Regional: inventário da oferta turística da região Seridó potiguar (2011).

Inventário da Oferta Turística de Santa Cruz (2013)

Inventário da Oferta Turística de Acari (2013)

Plano de Turismo de Currais Novos 2014 – 2020. (2014)

Pesquisa de campo, utilizando entrevista com os secretários de turismo, (2014).

\* Sem informação, as secretarias municipais nem a estadual não dispunham de dados.

Adaptado pelo autor.

Na região AT, as únicas informações disponíveis sobre os municípios que hoje fazem parte da regionalização são os seguintes: Jaçanã, Passa e Fica e Santa Cruz. Com base nesses dados, é possível identificar uma lenta e imperceptível abertura de meios de hospedagem em Jaçanã e Passa e Fica. Enquanto, o Município de Santa Cruz se estabilizou e manteve 7 empreendimentos entre 2000 a 2005. Embora esse número salte para 10 em 2013/2014, é necessário relatar que o mercado de hospedagem do município está fundado no trânsito de representantes comerciais ou de pessoas a trabalho. Uma vez que, a infraestrutura de acesso e localização geográfica do município é estratégica para atender as cidades adjacentes, além disso, Santa Cruz é o centro de comércio e serviços (público e privado) da região.

Em 2013/2014, o município de Passa e Fica aumentou o seu quantitativo de empreendimentos para 5, embora tenha levado cerca de 9 anos para tal feito. Acrescenta-se que ao entrevistar o gestor municipal de turismo da localidade, o mesmo afirmou que tais empreendimentos possuem uma infraestrutura incipiente, e pouco diferente de residências adaptadas, apenas um estabelecimento tinha uma estrutura padronizada de meios de hospedagem.

Em Jaçanã, o cenário é de regressão, em 2002, o município possuía 1 empreendimento, e este não se sustentou. Em síntese, os empreendimentos na região turística do AT não possuem ligação efetiva com a atividade turística, como também mostram à ineficiência da iniciativa privada, nessa região. Em relação ao município de Santa Cruz, apenas este, obteve resultados na elevação de empreendimentos, embora as visitas de cunho religioso tenham trazido alguma contribuição para abertura de alguns meios de hospedagens. Outro dado que reforça essa constatação é a ausência de representatividade do setor no conselho regional AT, já mencionado anteriormente. Somado a isso, a falta de pesquisas e de levantamentos de dados é um indicador da fragilidade e irrelevância da atividade turística para o governo estadual e prefeituras.

No Seridó, o cenário é um pouco mais complexo, além de ter uma economia diferenciada do AT, a presença de informações contínuas permite uma melhor compreensão da realidade. Observando a Tabela 10 (meios de hospedagem), é perceptível a elevação de empreendimento em alguns municípios, e declínios em tantos outros.

Em Caicó e Currais Novos, o número de empreendimentos de hospedagem aumentou com o passar dos anos, porém nos primeiros anos de monitoramento houve uma estabilização, seguidos de algumas oscilações. É interessante notar que estes dois municípios

são grandes centros de distribuição de mercadorias e prestadores de serviço (público e privado).

Sendo assim, o mercado de hospedagem desses municípios também é baseado nos representantes comerciais e pessoas a trabalho. Nos depoimentos dos secretários, os relatos apontam esse fato. A seguir, os trechos das conversas que comprovam essa afirmação:

*Os representantes comerciais são a maior demanda por hospedagem em Caicó, durante a semana. Nos finais de semana geralmente tem um baixa na prestação de serviço, exceto quando há eventos na cidade. (Caicó)*

*Durante a semana as pousadas recebem os representantes comerciais, é um dormitório. Já os turistas aparecem com os eventos, nos finais de semana. (Currais Novos)*

Segundo Dantas (2014) que realizou uma pesquisa em 7 meios de hospedagem de Currais Novos, a grande maioria dos hóspedes desses empreendimentos ocupam cargos como representantes comerciais (cerca de 30%), funcionários públicos, profissionais de saúde, dentre outros. Sendo assim, a oferta de serviço de hospedagem é fundada no fluxo desses profissionais, ou seja, o trabalho é o principal motivo de utilização dos meios de hospedagem no município. Esse fluxo, geralmente permanece cerca de 2 ou 3 dias no município, por semana. Por conseguinte, alguns dados da referida pesquisa, que mostrará como o mercado de hospedagem está estruturado em Currais Novos.

Nos demais municípios do Seridó, o cenário é de regressão, em meios de hospedagem, os números que mais despontam nesse sentido são os de Acari, que perdeu quase todos os seus empreendimentos de hospedagem em apenas 2 anos. Seguido de Parelhas que possuía 9 empreendimentos e em 2013/2014 detém apenas 3.

Embora os meios de hospedagem sejam um dos principais empreendimentos que caracterizam a atividade turística, ainda há outros equipamentos que no somatório assumem papéis importantes na dinâmica da atividade turística, são eles: **equipamentos de restauração**, além das **agências de viagens**. Estes serão trabalhados na subseção a seguir.

#### 4.6.2 Equipamentos de Restauração e Agenciamento

Para analisar o mercado de turismo nessas regiões, utilizou-se três elementos. O primeiro, os meios de hospedagem, anteriormente discutido neste trabalho. Na sequência, serão expostos os dados de equipamentos de restauração e agenciamento. Acrescenta-se que só há dados disponíveis para o Seridó. No AT, apenas o município de Santa Cruz disponibilizou o inventário da oferta turística, mesmo assim, impossibilitando o

aprofundamento da investigação. Assim, as análises partem, neste momento, para o Seridó, por oferecer melhor substrato. Na sequência, observa-se a Tabela 11 com os dados.

