

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE ENSINO SUPERIOR DO SERIDÓ  
CURSO DE TURISMO**

**Josefa Lidiane dos Santos Ferreira**

**POLO DE TURISMO DO SERIDÓ: CRIAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO**

**CURRAIS NOVOS-RN  
2016**

**Josefa Lidiane dos Santos Ferreira**

**POLO DE TURISMO DO SERIDÓ: CRIAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado à Universidade Federal do  
Rio Grande do Norte – UFRN, campus  
Currais Novos, como requisito para  
obtenção do grau de bacharel em turismo.  
Orientadora: Profa. Dra. Carolina Todesco

**CURRAIS NOVOS-RN  
2016**

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ensino Superior do Seridó - CERES  
Currais Novos

Ferreira, Josefa Lidiane dos Santos.

Polo de turismo do Seridó: criação e reconfiguração / Josefa Lidiane dos Santos Ferreira. - Currais Novos, 2016.  
63f.: il. color.

Orientadora: Profa. Dra. Carolina Todesco.

Graduação (Monografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ensino Superior do Seridó. Departamento de Ciências Sociais e Humanas. Curso de Turismo-Bacharelado.

1. Políticas Públicas - Turismo - Monografia. 2. Mapa do Turismo - Brasil - Monografia. 3. Polo de Turismo - Seridó - Monografia. I. Todesco, Carolina. II. Título.

RN/UF/BSCN

CDU 338.48(813.2)

## POLO DE TURISMO DO SERIDÓ: CRIAÇÃO E RECONFIGURAÇÃO

O trabalho apresentado foi julgado e aprovado para a obtenção do grau de bacharel em turismo, no curso de graduação em turismo bacharelado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte-UFRN.

Currais Novos-RN, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

Profa. Dra. Carolina Todesco  
Coordenador do Curso de Turismo

### **BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Carolina Todesco  
**Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN**  
Orientadora

---

Prof. Me Rodrigo Cardoso da Silva  
**Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN**  
Examinador

---

Prof. Dr. Marcelo da Silva Taveira  
**Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN**  
Examinador

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de Direito e que se fizerem necessários, que assumo total responsabilidade pelo material aqui apresentado, isentando a Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, à Coordenação do Curso, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do aporte ideológico empregado ao mesmo.

Conforme estabelece o Código Penal Brasileiro, concernente aos crimes contra a propriedade intelectual o artigo n.º 184 – afirma que: *Violar direito autoral: Pena – detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, ou multa.* E os seus parágrafos 1º e 2º, consignam, respectivamente:

§1º Se a violação consistir em reprodução, por qualquer meio, no todo ou em parte, sem autorização expressa do autor ou de quem o represente, (...): Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa, (...).

§ 2º Na mesma pena do parágrafo anterior incorre quem vende, expõe à venda, aluga, introduz no País, adquire, oculta, empresta, troca ou tem em depósito, com intuito de lucro, original ou cópia de obra intelectual, (...), produzidos ou reproduzidos com violação de direito autoral.

Diante do que apresenta o artigo n.º 184 do Código Penal Brasileiro, estou ciente que poderei responder civil, criminalmente e/ou administrativamente, caso seja comprovado plágio integral ou parcial do trabalho,

Currais Novos-RN, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016.

---

Josefa Lidiane dos Santos Ferreira

Dedico este trabalho a Deus, por ter me proporcionado força e sabedoria para continuar minha caminhada e a minha mãe pelo carinho, incentivo e amor.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço infinitamente a Deus, por me dar sabedoria, força e perseverança diante os desafios vividos enquanto estudante acadêmica.

À Maria José, minha mãe, por me ter mostrado desde sempre o melhor caminho a percorrer e incentivado sempre nos estudos, para que eu pudesse ser uma pessoa sempre melhor. Dizer obrigado é pouco por todos os momentos dedicados a mim, pelos conselhos, amor, honestidade, afeto, amizade. Te amo muito!

Aos meus irmãos Leandro, Leonardo e Leomário, e à Patrícia, amiga e cunhada pela paciência e carinho.

A todos os professores, pois cada um foi essencial em meu aprendizado e sei que sem seus ensinamentos seria impossível ter chegado até aqui.

Contudo, a realização deste trabalho não seria possível sem a ajuda de algumas pessoas queridas. Por isso, ofereço meus sinceros agradecimentos: aos colegas de classe onde tivemos incontáveis momentos de aprendizado mútuo. Principalmente aos amigos que fiz nesse percurso e que levarei para sempre comigo, Marinelma Freire, Ludimilla Lopes, Henrique Oliveira, Paulo Roberto Dantas, Danielson Silva, Isabela Moraes, Wilma de Souza e Edna Neylma por compartilhar não somente a amizade, mas a vida.

À Rodrigo Cardoso pelo apoio, paciência e ensinamentos que me foram passados durante minha permanência como monitora da disciplina de Planejamento e Organização do Turismo.

Às minhas amigas Luciene Toscano e Maria dos Milagres Laurentino que estiveram sempre por perto, ajudando-me nos momentos de cansaço e desânimo sempre com palavras de perseverança e apoio.

À minha professora orientadora, Carolina Todesco, que me auxiliou na elaboração deste trabalho. Pela paciência e dedicação com a minha pessoa e por acreditar na minha capacidade, não deixando que eu desistisse de chegar até aqui. A você Carol, meu muito obrigada!

A todos aqueles que sempre acreditaram em mim e contribuíram para a realização desta pesquisa.

As grandes ideias surgem da observação  
dos pequenos detalhes.

Augusto Cury



## RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar o processo de reconfiguração do Polo de Turismo do Seridó, localizado no interior do estado do Rio Grande do Norte, a partir dos critérios desenvolvidos pelo Ministério do Turismo para organizar os municípios e as regiões estratégicas para compor o Mapa do Turismo Brasileiro. Para isso, primeiramente, apresentamos uma reflexão teórica sobre política pública, além de uma síntese das principais políticas de turismo, dos sucessivos governos, que fizeram referência ao planejamento do turismo pela seleção de “regiões turísticas”, em alguns casos denominados de polos de turismo, que tiveram rebatimentos no Rio Grande do Norte, mais especificamente, na região do Seridó Potiguar. A pesquisa tem caráter qualitativo, utilizando-se do levantamento de políticas, planos e programas de turismo no âmbito federal e estadual. A partir de uma análise qualitativa desses documentos oficiais, pode-se aferir que o PNMT e especificamente o PRT induziram a formação do Polo de Turismo do Seridó, entretanto, sem apresentar critérios claros de seleção dos municípios para sua composição, o que levou a região a ser composta por 17 municípios. Num segundo momento, mais recentemente, o PRT propõe a atualização do Mapa de Turismo Brasileiro, elegendo critérios meramente burocráticos para a seleção dos municípios, no caso do Polo Seridó a aplicação desses critérios acabaram por reconfigurá-lo, reduzindo-o a 9 municípios. O número de municípios que compõem a região do Polo de Turismo do Seridó e suas variações é um caso dentre muitos que revelam a fragilidade das referências teórica-metodológicas das políticas públicas na área do turismo.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas de Turismo. Mapa do Turismo Brasileiro. Polo de Turismo do Seridó.

## ABSTRACT

This research has as a goal to analysis the process of reconfiguration of Polo de Turismo do Seridó, located inside of Rio Grande do Norte State, from of the criteria's developed by Ministério do Turismo to organized the cities and strategic regions to form the tourist Brazilian map. For this, first of all, we show a theory reflection about public policy, beyond of a synthesis of the main tourism policy, turning in successive governments, that made reference to the tourism planning by the selection of "tourist regions", in some case denominated tourist polo that had effects in the Rio Grande do Norte, more specifically, in the region of Seridó Potiguar. The research is qualitative by the way of policies, planes and programs of tourism in a federal and local scope. From a qualitative analysis of these official documents, it can be verified that the PNMT and specifically the PRT induced the formation of the Polo de Turismo do Seridó, however, without show clears criteria of selection to the cities for their formation, that taken the region to be composed by 17 cities. In other moment, more recently, the PRT proposed the actualization of tourist Brazilian map, putting on criteria merely bureaucratic for the selection of the cities, in the case of Polo Seridó the criteria application over by their reconfiguration reducing the region to a 9 cities. The number of cities that composed the region of Polo de Turismo Seridó and their variations it's a case between many that show the fragility of theory references methodologies of public policy in tourism area.

**Key words:** Public Tourism Policies. Tourist Brazilian Map. Polo de Turismo do Seridó.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Contribuições dos Pais Fundadores da Política Pública.....	17
Quadro 2. Regiões Turísticas do Brasil. ....	37
Quadro 3. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2008. ....	42
Quadro 4. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2010. ....	43
Quadro 5. Produto Turístico do Seridó. ....	45
Quadro 6. Dimensionamento dos Investimentos: Ações Gerais. ....	47
Quadro 7. Categorização dos Municípios do Polo Seridó. ....	51
Quadro 8. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2016. ....	54
Quadro 9. Gestão Municipal de Turismo de 2005 a 2016. ....	55

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

**BID** - Banco Interamericano de Desenvolvimento

**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Sustentável

**CONSTUR** - Conselho Municipal de Turismo

**EMBRATUR** - Empresa Brasileira de Turismo

**EMPROTUR** – Empresa Potiguar de Promoção Turística

**EMPROTURN** – Empresa de Promoção e Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte

**MTur**- Ministério do Turismo

**PDITS** - Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Seridó

**PDSS** - Plano de Desenvolvimento Sustentável

**Plantur** - Plano Nacional de Turismo

**PNMT** - Plano Nacional de Municipalização do Turismo

**Prodetur** - Programa de Desenvolvimento do Turismo

**Prodetur-NE** - Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste

**Prodetur-RN** Programa de Desenvolvimento do Turismo no Rio Grande do Norte

**PRT** - Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil

**RN** - Rio Grande do Norte

**SEBRAE** - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

**SENAC** - Serviço Nacional de Aprendizagem

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXÕES TEÓRICAS .....</b>	<b>17</b>
1.1 Área de Conhecimento de Política Pública .....	18
1.2 O Ciclo da Política Pública .....	21
<b>2 POLÍTICAS DE TURISMO E A CONCEPÇÃO DE REGIÕES/POLOS TURÍSTICOS ..</b>	<b>25</b>
<b>3 POLO DE TURISMO DO SERIDÓ .....</b>	<b>39</b>
3.1 A Formação do Polo de Turismo do Seridó .....	39
3.2 PDITS-Polo Seridó .....	44
3.3 A Reconfiguração do Polo Seridó.....	50
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## INTRODUÇÃO

O turismo pode vir a ser uma atividade de desenvolvimento para uma região, para isso, faz-se necessário o uso de um conjunto de políticas públicas para estruturar e organizar a região de interesse turístico, principalmente, de políticas direcionadas especificamente ao setor, que lhes cabe, conforme Cruz (2001, p. 9), “o estabelecimento de metas e diretrizes que orientem o desenvolvimento socioespacial da atividade, tanto no que tange à esfera pública como no que se refere à iniciativa privada”.

O desenvolvimento da atividade turística no mundo vem contribuindo para avanços significativos, pois o mesmo é capaz de unir povos, gerar trabalho e desenvolvimento econômico e social.

Além disso, pode-se afirmar que o turismo é uma das mais importantes atividades econômicas dos últimos anos, caracterizando-se por um crescimento expressivo, sendo estimado 1,6 bilhão de turistas internacionais para o ano de 2020 (OMT, 2013).

Como forma de estruturar o desenvolvimento turístico no país, as primeiras iniciativas do Estado brasileiro constituíram em formalizar e padronizar a atividade, instituindo pelo Decreto-Lei n. 25 de 1937 a proteção aos monumentos de interesse histórico e artístico nacionais.

Posteriormente, o Decreto n. 2.240 de 1940, veio regular as atividades de agências de viagem e turismo, começando assim, a ser delineadas as primeiras impressões de preocupação, organização e manejo do turismo enquanto atividade econômica no país.

Entretanto, apesar de algumas iniciativas tomadas pelo governo federal desde a década de 1930, para regulamentar e desenvolver a atividade no Brasil, o turismo ainda enfrenta grandes dificuldades no que tange seu planejamento e desenvolvimento, sobretudo nas regiões do interior do país, como por exemplo, na região turística do Seridó Potiguar– foco de nossa análise.

É importante destacar que, em 1992, no Governo Collor, foi lançado o primeiro Plano Nacional de Turismo (Plantur), elaborado pela Empresa Brasileira de

Turismo (EMBRATUR), compreendendo o turismo como “instrumento estratégico de **desenvolvimento regional**, considerando sua importância sócio-econômica para a geração de empregos, renda, divisas e tributos” (BECKER, 1997, p.14).

Desta forma, o Plantur propôs em curto prazo o desenvolvimento de “**polos turísticos integrados**”, com o objetivo de levar a atividade a outros patamares e expandir o setor a outras regiões. No entanto, como afirma Cruz (2001, p. 62) “o Plantur foi concebido em um período de grande instabilidade política, no decorrer do qual houve, pela primeira vez na história do Brasil, o *impeachment* de um presidente”, não tendo sido, portanto, implementado.

