

Análise dos investimentos públicos para o fomento do turismo no Rio Grande do Norte (2004-2014)

DOI: 10.2436/20.8070.01.170

Renata Mayara Moreira de Lima

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil.

Docente do Curso de Graduação em Turismo da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), Brasil.

E-mail: renatammlima@gmail.com

João Bosco Araújo da Costa

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP), Brasil.

Docente dos Cursos de Graduação e Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil.

E-mail: joaobac58@gmail.com

Resumo

O artigo tem como objetivo principal analisar se os investimentos públicos direcionados ao fomento do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte condizem com os objetivos do Programa de Regionalização do Turismo. Para isso, focaliza em uma discussão da suficiência, do volume e da tipologia dos investimentos em um recorte temporal de dez anos (2004-2014). Este estudo utiliza abordagem qualiquantitativa, com duas técnicas principais. A primeira é o mapeamento dos recursos disponibilizados pelos governos federal e estadual para o desenvolvimento do turismo nos municípios das regiões turísticas do Rio Grande do Norte. A segunda é a realização de entrevistas semiestruturadas com atores-chave das regiões turísticas estudadas. Os resultados encontrados evidenciam que os recursos disponibilizados para o cumprimento dos objetivos do Programa de Regionalização do Turismo são oriundos de convênios celebrados diretamente entre municípios e Ministério do Turismo, o que é influenciado pela capacidade política do município de captar esses recursos que são garantidos em sua maioria através de emendas parlamentares. Dessa forma, os investimentos públicos realizados tem caráter municipal e não regional, caracterizando-se ainda por serem insuficientes e aplicados em áreas inadequadas, o que não contribui para o processo de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: Políticas públicas de turismo. Investimentos públicos. Regionalização. Rio Grande do Norte.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, o papel do Estado no turismo se tornará mais sistemático ao longo do século XX, com iniciativas mais significativas a partir da década de 1990, quando no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), instituiu-se uma Política Nacional de Turismo (1996-1999) como resultado da necessidade de diversificação das atividades produtivas nacionais e da relevância que o turismo assumiu no mundo enquanto atividade econômica (CRUZ, 2002). Essa política, diferente das anteriores, foi implementada, e incluiu em suas ações o Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que tinha sido desenvolvido pela Secretaria Nacional de Turismo e Serviços do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, no governo de Itamar Franco (1992-1994).

O avanço constatado em termos de maior sistematização da ação pública na década de 1990 expandiu-se a partir de 2003, quando se criou o Ministério do Turismo (MTur) no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). A criação desse Ministério representou um avanço e uma maior estabilidade no que diz respeito ao planejamento governamental do setor. É nesse momento que se tem início a tônica da regionalização do turismo no Brasil, quando foi lançado em 2004 o “Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil”.

Esse Programa foi gestado a partir do PNMT, deslocando o foco do município para ser pensada a região enquanto objeto de intervenção. Sua execução deveria se dar de forma descentralizada e regionalizada, a partir de um planejamento coordenado e participativo, para que isso gerasse resultados socioeconômicos positivos nos territórios turísticos já desenvolvidos e nos que passassem a ser organizados.

No âmbito acadêmico, várias pesquisas vêm sendo realizadas sobre o PRT, com a finalidade de mensurar os resultados alcançados pelo Programa (NÓBREGA, 2012; FERNANDES, 2014; SILVA, 2014). Em sua maioria, esses estudos apresentam elementos desanimadores e alertam para o fato de que alguns dos problemas constatados são decorrentes de debilidades estruturais anteriores à implementação do Programa, como a supremacia das vontades individuais em detrimento das coletivas; empecilhos de gestão e de infraestrutura que impossibilitam a execução dos roteiros e das atividades econômicas que auxiliariam no desenvolvimento das localidades; insuficiente capital social para o efetivo funcionamento dos conselhos de turismo; entre outros aspectos.

Considerando esses resultados e em virtude da importância desse Programa público federal, realizamos uma avaliação da implementação do Programa de Regionalização do Turismo nas regiões turísticas do Rio Grande do Norte, no período 2004 a 2014.¹ Os resultados aqui apresentados são partes dessa pesquisa maior e foca na aplicação dos investimentos públicos direcionados ao fomento do turismo nas cinco regiões turísticas do estado.

A metodologia empregada teve abordagem qualiquantitativa, na qual utilizamos o mapeamento dos recursos disponibilizados pelos governos federal e

¹ Lima (2017).

estadual para o desenvolvimento do turismo e realizamos entrevistas semiestruturadas com atores-chave das regiões turísticas estudadas.

O objetivo principal é analisar se os investimentos públicos realizados condizem com os objetivos do Programa de Regionalização do Turismo. Para isso, apresentamos o volume e a tipologia dos investimentos, além de identificar se no período de implementação considerado (2004-2014) houve um aumento na aplicação dos recursos públicos nas regiões e municípios, bem como investigar quais são os municípios que mais investem em cada região e quais são as áreas que vêm recebendo maior atenção. Verificamos ainda qual é a avaliação dos atores participantes no processo sobre a suficiência dos recursos para que as atividades propostas sejam efetivadas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

O discurso do turismo como contributo para o desenvolvimento em quaisquer escalas em que ele possa se manifestar, seja nacional, regional ou local, incentivou a criação de políticas públicas de turismo ao longo das últimas décadas. Para Beni (2012) a política de turismo é a espinha dorsal para formular, pensar, fazer, executar, reprogramar e fomentar o desenvolvimento turístico de um país ou de uma região e seus produtos finais. Deve ser entendida como o conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes básicas que indicam como atingir os objetivos gerais para o turismo de um determinado lugar. É a política de turismo que determina as prioridades de ação executiva, supletiva e assistencial do Estado e que facilita o planejamento das empresas ligadas ao setor quanto a empreendimentos e atividades que possam receber apoio estatal.

Ainda para Beni (2012), a política de turismo é um curso de ação calculado para alcançar objetivos. Esses objetivos orientam o planejamento e a gestão do turismo a partir da identificação de restrições de mercado e de recursos. Devem conter orientações sobre os aspectos operacionais da atividade, devendo maximizar benefícios e minimizar impactos negativos; sendo parte constitutiva do planejamento das localidades em que se busca desenvolver a atividade. A política de turismo deve ser integrada ao contexto mais amplo da política nacional de desenvolvimento, orientando as ações a serem executadas, que são geralmente traduzidas em planos e programas de desenvolvimento setorial.

Solha (2006) afirma que analisando a literatura acadêmica, nota-se que os autores da área atribuem à política de turismo dois papéis principais. Por um lado, encontra-se uma visão comercial em que acredita-se que ela contribui para obter resultados mais eficazes do ponto de vista econômico, e por outro, a política funcionaria como uma estratégia para o desenvolvimento, através do estabelecimento de limites e da garantia de atendimento às necessidades e expectativas da população local.