**Tabela 11: Equipamentos de restauração e agenciamento da Região Seridó, 2011.**

|                         | MUNICÍPIOS    | EQUIPAMENTOS<br>DE<br>RESTAURAÇÃO | EMPREENDIMENTO<br>DE<br>AGENCIAMENTO |
|-------------------------|---------------|-----------------------------------|--------------------------------------|
|                         | REGIÃO SERIDÓ | Acari                             | 25                                   |
| Caicó                   |               | 54                                | 3                                    |
| Carnaúbas dos Dantas    |               | 4                                 | 0                                    |
| Cerro Corá              |               | 11                                | 0                                    |
| Currais Novos           |               | 45                                | 2                                    |
| Equador                 |               | 6                                 | 0                                    |
| Florânia                |               | 14                                | 0                                    |
| Jardim do Seridó        |               | 13                                | 1                                    |
| Jucurutu                |               | 9                                 | 3                                    |
| Lagoa Nova              |               | 13                                | 0                                    |
| Ouro Branco             |               | 9                                 | 0                                    |
| Parelhas                |               | 8                                 | 1                                    |
| Santana do Seridó       |               | 3                                 | 0                                    |
| São João do Sabugi      |               | 5                                 | 0                                    |
| Serra Negra do Norte    |               | 5                                 | 0                                    |
| Tenente Laurentino Cruz |               | 0                                 | 0                                    |
| Timbaúba dos Batistas   |               | 2                                 | 0                                    |

**Fonte:** Projeto de pesquisa - Turismo e Desenvolvimento regional: inventário da oferta turística da região Seridó potiguar (2011). Adaptação do autor.

Na Tabela 11 acima, Caicó, Currais Novos e Acari são os municípios com maior número de estabelecimentos de restauração. Seguidos de Florânia, Cerro Corá, Lagoa Nova e Jardim do Seridó que possuem pouco mais que 10 estabelecimentos, os demais tem números mais baixos. Tenente Laurentino foi o único sem nenhum empreendimento, sendo importante ressaltar que foram considerados todos os tipos de equipamentos que ofereçam o serviço de restauração, desde lanchonetes até restaurantes.

No quesito agência de viagens apenas Acari, Currais Novos, Caicó, Jucurutu Jardim do Seridó e Parelhas tem esse tipo de empreendimento, e o maior número é 3 empreendimentos por localidade. A maioria dessas agências possui caráter emissivo, ou seja, comercializam roteiros e pacotes de viagens para fora da região Seridó. O único empreendimento que comercializa os roteiros da região do Seridó, e está fixada na região é a “Agência de Viagens Vitória Regia”, que trabalha com atividades de turismo de aventura e ecoturismo.

Diante desses dados, pode-se interpretar que assim como nos meios de hospedagem, os equipamentos de restauração e de agenciamento, estão focados em dois municípios, sendo eles: Caicó e Currais Novos. Estes, não podem ser considerados como um mercado articulado às demandas pelo turismo convencional, mas por um fluxo de pessoas que transitam nesses empreendimentos por necessidades laborais. Tendo em vista, que sua principal motivação é estar usufruindo de um empreendimento de hospedagem e de restauração para cumprir sua atividade pré-estabelecida pelo trabalho.

De fato, a região do Seridó tem dois grandes centros de equipamentos de hospedagem e restauração, que são: Caicó e Currais Novos. Fomentar a incorporação do turismo nesses dois centros é teoricamente mais efetivo, com a possibilidade de retorno de investimento em curto prazo.

Porém, diante da conjuntura da região e da macropolítica nacional de turismo essa seria uma contradição substancial, uma vez que o PRT foi criado como mecanismo de participação social e político, bem como para tratar de interesses comuns com os demais municípios inseridos nas regiões turísticas. Tendo em vista que algumas ações para efetivar o turismo possuem um âmbito maior que o municipal, como o acesso ao município, obras de infraestrutura, saúde coletiva, meio ambiente, dentro outras. No entanto, como discutir ações que perpassem os interesses administrativos, se os municípios não possuem uma base de equalização, um instrumento político administrativo, que os una e faça a compilação de forças por meio de acordos multilaterais.

Assim, trabalhar o mercado é mais uma vertente de distanciamento dos municípios dos valores de trabalho cooperado e de articulação, pois claramente há municípios com maior vantagem nesse sentido. Além disso, há uma tendência do mercado se concentrar para oferecer complementaridade aos produtos e serviços, e a política de turismo deve versar por equalizar essas oportunidades.

Do mercado de restauração e agenciamento na região Agreste/Trairi, só há disponibilidade de dados do município de Santa Cruz, conforme estão sistematizados na Tabela 12 a seguir.

**Tabela 12: Equipamentos de restauração e Agenciamento de Santa Cruz.**

| EQUIPAMENTOS DE RESTAURAÇÃO | EQUIPAMENTO DE AGENCIAMENTO |
|-----------------------------|-----------------------------|
| 17                          | 2                           |

**Fonte:** Inventário da Oferta Turística de Santa Cruz, 2013. Organização do autor.

Mediante os números acima, estes revelam que há um mercado também em desenvolvimento em Santa Cruz, porém com as mesmas características do Seridó, ou seja, baseado nos representantes comerciais, pessoas a trabalho e estudo, sendo incrementado pelo turismo religioso nos finais de semana, em escala pouco significativa, devido às características do segmento (baixa tempo de permanência, e atividades ligadas principalmente a religião). Além da motivação que os move, esse segmento que é a experiência religiosa é agravado pela falta de complementaridade do segmento no município, além de atividades alternativas para fazer em família. Infelizmente, não foi possível angariar mais dados sobre a região AT, para aprofundar as análises e mostrar um panorama mais confiável com indicadores consistentes a fim de averiguar o mercado de turismo, devido a fatores como o tempo e os custos.