Já no Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1994, é implementado o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), a fim de estimular o desenvolvimento turístico nacional, a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. De acordo com o MTur (2013, p. 17):

O histórico e as avaliações das políticas nacionais para o turismo evidenciam que o PNMT foi além de um programa de governo, transformou-se em um movimento nacional capaz de mobilizar agentes e produzir resultados, que possibilitaram avançar para a abrangência territorial como estratégico para o fomento das atividades do turismo no País.

O PNMT é posteriormente incorporado à Política Nacional de Turismo 1996-1999, que tem como uma de suas macroestratégias a implantação de infraestrutura básica e infraestrutura turística adequadas às **potencialidades regionais**. Nesse momento, de acordo com Cruz (2001), o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE) é assimilado pela Política Nacional de Turismo, assim como o Prodetur-Amazônia Legal/Centro-Oeste e Prodetur-Sul.

O Prodetur-NE foi criado, em 1991, pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e pela EMBRATUR, com a meta de investir em infraestrutura básica e turística nos estados do Nordeste e norte do estado de Minas Gerais. Cabe destacar que, o Prodetur-NE tem suas origens nos projetos de megaempreendimentos turísticos idealizados, em 1970, no Rio Grande do Norte (Projeto Parque das Dunas-Via Costeira) e em 1990, nos estados de Alagoas e Pernambuco (Projeto Costa Dourada).

Muitos estudos e pesquisas já evidenciaram o papel significativo que o Prodetur-NE exerceu na vantagem competitiva no desenvolvimento do turismo nos estados nordestinos, especialmente nas capitais litorâneas, criando a materialidade necessária para aumentar o fluxo turístico e a permanência dos turistas nos estados, como também acarretou uma série de impactos socioambientais (CRUZ, 2001; R. SILVA, 2014; AZEVEDO, 2014; FONSECA, SANTOS JÚNIOR, 2015).

Em 2003, no Governo Lula, o Ministério do Turismo (recém-criado) lança o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, com a visão de contemplar “as **diversidades regionais** configurando-se pela geração de produtos marcados pela brasilidade, proporcionando a expansão do mercado interno e a inserção efetiva do País no cenário turístico mundial” (MTur, 2003, p. 21).

Para isso, o PNT 2003-2007 incluía o Programa de Desenvolvimento Regional e o Programa de Roteiros Integrados, que influenciaram significativamente na criação em abril de 2004 do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT).

À época, com a implementação do PRT foram “identificados” no Brasil, 219 “regiões turísticas”, envolvendo 3.319 municípios em todo o país, compondo o “Mapa de Regionalização do Turismo”.

É nesse contexto, que o governo do Estado do Rio Grande do Norte define 5 polos turísticos, a saber: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Agreste-Trairi, Polo Serrano e Polo Seridó.

O Polo Turístico do Seridó foi instituído pelo Decreto Estadual n. 18.429, de 15 de agosto de 2005:

considerando a necessidade de reunir Municípios com potencialidades turísticas semelhantes com o objetivo de promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo sustentável, respeitando as tradições e as práticas sociais e culturais.

Conforme o referido decreto, o Polo Turístico do Seridó é composto por 17 municípios: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Equador, Florânia, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, São João do Sabugi, Santana do Seridó, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas.



Somente em 2008 é instituído o Conselho de Turismo do Polo Seridó, como instância de planejamento, deliberação e viabilização de ações que concorram para o desenvolvimento do turismo no Polo Seridó, inclusive aquelas relativas ao Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo – Prodetur.

Pela necessidade de planejar o desenvolvimento e os investimentos na área do turismo nas “regiões turísticas”, o governo federal, por meio do Prodetur Nacional<sup>1</sup>, passa exigir a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS).

O PDITS-Polo Seridó foi elaborado pela empresa de consultoria Start Pesquisa e Consultoria Técnica Ltda, e finalizado em junho de 2011. Nele se encontram uma série de estratégias, ações e projetos para os municípios pertencentes ao Polo Seridó.

No entanto, em 27 de novembro de 2015, a Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte promove uma oficina de “Atualização do Mapa Turístico do Estado do Rio Grande do Norte”, induzida pelas orientações do Ministério do Turismo, que propõe a reconfiguração do Mapa da Regionalização do Turismo com novos critérios.

A partir da presença ou ausência dos representantes municipais na referida oficina, ficou estabelecida a nova composição do Polo Seridó, então formada por 9 municípios: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia, Lagoa Nova, Parelhas e Santana do Matos<sup>2</sup>.

Desta forma, o objetivo central dessa pesquisa é compreender o processo de criação e reconfiguração do Polo Seridó, a partir dos critérios definidos pelo Ministério do Turismo e aplicados pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte.

Para realização desta pesquisa foram adotados os seguintes procedimentos metodológicos: pesquisa documental e bibliográfica para o levantamento das políticas públicas de turismo na esfera federal, regional e

---

<sup>1</sup> A partir de 2010, o Prodetur NE, Prodetur Sul e Prodetur Amazônia passam a fazer parte do Prodetur Nacional.

<sup>2</sup> Santana do Matos não fazia parte do Polo Seridó, constituído em 2005, tendo sido inserido por conta da presença de um representante do município na Oficina de Atualização do Mapa Turístico - Polo Seridó em 27 de novembro de 2015.

estadual, e mais especificamente, políticas de turismo destinadas à região do Seridó Potiguar.

Para compor o referencial teórico da pesquisa foi realizado um levantamento bibliográfico sobre política pública para auxiliar na análise das políticas de turismo elencadas.

A relevância da pesquisa se dá pelo fato de apresentarmos as incoerências e inconsistências dos critérios que definem as “regiões turísticas”, compreendidas como a base territorial para o planejamento do turismo, tendo como estudo de caso o Polo Seridó.

Desta forma, apresentamos no capítulo intitulado “Políticas Públicas: Reflexões Teóricas” o surgimento da política pública enquanto área do conhecimento, seus principais fundadores, as fases e os tipos de políticas públicas.

No capítulo “Políticas de Turismo e a Concepção de Regiões/Polos Turísticos” contextualizamos as políticas de turismo dos sucessivos governos que influenciaram na formação de regiões e/ou polos de turismo no país, especificamente, no estado do Rio Grande do Norte.

No último capítulo, aprofundamos a discussão sobre a criação e reconfiguração do Polo Seridó, apresentando detalhadamente os critérios aplicados para seleção dos municípios integrantes. E por fim, apresentamos as considerações finais desse trabalho.

## 1 POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXÕES TEÓRICAS

A política pública, enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica origina-se nos Estados Unidos da América no início dos anos 1950, “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p.22). Diferentemente, do que ocorrera na Europa, onde a área de conhecimento de política pública surge a partir de teorias explicativas sobre o Estado.

Nos EUA, o campo da política pública se desenvolve como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. A suposição analítica que serviu de alicerce para conduzir a configuração e a concretização dos estudos sobre políticas públicas “é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22).

A área de políticas públicas foi fortemente influenciada pelas contribuições de quatro autores, também conhecidos como pais fundadores dessa área do conhecimento, a saber: Laswell, Simon, Lindblom e Easton, conforme exposto no quadro 1.

**Quadro 1. Contribuições dos Pais Fundadores da Política Pública.**

<b>Autores</b>	<b>Ano</b>	<b>Contribuições</b>
Harold Laswell	1936	Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Hebert Simon	1957	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos ( <i>policy makers</i> ), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc.. Mas a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.
Charles Lindblom	1959 1979	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio.
David Easton	1965	Define a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: adaptado de Souza (2006).

Laswell, como precursor, contribuiu significativamente para o desenvolvimento de trabalhos na área, e sua definição a respeito das decisões e análises sobre o que seja política pública continuam pertinentes, pois partem das seguintes indagações sobre política pública: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz?

Compreender a política pública implica, portanto, pensar o Estado e o governo em ação, ou seja, todas as atividades que partem do Estado e a forma que isso é executado pelo governo.

O processo decisório que permeia a construção da agenda política irá sempre envolver conflitos de interesse, a começar pela sociedade, pelos diversos grupos econômicos e pelos segmentos políticos, pois cada um tem ideias, teorias, ideologias e visão de mundo díspares, e estão a todo o momento debatendo como o Estado e o governo devem agir.

Em outra perspectiva, o papel da política pública é tido como a solução de problemas. No entanto, aspectos racionais e procedimentais, ignoram a essência da política pública, ou seja, o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos.

## **1.1 Área de Conhecimento de Política Pública**

Como uma subárea da ciência política, conceituar política pública, segundo Souza (2006), implica compreender a sua multidisciplinariedade e realizar um esforço de síntese de teorias constituídas pela sociologia, ciência política e economia, pois, embora a política pública seja um ramo da ciência política, é também objeto analítico de outras áreas do conhecimento.

As definições de políticas públicas conduzem nosso olhar para o espaço onde o conflito em torno de diferentes interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos. Pode-se dizer que como campo do conhecimento, a política pública busca colocar o governo em ação ou analisar as ações de governo, e se necessário, sugerir modificações no rumo dessas ações (SOUZA, 2006).

Dentro da ciência política, Frey (2000, p. 213) infere que a depender dos problemas de investigação levantados, costuma-se distinguir três abordagens: 1. A análise do que é um bom governo e qual é o melhor Estado (estas teriam sido as preocupações inerentes dos teóricos clássicos Platão e Aristóteles). 2. A análise das forças políticas cruciais no processo decisório. 3. As investigações voltadas aos resultados que um dado sistema político produziu ou vem produzindo.

Para Rodrigues (2010, p.13), a “política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores, objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto da sociedade”. Partindo desse pressuposto, as políticas públicas tem caráter de interação visando atingir um determinado objetivo por meio de ações, metas e planos, onde sua finalidade está direcionada entre obter o bem-estar da sociedade e o interesse público.

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes e de acordo com Frey (2000, p. 214), são caracterizados pela análise das estruturas e instituições, bem como, dos processos de negociação de políticas setoriais específicas.

Mas para Frey (2000, p.215), os estudiosos da área não podem analisar as políticas públicas dos países em desenvolvimento como se suas peculiaridades econômicas e políticas fossem igualitárias aos de países desenvolvidos com democracias consolidadas. Para o autor, é necessário fazer uma adaptação dos fatores e dos instrumentos de análise de políticas públicas para se adequar as condições particulares das sociedades em desenvolvimento.

A elaboração de políticas públicas é, antes de tudo, uma atividade política e essas são influenciadas por características econômicas, sociais e culturais da sociedade, assim como pelas estruturas formais dos governos e outros aspectos do sistema político. A política deve, portanto, ser encarada como uma consequência do ambiente político, dos valores e das ideologias, da distribuição do poder, das estruturas institucionais e dos processos de tomadas de decisão.

Cabe aos governos decidir e/ou resolver as questões sobre o que fazer para definição e implementação de políticas públicas. A definição dessas políticas está sujeita a autonomia relativa do Estado, o qual se pode dizer, que o mesmo tem

“um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas” (SOUZA, 2006, p 27). Outros segmentos em paralelo aos governos acabam por se envolver também na elaboração de políticas públicas, tais como grupos de interesse e movimentos sociais, influenciando, em maior ou menor grau, a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo.

As políticas públicas podem assumir quatro tipos: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas (SOUZA, 2006). Cada tipo acarretará formas divergentes de apoio e/ou rejeição, provocando disputas em meio à tomada de decisão em arenas políticas distintas.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o de políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros são em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28).

Nesse contexto, Frey (2000) infere que a arena política (*policy arena*) configura-se a partir das reações e expectativas da sociedade quando afetadas por medidas políticas e provocam uma sequela de antecipação do processo político de decisão e implementação. Desse modo, os processos de conflito tanto como de consenso nas diferentes áreas de políticas podem ser diferenciados de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo.

Assim, pode-se compreender que cada forma de política pública irá contemplar interesses e grupos diferentes dentro de um sistema político. As relações de poder, força e disputas existentes dentro de cada forma de política pública, sempre deixará suas marcas nos programas, planos, projetos e ações desenvolvidos e implementados.

No intuito de melhor compreender a formulação e a análise das políticas públicas foram desenvolvidos alguns modelos analíticos e explicativos para o entendimento de como funciona as decisões e ações políticas do Estado e como estas repercutem na vida da sociedade (SOUZA, 2006). O modelo do ciclo político é um desses modelos analíticos.

## 1.2 O Ciclo da Política Pública

Para o modelo do ciclo a produção de política pública apresenta diversas fases ou também denominados de estágios, tais como: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Não cabe aqui fazer uma extensa discussão a respeito das fases de elaboração de política pública, mas apenas uma síntese de seus processos de construção. Compreender a dinâmica de cada fase é muito importante para construir um olhar crítico e menos ingênuo sobre a complexidade da vida política.

A primeira fase do ciclo da política pública (SOUZA, 2006; VIANA, 1995; FREY, 2000) é a definição da agenda política (*agenda setting*), momento em que se definem os problemas que receberão atenção do governo. Nessa fase, podemos distinguir três situações: o reconhecimento ou identificação de um problema sobre o qual é preciso o governo tomar alguma iniciativa; a construção de uma consciência coletiva sobre o problema; e a identificação dos grupos visíveis (políticos, a mídia, partidos, grupos de pressão) e os grupos invisíveis (acadêmicos, consultores, pesquisadores, servidores), onde os participantes visíveis definem a agenda política e os invisíveis definem as alternativas. A mídia e outros atores também podem contribuir (de forma direta ou indireta) para que um problema peculiar acabe por ser considerado um fator relevante de ação do ponto de vista político administrativo.