Cruz (2002, p. 40) ao abordar sobre as intervenções sociais, econômicas e políticas realizadas pelo Estado através do turismo, define a política pública do setor como “[...] um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou ações deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral de alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”.

De acordo com a definição de Cruz (2002), as políticas públicas de turismo são criadas para propiciar que a atividade turística possa se desenvolver em uma dada localidade. É importante ressaltar que as intervenções realizadas pelo Estado no turismo podem ser em diversas dimensões do setor ou em apenas uma, a depender dos objetivos

pretendidos com a ação implementada. No entanto, não importa o escopo e as escalas da política, essa vai precisar, para ser plenamente implementada, em virtude das características próprias de fragmentação do setor turístico, estar articulada com outras políticas públicas setoriais e contar com o apoio e cooperação de outros setores da administração pública: “[...] a política de turismo somente pode ser bem-sucedida se articulada com outras políticas setoriais e se entendida como uma pequena parte de um imenso jogo de relações” (CRUZ, 2002, p. 62).

Goldner, Ritchie e McIntosh (2002) definem as políticas de turismo como um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, objetivos e estratégias que buscam desenvolver e promover uma estrutura em que seja possível tomar decisões, sejam essas coletivas ou individuais, que influenciam no desenvolvimento e nas atividades turísticas de uma destinação. Os autores consideram que as políticas de turismo devem atuar no nível macro e de longo prazo; envolver uma natureza intelectual no processo de formulação; estimular a criatividade organizada; permitir e facilitar um processo social dinâmico e contínuo; romper as barreiras tradicionais entre segmentos do setor turístico; relacionar-se com políticas do sistema socioeconômico e reconhecer os papéis que a concorrência e a cooperação cumprem na destinação.

Solha (2006, p. 98) afirma que para se garantir maior eficácia no desenvolvimento turístico, a política deveria se caracterizar por: “dinamismo; flexibilidade; participação; integração e harmonia”. As características mencionadas pela autora fazem parte das prerrogativas que se esperam das políticas públicas em um contexto de globalização em que a maior dinamicidade das ações é necessária, por isso a relevância de se estar atento às mudanças e ter flexibilidade durante o processo de implementação. Além disso, faz-se necessário que as políticas possuam mecanismos participativos, prerrogativa das políticas públicas brasileiras após a Constituição de 1988; e que também tenham, nas palavras da autora, integração e harmonia, que no setor turístico apresenta-se como de importância central em virtude das próprias características da atividade turística, que envolve atores e setores diversos.

3 O PROGRAMA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO (PRT) NO BRASIL

O PRT é uma das principais diretrizes da política nacional de turismo do Brasil, sendo considerado um desdobramento do PNMT da década de 1990, modificando o foco do município para incorporar a região enquanto objeto de intervenção. Para esse Programa, a região é um espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território.

A categoria região turística é utilizada com o argumento de ser possuidora de maiores possibilidades para promover uma integração, articulação intersetorial e uma cooperação entre os atores envolvidos com o turismo, com o objetivo de ampliar e melhorar os produtos turísticos. Essa expansão possibilitaria, por outro lado, uma maior dinâmica econômica, com a criação de empregos e uma possível melhoria na renda das pessoas da região.

Regionalizar nesse Programa público significa um modelo de política pública que é: “[...] descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004, p. 11). Para regionalizar considera-se necessário expandir a ação centrada na unidade municipal para um compartilhamento de ações e

responsabilidades entre vários municípios, sem desmerecer a escala local e a colocando em um novo lugar representativo.

Brasil (2007a) afirma ainda que com a regionalização, o Brasil estaria se alinhando com tendências internacionais que almejam aproveitar melhor os recursos financeiros, técnicos e humanos, para que seja possível estruturar novos destinos turísticos mais qualificados e competitivos.

Os principais objetivos do Programa quando lançado em 2004 estavam vinculados a: dar qualidade ao produto turístico; diversificar a oferta turística; estruturar os destinos turísticos; ampliar e qualificar o mercado de trabalho; aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional e aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, 2004, p. 11).

Com a finalidade de disponibilizar conceitos, princípios e orientações no processo de implementação do PRT, o MTur disponibilizou 13 cadernos temáticos, compostos por: um introdutório – Introdução à Regionalização do Turismo; nove diretrizes operacionais também chamadas de módulos: 1) Sensibilização; 2) Mobilização; 3) Institucionalização da Instância de Governança Regional; 4) Elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; 5) Implementação do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Turismo Regional; 6) Sistema de Informações Turísticas do Programa; 7) Roteirização Turística; 8) Promoção e Apoio à Comercialização e 9) Sistema de Monitoramento e Avaliação do Programa; e três com conteúdos fundamentais para a condução do processo, denominados de: 1) Ação Municipal para a Regionalização; 2) Formação de Redes; e 3) Turismo e Sustentabilidade.

Em 2013, o Programa foi relançado perdendo o subtítulo “Roteiros do Brasil”. No mesmo ano, o MTur lança em maio de 2013 a Portaria nº 105, que institui formalmente o Programa. Ainda no mesmo ano, com o lançamento do PNT (2013-2016), a regionalização é colocada como uma das diretrizes do plano e contempla algumas ações mais diretamente relacionadas ao Programa, como a estruturação dos destinos turísticos, com o apoio ao desenvolvimento das regiões turísticas, e a elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento turístico, entre outras ações.

As premissas de atuação do PRT a partir de 2013 passaram a ser: a abordagem territorial, a integração e participação social, a inclusão, a descentralização, a sustentabilidade, a inovação e a competitividade. O Programa passa a ser dividido em oito eixos de atuação: Gestão Descentralizada do Turismo; Planejamento e Posicionamento de Mercado; Qualificação Profissional dos Serviços e da Produção Associada; Empreendedorismo; Captação e a Promoção de Investimento; Infraestrutura Turística; Informação ao Turista; Promoção e Apoio à Comercialização e Monitoramento (BRASIL, 2013a).

Todos esses eixos e ações deveriam estar baseados nesse novo momento em estratégias de implementação, tal como a formação, o fomento, a comunicação e o monitoramento, ressaltado tanto como eixo do Programa quanto como estratégia de implementação. Além disso, surgiu nesse período, a categorização de municípios e regiões como um instrumento de gestão a ser adotado, a partir do estabelecimento de critérios e parâmetros de análise dessas localidades.