Diante dos dados, é possível perceber que os conselhos de gestão regional ainda não conseguiram modificar as estruturas de ação do poder público nessas regiões, pois os interesses de todos os municípios não podem ser contemplados em uma vertente de ação neoliberal, pois ao invés de parceiros acabam tornando-se competidores (gestores públicos).

Os empreendimentos de meios de hospedagem, em ambas às regiões turísticas do RN foram criados para atender uma demanda de representantes comerciais e trabalhadores, o turismo participa desse mercado como complemento com a realização de eventos, para atrair público nos finais de semana. Sendo assim, o turismo assume um papel secundário no desenvolvimento do setor de serviços nos municípios.

Desse modo, dependendo das funções que o trabalho exija realizar, e a duração delas, esse mercado construído na região pode se alterar drasticamente, ocasionando uma ociosidade. Embora, nenhum indicador mostre esse tipo de tendência do mercado.

Outro ponto interessante a ser observado, os municípios que abrigam uma ampla movimentação econômica de serviços e comércios, foram os únicos que desenvolveram esses equipamentos. Diante disso, a regionalização feita pelo PRT, como artifício de planejamento das políticas de turismo, deve primar em construir diálogos de complementaridade entre os gestores públicos de turismo, dando a oportunidade para desenvolver produtos e mercados diferentes, sem evidenciar a construção de centralizações.

Com isso, designar principalmente qual será a prioridade de uso de recursos advindos das políticas e destacar a estruturação dos atrativos turísticos de cada município como prioridade para se investir, torna-se uma ação benéfica. Conforme demonstrado anteriormente, há uma má utilização dos recursos advindos do Mtur, com obras muitas vezes, deslocadas de sentido ou de estratégia para se fomentar o turismo na localidade.

De modo geral, a construção dessa seção mostrou que o mercado de turismo do interior potiguar é quase inexistente, pois a estrutura que se encontra não foi desenvolvida para atender o estímulo da atividade turística, e sim, se caracteriza como uma demanda criada pelos comércios e serviços dos municípios da região, concentrando-se principalmente nos polos regionais, Santa Cruz, Currais Novos e Caicó. Apesar das regiões terem uma gama de atrativos com potencialidade, a atividade é tratada com negligência profissional, como pode ser mostrado nessa seção e nas demais. Assim, o setor de planejamento do turismo no interior potiguar mostrar-se amador no que concerne a forma desarticulada e fragilizada da atividade empreendedora e empresarial das regiões, constatada diante da conjuntura exposta.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Rio Grande do Norte, desde a década de 1980 iniciou um processo de ações públicas para tornar o litoral do Estado um destino turístico, uma vez que essa área tinha nos atrativos naturais seu principal potencial para o turismo. Mais de 20 anos depois, em 2003 juntamente com a criação do Mtur e dos Planos Nacionais, institui-se o PRT e com ele as regiões turísticas do Estado. Tais regiões estabelecidas na premissa de inclusão e interiorização dos produtos turísticos. Diante dessa conjuntura, o governo do RN instituiu seus conselhos, em contrapartida não se preparou ou mesmo assinalou concretamente a pretensão de construir um plano estadual de turismo subjacente às demandas do programa federal, ou seja, uma diretriz política em âmbito estadual, mas aderiu ao PRT e criou as regiões de turismo no interior do Estado. Sem regulamentação ou aparato administrativo legislativo o PRT foi sendo implementado no território potiguar.

Essa realidade de conduta com o turismo se reverbera nos municípios, em que a legislação e os instrumentos de gestão da atividade praticamente não existem, exceto em alguns casos específicos. A descentralização na conjuntura atual não se materializa na prática, quiçá trabalho cooperado e gestão participativa regional, pois estes são os valores propugnados por esse programa. Todavia estes valores não são identificados nos conselhos do interior do Estado, significando assim uma ausência de substrato político democrático.

O PRT possui dificuldades diferenciadas, a depender do lugar em que vai ser implementado, seja no litoral ou no interior dos Estados. Dentro desses dois recortes - litoral e interior - há uma conjuntura totalmente diferente, contendo elementos que preponderam, uma vez que, para cada um desses surgem problemáticas distintas, bem como os subsídios para responder aos entraves terão origem local e/ou regional, a fim de tratar a diversidade da realidade brasileira.

Foi possível identificar que as poucas ações desenvolvidas nas regiões turísticas, especialmente entre os membros dos conselhos, estavam sempre atreladas às instituições ou a empresas de consultoria, significando que a esfera municipal pouco se mobilizou em desenvolver ações entre os municípios. A esfera Estadual atuou de forma tímida e incipiente, tendo em vista não estar preparada para lidar com demandas advindas dos conselhos gestores. Além disso, constatou-se uma desarticulação das instituições em nível estadual e federal, no trato com a atividade turística do Estado do RN (SETUR, EMPROTUR, IDEMA, IBAMA, dentre outras). A referida conjuntura de acontecimentos e de fatos assevera a condição amadora do planejamento do turismo no Estado.

Em relação à parceria e a cooperação ressalta-se a atuação do SEBRAE e as universidades, pois estes foram os únicos membros dos conselhos que realizaram trabalhos, em grande medida relacionados aos seguintes aspectos: inventários, os planos e roteiros turísticos, bem como apoio a eventos. Trabalhos esses de responsabilidade do município e que são básicos para iniciar o processo de implementação do turismo por meio do PRT. Nesse escopo, um aspecto se torna relevante à competição, em que os municípios se percebem como rivais ao invés de parceiros colaborativos, uma vez que, a maneira de atuação da política tem um cunho neoliberal e tecnocrático propugnado pelas agências de desenvolvimento internacional que acabam construindo um ambiente não propício de se estabelecer parcerias e cooperação.