Desse modo, a fase de formação da agenda é feita mediante um processo político, sujeita a avanços e recuos.

Após a criação da agenda, segue-se para a fase do planejamento, elaboração de programas e de decisão, em que se discute a forma mais apropriada de resolver o problema, identificado no início do processo, entre as várias alternativas de ação.

A fase de implementação da política é constituída pelo momento conflituoso em que a política entra em prática, em que, muitas vezes, os resultados e impactos de certas políticas projetados na fase de formulação não correspondem aos resultados esperados.

A avaliação de políticas e da correção de ação é a fase de avaliar os processos, os resultados e os impactos gerados pela implementação de determinada política, compreendendo seus êxitos e fracassos, para assim traçar um novo quadro de ações e programas futuros.

Arretche (1998) aborda uma questão bastante pertinente no que se refere ao estudo e avaliação de políticas públicas, partindo do pressuposto que qualquer forma de avaliação envolve julgamento, valor atribuído, medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular. Desse modo, a autora deixa explícito que, qualquer modalidade de avaliação e/ou análise de políticas públicas traz de antemão, por parte do analista, um conjunto de princípios que correspondem em certa medida valores pessoais.

Contudo, para que a análise não acabe por ser influenciada por questões de valor intrinsecamente pessoais “o uso adequado de instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa” (ARRETCHE, 1998, p.1). O estudo de avaliação, compreende, desse modo, a investigação avaliativa no que diz respeito à operacionalização concreta e a implementação da política sob análise.

De acordo com Figueiredo e Figueiredo (1986, *apud* ARRETCHE, 1998, p. 3) avaliar políticas públicas consiste em adotar técnicas e métodos de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa X e um resultado Y.

Ainda sobre a avaliação da política pública Arretche (1998) apresenta que dentro da literatura sobre avaliação, distingue-se efetividade, eficácia e eficiência, tornando-se um recurso analítico com a finalidade de ajudar a separar aspectos diferentes dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação.

Por avaliação de efetividade, compreende-se a relação causal entre a implementação de um programa e seus impactos e/ou resultados (seu sucesso ou fracasso). Nesse tipo de avaliação, sua maior dificuldade metodológica não implica consequentemente em distinguir produtos de resultados, mas em demonstrar que os resultados encontrados (tanto no sentido do sucesso como de fracasso) tem relação causal com os produtos apresentados pela política.



Entende-se por avaliação de eficácia a avaliação da relação entre metas propostas e metas alcançadas e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos (instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados). Aqui o avaliador com base nas informações disponíveis, estabelece uma equação entre as metas anunciadas por um programa, levando em consideração as informações disponíveis, e as relaciona às metas alcançadas e conclui por seu sucesso ou fracasso da política em questão. Nesse tipo de avaliação, sua maior dificuldade incide na qualidade das informações obtidas.

A relação entre o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados compreende a avaliação de eficiência. Trata-se aqui de realizar um acompanhamento das ações e atividades desempenhadas no que se refere ao conteúdo, método e instrumentos para que seja realizada a execução de um determinado programa e/ou projeto.

Outro aspecto levantado por Arretche (1998) é que a avaliação de eficiência é hoje, no Brasil, a mais indispensável e a mais urgente de ser desenvolvida, isso porque, a escassez de recursos públicos exige uma maior racionalização do gasto. Os programas sociais tem que cobrir em grandes proporções um arcabouço populacional gigantesco.

A eficiência é um objetivo democrático, onde, o governo está dispondo de recurso públicos e ao implementar políticas públicas, o governo está utilizando o dinheiro do contribuinte. A competência e a eficiência perante o uso desses recursos constituem, em regimes democráticos, uma das condições para a confiança pública no Estado e nas instituições democráticas.

No entanto, sabe-se que dificilmente esses programas atingem os objetivos e metas previstos, portanto, há a necessidade de avaliação em políticas públicas, o que não quer dizer que, a avaliação de um programa só deve ser realizada quando este apresentar problemas, mesmo porque, qualquer programa, possui etapas ou processos passíveis de aperfeiçoamento ou mesmo de ampliação, considerando seu ciclo de desenvolvimento - formulação, implementação e resultados - que o torna um processo dinâmico e inacabado, sujeito à complementaridade ou renovação.

O desígnio de uma política pública é o de provocar desenvolvimento, independentemente de sua área, onde, essa ideia de desenvolvimento vai para além do crescimento econômico, ela envolve, sobretudo a questão do desenvolvimento social, do ponto de vista da equidade, da distribuição de recursos entre diversos atores e segmentos da sociedade.

## 2 POLÍTICAS DE TURISMO E A CONCEPÇÃO DE REGIÕES/POLOS TURÍSTICOS

O turismo, assim como qualquer outra atividade econômica a ser desenvolvida requer atenção minuciosa, antecipação de problemas e ter seu desenvolvimento racionalmente planejado e executado, de modo que as “potencialidades sociais, culturais e econômicas das localidades possam ser estimuladas, e em contrapartida, os aspectos negativos possam ser diagnosticados, intervindos, minimizados ou sanados” (BEZERRA, 2003, p.35).

Para Cruz (2001), a forma como o turismo se apropria de determinada parte do espaço geográfico depende diretamente da política pública de turismo que se leva a cabo no lugar, orientando o desenvolvimento socioespacial da atividade. Onde não houver de fato essa política, o turismo tende a se desenvolver desordenadamente, atendendo às iniciativas e interesses particulares.

De acordo com Dias (2005, p.124):

O turismo pode ser um estímulo importante para a preservação e conservação da herança cultural de uma localidade, região ou país, pois, se justifica como necessário para manter um atrativo turístico que gerará receitas para a comunidade como um todo e para a própria manutenção do patrimônio cultural.

No período atual da globalização, há uma crescente preocupação em relação à implantação de políticas que compatibilizem o desenvolvimento de acordo com o modelo socioeconômico adotado, no Brasil e no mundo, com uma efetiva melhoria da qualidade ambiental e da produtividade dos recursos naturais. Segundo Coriolano (2006, p. 29):

Os princípios básicos exigidos atualmente, para qualquer tipo de turismo são: a proteção, conservação e preservação dos recursos naturais, a preservação dos hábitos e costumes da sociedade local, a inclusão da população local nos processos de planejamento e execução do turismo, a interiorização das atividades e as parcerias.

Para melhor compreender como o Estado planeja e executa o desenvolvimento turístico no país é necessário fazer um resgate da trajetória da regulamentação jurídica do turismo no Brasil.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a partir de 1937, o Estado promove pontualmente e de forma isolada algumas ações referentes à área do turismo. Em virtude de formalizar e padronizar essa nova atividade no país, foi instituído o Decreto-Lei n. 25, de 30 de novembro de 1937, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, sendo estes, bens móveis e imóveis, com excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico; e o Decreto n. 2.240, de 23 de julho de 1940, que veio regular as atividades de agências de viagem e turismo, iniciando assim, de forma legal, a interferência do Estado nas atividades econômicas do setor do turismo.

Um momento importante da história da institucionalização do turismo no Brasil acontece por meio do Decreto-Lei n. 55, de 18 de novembro de 1966, numa nova fase política do país (ditadura militar), que expande a edição de normas regulamentares no controle das atividades econômicas. Este decreto cria a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), dando origem também ao Conselho Nacional de Turismo (CNTUR). A criação da EMBRATUR ocorre em um período onde o turismo começa a ser visto como um fator de desenvolvimento e possivelmente como um vetor capaz de reduzir as desigualdades regionais existentes no país (CRUZ, 2001). Nesse momento, passa a ser competência da EMBRATUR e do Conselho Nacional de Turismo, o fomento e o financiamento, direto de iniciativas, planos, programas e projetos que contivessem o desenvolvimento do turismo.

No início da década de 1970, de acordo com J. Silva (2014), durante o governo de Cortez Pereira foi elaborado o primeiro plano turístico do estado do Rio Grande do Norte, realizado pela empresa de consultoria Companhia de Estudos e Participações Industriais e Comerciais (STUDIA). Ainda nesse mesmo período, em 1971, foi criada a Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do RN S/A (EMPROTURN), que tinha por objetivo estudar as potencialidades do estado, divulgá-lo em outros estados e construir a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do turismo.

No mesma década, através do Decreto Estadual n. 7.237, de 22 de novembro de 1977, o governo do Estado do Rio Grande do Norte idealiza o megaprojeto turístico Parque das Dunas-Via Costeira. Os objetivos propostos no documento oficial para a realização desse grande empreendimento previam:

a) proteger os sistemas geológico e geomorfológico das dunas; b) conter a ocupação desordenada e predatória da área; c) impedir o crescimento da favela (bairro de Mãe Luiza) e, ao mesmo tempo, promover a melhoria de suas condições de urbanização; d) obter o aproveitamento ótimo do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea; e) promover a interligação litorânea de Natal, Dunas e Ponta Negra. (Rio Grande do Norte. Governo do Estado, 1977, p.1)

Nesse mesmo período, é instituída, em âmbito federal, a Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que traz disposições a respeito da criação de Áreas Especiais e de Locais de Interesse Turístico, instituindo e protegendo por meio da legislação:

I - os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico; II - as reservas e estações ecológicas; III - as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis; IV - as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram; V - as paisagens notáveis; VI - as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer; VII - as fontes hidrominerais aproveitáveis; VIII - as localidades que apresentem condições climáticas especiais; IX - outros que venham a ser definidos, na forma desta Lei.

Desta forma, nota-se o início do discurso preservacionista e ambientalista no Brasil no âmbito da política. Na opinião de Cruz (2001, p. 83), o discurso totalmente preservacionista defendido pelos governos para a criação de megaprojetos, como o Parque das Dunas-Via Costeira, era “vamos ocupar de forma ordenada para que outros não ocupem desordenadamente”. Certamente, segundo a autora, esse discurso tem um papel importante na legitimação política desses projetos, pois, trata-se de trabalhar a ideia do setor turístico como um fator que proporciona o desenvolvimento local (social e econômico) e a preservação da natureza, mesmo quando isso fica apenas no discurso.

Em resumo a criação do Parque das Dunas-Via Costeira, no município de Natal, proporcionou a criação de um complexo turístico de grandes proporções, como descrito por R. Silva (2014, p. 63):

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.

A finalidade central do Parque das Dunas-Via Costeira foi a de criar infraestrutura hoteleira, onde a participação e o uso de recursos públicos seriam aplicados em benefício do setor privado.

Inicialmente, a principal intenção foi de instalar infraestrutura urbana na área de formação de dunas e parte do trecho do litoral com a finalidade de atrair o setor privado, seja com incentivos ou isenções fiscais e, por conseguinte desempenhar a atividade turística como principal forma de desenvolvimento social e econômico.

O Rio Grande do Norte apresentava um número relativamente baixo de turismo receptivo quando comparado com os principais destinos turísticos do Nordeste. Esse fato, na visão de Cruz (2001, p.81) “se devia a fatores como a deficiência de sua infra-estrutura turística, especialmente da infra-estrutura de hospedagem, e a inexistência de um *marketing* turístico estadual mais agressivo”.

Para Fonseca (2015, p. 5), a política de megaprojetos constituiu um momento histórico para o estado do RN, pois possibilitou a atração e o crescimento de fluxos turísticos bem como investidores regionais e nacionais, proporcionando melhores equipamentos de hotelaria, infraestrutura, restauração e lazer. Foi a partir dessa iniciativa que Natal torna-se um destino competitivo a nível nacional, vindo a ser o principal produto turístico do estado.

Cabe destacar que o Parque das Dunas-Via Costeira é primeiro megaprojeto turístico do Nordeste (CRUZ, 2001, p.83), e posteriormente viria a ser referência para os megaempreendimentos turísticos implementados em Pernambuco e Alagoas (Costa Dourada), Paraíba (Cabo Branco) e Bahia (Linha Verde). Esse conjunto de megaempreendimentos viriam influenciar a composição do Prodetur-NE na década de 1990.

Vale citar também, a elaboração do projeto Rio Grande do Norte no Espaço Turístico Nacional, realizado em 1980, pela EMBRATUR e EMPROTURN, que segundo J. Silva (2014, p.47):

consistiu na inventariação da oferta turística do Estado, através da identificação de 31 municípios turísticos: Acarí, Açú, Alexandria, Areia Branca, Baía Formosa, Caicó, Caraúbas, Carnaúba dos Dantas, Canguaretama, Ceará-Mirim, Currais Novos, Eduardo Gomes (Parnamirim), Extremoz, Grossos, Jardim do Seridó, Macaíba, Macau, Martins, Maxaranguape, Mossoró, Natal, Nísia Floresta, Patu, Pau dos Ferros, Pedro Velho, São Bento do Norte, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibu, Touros, Umarizal e Vila Flor.

Percebe-se com o exposto que desde a década de 70 já se realizavam estudos e planos de desenvolvimento do turismo no estado do RN. Também é possível notar que entre os 31 municípios turísticos inventariados nesse estudo do projeto Rio Grande do Norte no Espaço Turístico Nacional, 5 municípios viriam, décadas depois, a fazer parte do Polo de Turismo do Seridó, sendo eles: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos e Jardim do Seridó.