4 AS REGIÕES TURÍSTICAS DO RIO GRANDE DO NORTE

O Rio Grande do Norte possui uma área de 52.811,110 km², é composto por 167 municípios, possui uma população de 3.168,027 e uma densidade demográfica de 59,99 hab./km² de acordo com o Censo Demográfico 2010 do IBGE. O PIB do estado está estimado em R\$ R\$ 36,2 bilhões² e um PIB per capita anual de R\$ 11,4 mil. A participação dos grandes setores se dá, de acordo com o IBGE (2010): agropecuária (3,57%), indústria (23,90%) e serviços (inclusive administração, saúde e educação públicas e seguridade social) (72, 53%).³

Dentre as atividades econômicas do Rio Grande do Norte, o estado tem investido, principalmente a partir da década de 1980 no desenvolvimento da atividade turística. Os números mostram a partir dos dados da Secretaria Estadual de Turismo (Setur) (2013), disponibilizados para o Anuário Natal (2014), que os desembarques no Aeroporto Internacional Augusto Severo⁴ passaram de 475.924 em 2001 para 1.333.185 em 2012, tendo-se um aumento de 180% no período. Com relação ao gasto turístico no Rio Grande do Norte, este passou de R\$ 1.340,50 milhões em 2006, para R\$ 2.318,20 milhões em 2012, representando um aumento de 73%. Nesse aspecto, a capital Natal absorve a maior parte dessa receita, tendo participação em 2006 e em 2012, em 76% do gasto turístico total no estado. O que demonstra uma concentração elevada de turistas na capital e municípios próximos, isto é, no Polo Costa das Dunas.

As primeiras políticas públicas desenvolvidas com o objetivo de expandir a atividade turística foram: o megaprojeto turístico Parque das Dunas/Via Costeira (PD/VC) e o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE). Essas duas ações foram estruturais para o desenvolvimento do turismo no estado, sendo as demais ações empreendidas posteriormente bem específicas e pontuais, não tendo efeitos estruturais, como foi o caso desses dois programas. A partir de 2004, o Rio Grande do Norte, aderiu juntamente com os outros estados da federação ao PRT.

A criação de quatro regiões turísticas no estado se deu nesse momento, com a pretensão de diversificar o leque do turismo estadual e desconcentrá-lo do seu principal núcleo receptor, que é a capital Natal, seu entorno metropolitano e o município de Tibau do Sul, fazendo parte da região turística mais antiga do estado, o Polo Costa das Dunas. Somaram-se a esse polo, previamente existente, o Polo Agreste/Trairi, o Polo Costa Branca, o Polo Serrano e o Polo Seridó.

Quanto a isso, é importante ressaltar que o recorte territorial da presente pesquisa levou em consideração os municípios componentes dessas regiões de acordo com o Mapa de Regionalização do Turismo Brasileiro. Levando em consideração que até o planejamento da pesquisa se teve quatro mapas - 2004, 2006, 2009 e 2013 – optou-se por utilizar o recorte dos municípios presentes no mapa de 2013 (BRASIL, 2013b), por se aproximar do recorte final do tempo da pesquisa (2014). A exceção é apenas do Polo Serrano, que por não aparecer no mapa de 2013, em virtude de um erro operacional de não envio dos dados do polo pela Setur/RN para o MTur, escolheu-se utilizar o recorte do mapa anterior para essa região, o de 2009 (BRASIL, 2009).

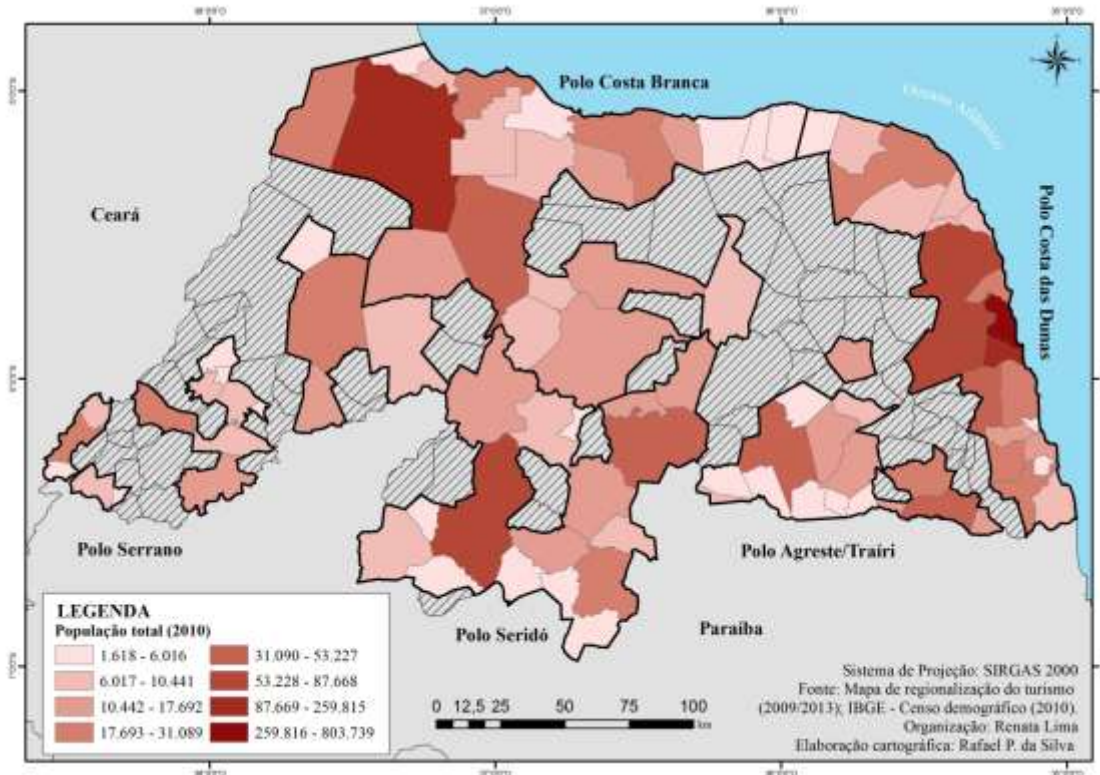
² PIB total é igual à soma do PIB agropecuário, PIB industrial, PIB dos serviços e impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos.

³ PIB a preços correntes, não considera a inflação.

⁴ Em 2014, o aeroporto do Rio Grande do Norte passou a ser o Aeroporto Internacional Governador Aluizio Alves, localizado no município de São Gonçalo do Amarante.

O mapa a seguir apresenta o contingente populacional dos municípios componentes das cinco regiões turísticas do RN:

Figura 1- Mapa do contingente populacional das regiões turísticas do RN



De acordo com o mapa, é possível verificar quais são os municípios mais e menos populosos nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte, segundo dados do IBGE (2010). No caso do Polo Agreste/Trairi, o recorte territorial considerado na pesquisa compreende a área de 3.435,295 km², composta por 16 municípios, o que representa uma população total de 202.939 habitantes e uma densidade demográfica de 59,07 hab./km².

O recorte territorial do Polo Costa Branca tem uma área de 13.035,650 km², com 21 municípios, um contingente populacional total de 530.599 habitantes e uma densidade demográfica de 40,70 hab./km². No caso do Polo Costa das Dunas, o recorte territorial considerado na pesquisa é de 5.676,736 km², com 21 municípios. É o polo que concentra o maior contingente populacional dentre as cinco regiões turísticas, com 1.484.879 habitantes e a densidade demográfica de 261,57 hab./km².