No quesito articulação, o PRT não conseguiu transpor as barreiras da escrita, e seu interlocutor (governo estadual) não se preparou para atender as possíveis reverberações advindas desse programa. Dessa forma, o processo de regionalização do RN integrou municípios e áreas sem tradição na atividade turística, ou mesmo com potencialidade para formar destinos complementares, apartando assim do conceito de região propriamente dito. Em consequência disso, às regiões formadas pelos municípios, se constituíram como região normativa, designadas pelo poder estadual, sem elos culturais ou de pertencimento. Os resultados disso são aglomerados de municípios com uma convergência de desencontros de ordem ideológica, funcional e executiva.

Para, além disso, o PRT também não conseguiu propiciar representatividade aos conselhos e os municípios integrantes das regiões, pois a falta de atuação, e de articulação entre os membros, refletiu como na crescente ausência de credibilidade em relação à esse modelo de organização, tal fato justifica a evasão dos municípios e instituições participantes dos conselhos. E o Mtur assevera ainda mais essa condição ao permitir que a distribuição do seu orçamento seja feita quase exclusivamente por emendas parlamentares.

Em relação às Secretarias de Turismo no interior do Estado, os eventos nas localidades estudadas representam a maior parte dos trabalhos desenvolvidos por esses órgãos. Em contrapartida, os instrumentos políticos e administrativos para regular e direcionar a atividade, praticamente não existem, como também não é o foco do trabalho do gestor público (secretário de turismo). Quanto às exceções, como é o caso de Currais Novos, esse trabalho só pode ser realizado pela parceria com a UFRN e seus colaboradores, devido ao déficit de recursos humanos no setor. As secretarias municipais carecem de profissionais com formação direcionada, ou experiência na área de turismo, e a SETUR encontra-se no mesmo

panorama, junto com a EMPROTUR e os demais órgãos que tem alguma atuação ligada ao turismo potiguar.

O estudo do PRT no interior potiguar elucidou as formas que o turismo é entendido pelo o setor público, exaltando com todas essas problemáticas o entendimento amador ou primário que a gestão estadual e municipal tem sobre turismo. Além disso, indicou a forma de atuação incipiente da SETUR e EMPROTUR no interior do Estado.

O PRT deve ser capaz de pactuar junto com os conselhos, formas mais estável de planejamento, que possam perpetuar mesmo com as mudanças de governo em todas as esferas, de maneira a fortalecer os vínculos institucionais dos prefeitos e a política de turismo em âmbito federal, bem como as instituições em nível estadual ligadas ao turismo.

A interiorização do turismo no RN ainda carece de atenção na medida em que, o PRT contribuiu de forma pontual no desenvolvimento da atividade no interior, pois diante da conjuntura descrita nesse trabalho, outras formas de atuação e de ação devem ser desenvolvidas para atender as peculiaridades de cada região de turismo.

Efetivamente, o Seridó e Agreste/Trairi tem um enorme potencial para o turismo, mas não desenvolveram seus produtos a ponto de estimular/atraindo o turista convencional, aquele que se interessa em conhecer ou vivenciar experiências diferentes do seu cotidiano, tendo motivações de lazer, recreação ou entretenimento. Além disso, os produtos devem possibilitar uma estada mais duradoura, atrelando aos atrativos, aos aspectos culturais, ambientais, ou sociais da localidade, fato este pouco desenvolvido nas regiões pesquisadas. Complementarmente ao discutido acima, ainda se perceber a incipiência do mercado e a fragilidade dos atrativos turísticos, tornando o planejamento da atividade complexo.

O mercado do interior potiguar em seu cerne atende uma demanda diferente da que a política de turismo pretende influenciar com suas ações. A falta de informações básicas sobre as potencialidades e ações relevantes para articular melhor os atrativos, torna o planejamento público amador, uma vez que o turismo não é representativo economicamente no interior e o poder público, na esfera estadual e municipal, não se prepararam para exercer suas funções na implementação da atividade, por meio do PRT.

Sobre a forma de estruturar a política de turismo a nível nacional, tem-se que a cópia dos modelos internacionais de política pública deve ser ponderada e restrita, já que em grande medida, destinamos a responsabilidade de resolver os problemas brasileiros ao mundo globalizado, e este por sua vez está fundamentado em diretrizes econômicas, políticas e ideológicas diferentes, asseverando certas formas de ser e de fazer. O protagonismo de experiências políticas da sociedade brasileira deve ser levado em consideração ao se transpor

modelos internacionais, sendo o papel dos gestores públicos desenvolverem estes aparatos políticos de conformação, demanda e realidade dos Estados e Municípios.

Por fim, o PRT contribui no sentido de formar um colegiado regional a fim de discutir o turismo, tentando mobilizar os atores da sociedade capazes de influenciar na estruturação de mecanismos colaborativos para o setor turístico no interior. No entanto, em contrapartida, as experiências democráticas e descentralizadoras ainda são bem reduzidas, e o interior não conseguiu absorver os valores propugnados por essa política de turismo.