### **Governo Fernando Affonso Collor de Mello (1991-1992)**

Outro importante momento da história do turismo brasileiro, se deu no Governo Collor, com a instituição da Lei n. 8.181, de 28 de março de 1991<sup>3</sup>, que transforma a empresa estatal EMBRATUR em autarquia, vindo a ser denominada de Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República. Por meio da referida lei, passou a ser de competência da Embratur analisar o mercado turístico e planejar o seu desenvolvimento, definindo as áreas, empreendimentos e ações prioritárias a serem estimuladas e incentivadas e inventariar, hierarquizar e ordenar o uso e a ocupação de áreas e locais de interesse turístico, entre outras atribuições.

Nesse sentido, a Embratur em 1992, lança o primeiro Plano Nacional de Turismo, conhecido como Plantur. O referido plano já apresentava em sua estrutura o turismo como ferramenta estratégica capaz de gerar desenvolvimento regional, atribuindo ao desenvolvimento da atividade a importância socioeconômica para a geração de empregos, renda, divisas e tributos. Cabe ressaltar que o Plantur “se propõe a definir as ações do Governo Federal como coordenador e indutor da atividade turística”, com a finalidade de efetivar a política nacional de turismo (BECKER, 1997, p.14).

O mesmo trazia em sua concepção o programa de **Polos Turísticos Integrados**<sup>4</sup>, para induzir o turismo em áreas previamente selecionadas, partindo da

---

<sup>3</sup> Com a Lei n. 11.771 de 2008 alguns artigos e incisos da Lei n. 8181 de 1991 foram revogados.

<sup>4</sup> O Plantur tem em sua composição sete programas, a saber: Programa Polos Turísticos, Programa Turismo Interno, Programa Mercosul, Programa Ecoturismo, Programa Marketing Internacional, Programa Qualidade e Produtividade do Setor Turístico, Programa de Formação de Recursos Humanos para o Turismo. (BECKER, 1997)

hipótese de que, esta ação poderia vir a estimular também o desenvolvimento de outras atividades em um mesmo espaço econômico e geográfico. É nesse sentido que começa existir a ideia de trabalhar o turismo favorecendo o desenvolvimento sustentado (BECKER, 1997).

O Plantur, no entanto, não chega a ser implementado, já que foi concebido num momento de grande instabilidade política, com o *impeachment* do presidente Collor.

### **Governo Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1994)**

No final do Governo Itamar surge o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), institucionalizado pela Portaria nº 130 do MICT, de 30 de março de 1994, estruturado no âmbito da Secretaria Nacional de Turismo e Serviços do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, seguindo orientações da Organização Mundial de Turismo (OMT) (TRENTIN; FRATUCCI, 2011).

A proposta do PNMT foi de estimular o desenvolvimento turístico nacional, a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios. Sua pretensão refletia em dotar os municípios brasileiros de condições técnicas e organizacionais para a formulação e gestão de políticas de turismo, por meio de seus Conselhos Municipais de Turismo e da elaboração de Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável.

Especificamente para a região do Seridó Potiguar, o programa corroborou para iniciar as bases da gestão pública do turismo na região, com oficinas para a identificação das potencialidades turísticas.

À época, doze municípios do Seridó aderiram ao PNMT, a saber: Caicó, Currais Novos, Acari, Parelhas, Carnaúba dos Dantas, Ouro Branco, Santana do Seridó, Jardim do Seridó, Cerro Corá, Lagoa Nova, Florânia e Timbaúba dos Batistas, mas nenhum concluiu o processo de municipalização, que previa a

---



implantação de dois instrumentos (considerados básicos), o Conselho Municipal de Turismo e o Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PDITS, 2011, p.122).

### **Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

O PNMT apesar de ter se originado ainda no governo Itamar Franco, não foi abandonado no Governo FHC, tendo sido incorporado na Política Nacional de Turismo 1996-1999.

A Política Nacional de Turismo de 1996-1999 aspirava tornar o produto turístico brasileiro cada vez mais competitivo em nível internacional, além de gerar divisas, criação de empregos e geração de renda, bem como, o desenvolvimento de programas regionais integrados de turismo. Os objetivos propostos para o turismo eram: coordenar e ordenar o desenvolvimento da atividade turística; descentralizar a gestão e o planejamento turístico; apoiar programas regionais integrados, na tentativa de consolidar **polos turísticos**; incentivar a melhoria da qualificação profissional (dos atores atuantes do setor) e promover ações de *marketing* turístico no exterior.

Assim como o PNMT, o Programa de Ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (Prodetur-NE), criado pela Sudene e pela Embratur, em meados dos anos 90, também foi incorporado ao PNT 1996-1999.

O programa envolveu todos os estados nordestinos e a região norte do estado de Minas Gerais. Para Cruz (2001, p.111), o fato de Minas Gerais ser inserido no Prodetur-NE foi devido a sua área de abrangência pertencer a jurisdição da Sudene.

O Prodetur-NE foi desenvolvido por meio de estudos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com o objetivo de fazer o levantamento das atividades econômicas que apresentavam maiores benefícios de forma competitiva caso fosse desenvolvida na região Nordeste.

Concluídos os estudos, identificou-se que uma das oportunidades mais viáveis para a região seria o Turismo, pelo fato da região Nordeste apresentar

recursos cênicos e culturais significativos podendo ser apropriado e transformado em atrativo para o desenvolvimento da atividade, bem como, mão-de-obra em abundância e com custos relativamente baixos.

Financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa teve no Banco do Nordeste o seu Órgão Executor:

onde sua atuação ocorre por meio do financiamento de obras de infraestrutura (saneamento, transportes, urbanização e outros), projetos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural, projetos de capacitação profissional e fortalecimento institucional das administrações de estados e municípios (BNB, 2015, p:1).

De acordo com Cruz (2001, p.11), o Prodetur-NE, influenciado pelo modelo dos megaempreendimentos turísticos, serviu para que fosse criada uma infraestrutura urbana necessária nas localidades consideradas, pelos estados envolvidos, relevantes para o desenvolvimento da atividade turística, fazendo a vez de uma política urbana.

No estado do Rio Grande do Norte, essa característica do Prodetur-NE se revela nas obras de saneamento da Via Costeira - avenida litorânea que liga as praias do centro da cidade à praia de Ponta Negra no município de Natal, implantação de acessos viários as principais praias, pavimentação e urbanização de todas as vias da orla de Ponta Negra e melhorias no Parque das Dunas, somando um investimento de US\$ 44 milhões em sua primeira fase de 1996 a 2000 (SETUR/RN). Nota-se que os investimentos do Prodetur-NE, referentes ao desenvolvimento do turismo no RN, são na área de infraestrutura urbana e marcadamente concentrados na capital do estado.

### **Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)**

No Governo Lula, a gestão pública do turismo ganha novos patamares, por meio Medida Provisória n. 103, de 1 de janeiro de 2003, que estabelece a criação do Ministério do Turismo, composto por duas secretarias: a Secretaria Nacional de Políticas de Turismo e a Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo. A primeira define as políticas de turismo, enquanto a

segunda cuida dos programas de melhoria de infraestrutura, investimentos e financiamentos.

O MTur, assim que criado, lançou o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, apresentando diretrizes, metas e programas para o turismo no Brasil. O discurso que permeou a construção do PNT (2003-2007) foi novamente o desenvolvimento do turismo como forma de geração de emprego, ocupação e renda, e redução das desigualdades sociais e regionais.

Para isso, propôs desenvolver 7 macro programas: Gestão e Relações Institucionais; Fomento; Infraestrutura; Estruturação e Diversificação da Oferta Turística; Qualidade do Produto Turístico; Promoção e Apoio à Comercialização; Informações Turísticas.

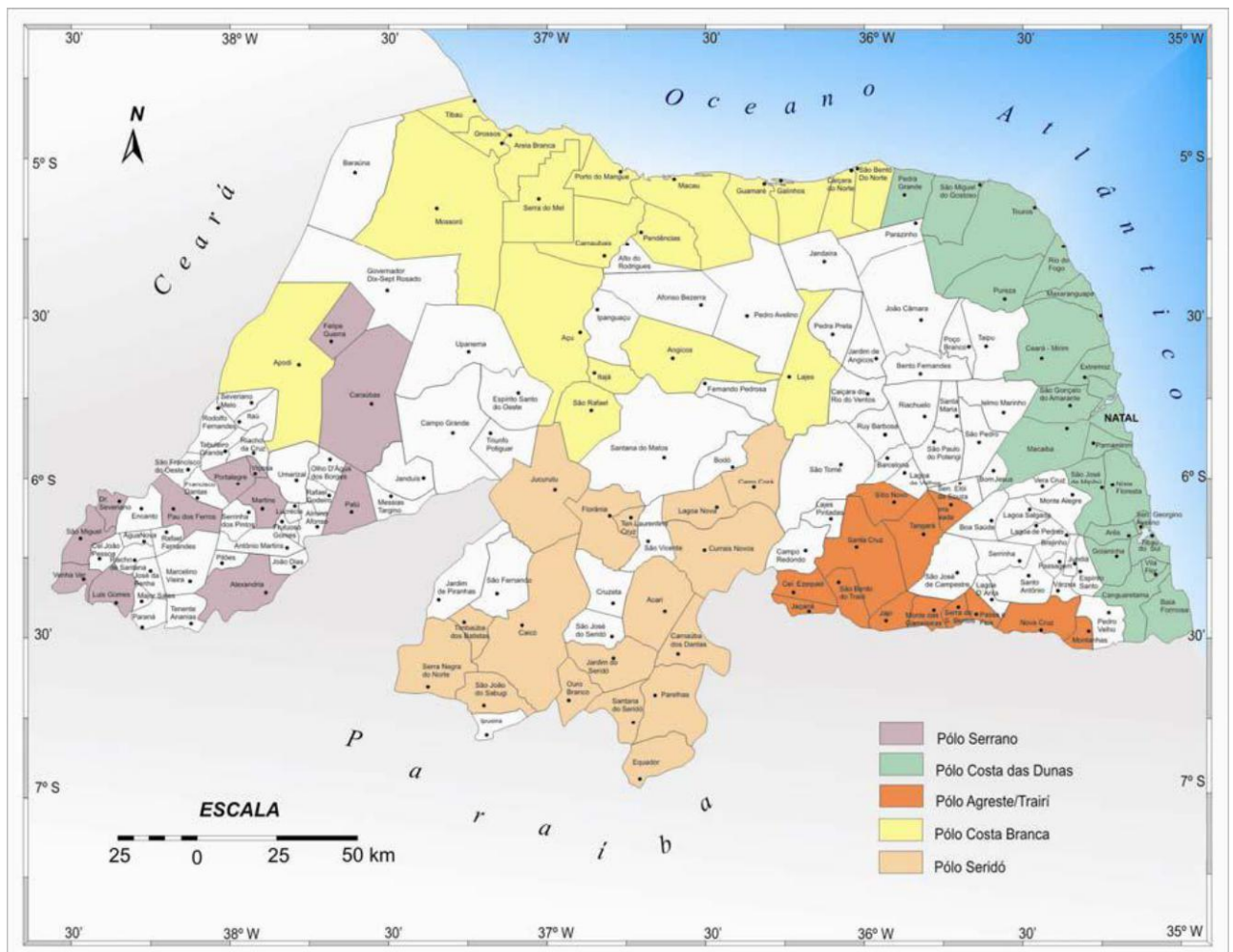
Entre os 7 macro programas inseridos no PNT, merece destaque o macro programa de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, que abarca o Programa de Roteiros Integrados, que tinha por objetivo aumentar o número dos produtos turísticos (com a criação do Roteiros Turísticos Integrados), diversificando-os, pela cultura e diferenças regionais, com a pretensão de diminuir as desigualdades regionais.

A partir também do macro programa Estruturação e Diversificação da Oferta Turística, em abril de 2004, foi lançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (PRT), que tem como propósito a região como base da gestão, do planejamento e do desenvolvimento do turismo.

Durante a primeira fase do PRT, foram definidas 219 regiões turísticas, envolvendo 3.319 municípios no Brasil, compondo o “Mapa de Regionalização do Turismo”.

Cabe destacar, nesse contexto, a criação de 5 Polos de Turismo no Estado do Rio Grande do Norte, a saber: Polo Costa das Dunas, Polo Agreste-Trairi, Polo Serrano, Polo Costa Branca e Polo Seridó (figura 1). A capital do RN, principal destino turístico do estado, passa a fazer parte do Polo Costa das Dunas, assim como Tibau do Sul, outro importante destino turístico litorâneo.

Figura 1. Polos de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte (2005).



Cartografia: Josué Alencar Bezerra, 2007.  
 Organização: Maria Aparecida Pontes da Fonseca.  
 Fonte: Brasil/MTur (2004).

Com a magnitude territorial das regiões turísticas selecionadas em todo o país, o MTur se viu em dificuldades para definir a prioridade dos investimentos, tendo que posteriormente, delimitar destinos prioritários para alcançar os padrões de qualidades internacional, como almejava o próximo Plano Nacional de Turismo 2007-2010. Desta forma, o PNT 2007-2010 delimitou 65 destinos para investimentos:

que induzirão o desenvolvimento nos respectivos roteiros e regiões turísticas em todas as Unidades Federadas. Esses destinos devem ser trabalhados, até 2010, para servirem de modelos indutores para o desenvolvimento turístico-regional. Suas experiências e práticas exitosas devem ser multiplicadas para outros destinos que integram as regiões turísticas do País (MTur, 2007, p.25).