No Polo Seridó, o recorte territorial considerado na pesquisa tem uma área de 7.587,273 km², com 17 municípios, cujo contingente populacional total é composto por 242.282 habitantes e a densidade demográfica é de 31,93 hab./km². Por sua vez, o recorte territorial considerado na pesquisa do Polo Serrano compreende uma área de 4.529,369 km², com 17 municípios. É o que possui o menor contingente populacional total das cinco regiões turísticas, com 164.292 habitantes e densidade demográfica de 36,27 hab./km².

5 METODOLOGIA

Para verificar quais foram os investimentos realizados nas regiões turísticas do Rio Grande do Norte, adotamos uma abordagem quali-quantitativa. No primeiro caso, realizamos um levantamento dos convênios celebrados pelos municípios com o MTur, levando em consideração o recorte temporal da pesquisa 2004-2014. Na pesquisa qualitativa, realizamos entrevistas com 26 atores que participaram do processo de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte, tanto em âmbito municipal quanto estadual, e procedemos a análise de 94 atas pertencentes aos conselhos das regiões turísticas, compreendendo o período da pesquisa. A seguir, descrevemos cada uma das etapas mencionadas:

5.1 Convênios celebrados pelos municípios com o MTur

Os dados quantitativos foram coletados em um primeiro momento no Portal da Transparência, e em seguida, exclusivamente os referentes à infraestrutura, passaram por uma conferência mediante consulta no Sistema de Acompanhamento de Contratos de Repasse (Siacor). Os convênios ou contratos de repasse que tinham os *status* de excluídos, anulados ou extintos não foram contabilizados.

Após a coleta dos dados, dividimos as ações para fins de organização, em: 1) urbanização (construção ou reforma de ruas, vias de acesso ou infraestrutura de apoio a atrativos turísticos, pontes, anel viário, iluminação, urbanização de orlas, entorno de atrativos turísticos, sistema de esgotamento sanitário e sinalização turística); 2) Praças; 3) Pórticos; 4) Construção e/ou reformas (centro de atendimento ao turismo, terminal turístico, quiosques, equipamentos de apoio, terminal rodoviário, reformas de prédios ou construção de prédios, centro cultural, construção de área de lazer); 5) eventos e 6) ações de planejamento (promoção do turismo, ações estruturantes e de gestão coordenada, instrumentos de planejamento e apoio a iniciativas de segmentos turísticos). Quanto a isso, consideramos na análise o valor do convênio e não o valor liberado até o momento da consulta, já que os repasses são feitos gradualmente.

No que diz respeito a outros recursos, identificamos que os investimentos realizados pelo MTur em estados e municípios ocorrem através de transferências voluntárias, que segundo o art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, constitui-se na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. As transferências voluntárias realizadas no âmbito do MTur são principalmente os convênios e contratos de repasse⁵ realizados via Sistema de Convênios (Siconv).

⁵ Segundo o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007: “I – convênio – acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação; II – contrato de repasse – instrumento administrativo, de interesse recíproco, por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, que atua como mandatário da União.”

Segundo o art. 3 da Portaria nº 182 de 28 de julho de 2016, os recursos do MTur devem ser destinados, desde que respeitando as iniciativas estabelecidas no Plano Plurianual: pelo menos 90% do limite da programação orçamentária anual para as Unidades da Federação, regiões turísticas e municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. Além disso, segundo parágrafo único, as propostas oriundas de recursos das emendas parlamentares deveriam, quando possível, também serem destinadas às Unidades da Federação, regiões turísticas e municípios do Mapa do Turismo Brasileiro. De acordo com essa Portaria, as ações passíveis de serem financiadas são as de: apoio a projetos de infraestrutura turística; apoio à gestão descentralizada do turismo; apoio ao planejamento territorial do turismo; promoção e apoio à comercialização do turismo; fomento à iniciativa privada; cadastramento, fiscalização e qualificação dos serviços e do profissional do turismo; estudos, pesquisas e monitoramento; e apoio ao turismo responsável.

5.2 Coleta de atas e escolha dos atores entrevistados

No caso da avaliação do PRT, nas regiões turísticas do Rio Grande do Norte, optamos por inserir os principais atores que estavam sendo mobilizados durante o processo de implementação, que eram aqueles participantes das regiões turísticas e que se faziam presentes nas reuniões das instâncias de governança, que no caso do Rio Grande do Norte são os conselhos de turismo. Esse foi nosso primeiro critério de escolha, que posteriormente expandimos para outros, a depender das necessidades que surgiram. Isso coincide com a colocação de Flick (2009) ao afirmar que o procedimento de amostragem pode mudar ao longo do caminho, pois durante a pesquisa se descobre com mais profundidade quem tem mais conhecimento e quem pode ter um ponto de vista diferente sobre o campo em estudo.

O primeiro critério foi mapear as presenças dos atores nas atas dos conselhos, fossem estes municípios ou membros em geral. As atas foram coletadas mediante contato com a secretaria executiva de cada conselho de turismo das regiões, que são as responsáveis por guardar toda a documentação referente ao seu funcionamento, no que foram disponibilizadas ao total 94 atas correspondentes às cinco regiões turísticas do estado.

Essa etapa da pesquisa foi importante, pois conseguimos identificar no âmbito estadual quais foram os principais atores envolvidos na implementação do PRT, o que é um aspecto central das pesquisas de implementação, conforme menciona Draibe (2001). Percebemos a partir dessa contabilização que há atores presentes em todas as regiões turísticas, aqueles que participam de mais de uma região e aqueles que são específicos de uma região.

Após a contabilização das presenças, procedemos de fato a escolha dos atores entrevistados, totalizando 26, que incluíam representantes estaduais (de todas as regiões turísticas), representantes municipais (no que também observamos a relevância regional do município na atividade turística), as secretarias executivas (que estão à frente de cada uma das instâncias de governança nas regiões), e atores que possuíam mais de 60% de participação nas reuniões dos respectivos conselhos, bem como fossem indicados por outros atores entrevistados (*snowball*). A seguir apresentamos a descrição dos atores participantes do estudo:

Quadro 1 – Atores participantes da pesquisa

Atores entrevistados	
Representantes Estaduais – 4 entrevistas	Secretaria Estadual de Turismo (Setur) (duas entrevistas com pessoas diferentes, uma exploratória ainda em 2015 e uma já com os indicadores avaliativos em 2016); Empresa Potiguar de Promoção Turística (Emprotur) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) unidade Natal.
Polo Agreste/Trairi – 4 entrevistas	Secretaria de Turismo de Santa Cruz, que também é responsável pela secretaria executiva do polo; Sebrae Santa Cruz; representante da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e Secretaria de Turismo de Sítio Novo.
Polo Costa Branca – 4 entrevistas	Secretaria Executiva do Polo Costa Branca representada pela Secretaria de Turismo de Mossoró; Secretaria de Turismo de Areia Branca; Secretaria de Turismo de Guamaré e Empresário Local da Rede Hoteleira.
Polo Costa das Dunas – 5 entrevistas	Secretaria Executiva do Polo Costa das Dunas representada pelo Banco do Nordeste; Secretaria de Turismo de Extremoz; Secretaria de Turismo de Natal; Secretaria de Turismo de Tibau do Sul e Universidade Potiguar.
Polo Seridó – 5 atores	Secretaria Executiva do Polo Seridó representada pela UFRN; Secretaria de Turismo de Acari; Secretaria de Turismo de Caicó; Banco do Nordeste Caicó e Fundação Seridó.
Polo Serrano – 4 atores	Secretaria Executiva representada por Pau dos Ferros; Secretaria de Turismo de Martins; Sociedade para Pesquisa e Desenvolvimento Ambiental Cultural e Histórico do Rio Grande do Norte (SEPARN) e Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