## REFERÊNCIAS

- ACERENZA, Miguel Angel. **Administração do Turismo**: planejamento e direção. Tradução de Graciela Rabuske Hendes. Bauru, SP: EDUSC, v2, 2003.
- ALMEIDA JUNIOR, Altamiro Lacerda. **Análise da política de circuitos turísticos na percepção de agentes estratégicos**: estudo de caso no circuito das águas. Dissertação (Mestrado em administração), Universidade Federal de Viçosa, 2011.
- ANDRADE, Iiza Araújo Leão de. **Políticas e Poder**: o discurso da participação. São Paulo: AD HOMINEM; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1996.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, Polarização e Desenvolvimento**: uma introdução a economia regional. São Paulo: Atlas, 1987.
- ALVES, Maria Lucia Bastos. Reflexão sobre pesquisa qualitativa aplicada ao turismo. **Turismo em Análise**. Vol 22. n. 3, dez, 2011.
- ARAÚJO, Regina Ferreira. **O modelo de gestão participativa do plano nacional do turismo (PNT 2003/2007)**: atuação do CONETUR/RN. Dissertação (Mestrado em administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2008.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradutor L'analyse de Contenu. Lisboa. Edições 70, 2004.
- BENI, Mario Carlos. **Políticas e Planejamento de Turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.
- BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- BOBBIO, Noberto. **Noberto Bobbio O filósofo e a política: antologia**. Tradução de Cesar Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003.
- BRANDÃO, Pamela de Medeiros. **Análise da rede política do turismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Turismo), Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2010.
- BOULLON, C. Roberto. **Atividades Turísticas e Recreativas: o Homem como protagonista**. São Paulo, Ed: EDUSC, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Municípios Turísticos**. São Paulo, Ed: EDUSC, 2005.
- BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): de qué estas hablando? In:BECKER, Dinizar Fermiano; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Desenvolvimento Local e Regional: Determinantes e desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2000
- BRAMWELL, Bill. **Parcerias, participação e Investigação em Ciência Social no Planejamento do Turismo**. In: LEW, Alan A. *et al.* Compendio de Turismo. Coleção Ciência e Técnica. Tradução de Luiz Couceiro Feio, *et al.* Blackwell Publishing. 2004.
- \_\_\_\_\_; JENKINS, John. **Turismo e Política Pública**. In: LEW, Alan A. *et al.* Compendio de Turismo. Coleção Ciência e Técnica. Tradução de Luiz Couceiro Feio, *et al.* Blackwell Publishing. 2004

CN AGITOS. **Currais Novos sem Carnaxelita em 2014**. Disponível em: <http://www.cnagitos.com/index.php/noticias/item/1931-currais-novos-sem-carnaxelita-em-2014>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa da Regionalização do Turismo 2009**. Brasília 2009. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas\\_acoes/regionalizacao\\_turismo/downloads\\_regionalizacao/Mapa\\_2009.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoes/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Mapa_2009.pdf). Acesso em 10 de dez de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Mapa da Regionalização do Turismo 2013**. Brasília 2013. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/mapa\\_da\\_regionalizacao\\_novo\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf). Acesso em 10 de jan de 2014

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/plano\\_nacional\\_turismo\\_2003\\_2007.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf)>. Acesso em 24 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Secretária de Desenvolvimento de Políticas Públicas. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/turismo/o\\_ministerio/plano\\_nacional/](http://www.turismo.gov.br/turismo/o_ministerio/plano_nacional/). Acesso em 24 de setembro de 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo de 2013 – 2016**. Secretaria de políticas públicas. Disponível em: [http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas\\_noticias/Noticias\\_download/PNT\\_2013-2016.pdf](http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/noticias/todas_noticias/Noticias_download/PNT_2013-2016.pdf). Acesso em 20 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério do turismo. Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. **Diretrizes Operacionais**. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo**. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2013.

BORGES, Aylana Laíssa Medeiros. **Atuação e interação de stakeholders no processo de implantação do turismo: um estudo em Sítio Novo/RN**. 2014. 147 f. Dissertação (Mestrado Em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN. 2014.

BRUSADIN, Leornado Benedini. Estudo de Avaliação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, na Gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**. São Paulo, ano 2, n.2 , p. 87-111, 2. 2005.

CASTELLS, Manuel; HALL, Peter. **Tecnopólis del Mundo: lo formación de los complejos industriales del siglo XXI**. Madrid: Alianza Editorial. 2001.

COMPARATO, Fábio konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Cia das letras, 2008.

CORIOLOANO, Luzia N. M. T. **Epistemologia da análise do discurso no turismo**. Caderno Virtual de Turismo. V5. Nº2, 2005.

COSTA, Jean Henrique. **Trabalhadores de verão**: políticas públicas, turismo e emprego no litoral potiguar. Dissertação (mestrado em geografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

COSTA, Michele Leandro da; GALDINO, Letícia Cristina Fernandes. Análise das principais políticas públicas de turismo no Brasil, da década de 1990 à atualidade. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, 2011.

COSTA, Rogerio Haesbaert da. **Regional Global**: dilemas da região e da Regionalização na geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CRUZ, Rita de Cassia Ariza da, et all. **Geografias do turismo lugares e pseudo-lugares**. São Paulo: Roca, 2007.

DANTAS, Fernanda Raphaela Alves. **Estudo do perfil da demanda dos meios de hospedagem no município de Currais Novos/RN**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Turismo), UFRN. Currais Novos, RN, 2014.

DALLARI, Dalmo. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 29 ed. 2010.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Planejamento e gestão de hospitalidade e turismo: formulação de uma proposta**. IN: Planejamento e Gestão em Turismo e Hospitalidade. (Coord) Ada de Freitas Maneti Dencker. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo**: política e desenvolvimento do turismo no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Coordenação Marina Baird Ferreira, Margarida dos Anjos. 4. ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2009.

FLICK, Uwe. **Introdução a pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

\_\_\_\_\_. **Tendências atuais do Turismo Potiguar**: internacionalização e Interiorização. In: Nunes, Elias. Et al. Dinâmica e gestão do Território Potiguar. Natal, RN: EDUFRN, 2007.

\_\_\_\_\_. Turismo e divisão territorial do trabalho no Polo Costa do Sol / RJ. **Mercator** (UFC), v. 21, p. 103-120, 2011.

FRACTUCCI, Agnaldo Cesar. **A dimensão Espacial nas Políticas públicas Brasileiras de Turismo**: As possibilidades das redes regionais de turismo. Niterói. Tese (doutorado em geografia). Universidade Federal Fluminense, 2008.