No caso do Rio Grande do Norte, os municípios selecionados foram Natal e Tibau do Sul, definindo novamente a região litorânea como prioritária para os investimentos na área do turismo.

De 2003 a 2012, “o Ministério do Turismo aplicou, em apoio a atividades, ações e projetos do setor, o valor correspondente a R\$ 13,8 bilhões, incluindo recursos de programação e emendas parlamentares” (MTur, 2013, p 44).

### **Governo Dilma Vana Rousseff (2011-2016)**

No primeiro mandato do Governo de Dilma Rousseff, o Plano Nacional de Turismo foi lançado apenas em 2103. Desta forma nos primeiros anos de seu governo, o Programa de Regionalização do Turismo perde força, mas é resgatado no Plano Nacional de Turismo 2013-2016, visto que para o MTur (2013, p. 56):

Reconhecer o espaço regional e a segmentação do turismo, construído e implementado pelos próprios atores públicos e privados nas diversas regiões do país, constitui uma estratégia facilitadora do desenvolvimento territorial integrado. O Ministério do Turismo dá continuidade ao Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, apoiando ações de fortalecimento institucional, promovendo o planejamento, a qualificação e as práticas de cooperação entre os diferentes atores, públicos e privados, na busca da competitividade dos produtos turísticos nas regiões.

Segundo o MTur (2013), desde a criação do PNT 2003-2007, o governo federal, em todas as esferas, vem discutindo e trabalhando o turismo por meio da estratégia de planejamento descentralizado e compartilhado, proporcionando ao longo dos últimos anos, maior interação entre o Ministério do Turismo e as unidades federativas do país.

Em 2013, por meio da Portaria n. 313, de 3 de dezembro de 2013, o Ministério do Turismo define o Mapa do Turismo Brasileiro, como instrumento de orientação para desenvolvimento das políticas públicas setoriais e locais, nos territórios nele identificados, tendo como foco a gestão, estruturação e promoção do turismo, de forma regionalizada e descentralizada.

De acordo com o artigo 2º da referida portaria, para a definição das regiões turísticas foram utilizados os seguintes critérios de caracterização:

- I – possuir oferta turística dentre os municípios que as compõem;
- II – possuir características similares e/ou complementares e aspectos que identifiquem os municípios que compõem as regiões (identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum); e
- III – ser limítrofes e/ou distribuídos de forma contígua.

Desse modo, em 2013, o Mapa do Turismo Brasileiro, no que se refere ao estado do Rio Grande do Norte, passa a apresentar 4 regiões turísticas: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Agreste/Trairi e Polo Seridó, abrangendo um total de 70 municípios. Essa nova configuração, portanto, exclui o Polo Serrano do mapa turístico nacional.

Em 27 de agosto de 2015, por meio da Portaria n. 144, o Ministério do Turismo estabelece a categorização dos municípios pertencentes às regiões turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro, utilizando a metodologia de análise de cluster (agrupamento), em que se definem cinco diferentes categorias (A, B, C, D e E).

A categorização, segundo o Mtur 2015, tem por objetivo subsidiar a tomada de decisões estratégicas da gestão pública e orientar a elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios, de modo a atender suas especificidades, a partir do desempenho da economia do turismo. Além de auxiliar a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro e as reflexões sobre o papel de cada município no processo de regionalização.

Em 2015, o Ministério do Turismo, por meio da Portaria n. 205, de 9 de dezembro de 2015, estabelece novos critérios para a atualização do Mapa do Turismo Brasileiro:

- I – os municípios devem possuir características similares e/ou complementares e aspectos que os identifiquem enquanto região, ou seja, que tenham uma identidade histórica, cultural, econômica e/ou geográfica em comum;
- II – os municípios devem ser limítrofes e/ou próximos uns aos outros; e
- III – a Região Turística deve apresentar comprovação de ciência do Fórum ou do Conselho Estadual de Turismo acerca de sua composição.

A portaria também define que para integrar uma Região Turística do Mapa do Turismo Brasileiro, cada município deverá atender aos seguintes critérios:

I – possuir órgão responsável pela pasta de turismo (Secretaria, Fundação, Coordenadoria, Departamento, Diretoria, Setor ou Gerência);

II – comprovar a existência de dotação para o turismo na lei orçamentária anual vigente; e

III – apresentar Termo de Compromisso assinado por Prefeito Municipal ou dirigente responsável pela pasta de turismo, conforme modelo disponibilizado, aderindo de forma espontânea e formal ao Programa de Regionalização do Turismo e à Região Turística.

Nesse contexto, no final do ano de 2015, a Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte, conforme as orientações do Ministério do Turismo, passou a redefinir as regiões turísticas do estado (denominadas de polos de turismo).

É importante verificar pelo quadro a seguir, que em 2004, o Mapa do Turismo Brasileiro apresentava 219 regiões turísticas, abrangendo um total de 3.203 municípios. Nesse momento a política em vigência era o Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que trazia em sua gênese um ideal de contemplar as diversidades regionais na tentativa de inserir de forma efetiva o país no cenário turístico mundial. Em 2006 houve uma nova reformulação do Mapa do Turismo Brasileiro, e assim, o número de regiões turísticas reduz para 200, entretanto, passa a abarcar 3.819 municípios, 616 a mais que em 2004.

**Quadro 2. Regiões Turísticas do Brasil.**

<b>Regiões</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>
<b>N</b>	30	34	35	35	33
<b>NE</b>	57	68	78	81	80
<b>CE</b>	23	32	35	36	35
<b>SE</b>	83	39	98	102	90
<b>S</b>	26	27	30	49	53
Total em Regiões	219	200	276	303	291
Total em Municípios	3.203	3.819	3.635	3.345	2.175

Fonte: site do Ministério do Turismo.  
Elaboração do autor.

Já no ano de 2009, ocorreu um crescimento nas regiões turísticas, passando assim de 200 para 276 regiões, porém o número de municípios caiu para 3.635, o que demonstra uma redução de 184 municípios.

No ano de 2013 também ocorreu novamente um aumento nas regiões turísticas, passando assim a somar 303, e mais uma vez o número de municípios envolvidos nas regiões do mapa turístico cai de 3.635 para 3.345, uma diferença de 290 municípios a menos em relação ao ano de 2009.

Em 2016, o número de regiões turísticas reduz novamente, como também diminui significativamente o número de municípios abarcados por essas regiões.

Tendo com objeto de estudo o Polo de Turismo do Seridó, a seguir apresentaremos uma análise de sua criação e posteriormente discorreremos sobre o processo de sua reconfiguração, que seguindo a tendência nacional, culminou com a exclusão de 9 municípios.



### 3 POLO DE TURISMO DO SERIDÓ

#### 3.1 A Formação do Polo de Turismo do Seridó

A partir do Plano Nacional de Turismo de 1992, as políticas públicas de turismo que o sucederam trouxeram o conceito de polo de turismo como ferramenta de gestão, planejamento e desenvolvimento da atividade turística no Brasil. No entanto, os critérios de definição dos municípios que deveriam compor um polo de turismo nunca foram completamente explícitos ou de fácil aplicabilidade, apresentando alto grau de subjetividade.

Em 1994, a elaboração do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) valorizou os conceitos de descentralização, sustentabilidade, parceria, mobilização e capacitação no intuito de impulsionar o turismo a partir do território municipal.

Nesse período, em 1997, o governo do Estado do Rio Grande do Norte adere ao PNMT e institui o Comitê Estadual do Programa, no qual sete municípios da região do Seridó Potiguar passam a fazer parte: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Florânia, Jardim do Seridó e Santana do Seridó (PDSS, 2000, p. 160-161).

O PNMT possibilitou para a região do Seridó a “identificação das potencialidades turísticas, bem como o incentivo a *workshops*, oficinas e palestras, o engajamento do setor público e de empresários” na área do turismo (PDITS, 2011, p. 122).

Em 2000, o governo estadual lançou o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte (PDSS), com o objetivo de estabelecer diretrizes econômicas e sociais do estado para os anos subsequentes. Para a região do Seridó, o PDSS apontou os municípios participantes do PNMT (com exceção de Jardim do Seridó e Santana do Seridó), como municípios potenciais para desenvolver o turismo na região, e elencou seus principais recursos turísticos: “sítios arqueológicos e paleontológicos, afloramentos rochosos de granito, culinária e artesanato típicos do sertão e lagos” (PDSS, 2000, p. 162).

Em 2004, com o Programa de Regionalização – Roteiros do Brasil, o governo do Estado do Rio Grande do Norte selecionou 5 polos turísticos, os quais contemplavam 87 municípios, distribuídos pela diversidade de seus atrativos naturais, culturais e aspectos econômicos: Polo Costa das Dunas, Polo Agreste-Trairi, Polo Costa Branca, Polo Serrano e Polo Seridó.

A partir dessa iniciativa, o Polo de Turismo do Seridó, instituído pelo Decreto Estadual n. 18.429, de 15 de agosto de 2005, passa a ser constituído por 17 municípios, a saber: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Equador, Florânia, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, São João do Sabugi, Santana do Seridó, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas (figura 2).

**Figura 2. Municípios pertencentes ao Polo de Turismo do Seridó criado em 2005.**



Fonte: Start Pesquisa e Consultoria Técnica, 2009.

Cabe destacar que dos 17 municípios inseridos no Polo de Turismo do Seridó, 10 municípios não fizeram parte do Programa Nacional de Municipalização do Turismo, sendo eles: Cerro Corá, Equador, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco,

Parelhas, São João do Sabugi, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas. Provavelmente, esses municípios ainda não tinham se despertado até o momento para a discussão sobre o desenvolvimento do turismo, pois não detinham órgão gestor de turismo (com exceção de Cerro Corá e Lagoa Nova), Conselho Municipal de Turismo, plano de desenvolvimento do turismo e inventário turístico.

É importante destacar que nem o Programa de Regionalização do Turismo (PRT) vigente à época em 2005 e nem o Decreto Estadual n. 18.429/05 que cria o Polo de Turismo do Seridó (influenciado pelo PRT), expressam os critérios para a identificação de municípios que deveriam compor um polo de turismo ou uma região turística.

O Decreto Estadual n. 18.429/05 seleciona os municípios integrantes do Polo Seridó que considera “com potencialidades turísticas semelhantes” e propõe seu agrupamento, com o objetivo de promover a estruturação e o planejamento do desenvolvimento do turismo regional.

Antes do referido decreto, o Governo do Estado havia apenas citado no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte a potencialidade turística de 5 municípios (Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos e Florânia). Ou seja, 12 (doze) municípios fizeram parte do Polo de Turismo do Seridó sem nunca ter sido realizado nenhum estudo ou avaliação prévia para analisar suas potencialidades turísticas.

Em 2006, a Secretaria Estadual de Turismo do RN (SETUR), os municípios do Polo Seridó, juntamente com o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte (SEBRAE/RN) desenvolveram o Roteiro Seridó<sup>5</sup>, “premiado no ano de 2010 como o melhor roteiro turístico do Brasil, muito embora não tenha sido precedido do inventário turístico regional” (AZEVEDO, 2014. p. 140-141).

Em virtude de manter o controle da política desenvolvida, o Plano Nacional de Turismo (2007-2010) deliberou que os órgãos competentes estaduais de turismo deveriam estar atentos à Política Nacional, de modo a estruturar o

---

<sup>5</sup> Advindo do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) estimulado pelo Ministério do Turismo, a iniciativa contou com a elaboração de produtos turísticos no formato de roteiro, servindo para lançar a potencialidade turística da região no intuito de torna-lo competitivo.

turismo nos estados, regiões e municípios. A fim de cumprir esse objetivo o governo do estado do RN passou a estabelecer as instâncias de governanças regionais de turismo.

Assim, em 2008, é instituído o Conselho de Turismo do Polo Seridó, com a função de atuar no planejamento, deliberação e viabilização de ações e projetos, visando o desenvolvimento da atividade turística na região, composto no período por 14 representantes do Poder Público (da esfera federal, estadual e municipal) e 14 representantes da Sociedade Civil Organizada, totalizando 28 instituições membros, que desenvolvem ações ligadas, direta ou indiretamente, com o turismo, conforme quadro 3.

**Quadro 3. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2008.**

<b>Poder Público Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB</li> <li>• Banco do Brasil - BB</li> <li>• Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA/ ICMBio</li> </ul>
<b>Poder Público Estadual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA</li> <li>• Secretaria do Estado do Turismo – SETUR</li> <li>• Secretaria de Estado de Trabalho, Habitação e Ação Social - SETHAS</li> </ul>
<b>Poder Público Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefeitura Municipal de Acari</li> <li>• Prefeitura Municipal de Caicó</li> <li>• Prefeitura Municipal de Carnaúba dos Dantas</li> <li>• Prefeitura Municipal de Cerro Corá</li> <li>• Prefeitura Municipal de Currais Novos</li> <li>• Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó</li> <li>• Prefeitura Municipal de Lagoa Nova</li> <li>• Prefeitura Municipal de Parelhas</li> </ul>
<b>Terceiro Setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associação dos Municípios do Seridó Oriental – AMSO</li> <li>• Comitê Regional do Artesanato do Seridó – CRACAS</li> <li>• Agência de Desenvolvimento do Seridó – ADESE</li> <li>• Faculdade do Seridó (FAS)</li> <li>• Faculdade Católica de Santa Teresinha</li> <li>• Cooperativa de Crédito Rural do Seridó – CREDISERIDÓ</li> <li>• Fundação Amigos do Seridó</li> <li>• Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN</li> </ul>
<b>Iniciativa Privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC</li> <li>• Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL</li> <li>• Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do RN – ABRASEL</li> <li>• Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó - CERSEL</li> </ul>

Fonte: adaptado de R. Silva (2014, p. 87).