Com exceção da entrevista exploratória realizada com a Setur/RN em abril de 2015, as demais entrevistas foram realizadas entre 5 de julho de 2016 a 10 de outubro de 2016. Reconhecemos que a maior parte dos atores que fazem parte da amostra é representante da gestão pública do turismo no estado. Ressaltamos que esse caminho não foi escolhido, mas representa um direcionamento da própria construção da pesquisa, principalmente porque há nos conselhos uma representação muito mais forte do poder público vinculado ao turismo do que da sociedade civil, da iniciativa privada ou das instituições de ensino.

Com relação à pesquisa como um todo, com a finalidade de lidar com a quantidade de dados de origens diversas, utilizamos o método da triangulação de resultados, que combina métodos e técnicas. A triangulação de métodos se fundamenta da teorização do contexto, do conteúdo do programa e usa os instrumentos adequados para a avaliação de acordo com os objetivos buscados. Deve-se destacar que a triangulação não é um método específico, mas uma estratégia de pesquisa que usa métodos já existentes, a partir de uma perspectiva interdisciplinar. Deve ser utilizada quando for útil para a expansão do conhecimento do assunto e para o atendimento dos objetivos que se deseja alcançar (MINAYO *et al.*, 2005). Dessa forma, na análise dos dados, apresentamos os resultados utilizando todas as técnicas de forma concomitante.

6 RESULTADOS

6.1 Recursos disponibilizados para as regiões turísticas do Rio Grande do Norte

O primeiro recurso disponibilizado para a implementação do PRT no Rio Grande do Norte foi no valor de R\$ 180 mil de acordo com fala de representante

estadual entrevistada, que complementa: “Aí depois, em termos de recursos assim, direcionado a regionalização, tem não. Tem recursos, por exemplo, para o Prodetur, para outras ações, mas para dizer assim: ‘Esse aqui é para o projeto implantação’, só foi esse” (Entrevista concedida em 17 de abril de 2015).

O recurso específico para a regionalização do turismo que o MTur tinha no início do Programa foi, no caso do Rio Grande do Norte, utilizado para a elaboração de convênio com o objetivo de realizar a roteirização turística do Polo Seridó e Polo Costa Branca, já que existia uma recomendação ministerial de dinamizar outros polos ao invés do Polo Costa das Dunas, por este já contar com recursos do Prodetur. No entanto, o dinheiro disponibilizado terminou antes do processo ser concluído. Após esse recurso inicial, não existiram mais recursos específicos para a regionalização do turismo, sendo os recursos atualmente disponibilizados apenas através de convênios e contratos de repasse feitos pelos municípios e demais entidades diretamente com o MTur através do Siconv.

Nas atas das reuniões, as reclamações dos conselheiros de maneira geral referentes à ausência de recursos financeiros para a viabilização das ações é uma constante. Durante as entrevistas, a maioria dos atores representantes dos Conselhos de Turismo das regiões turísticas do Rio Grande do Norte avalia os recursos destinados ao desenvolvimento do turismo regional como insuficientes e restritos aos convênios, como indica fala de representante do Polo Agreste/Trairi: “[...] nunca ouvi falar de recurso para desenvolver o turismo regional. O único recurso que eu sei é o convênio do Ministério” (Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

A insuficiência dos recursos também é evidenciada nas falas a seguir:

Não, muito distante, muito fora da realidade (Representante do Polo Costa Branca, entrevista concedida em 12 de julho de 2016).

Sempre nós achamos os recursos insuficientes (Representante do Polo Costa das Dunas, entrevista concedida em 12 de setembro de 2016).

Não, eles não são suficientes, no momento que eu digo que eles são suficientes eu estaria mentindo para você [...] (Representante do Polo Serrano, entrevista concedida em 06 de julho de 2016).

Eu avalio a questão que sempre foram curtos e hoje está mais (Representante do Polo Seridó, entrevista concedida em 30 de setembro de 2016).

Apenas um ator do Polo Agreste/Trairi julgou existir diversas fontes de recursos, faltando aos participantes dessa região, principalmente aos municípios, prepararem-se para captá-los, referindo-se principalmente aos convênios. Sobre isso, temos que considerar que os convênios estão dentro de uma perspectiva individual, pois são direcionados aos municípios ou instituições e não dizem respeito, em sua maioria, à região.

Sobre outros recursos, que poderiam ser utilizados para implementar as ações de regionalização, teve-se os do Prodetur Nacional e os do Projeto Integrado de Desenvolvimento Sustentável do Rio Grande do Norte, abreviado por Projeto RN Sustentável. Esse projeto foi resultado de um acordo de empréstimo entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial e o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, com o objetivo de aumentar o dinamismo socioeconômico do estado e apoiar ações de modernização da gestão do setor público. Já o Prodetur Nacional foi um desdobramento dos Prodeturs regionais, que, no caso do Rio Grande do Norte, contemplaria os Polos Costa Branca, Polo Costa das Dunas e Polo

Seridó, sendo os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) desses três polos elaborados em virtude disso.

No entanto, devido a problemas burocráticos, o contrato de empréstimo desse programa não foi assinado, sendo motivo de grande frustração para os membros das regiões turísticas, já que o fato da própria Setur apresentar o Prodetur I e II como um caso de sucesso na alavancagem de investimentos no Polo Costa das Dunas, acabou por gerar grande expectativa nos membros de todas as regiões, principalmente naquelas do interior, que acreditavam que a implementação do Prodetur Nacional poderia mudar a realidade da atividade turística nesses polos. O que não aconteceu, e mesmo não aconteceria se as ações tivessem sido implementadas, pois não poderia um único programa resolver todos os gargalos que impedem o desenvolvimento do turismo nessas regiões. Tanto é assim, que alguns municípios do Polo Costa das Dunas, mesmo após receber investimentos do Prodetur/NE em duas fases, continuaram com problemas estruturais, sejam relacionados à infraestrutura, sejam relacionados à qualificação, planejamento do turismo, entre outros.