GEOPARQUE SERIDÓ. **Geossítio Xiquexique**. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/geocoturismo/geoparques/serido/xiquexique.html>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

HALL, Colin Michael. **Planejamento Turístico**: políticas, processo e planejamento. São Paulo: Contexto, 2001.

HARVEY, David. **Breve Historia del Neoliberalismo**. Ed: Akal. Versão digital. 2007.

\_\_\_\_\_. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. Tradução João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo editorial. 2011.

HENZ, Aline Patricia. **Políticas Públicas de turismo no Brasil: interferência da política Nacional de turismo entre 2003 e 2007 no direcionamento das políticas estaduais**. Dissertação (Mestrado em turismo e hotelaria) Universidade do Vale do Itajai. 2009.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Senso populacional 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em 10 de ago. de 2014.

\_\_\_\_\_. **Cidades. Produto interno bruto dos municípios 2011**. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>. Acesso em 5 de ago. 2014.

LENIN, Vladimír Litch. **Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o papel do estado e o papel do proletariado na revolução**. Tradução revista por Aristides Lobo. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

KRIPPENDORF's, Jost. **Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do Lazer e das viagens**. São Paulo: Aleph, ed.25. 2009.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson L. **Introdução ao Turismo**. Tradução de Fábíola de Carvalho S. Vasconcellos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

MACHADO, Alvaro Luiz; TOMAZZONI, Edegar Luis. A regionalização turística do Rio Grande do Sul e sua contribuição como referência para a gestão regionalizada do turismo no Brasil. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. v.5, n.2, p.226-247, ago. 2011.

MANN, Michael. **O poder Autônomo do Estado: Suas origens, mecanismo e resultados**. In: HALL, John A. Os Estados na História. Tradução Paulo Vaz, Almir Nascimento e Roberto Brandão. Rio de Janeiro: Imago Ed. 1992.

MARTINS, Joel; BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. **A pesquisa Qualitativa em psicologia: Fundamentos e recursos básicos**. São Paulo: Moraes, 1989.

MARX, Heinrich Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista: proletários de todos os países, uni-vos**. Edição Ridendo Castigat Moraes. Versão Ebook, 1999. Disponível em: [www.ebooksbrasil.org](http://www.ebooksbrasil.org). acesso em 29 de dezembro de 2013.

MIELKE, Eduardo Jorge Costa. **Desenvolvimento turístico de base comunitária**. Campinas São Paulo: Editora Elínea, 2009.

NETTO, Alexandre Panosso. **O que é turismo**. São Paulo: Brasiliense, 2010.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governanças e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará**. Universidade Federal do Pará. Tese. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão de; ZOUIN, Debora Moraes. Políticas Públicas, Ética, Pluralismo Metodológico e o PNT. **Pensamento Contemporâneo em Administração (RPCA)**. Rio de Janeiro, v. 7, n.1., p.76-91, jan./mar. 2013.

OLIVEIRA, Rafael A. de. **Descentralização**: um paralelo entre circuitos Turísticos de Minas Gerais e o modelo Francês de regionalização do turismo. Monografia. Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. Belo Horizonte, 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **UNWTO Tourism Highlights 2013 edition**. Disponível em: [http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto\\_highlights13\\_en\\_hr.pdf](http://dtxqtq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_en_hr.pdf). Acesso em 03 de janeiro de 2014.

PAIVA, Maria das Graças de Menezes Venâncio. Análise do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. mar/abril, 2010.

PANOSSO NETTO, Alexandre. **Filosofia do Turismo**: teoria e epistemologia. 1. ed. São Paulo: Aleph, 2005.

Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDTIS). **Plano de Ação do Polo Seridó**. START Consultoria. 2011.

Programa das Nações Unidas o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>. Acesso em 19 de março de 2014.

PERREIRA, Jaqueline de Oliveira. **Descentralização das políticas públicas de turismo: análise do programa nacional de municipalização do turismo no Rio Grande do Norte**. Dissertação (Mestrado) Departamento de Ciências Administrativa. Programa de Pós-graduação em administração.

RIBEIRO, João Ubaldo. **Política**: quem manda, por que manda, como manda. 2 ed. Ver pelo o autor. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SEBRAE. **Projeto Roteiro Seridó**: Plano de turismo Sustentável. Natal, 2004

\_\_\_\_\_. **Perfil do Romeiro**: turismo religioso em Santa Cruz/RN. Natal, 2013. Pesquisa disponibilizada pela a Secretaria de turismo de Santa Cruz.

SANTOS, Glauber Eduardo de Oliveira; REJOWSKI, Miriam. **Comunicação científica em turismo no Brasil: Análises descritivas de periódicos nacionais entre 1990 e 2012**. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo. São Paulo, 7(1), pp. 149-167, jan./abr. 2013.

SANTOS, Mary Nadja Lima. **Políticas Territoriais do turismo**: investimento no Polo Costa dos Coqueiros em Sergipe, Brasil. Tese (doutorado em geografia) Universidade federal do Sergipe. São Cristovão, Sergipe, 2009.

SCHLUTER, Regina G. **Metodologia da Pesquisa em Turismo e Hotelaria**. São Paulo: Aleph, 2003.

Secretaria de Estado de Turismo do RN. **Polo Agreste/Trairi – Sítio Novo**. Disponível em: <http://natalbrasil.tur.br/polo-agreste-trairi/sitio-novo/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Polo Seridó – Acari**. Disponível em: <http://natalbrasil.tur.br/polo-serido/acari/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Polo Seridó – Carnaúbas dos Dantas**. Disponível em: <http://natalbrasil.tur.br/polo-serido/carnauba-dos-dantas/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Polo Seridó – Parelhas**. Disponível em: <http://natalbrasil.tur.br/polo-serido/parelhas/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

SILVA, Jorge Antonio Santos. **Turismo, crescimento e Desenvolvimento**: uma análise urbano-regional baseada em *clusters*. Tese de doutorado. Escola de comunicação e Artes/USP. São Paulo, 2004.