Conforme R. Silva (2014, p. 87), o projeto Roteiro Seridó, desenvolvido pelo Sebrae e SETUR, influenciou na composição dos membros municipais que passaram a compor o Conselho de Turismo do Polo Seridó, tendo em vista que os municípios selecionados foram os que haviam sido inclusos no referido projeto.

Nota-se também que dos 8 municípios que tinham assento no Conselho, 6 haviam participado do PNMT em 1997 (Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Florânia e Jardim do Seridó), o que revela que esses municípios foram desde o início da implementação de políticas públicas federais de turismo na região do Seridó os mais engajados. E por outro lado, evidencia que o PNMT teve algum impacto no fortalecimento institucional do turismo nesses municípios.

Em 2010, novos membros passam a fazer parte do Conselho do Polo Seridó, tais como o município de Florânia, o Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional – IPHAN, a EMPROTUR e o Sindicato de Guias de Turismo. Como também alguns representantes deixam de fazer parte, como a Associação dos Municípios do Seridó Oriental – AMSO e a Fundação Amigos do Seridó, como expõe o quadro 4.

**Quadro 4. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2010.**

<b>Poder Público Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB</li> <li>• Banco do Brasil - BB</li> <li>• Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA/ ICMBio</li> <li>• Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN</li> </ul>
<b>Poder Público Estadual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA</li> <li>• Secretaria do Estado do Turismo – SETUR</li> <li>• Secretaria de Estado de Trabalho, Habitação e Ação Social – SETHAS</li> </ul>
<b>Poder Público Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefeitura Municipal de Acari</li> <li>• Prefeitura Municipal de Caicó</li> <li>• Prefeitura Municipal de Carnaúba dos Dantas</li> <li>• Prefeitura Municipal de Cerro Corá</li> <li>• Prefeitura Municipal de Currais Novos</li> <li>• Prefeitura Municipal de Florânia</li> <li>• Prefeitura Municipal de Jardim do Seridó</li> <li>• Prefeitura Municipal de Lagoa Nova</li> <li>• Prefeitura Municipal de Parelhas</li> </ul>
<b>Terceiro Setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitê Regional do Artesanato do Seridó – CRACAS</li> <li>• Agência de Desenvolvimento do Seridó – ADESE</li> <li>• Faculdade do Seridó (FAS)</li> <li>• Faculdade Católica de Santa Teresinha</li> <li>• Cooperativa de Crédito Rural do Seridó – CREDISERIDÓ</li> <li>• Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN</li> <li>• Fundação Seridó</li> <li>• Sindicato de Guias de Turismo</li> </ul>
<b>Iniciativa Privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC</li> <li>• Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL</li> <li>• Associação Brasileira de Bares e Restaurantes do RN – ABRASEL</li> <li>• Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó - CERSEL</li> </ul>

Fonte: adaptado de R. Silva (2014, p. 88).

Com a inserção de Florânia, o poder público municipal passou a ter 9 representantes, dentre os 17 municípios pertencentes ao Polo Seridó.

Nesse período, se dá início a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Seridó.

### **3.2 PDITS-Polo Seridó**

A ideia de desenvolver o turismo no interior do estado do Rio Grande do Norte também permeou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS), pelo governo do estado, como exigência dos investimentos do Prodetur.

A elaboração do plano teve por objetivo “definir uma estratégia para o desenvolvimento da atividade turística no Estado” (SETUR/RN), prevendo o processo de interiorização e investindo nos principais municípios de interesse turístico, por meio dos 5 polos turísticos do estado.

Em consequência disso, tornou-se uma meta a elaboração do PDITS para cada polo do estado, tendo sido finalizados, em 2011, o PDITS-Costa das Dunas, o PDITS-Costa Branca e o PDITS-Polo Seridó.

A seguir apresentamos as principais diretrizes e propostas do PDITS-Polo Seridó para compreender o que foi e está posto oficialmente para o desenvolvimento turístico na região.

O PDITS-Polo Seridó, elaborado pela empresa de consultoria Start Pesquisa e Consultoria Técnica Ltda., tem por objetivo geral desenvolver o turismo na região a partir de pequenas escalas de operação e baixos efeitos impactantes dos investimentos locais em infraestrutura turística, focando na estruturação do turismo cultural-arqueológico, de modo a favorecer a conservação do meio ambiente e da rusticidade local, num processo de valorização dos elementos naturais da paisagem e dos traços culturais da população.

A formulação do Plano exigiu um diagnóstico dos aspectos social, econômico e ambiental do Polo Seridó, além de um diagnóstico da oferta e da demanda turística, combinada com uma análise SWOT<sup>6</sup>.

O PDITS também apresenta uma análise da estrutura institucional dos municípios que compõem o Polo Seridó, para averiguar se estariam aptos em atender as demandas que o desenvolvimento sustentável da atividade requer, bem como fazer o reconhecimento dos instrumentos de planejamento existentes nos municípios.

Dos dezessete municípios pertencentes ao polo, o PDITS revela que apenas cinco (Caicó, Cerro Corá, Currais Novos, Parelhas e Serra Negra do Norte) apresentam um quadro administrativo completo na área do turismo, no que diz respeito à dotação orçamentária, funcionário efetivo ou funcionário técnico de nível superior e estrutura de trabalho.

Em relação ao desenvolvimento turístico no Seridó, uma das suas grandes dificuldades apontada pelo PDITS é a falta de mão de obra qualificada na prestação de serviços. Nota-se que em sua maioria, as empresas do setor, são de pequeno porte e de caráter familiar, onde os próprios membros da família trabalham nos estabelecimentos, e com isso não recebem qualquer tipo de treinamento específico para melhorar o atendimento ao público.

A análise da oferta turística do Polo Seridó, identificou 05 produtos turísticos, considerados como potenciais, em graus variados de desenvolvimento e consolidação. Estes produtos estão subdivididos em: Circuito das Águas, Festa de Sant'Ana, Carnaval, Sítios Arqueológicos e Roteiro Pedagógico (quadro 5).

**Quadro 5. Produto Turístico do Seridó.**

<b>Produto</b>	<b>Atrativos Agregados</b>	<b>Município</b>
Circuito das Águas	Açude Gargalheiras, Açude Itans e Açude Boqueirão	Acari, Caicó e Parelhas
Festa de Sant'Ana	Missas e procissões, shows com bandas, Ilha de Santana, Museu do Seridó, artesanato, gastronomia	Caicó
Carnaval	Festas de rua, Blocos e bandas, gastronomia, carnavais em municípios vizinhos	Caicó
Sítio Arqueológico	Sítios Xiquexique, Mirador, Poço do Artur	Carnaúba dos Dantas, Parelhas
Roteiro Pedagógico	Mina Brejuí, Museu do Seridó, sítios arqueológicos, Museu do Sertanejo, Casa de Pedra, Castelo de Bivar, Monte do Galo, Açude Gargalheiras	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Parelhas

Fonte: PDITS, 2011, p. 174.

<sup>6</sup> Técnica de planejamento que identifica e cruza os pontos forte (strength), pontos fraco (weakness), oportunidades (opportunities) e ameaças (threats) de um determinado elemento. (PDITS, 2011, p. 220)

O Circuito das Águas, constituído pelos municípios de Acari, Caicó e Parelhas, tem como atrativos agregados e de potencial a serem desenvolvidos: o Açude Gargalheiras, o Açude Itans e o Açude do Boqueirão.

Composto apenas pelo município de Caicó, o circuito Festa de Santana traz como atrativo as missas e procissões, shows, Ilha de Santana, Museu do Seridó, artesanato e gastronomia. Seguido também de outra grande festa, o Carnaval, que tem nas festas de rua seu principal atrativo, blocos e bandas, gastronomia e carnavais em municípios vizinhos.

Os municípios de Carnaúba dos Dantas e Parelhas fazem parte do produto Sítios Arqueológicos, onde se encontram os Sítios Xiquexique, Mirador e Poço do Arthur.

O Roteiro Pedagógico é composto pelos municípios de Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos e Parelhas, e seus atrativos são a Mina Brejuí, o Museu do Seridó, os Sítios arqueológicos, o Museu do Sertanejo, a Casa de Pedra, o Castelo de Bivar, o Monte do Galo e por fim, o Açude Gargalheiras.

Levando em conta a descrição dos produtos turísticos do Polo Seridó, nota-se que em sua área de abrangência, compreendem apenas 5, de um total de 17 municípios.

O critério de avaliação adotado para elaboração do produto turístico, segundo o PDITS (2011) foi composto pela classificação de hierarquias. De acordo com o PDITS, esse é um método que permite organizar cada atrativo por meio de uma escala preestabelecida e assim, fornecer dados necessários para a distinção objetiva de suas características e dos graus de importância entre eles.

Para a construção do instrumento metodológico de hierarquização foram utilizados os parâmetros de retorno econômico, definindo o grau de importância dos elementos que caracterizam a infraestrutura urbana do Seridó.

Os municípios do Polo Seridó, portanto, considerados aptos a receber investimentos, ações e projetos de desenvolvimento do turismo, nos estudos do PDITS, são: Caicó, Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Acari e Parelhas. Assim, os outros 13 municípios restantes do Seridó ficam a mercê de ter seu desenvolvimento dependente do espriamento do desenvolvimento do turismo nesses 5 municípios centrais.



O plano de ação desenvolvido pelo PDITS, projetado e previsto para ser desenvolvido em 4 anos, tem em seu objetivo estratégico “posicionar o Polo Seridó como um destino de cultura e aventura, somando-se o potencial arqueológico da região aos atrativos naturais existentes, proporcionando práticas de turismo que tenham na cultura local a sua maior característica” (PDITS, 2011. p, 229).

O PDITS, para isso, apresenta 9 estratégias e diversas ações, variando a sua abrangência territorial, conforme quadro 6.

#### Quadro 6. Dimensionamento dos Investimentos: Ações Gerais.

Estratégia	Ação/Projeto	Abrangência	Valor (R\$)
<b>PRODUTO TURÍSTICO</b>			
Estruturação dos sítios arqueológicos como principal produto turístico do Polo Seridó, fortalecendo a vocação da região para o turismo cultural-arqueológico.	Elaborar Plano de Turismo Arqueológico	Todos os municípios	400.000,00
	Elaborar estudos de concepção, projeto básico e projeto executivo de infraestrutura para sítios arqueológicos no Seridó, além de centro de interpretação turístico, em Cerro Corá, e museu, em Carnaúba do Dantas.	Todos os municípios	1.600.000,00
	Implantar projeto básico e projeto executivo de infraestrutura para sítios arqueológicos no Seridó, além de centro de interpretação turístico, em Cerro Corá, e museu, em Carnaúba dos Dantas.	Todos os municípios	8.300.000,00
Melhoria da capacitação profissional para os diferentes níveis do turismo, a fim de criar novas oportunidades de emprego e incrementar a qualidade na prestação de serviços turísticos.	Elaborar o diagnóstico visando conhecer a oferta e demanda de capacitação profissional, sendo assim possível definir propostas de qualificação profissional para o setor turístico do Polo.	Todos os municípios	225.000,00
	Implantar Programa de Capacitação Profissional para o Polo Seridó	Todos os municípios	1.000.000,00
Qualificação dos produtos e destinos turísticos do Polo Seridó, a partir de um sistema de informações e postos de atendimento ao turista em rede.	Elaborar Projeto de Rede de Postos de Atendimento e do Sistema de Informações Turísticas.	A ser definida	165.000,00
	Implantar Projeto de Rede de Postos de Atendimento e do Sistema de Informações Turísticas.	A ser definida	300.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>11.990.000,00</b>
<b>COMERCIALIZAÇÃO</b>			
Fortalecimento do planejamento estratégico de marketing para o Polo Seridó, a fim de dar maior eficácia e eficiência às ações de comunicação e marketing, conquistando novos nichos de mercado e utilizando-se de diversos tipos de mídia.	Elaborar Plano de Marketing	Todos os municípios	590.000,00
	Elaborar Plano Operativo Anual de Marketing	Todos os municípios	190.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>780.000,00</b>
<b>FORTALECIMENTO INSTITUCIONAL</b>			
Fortalecimento da gestão do turismo do Polo Seridó por meio da estruturação dos órgãos de turismo e da capacitação de técnicos efetivos municipais.	Elaborar Planos de Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Jardim do Seridó, Lagoa Nova e Parelhas.	250.000,00
	Implantar Fortalecimento da Gestão Municipal do Turismo	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Jardim do Seridó, Lagoa Nova e	400.000,00

		Parelhas	
	Implantar programa de capacitação nas áreas ambiental, urbanista e turística dos técnicos efetivos	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Jardim do Seridó, Lagoa Nova e Parelhas	150.000,00
Criação e aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana e turística no Polo, com vistas a implantar um turismo planejado de base sustentável.	Elaborar/revisar Planos Diretores, Códigos de Obra e Códigos do Meio Ambiente	Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Equador, Florânia, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó, São João do Sabugi, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas	1.150.000,00
Elaboração, estruturação e implantação do sistema de informações turísticas, para subsidiar a tomada de decisões para o planejamento e gestão do turismo.	Elaborar Projeto do Sistema de Informações Turísticas	A ser definida	100.000,00
	Implantar Sistema de Informações Turísticas	A ser definida	138.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>2188.000,00</b>
<b>INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS BÁSICOS</b>			
Melhoria da infraestrutura e dos serviços básicos dos municípios do Polo Seridó, como forma de desenvolver estruturar produtos e destinos turísticos, bem como melhorar a qualidade de vida das comunidades locais.	Elaborar Plano Diretor de Resíduos Sólidos do Polo Seridó.	Todos os municípios	300.000,00
	Implantar Sistema de Esgotamento Sanitário	Cerro Corá	4.500.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>4.800.000,00</b>
<b>GESTÃO AMBIENTAL</b>			
Melhoria da qualidade ambiental do Polo Seridó, visando à preservação e ao aproveitamento sustentável dos recursos naturais para a atividade turística.	Elaborar estudos para identificação do potencial de implantação de Unidades de Conservação nas áreas de influência dos sítios arqueológicos do Seridó	Todos os municípios	100.00,00
	Implantar as recomendações da Avaliação Ambiental Estratégica.	Todos os municípios	525.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>625.000,00</b>
<b>GERENCIAMENTO E SUPERVISÃO</b>			
-	Gerenciamento, Supervisão e Monitoramento do Programa	-	1.000.000,00
-	Supervisão de obras do Programa	-	500.000,00
-	Avaliação de impacto do Programa	-	202.178,50
-	Auditoria externa	-	150.000,00
<b>Subtotal</b>			<b>1.852.178,50</b>
<b>TOTAL</b>			<b>22.235.178,50</b>

Fonte: Adaptado do PDITS (2011, p. 239-240).