Mesmo sem a assinatura do contrato de empréstimo do Prodetur Nacional, verificamos que alguns projetos e obras previstas nos PDITSs do Polo Costa Branca, Polo Costa das Dunas e Polo Seridó foram contemplados, em parte com recursos de um Prodetur realizado diretamente com o MTur (sem intermediação do BID), e em parte com recursos do Projeto RN Sustentável, que, segundo entrevista com representante de âmbito estadual é o que deu “fôlego” às ações da Setur.

No que tange ao Prodetur, das ações dos PDITSs financiadas, foram citadas durante as entrevistas realizadas: a obra do Museu da Rampa, a elaboração do projeto de reestruturação e reurbanização do Cajueiro de Pirangi e obra de organização em Tibau do Sul e Pipa. No que diz respeito ao RN Sustentável, as ações financiadas dos PDITSs foram: Sistema de Esgotamento Sanitário de São Miguel do Gostoso (Polo Costa das Dunas); Sistema de Esgotamento Sanitário de Cerro Corá (Seridó) e Implantação dos projetos de sinalização turística do Polo Costa Branca e Seridó.

Além das ações dos PDITSs, o Projeto RN Sustentável ficou responsável por financiar outras ações no âmbito do turismo, no que foram citadas: projeto da sinalização turística do Polo Agreste/Trairi e do Polo Serrano; implantação dos projetos de sinalização turística do Polo Agreste/Trairi e do Polo Serrano; elaboração do Planejamento Estratégico e Marketing para o Turismo do Rio Grande do Norte; elaboração dos PDITSs do Polo Agreste/Trairi e Polo Serrano; elaboração de um projeto de turismo sustentável nos municípios de Monte das Gameleiras, Serra de São Bento e Passa e Fica; obra no Teatro Alberto Maranhão e na Escola de Dança do Teatro Alberto Maranhão.

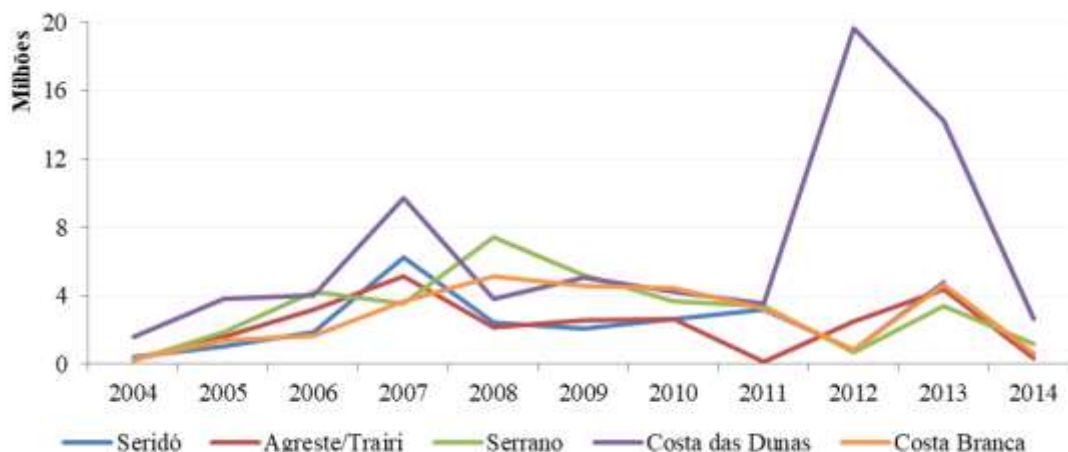
Além disso, o Projeto RN Sustentável financiou ações de divulgação turística, tendo em 2015 a Setur realizado um gasto de um milhão e oitocentos mil reais em eventos turísticos (material gráfico, compra de estandes, etc.). Fora isso, tinha-se as despesas programadas a serem gastas com capacitação, e as menores, referentes aos deslocamentos para a realização de oficinas.

A realização dessas ações mais amplas para o desenvolvimento do turismo regional, e que conseqüentemente contribuem com os objetivos do PRT, só foram possíveis devido, no caso do Prodetur, ao MTur ter aberto um contato direto com o Rio Grande do Norte em virtude da não assinatura do Prodetur Nacional, e no caso do Projeto RN Sustentável, de o Governo do Estado ter assumido o contrato de empréstimo com o Banco Mundial, já que não há recursos específicos para o desenvolvimento do PRT no âmbito do estado.

6.2 Convênios celebrados pelos municípios do Rio Grande do Norte com o Ministério do Turismo

O gráfico a seguir mostra a evolução dos convênios realizados nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte no recorte temporal da pesquisa:

Gráfico 1 - Investimentos públicos nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)



Fonte: Portal da Transparência e Siacor. Elaboração própria.

Como se pode verificar ao analisar o gráfico, não há um crescimento contínuo dos convênios realizados nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte a partir da implementação do PRT, o que se nota são picos em determinados anos, não estando relacionados ao período de oficialização das regiões turísticas pelo estado.

No Polo Agreste/Trairi, verifica-se que os anos que tiveram maiores captações de recursos foram 2007 com R\$ 5.124.349,44 e em 2013 com R\$ 4.355.100,00. Desses montantes, Santa Cruz contraiu os maiores investimentos, em 2007, com um convênio no valor de R\$ 2.242.500,00 para a implantação de terminal turístico religioso, e em 2013 captou R\$ 3.218.750,00, correspondente à implantação da infraestrutura do teleférico para o Alto de Santa Rita de Cássia. Por sua vez, no Polo Costa Branca, os picos se dão em 2008 e em 2013, com recursos de R\$ 5.113.125,00 e R\$ 4.631.250,00, respectivamente. Em 2008 o pico se deu em virtude de uma série de convênios celebrados com diversos municípios do polo, já em 2013 houve a celebração de um convênio que representa quase todo o recurso desse ano, no valor de R\$ 4.143.750,00, com o município de Pendências, referente à urbanização de uma avenida.

No Polo Costa das Dunas, os picos ocorreram em 2012 e 2013 com montantes de R\$ 19.671.360,00 e R\$ 14.231.795,40, respectivamente. Nota-se que em 2012 os valores são os mais altos porque o município de Natal celebra um convênio no valor de R\$ 13.305.600,00 para a reestruturação da orla marítima da praia de Areia Preta/Praia do Forte e orla de Ponta Negra. Em 2013, também há a mesma situação, quando o município de Natal celebra o maior convênio desse ano, no valor de R\$ 7.800.000,00, referente à melhoria na infraestrutura dos corredores turísticos.