SILVA, Fernanda Cristina. **Análise da política de circuitos turísticos de Minas Gerais a partir da perspectiva de policy cycle (Ciclo Político)**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Viçosa. Viçosa, Minas Gerais. 2011.

SILVA, Rodrigo Cardoso da. **Polos de desenvolvimento integrado e a política pública de turismo**: análise do polo Agreste/Trairi-RN. Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Trabalho de Conclusão de curso (Bacharelado em Turismo). Currais Novos, RN. 2012. 101 p.

SITIO NOVO/RN. **Trilha de São Pedro**. Disponível em: <http://sitionovo-rn.blogspot.com.br/2009/04/trilha-sao-pedro.html>. Acesso em 01 de fevereiro de 2015.

SOLHA, Karina Toledo. **Órgãos Estaduais de Turismo no Brasil**. In: Análises Regionais e Globais do Turismo Brasileiro. Luiz Gonzaga Godoi Trigo (editor). São Paulo: Roca, 2005.

URRY, John. **O olhar do turista**: Lazer e viagens nas sociedades contemporâneas. São Paulo: Studio Nobel: SESC, 2001

TAVEIRA, Marcelo da Silva. **Políticas de turismo e comunidade local no litoral potiguar**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado). CCHLA. Natal, 2008.

Tribuna do Norte. **Santa Cruz a Maior do Mundo**. Disponível em: <http://blog.tribunadonorte.com.br/abelhinha/date/2010/06/page/5>. Acesso em 5 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Sant'Ana: Procissão reuni milhares de pessoas em Caicó**, 2009. Disponível em: <http://tribunadonorte.com.br/noticia/sant-ana-procissao-reune-milhares-de-pessoas-em-caico/121224>. Acesso em 3 de fevereiro de 2015.

VAINER, Carlos B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In. ARANTES, Otilia. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consenso. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª edição, 2002.

VALLS, Josep-Fransec. **Gestão Integral de Destinos Turísticos Sustentáveis**. Tradução Cristiano Vaques e Liana Wang. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

VIEIRA, Leonora Guedes. **Política pública do turismo**: uma análise comparativa de modelos de implementação Brasil e França. Dissertação (mestrado Profissional em Turismo), Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

VIGNATI, Federico. **Gestão de Destinos Turísticos**: Como atrair pessoas para pólos, cidade e países. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio. 2008.

VIRGINIO, Darlyne Fontes; FERREIRA, Lissa Valéria. Gestão pública do Turismo: uma análise da política de regionalização no período 2004 – 2011 no Rio Grande do Norte, Brasil. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v.13, n.2., p.162-182, ago. 2013.

VIRGINO, Darlyne Fontes. **Gestão Pública do Turismo**: uma análise dos impactos da política macro de regionalização turística no período 2004 – 2011 no estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Dissertação, Programa de Pós-Graduação em Turismo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte/UFRN. Natal, 2011.

WILLIAMS, Alan, M. Para uma Economia Política do Turismo. In: LEW, Alan A. *et al.* **Compêndio de Turismo**. Coleção Ciência e Técnica. Tradução de Luiz Couceiro Feio, *et al.* Blackwell Publishing. 2004.

YÁZIGI, Eduardo A. **A Alma do Lugar**: turismo, planejamento e cotidiano em litorais e montanhas. São Paulo: contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. **Civilização urbana, planejamento e turismo**: discípulos do amanhecer. São Paulo: Contexto, 2003.

\_\_\_\_\_. **Turismo uma esperança condicional**. São Paulo: Global universitária, 1999.

**APÊNDICE A - Nomeação dos Entrevistados**

| ATRATIVOS            | IDENTIFICAÇÃO DA ATRATIVIDADE TURÍSTICA   |
|----------------------|---|
| Gargalheiras         | Açude Marechal Dutra, importante reservatório de água da região Seridó, construído entre duas serras formando uma alusão a um gargalo, desse tipo de construção foi derivado seu nome. Localizado no Município de Acari..   |
| Apertados            | Atrativo localizado na fazenda Baixa Verde, é nomeado dessa forma pela a maneira que a água escoo entre as serras. Está localizado no município de Currais Novos.   |
| Bivar                | O Castelo de Bivar foi construído no município de Carnaúba dos Dantas por um morador local, esse castelo é a materialização de um sonho pessoal. Foi cenário de filme “O homem que desafiou o diabo”. É de propriedade privada e a visitação é restrita.  |
| Brejuí               | A Mina Brejuí localizada em Currais Novos, na década de 1950 foi a maior produtora de Scheelita, esse minério é usando na indústria bélica e na composição de ligas metálicas. Hoje a antiga mina é usada como atrativo turístico, e engloba o museu mineral e alguns passeios.   |
| Boqueirão            | Açude público do município de Parelhas, ao seu entorno há varias formações rochosas com formas curiosas. Além disso, há sítios arqueológicos próximos.  |
| Zé dos Montes        | O Castelo de Zé dos Montes foi construído por um morador do município de Sitio Novo, está localizado no distrito de Serra da Tapuia, o acesso ao atrativo é constituído de tuneis em formato de labirinto, É necessário contratar um guia para ter acesso ao lugar. Há o desenvolvimento de outras atividades como a pratica de esportes radicais.                            |
| Santa Rita           | O Santuário de Santa Rita de Cassia foi construído pela a grande motivação religiosa que o povo de Santa Cruz cultivava pela a padroeira das causas impossíveis. A idealização do monumento de 46 metros de altura partiu da Paroquia de Santa Cruz junto a prefeitura para alavancar o turismo religioso na localidade.  |
| Engady               | O Castelo construído as arredores da cidade de Caicó, por um pároco para servi como lugar de recolhimento espiritual e resignação, no entanto, a arquitetura da edificação se destaca e atrai muitos curiosos.  |
| Santana              | Nossa senhora de Santana é padroeira dos municípios de Caicó e Currais Novos. Todos os anos são celebrados alguns festejos com programação extensão em homenagem a padroeira. Na região do Seridó os eventos são representativos para o mercado local, e gera um fluxo de pessoas na semana de comemoração e homenagem a divindade.   |
| Cacto                | O Cacto Moto Fest, é um evento organizado pela a associação dos motociclistas da região, para outras associações e clubes do Brasil. A temática e toda a estrutura do evento é destinada a divulgar o estilo de vida e costumes dos motociclistas. Aos poucos esse tipo de evento vem se consolidando não só nos municípios do Seridó como também de outras regiões vizinhas. |
| Santuário das Graças | Nossa senhora das Graças é Padroeira do Município de Florânia, e tem em sua homenagem uma igreja construída no alto de um monte. Essa edificação possibilita uma vista da paisagem do local, bem como é um lugar sagrado para a comunidade local. Já é frequentado por alguns romeiros, a cultura do local potencializa o monte como atrativo religioso.                      |
| Pedra de São Pedro   | Pedra localizada no município de Sitio Novo. Na região do agreste Potiguar, é utilizada para atividades de escalada e trekking. Além disso, na própria rocha está esculpidas pinturas rupestres.  |