Por fim, pode-se observar que o dimensionamento dos investimentos no Polo de Turismo do Seridó propostos no documento chegam a R\$ 22.235.178,50.

De acordo ainda com o resumo de investimentos do PDITS, as ações a serem financiadas pelo Prodetur Nacional totalizariam um valor de R\$

21.585.178,50. Essa diferença de valores encontrada de R\$ 650.000,00 é referente às ações do componente de fortalecimento institucional, na qual o Prodetur não destinaria nenhuma parte de seu investimento.

É oportuno destacar que, a gestão municipal de turismo não é tida como uma prioridade para execução e aplicabilidade das políticas de turismo no setor, fazendo com que, os objetivos previstos nos planos nacionais e regionais fiquem cada vez mais distantes de sua realidade.

Contudo, sabemos que o desenvolvimento de uma política pública enfrenta diversos entraves seja durante sua elaboração, seu desenvolvimento ou sua execução e muitas nem chegam à fase de avaliação como exposto pelos autores Frey (2000), Souza (2006) e Arretche (1998).

O PDITS foi elaborado como requisito do Prodetur para estudo da região turística do Seridó e investimentos para seu desenvolvimento regional, mas, no entanto, o plano praticamente não saiu do papel, com sua fase de execução completamente parada.

É notável que, mesmo que seja realizado estudos, oficinas e reuniões, a formulação de um programa ou plano é muito complexa, levando em consideração os diversos fatores para sua elaboração, como por exemplo, o tempo gasto para sua elaboração e o envolvimento de todos os atores (público, privado e sociedade civil). Com isso, muitas vezes o plano já nasce defasado e num momento em que o cenário político e econômico e os interesses dos atores já são diferentes de quando o plano foi elaborado.

No PDITS também é possível notar fragilidades em seu conteúdo, seja nas estratégias, ou nos valores estabelecidos para execução das ações dos planos de ação. Podemos citar como exemplo, o que diz respeito à elaboração do Sistema de Informações Turísticas; sua abrangência não ficou definida, porém, para sua elaboração e implementação ficou determinado no plano o valor de R\$ 238.000,00, a incoerência está em definir valor sem definir a abrangência.

Ainda de acordo com o PDITS, faz-se necessário para todos os municípios turísticos do Seridó a elaboração do Plano Diretor de Resíduos Sólidos, pois nenhum município possui aterro sanitário conforme exige a legislação

12.305/10. Mas prevê apenas para o município de Cerro Corá implantação de esgotamento sanitário com investimento de R\$ 4.500.000,00.

De acordo com dados da página online do RN sustentável, em 09 de abril de 2015, o governo do Rio Grande do Norte, por meio da Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças (SEPLAN) lançou o aviso de licitação para a construção do esgotamento sanitário do município de Cerro Corá, a ser financiado pelo Projeto Integrado do Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte o valor de US\$ 360 milhões de dólares ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial). Esta ação vem a ser a primeira que se tem notícia a sair do papel do PDITS.

### **3.3 A Reconfiguração do Polo Seridó**

No final de 2015, o Polo de Turismo do Seridó passou por uma nova reconfiguração, para compor o novo Mapa do Turismo Brasileiro.

A nova configuração do Polo de Turismo do Seridó, estabelecida pela Secretaria Estadual de Turismo, seguindo as orientações do Ministério do Turismo, estabeleceu como critério para inserção e ou continuação no Polo, os municípios que estivessem presentes, com ao menos um representante do poder público municipal, na Oficina de Mapeamento Turístico do Polo Seridó, realizada no dia 27 de novembro de 2015, no Auditório do Bloco A da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, *campus* Currais Novos.

Nessa reunião foram apresentadas pela SETUR/RN as categorias dos municípios do Polo Seridó estabelecidas pelo Ministério do Turismo, tendo em vista os critérios de categorização dados pela Portaria n. 144, de 27 de agosto de 2015 (quadro 7).

Convêm ressaltar que a categorização deveria auxiliar na atualização do mapa turístico brasileiro, pois segundo o MTur (2016) esse é um instrumento de classificação e de orientação na elaboração e implementação de políticas específicas para cada categoria de municípios.

**Quadro 7. Categorização dos Municípios do Polo Seridó.**

Municípios	Categoria
Acari	D
Caicó	C
Carnaúba dos Dantas	E
Cerro Corá	D
Currais Novos	C
Equador	E
Florânia	D
Jardim do Seridó	D
Jucurutu	D
Lagoa Nova	D
Ouro Branco	E
Parelhas	D
Santana do Seridó	E
São João do Sabugi	D
Serra Negra do Norte	D
Tenente Laurentino Cruz	E
Timbaúba dos Batistas	E

Fonte: SETUR/RN(2015).

Para a categorização foram considerados pelo MTur, quatro variáveis:

- Número de ocupações formais no setor de hospedagem (fonte: Relação Anual de Informações Sociais – RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego).
- Número de estabelecimentos formais no setor de hospedagem (fonte: RAIS/ Ministério do Trabalho e Emprego).
- Estimativa do fluxo turístico doméstico (Estudo da Demanda Doméstica (fonte: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas – FIPE/MTur).-
- Estimativa do fluxo turístico internacional (Estudo da Demanda Internacional – fonte: FIPE/MTur).

Como visto no quadro 7, o turismo na região do Seridó ainda é muito incipiente, apesar de fazer parte de estudos, planos e projetos na área do turismo há décadas, o processo de interiorização do turismo no Brasil tem um ritmo lento, o que acaba por “desanimar” muitos atores públicos e privados envolvidos com o setor.

De certa forma, é possível então compreender a ausência de 9 municípios na Oficina do dia 27 de novembro de 2015, a qual automaticamente excluiu do Mapa Turístico do Estado do Rio Grande do Norte e conseqüentemente do Mapa Turístico Brasileiro os municípios de: Equador, Jardim do Seridó, Jucurutu, Ouro Branco, São

João do Sabugi, Santana do Seridó, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas.

Teoricamente, essa nova estrutura do Polo distancia os financiamentos em infraestrutura turística para estes municípios, uma vez que não compõem mais a chamada “região turística”. O que torna também o PDITS um documento defasado, já que o mesmo prevê ações e projetos nos municípios, atualmente, excluídos do Polo de Turismo do Seridó.

A ausência de 9 municípios na Oficina de Mapeamento Turístico do Polo Seridó também pode indicar que o turismo não é (ou nunca foi) prioridade para os gestores públicos desses municípios, por não conseguirem visualizar ou perceber a importância de fazer parte de uma “região turística” e ser abarcado por planos de desenvolvimento turístico regional.

O próprio PDITS-Polo Seridó foi uma política que não chegou efetivamente em sua fase de implementação. Caso as ações da estratégia de fortalecimento institucional tivessem sido executadas, por exemplo, muito pouco provável que mais da metade dos municípios tivessem se ausentado da Oficina que definiu a nova configuração do Polo de Turismo do Seridó.

Do ponto de vista de R. Silva (2014, p. 94-95):

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 foram materializados, 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.

Nota-se com o exposto que há muita discussão e pouca ação de fato, para que o turismo possa se desenvolver próximo daquilo que foi idealizado nos planos. O desenvolvimento das ações estabelecidas nos projetos e programas específicos para o turismo parece sofrer maior dificuldade de implementação quando chega ao interior do país. Talvez esse fato se deva a gestão pública, principalmente na instância municipal, que em sua maioria, ainda tem uma estrutura despreparada para desempenhar o papel de condutora do desenvolvimento turístico.

Após a confirmação da presença na Oficina de Mapeamento Turístico do Polo Seridó, os municípios deveriam encaminhar para a Secretaria de Estado do

Turismo, documentos como a Lei Orçamentária Anual (em vigência) e o quadro de despesa detalhada (QDD), em destaque a dotação orçamentária para o turismo. Conforme discussão gerida na XXVI reunião do Conselho do Polo Seridó o prazo final para o envio dos documentos era até o dia 10 de março de 2016. Caso os documentos não fossem entregues até a referida data o município seria automaticamente excluído do Polo. Essas exigências estavam de acordo com as orientações do MTur postas na Portaria n. 205, de 9 de dezembro de 2015.

Desta forma, os critérios estabelecidos pela SETUR/RN, sob orientação do MTur, para atualização do Mapa Turístico do RN se resumiram a:

1. Presença numa oficina organizada pela SETUR/RN;
2. Entrega de documentos oficiais por parte dos municípios.

O que nos intriga, portanto, não é a discussão e os embates para determinar as novas regiões turísticas do país, bem como a configuração turística do Seridó, mas sim, a fragilidade dos critérios adotados, meramente burocráticos, sem uma referência teórica-metodológica para o reconhecimento e seleção dos municípios de uma “região turística”.

Cabe destacar que o município de Santana do Matos<sup>7</sup>, que nunca fez parte do Polo Seridó, por se fazer presente na oficina do dia 27 de novembro de 2015, foi inserido automaticamente no Polo.

Desse modo, com a nova reconfiguração, o Polo de Turismo do Seridó passou a ser composto por 9 municípios, como pode ser observado na figura 3.

---

<sup>7</sup> O município pertencia, de acordo com o Mapa Turístico Brasileiro (2013), ao Polo Costa Branca (Mtur, 2013).

**Figura 3. Reconfiguração do Polo Seridó em 2016.**



Organização do autor.

Com a alteração na configuração do Polo, também foram realizadas alterações no regimento interno do Conselho de Turismo do Polo Seridó aprovada na 28ª Reunião Ordinária, realizada no dia 31 de agosto de 2016, em Caicó. Desta forma, foram excluídos e inseridos novos membros no Conselho, conforme quadro 8.

**Quadro 8. Conselho de Turismo do Polo Seridó em 2016.**

<b>Poder Público Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco do Nordeste do Brasil S/A - BNB</li> <li>• Banco do Brasil – BB</li> <li>• Caixa Econômica Federal (CEF)</li> <li>• Instituto do Patrimônio Histórico Artístico Nacional - IPHAN</li> </ul>
<b>Poder Público Estadual</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente - IDEMA</li> <li>• Secretaria do Estado do Turismo – SETUR</li> <li>• Empresa Potiguar de Promoção Turística do RN (EMPROTUR)</li> <li>• Secretaria de Estado de Trabalho, Habitação e Ação Social – SETHAS</li> </ul>
<b>Poder Público Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefeitura Municipal de Acari</li> <li>• Prefeitura Municipal de Caicó</li> <li>• Prefeitura Municipal de Carnaúba dos Dantas</li> <li>• Prefeitura Municipal de Cerro Corá</li> <li>• Prefeitura Municipal de Currais Novos</li> <li>• Prefeitura Municipal de Florânia</li> <li>• Prefeitura Municipal de Lagoa Nova</li> <li>• Prefeitura Municipal de Parelhas</li> <li>• Prefeitura Municipal de Santana do Matos</li> </ul>
<b>Terceiro Setor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comitê Regional do Artesanato do Seridó – CRACAS</li> <li>• Agência de Desenvolvimento do Seridó – ADESE</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faculdade do Seridó (FAS)</li> <li>• Associação Brasileira de Viagens do Rio Grande do Norte (ABAV-RN)</li> <li>• Faculdade Católica de Santa Teresinha (FCST)</li> <li>• Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN)</li> <li>• Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN</li> <li>• Associação das Mulheres Produtoras Rurais Comunidade Quandú</li> <li>• Fundação Seridó</li> <li>• Sindicato de Guias de Turismo (SINGTUR-RN)</li> <li>• Associação dos Municípios da Microrregião do Seridó Oriental (AMSO)</li> </ul>
<b>Iniciativa Privada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do RN – SEBRAE/RN</li> <li>• Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do RN – SENAC/RN</li> <li>• Câmara dos Dirigentes Lojistas – CDL</li> <li>• Cooperativa de Energia e Desenvolvimento Rural do Seridó - CERSEL</li> </ul>

Fonte: Atas do Conselho (2016).