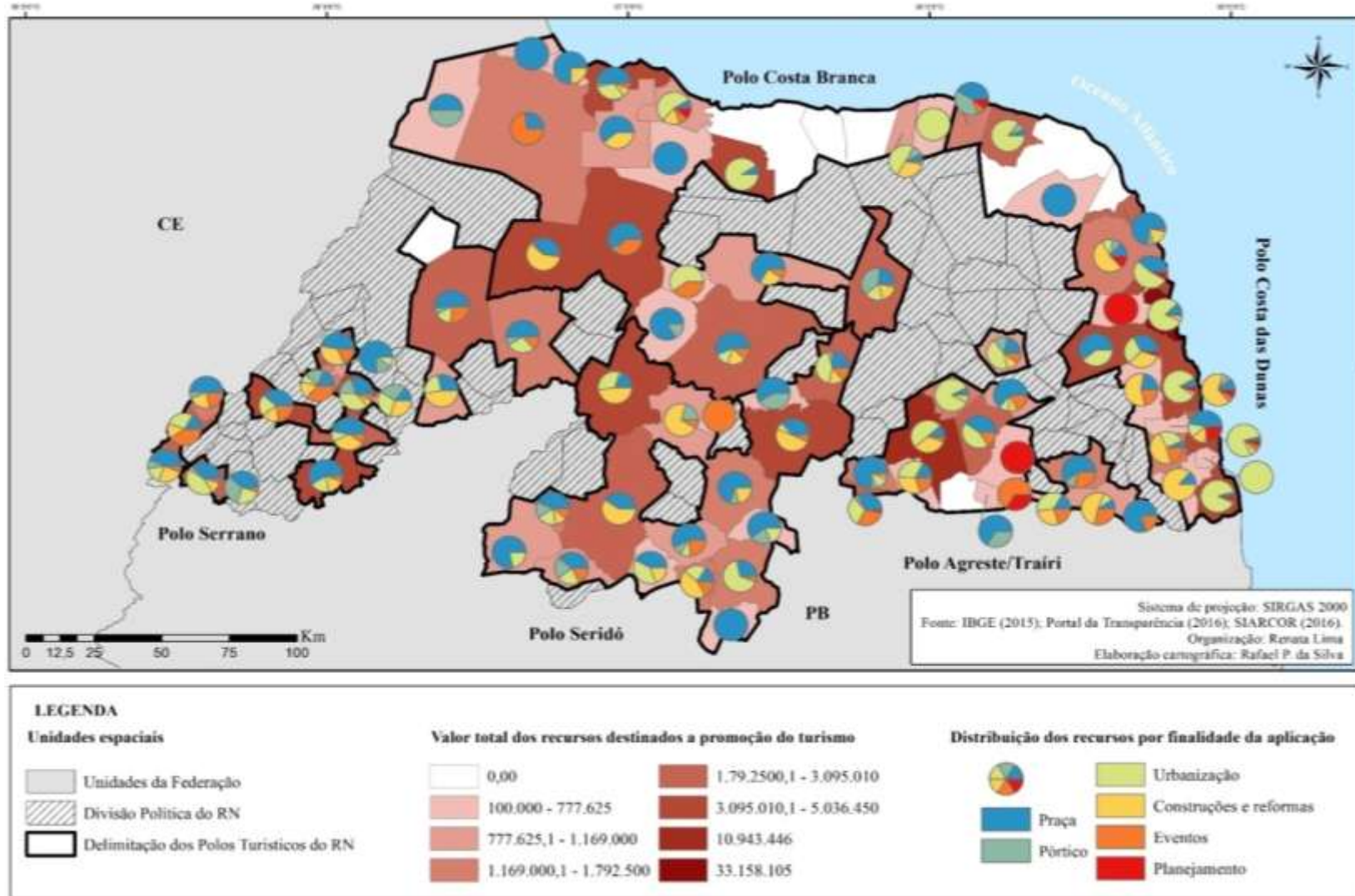
No Polo Seridó, os picos de investimentos estão em 2007 com valores da ordem de R\$ 6.203.500,00 e em 2013 com recursos da ordem de R\$ 4.745.250,00. Em 2007 percebeu-se uma série de convênios com vários municípios, destacando-se como

valores mais significativos um convênio realizado pelo município de Caicó no valor de R\$ 975.000,00 para a construção de uma praça e um outro convênio celebrado com o município de Currais Novos, também no valor de R\$ 975.000,00, para a construção de um centro cultural e modernização de uma praça. Em 2013, houve dois convênios que explicam também existir um pico de investimentos nesse período, um foi celebrado pelo município de Jucurutu da ordem de R\$ 1.000.000,00 para a construção de um teatro municipal e aquisição de mobiliário; e o outro foi celebrado pelo município de Currais Novos no valor de R\$ 2.000.000,00, para a implantação do centro cultural Parque da Pedra do Cruzeiro.

No Polo Serrano, os picos de investimentos estão nos anos de 2008 e 2009, com os valores de R\$ 7.428.750,00 e R\$ 5.200.850,00, respectivamente. Não houve grandes concentrações de investimentos em um único município nesses dois anos, sendo o maior convênio celebrado em 2009 no valor de R\$ 500.000,00 com o município de São Miguel, referente à realização de um evento.

Os investimentos também foram classificados por área e foi verificado a distribuição por municípios e região do estado. O mapa a seguir evidencia os resultados:

Figura 2- Mapa dos investimentos públicos nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)



Com base nos investimentos apresentados, as informações apresentadas no mapa serão detalhadas. O primeiro aspecto que será mencionado diz respeito à classificação dos investimentos, que se apresentará na tabela a seguir, de acordo com as regiões:

Tabela 1 - Concentração e classificação dos investimentos por região (2004-2014)

Concentração dos investimentos em %*	Polo Agreste/Trairi	Polo Costa Branca	Polo Costa das Dunas	Polo Seridó	Polo Serrano
Urbanização	37,2%	25,1%	62,0%	19,9%	20,6%
Praças	26,6%	39,5%	20,0%	36,0%	40,5%
Pórticos	2,1%	5,6%	1,8%	5,5%	7,3%
Construção e/ou reformas	20,0%	15,9%	11,0%	31,2%	16,4%
Eventos	12,4%	13,4%	1,6%	7,4%	15,2%
Ações de planejamento	1,7%	0,4%	3,6%	-	-

*A soma da porcentagem dos investimentos de cada região pode não fechar em 100% por questões de arredondamento.

Fonte: Portal da Transparência e Siacor. Elaboração própria.

Realizando um balanço dos valores de todos os polos de acordo com a Tabela 1, os quais juntos somam R\$ 186.948.248,44, verificamos que as maiores concentrações se dão em urbanização, com 39,4% (R\$ 73.630.555,33) dos investimentos, seguido de praça com 30% (R\$ 56.076.062,50), construção e/ou reformas com 16,7% (R\$ 31.270.285,00), eventos com 8,2% (R\$ 15.422.972,70), pórticos com 4,0% (R\$ 7.407.365,00) e ações de planejamento com 1,7% (R\$ 3.141.007,91).

A maior concentração dos recursos em urbanização ocorreu em virtude do Polo Costa das Dunas contrair investimentos significativos desse tipo, sendo também o Polo Agreste/Trairi o segundo a investir mais recursos nessa categoria. Os outros três polos vão utilizar a maior quantidade de recursos na construção de praças.