|             |  |
|-------------|--|
| Geoparque   | É um projeto que pretende transformar alguns espaços detentores de formações geológicas em atrativos turísticos, utilizando a interpretação geológica e educação ambiental como ferramentas sensibilizadoras. Tais formações tem valor de interpretação geológico e educativo.                 |
| Totoró      | Povoado que deu origem ao município de Currais Novos, é conhecido pelo o Pico Totoró e o primeiro açude público do município. Há também formações rochosas curiosas como a Pedra do Caju, a Pedra do Sino, Lagoa dos Santos, dentre outros elementos que tornam o lugar um potencial atrativo. |
| Xique-xique | Conjunto de Sítios arqueológicos localizado no município de Carnaúba dos Dantas receberam esse nome pela a grande quantidade da planta na região. Estes sítios já foram reconhecidos pelo o IPHAN.   |
| Carnaval    | O carnaval de Caicó é um dos eventos mais expressivos em fluxo de pessoas da região. Os blocos de rua são as principais atrações.  |

**APÊNDICE B – Roteiro de entrevista.**

|  |
|--|
| Tempo de funcionamento da secretária de turismo?   |
| A secretaria dispõe de verba própria?  |
| Comente um pouco sobre como começou sua carreira na gestão pública e seu encontro com o turismo?                   |
| Como os novos secretários se inteiram das discussões do polo de turismo?   |
| <b>AÇÕES EXECUTADAS</b>  |
| Quais as ações realizadas pelo o conselho regional de turismo?   |
| Qual o intuito (objetivo) dessas ações?  |
| Os municípios conseguem chegar a um consenso?  |
| O município possui Plano de turismo, ou plano diretor?   |
| Qual (is) das ações o senhor (a) julga ser importante que o conselho do polo conseguiu realizar? E por quê?        |
| Seu município recebeu alguma ação específica derivada das deliberações do polo de turismo regional?                |
| Como são os trabalhos do conselho regional? Funcionamento na íntegra?  |
| Há produtos turísticos (roteiros) integrados com outros municípios?  |
| Houve alguma dificuldade em implantar alguma ação que o polo deliberou?  |
| <b>PARCERIA E COOPERAÇÃO</b>   |
| Quais as parcerias que o município dispõe na gestão do turismo?  |
| As reuniões do polo servem para estabelecer parcerias?   |
| Qual a principal dificuldade em se conseguir um parceiro?  |
| Como é a participação do governo estadual no conselho de turismo?  |
| Durante as reuniões do polo a como ficou a questão da comunicação entre os membros participantes? Poder público?   |
| Diante da composição e ações do polo de turismo como é a relação conselho regional e Mtur? Comente um pouco sobre. |
| O que de fato o Mtur tem proporcionado para a interiorização do turismo? (orçamento)                               |
| Avalie o programa de regionalização do turismo? Aspectos positivo e negativos?                                     |

| ESTRUTURA POLÍTICA ADMINISTRATIVA DAS SECRETARIAS DE TURISMO   |
|--|
| Como é composta a sua secretária de turismo? (equipe)  |
| Os funcionários têm qualificações na área de turismo?  |
| Qual a principal função da secretária?   |
| Comente um pouco sobre as dificuldades existentes na gestão da secretária?                                   |
| houve concurso para provimento de cargos públicos relacionados a secretaria de turismo?                      |
| A secretaria de turismo tem autonomia para gastos?   |
| MERCADO DE TURISMO NO INTERIOR DO ESTADO.  |
| Há monitoramento do crescimento das empresas ligadas ao mercado turístico no município?                      |
| Quando foi o ultimo inventário turístico do município? Feito pelo o próprio município?                       |
| Quais alterações a política de regionalização provocou no Plano Diretor ou no Plano de Turismo no Município? |
| Enquanto os atrativos turísticos do município, como estão sendo pensando? Há projetos em andamento?          |
| Na sua opinião quais os principais entraves para a efetivação do turismo no interior do estado?              |
| Como funciona o sistema turístico Local? (fluxo turístico, acessibilidade, Marketing, oferta).               |