Como o principal critério foi meramente burocrático para a definição dos municípios pertencente ao Polo Seridó, se faz importante analisar a gestão pública desses na área do turismo.

Conforme pesquisa com as prefeituras municipais, foi possível elaborar o quadro 9, que apresenta dados sucintos sobre a existência de órgão oficial de turismo, inventário turístico, conselho municipal de turismo e quadro de funcionários na pasta do turismo. Infelizmente, 7 municípios dos 18 pesquisados não repassaram as informações solicitadas.

Evidencia-se que dos 9 municípios do atual Polo Seridó, 6 deles: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos e Lagoa Nova apresentavam desde o início da configuração turística da região, um órgão específico ou misto responsável pela gestão do turismo.

**Quadro 9. Gestão Municipal de Turismo de 2005 a 2016.**

Município	O.O.T 2005	O.O.T 2016	Inventário 2005	Inventário 2016	C.M.T 2005	C.M.T 2016	Funcionário efetivo 2016
Acari	Sim	Sim	Não	Sim – com acesso	Não	Não	Não
Caicó	Sim	Sim	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Não
Carnaúba dos Dantas	Sim	Sim	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Sim
Cerro Corá	Sim	Sim	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Não
Currais Novos	Sim	Sim	Não	Sim – com acesso	Sim	Sim	Sim
Equador	Não	Não	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Não
Florânia	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X
Jardim do	X	X	X	Sim – sem	X	X	X

Seridó				acesso			
Jucurutu	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X
Lagoa Nova	Sim	Sim	Não	Sim – em elaboração	Não	Não	Sim
Ouro Branco	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X
Parelhas	Não	Sim	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Sim
São João do Sabugi	Não	Não	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Não
Santana do Matos	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Santana do Seridó	Não	Sim	Não	Sim – sem acesso	Não	Não	Não
Serra Negra do Norte	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X
Tenente Laurentino	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X
Timbaúba dos Batistas	X	X	X	Sim – sem acesso	X	X	X

Fonte: Prefeituras Municipais, 2016.

Legenda: O.O.T: Órgão Oficial de Turismo C.M.T: Conselho Municipal de Turismo

X: Não obteve resposta.

Entretanto, apenas os municípios de Carnaúba dos Dantas, Currais Novos, Lagoa Nova e Parelhas afirmam ter atualmente funcionário efetivo no órgão oficial de turismo, seja em secretária ou pasta mista.

É importante destacar a necessidade de existir funcionários efetivos nas prefeituras, atuante no órgão oficial de turismo e que este, preferencialmente, seja um profissional formado na área, pois se pode afirmar que um dos principais empecilhos para a implementação de política pública de turismo se dá devido a falta de conhecimento técnico por parte da maioria dos gestores e servidores públicos municipais, ou pela falta de interesse.

Em 2008, o professor Francisco Fransualdo de Azevedo iniciou a realização do trabalho de inventariação turística do Polo Seridó, terminando o trabalho com todos os municípios no ano de 2011. Mas somente em 2014, os dados desse processo de inventariação foram compilados em seu livro intitulado “Desenvolvimento Regional e Potencial Turístico no Seridó Potiguar”.

De certa forma, pode-se dizer que, apesar dos esforços, os dados contidos no mesmo já necessitam de atualização levando em conta o período de coleta de dados, tabulação e divulgação. Mas é importante ressaltar que, os 17 municípios inventariados não possuem acesso ao documento completo, este está em posse do referido professor. Apenas Acari, Currais Novos, Caicó, Parelhas e

Santana do Matos possuem inventário acessível nos órgãos oficiais de turismo municipal.

Já, em relação aos planos municipais de turismo, R. Silva (2014, p. 120) ressalta que:

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, elaboraram um plano de turismo de 2014 – 2020 em conjunto com vários discentes e o poder público.

Assim, pode-se afirmar que apenas o município de Currais Novos dispõe de tal documento, imprescindível para uma ação planejada na área do turismo em curto, médio e longo prazo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado utiliza das políticas públicas como um meio para organizar a sociedade e seus recursos, planejando ações, programas, planos e delimitando objetivos, metas e prazos. Sua construção demanda tempo e inúmeros conflitos são gerados pela interferência (direta ou indireta) de diversos atores (grupos políticos, sociais, econômicos, mídia).

No Brasil, as primeiras iniciativas de ordenar o setor turístico se deram de forma pontual e isolada, atribuindo por meio de lei, primeiramente, em 1937 a proteção aos monumentos de interesse histórico e artístico nacionais, seguido posteriormente, na década de 1940, pela regulação das atividades de agências de viagem e turismo.

O turismo somente ganhou espaço de fato, começando a ser concebido e estruturado como atividade de desenvolvimento social e econômico, com a mudança da EMBRATUR para autarquia e com a elaboração do Plano Nacional de Turismo (Plantur) em 1992, que já trazia em seu conteúdo a ideia de polos turísticos.

Ao longo do tempo o turismo vem sendo estudado, pesquisado e planejado por diversas abordagens. Na década de 90, O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) teve como principal referência territorial os municípios como base para o planejamento turístico, e adotou como princípios a descentralização da gestão e a participação social.

Já o Plano Nacional de Turismo – Diretrizes, Metas e Programas (2003-2007) traçou um novo cenário para o turismo no Brasil, junto com o Programa de Regionalização do Turismo (PRT). O PRT induziu a seleção de uma infinidade de regiões turísticas, como forma de criar novos produtos turísticos brasileiros e de planejar o desenvolvimento tendo como base territorial a região, também denominada de polo turístico.

No entanto, os critérios de seleção dos municípios pertencentes aos polos turísticos nunca foram claros e específicos suficientes, com um referencial teórico-metodológico, para sua efetiva aplicabilidade. Isso acaba por dar espaço a formação

de regiões turísticas por critérios completamente alheios a oferta e demanda real e potencial dos municípios.

No caso do Polo de Turismo do Seridó inicialmente formado por 17 municípios, em 2005, em sua atual reconfiguração passa a ser composto por 9 municípios por critérios meramente burocráticos aplicados pela SETUR/RN, sob orientação do MTur.

Isso também acaba por tornar, de certa forma, obsoleto o PDITS-Polo Seridó, finalizado em 2011, o qual prevê ações para os 17 municípios. Iniciativa esta proposta pelo Prodetur para promover o financiamento de projetos para as regiões que tivesse elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável, com suas propostas de ações estabelecidas e descritas nos projetos dentro do plano.

A interiorização do turismo no RN, especialmente no Polo Seridó ainda ocorre de forma bastante incipiente, e o seu desenvolvimento necessita de mais atenção, considerando que o PDITS, elaborado como requisito para receber os subsídios do Prodetur para o fomento da atividade na região, nunca foi de fato executado.

Mesmo tomando por base as diretrizes existentes nos planos nacionais, o turismo apresenta uma série de controvérsias em sua execução. Seu desenvolvimento é cercado de conflitos e dificuldades em sua implementação.

Uma das principais dificuldades pode ser exposta como sendo de caráter da gestão pública, que em sua maioria, não tem a estrutura administrativa necessária para executar as ações propostas pelo governo para o turismo.

É importante ainda frisar que, o PRT ainda não conseguiu de fato gerar modificações no cenário turístico do Polo Seridó. Ainda é necessário provocar maior envolvimento da população e gerir o interesse das entidades públicas e do setor privado, no intuito de avançar no que diz respeito ao comprometimento com o desenvolvimento da atividade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A. M.; MEDEIROS, J. L.; MARACAJÁ, K. F. B.; Planejamento turístico: um estudo sobre o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável do Pólo Seridó. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p.17-29, abr. 2012.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

AZEVEDO, Francisco Fransualdo. **Desenvolvimento regional e potencial turístico no Seridó Potiguar**. Natal, RN: EDUFRN, 2014.

BECKER, Bertha. **Levantamento e avaliação da política federal de turismo e seu impacto na região costeira**. Brasília: MMA, 1997.

BNB. **Prodetur**. Disponível em: <<http://www.bnb.gov.br/prodetur>>. Acesso em: 21 de novembro de 2015.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Categorização dos Municípios das Regiões Turísticas do Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/sem-categoria/5854-categoriza%C3%A7%C3%A3o-dos-munic%C3%ADpios-das-regi%C3%B5es-tur%C3%ADsticas-do-mapa-do-turismo-brasileiro.html>>. Acesso em: 06 de abril de 2016.

BRUSADIN, Metre Leandro Benedini. **Avaliação do programa nacional de municipalização do turismo: diferentes visões**. Disponível em: <<http://www2.anhembis.br/publique/media/leandro>>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

CRUZ, Mércia Socorro Ribeiro. Gastronomia como atrativo turístico-cultural: uma análise da potencialidade do Sul da Bahia. **2º CULTUR – Seminário de Pesquisa em Cultura e Turismo da UESC & IV SEMINTTUR**. 12 a 14 de novembro, 2008.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Geografias do turismo: lugares a pseudo-lugares**. São Paulo: Roca, 2007.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2001.

FERNANDES, Antonio Jânio. As transformações socioespaciais do litoral do Rio Grande do Norte – Brasil: o turismo e a ausência de sustentabilidade. In: **Turismo em Foco**. Belém: NAEA, 2013.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. Tendências atuais do turismo potiguar: a internacionalização e a interiorização. In: NUNES, E.; CARVALHO, E.; FURTADO,

E.; FONSECA M. (orgs). **Dinâmica e gestão do território potiguar**. Natal: EDUFRN, 2007. p.213-233.

FONSECA, Maria Pontes; SANTOS JÚNIOR, Ary. Reestruturação produtiva, turismo e investimentos internacionais no litoral potiguar. **Anais XVI ENAPUR: Espaço Planejamento e Insurgências**. Belo Horizonte, 2015.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas** (IPEA), Brasília, n. 21, jun. 2000, p. 211-259.

GUIA RN CIDADES. Mapa polos de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.rncidades.com/polos-turisticos-do-rn/>>. Acesso em: 10 de novembro de 2016.

HALL, Colin Michael. **Planejamento turístico: políticas, processos e relacionamentos**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2004.

LEITE JÚNIOR, Plínio Pimentel. **O valor social do turismo**. São Paulo: Roca, 2007.

MARCONI, Marina de Andrade. **Antropologia: uma introdução**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MTUR. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa turístico brasileiro**. Brasília: Ministério do Turismo, 2015.

MTUR. **Estudo de competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

MTUR. **Mapa da regionalização do turismo brasileiro 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o\\_ministerio/publicacoes/downloads\\_publicacoes/mapa\\_da\\_regionalizacao\\_novo\\_2013.pdf](http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf)>. Acesso em: 06 de abril de 2016.

MTUR. **Mapa do Turismo Brasileiro**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/publicacoes/item/83-mapa-do-turismo-brasileiro-2013.html>>. Acesso em: 06 de abril de 2016.

MTUR. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Brasília: Ministério do Turismo, 2003.

MTUR. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007.

MTUR. **Plano Nacional de Turismo 2013-2016**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013.

MTUR. **Programa de Regionalização do Turismo** – Diretrizes. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/images/programas\\_acoes\\_home/PROGRAMA\\_DE\\_REGIONALIZACAO\\_DO\\_TURISMO\\_-\\_DIRETRIZES.pdf](http://www.turismo.gov.br/images/programas_acoes_home/PROGRAMA_DE_REGIONALIZACAO_DO_TURISMO_-_DIRETRIZES.pdf)>. Acesso em: 10 de abril de 2016.

MTUR. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do Mapa de Turismo Brasileiro** - 2016. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/sem-categoria/5854-categoriza%C3%A7%C3%A3o-dos-munic%C3%ADpios-das-regi%C3%B5es-tur%C3%ADsticas-do-mapa-do-turismo-brasileiro.html>>. Acesso em: 1 de novembro de 2016.

PDSS - **Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó**. Natal: IICA, 2001.

PDITS. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Seridó**. Natal: SETUR-RN, 2011.

RODRIGUES, Marta M A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SETUR. Rio Grande do Norte. **Prodetur**. Fonte: <<http://rnbrasil.tur.br/setur/institucional/prodetur/>>. Acesso em: 21 de abril de 2016.

SILVA, Jurema Márcia Dantas da. **Políticas e programas de turismo no Rio Grande do Norte: reflexões e propostas**. Universidade Estadual do Ceará. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos). Fortaleza: UECE, 2014.

SILVA, Kelson de Oliveira. **Políticas públicas e a promoção do turismo no Rio Grande do Norte**. Mercator – v. 9, n. 18, 2010: jan./abr. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/303/273>>. Acesso em: 23 de novembro de 2015.

SILVA, Rodrigo Cardoso. **Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulações, entraves e efetividade**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado em Turismo). CCSA. Natal, 2014.

SINMED. **Mapa do RN**. Disponível em: <<http://www.sinmedrn.org.br/mapas/mapa-do-rn/>>. Acesso em: 18 de maio de 2016.

TELES, Reinaldo Miranda de Sá. **Fundamentos geográficos do turismo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.