As ações de planejamento são as que angariaram a menor quantidade de recursos e só tiveram ainda algum destaque em virtude dos investimentos do Polo Costa das Dunas, que aplicou o valor de R\$ 2.598.226,13, principalmente, nos convênios celebrados com o MTur para a elaboração e revisão de planos diretores dos municípios, através do Prodetur II. Já o Polo Agreste/Trairi contraiu recursos nessa categoria no valor de R\$ 412.600,00 e o Polo Costa Branca no valor de R\$ 130.181,78, enquanto nenhum recurso desse tipo foi aplicado no Polo Seridó e Polo Serrano.

Essa situação evidencia que, do mesmo modo que no Prodetur, os convênios celebrados com os municípios presentes no Mapa do Turismo Brasileiro continuam focados em infraestrutura urbana. Isso ratifica a colocação de Cruz (2002), ainda na década de 1990, de que as políticas de turismo “às vezes se fazem de políticas urbanas”, já que as questões de infraestrutura de acesso, iluminação, sinalização, entre outras, continuam sendo uma das principais demandas daqueles interessados em fomentar a atividade turística no Brasil.

O segundo maior investimento em “praças” chama a atenção, já que pode se questionar o porquê das praças serem tão importantes para o desenvolvimento regional do turismo, já que se sabe que a construção desses equipamentos de sociabilidade, que sem dúvida são importantes para as populações dos municípios, não impacta na expansão da atividade turística. Percebeu-se também durante a análise dos investimentos que a construção desses equipamentos não se constitui em um investimento pontual, já que um mesmo município elabora vários convênios nessa mesma categoria.

Durante a pesquisa foram encontradas algumas justificativas, que decorrem, principalmente, do fato de grande parte dos recursos repassados via MTur para os municípios serem oriundos de emendas parlamentares:

[...] emenda parlamentar é aquela coisa, o político destina para uma obra estruturante, nunca é para planejamento turístico, para você viabilizar alguma coisa que não seja parte material, geralmente é alguma praça, é um acesso para um monumento turístico, mas nunca é algo imaterial. (Representante do Polo Seridó, entrevista concedida em 18 de agosto de 2016).

Muitos entrevistados referem-se a esse mesmo fato, que é a utilização das emendas parlamentares em obras que deem visibilidade ao político que destinou o recurso, não existindo preocupação com relação ao desenvolvimento regional do turismo. Esse elemento é notável ao se verificar que dos 672 convênios efetivamente realizados nos dez anos pesquisados no Rio Grande do Norte, 544 referem-se a obras de infraestrutura em geral, o que corresponde a 80,95% do total.

O segundo aspecto que pode ser verificado com o mapa é a distribuição dos investimentos por regiões e municípios. A Tabela a seguir evidencia a distribuição dos recursos por região:

Tabela 2 - Distribuição dos investimentos por região (2004-2014)

Região	Valores	Porcentagem do total*
Polo Agreste/Trairi	R\$ 24.584.350,64	13%
Polo Costa Branca	R\$ 30.309.881,78	16%
Polo Costa das Dunas	R\$ 71.989.188,52	39%
Polo Seridó	R\$ 25.345.690,00	14%
Polo Serrano	R\$ 34.719.137,50	19%

*A soma da porcentagem não fecha em 100% por questões de arredondamento.

Fonte: Portal da Transparência e Siacor. Elaboração própria.

No Polo Agreste/Trairi o município que mais contraiu recursos foi Santa Cruz, com R\$ 10.943.446,40, seguido de Jaçanã com R\$ 2.042.199,44 e Tangará com R\$ 2.010.000,00. No Polo Costa Branca, se destacam os municípios de Açú com R\$ 4.794.150,00, Pendências com R\$ 4.548.375,00, Upanema com R\$ 3.990.500,00 e Areia Branca com R\$ 3.491.062,50 de recursos. No Polo Costa das Dunas, o município de Natal foi o que mais contraiu recursos, R\$ 33.158.105,40, seguido de Extremoz com R\$ 4.572.441,88, Nísia Floresta com R\$ 4.130.557,73 e Macaíba com R\$ 4.105.500,00.

No Polo Seridó, os municípios que mais conseguiram recursos foram Currais Novos com R\$ 4.504.250,00, Jucurutu com R\$ 3.925.000,00, Caicó com R\$ 2.631.250,00 e Cerro Corá com R\$ 2.077.250,00. Por último, no Polo Serrano, os municípios que mais conseguiram recursos foram Pau dos Ferros com R\$ 5.036.450,00, Alexandria com R\$ 3.359.000,00 e Martins com R\$ 3.531.250,00.

De posse dessas informações, podemos realizar algumas considerações. A primeira delas é que há em dois polos concentrações de investimentos, que é em Santa Cruz, absorvendo 44,51% do total do Polo Agreste/Trairi, e em Natal, concentrando 46,06% do total do Polo Costa das Dunas. Em segundo lugar, podemos afirmar que a implementação do PRT não possibilitou que se realizassem maiores investimentos no interior do estado, já que se continua com uma concentração de investimentos no

principal litoral do Rio Grande do Norte no que diz respeito ao fluxo turístico, que é o Polo Costa das Dunas, com 39% dos investimentos do período.

Além disso, nota-se em cada polo que vários municípios que conseguiram captar uma quantidade de recursos significativos não são os mais participativos no processo de regionalização do turismo, medido pela presença nas reuniões dos conselhos. Os exemplos são: o município de Tangará no Polo Agreste/Trairi, com 14,28% de presenças nas reuniões do período; os municípios de Açu, Pendências e Upanema no Polo Costa Branca, com 38,64%, 15,38% e 0%, respectivamente, de presenças nas reuniões; o município de Macaíba no Polo Costa das Dunas, com 0% de presença no período analisado; o município de Jucurutu que só possui 4,76% de presenças nas reuniões do Polo Seridó; e o município de Alexandria no Polo Serrano, com 26,66% de presença nas reuniões do conselho.

A disponibilização de recursos para municípios que não estão participando das discussões da regionalização indica o caráter individual de relevante parte dos recursos aplicados, o que é agravado pelo fato de grande parte desses investimentos serem realizados através de emendas parlamentares, como já se mencionou:

[...] cada prefeito tentando uma emenda, conseguir uma emenda federal de deputado, senador, um tirando do outro, brigando, porque não há política de inclusão que todos pudessem levantar, segundo eles, porque diz que a própria área de turismo do estado, ela não tem, não é prioritária nos recursos [...] (Representante do Polo Serrano, entrevista concedida em 30 de agosto de 2016).

Como é possível verificar na fala, as emendas geram brigas internas por representarem relações de poder. Os municípios menores, com menor poder de barganha, não conseguem obter recursos desse tipo. O depoimento a seguir, do Polo Agreste/Trairi, especificamente referente ao município de Santa Cruz, que tem recebido vultosos investimentos oriundos de emendas, evidencia que os municípios que não possuem representatividade política no governo não conseguem obter esses investimentos: “É porque o nosso deputado aqui é muito... ele peita, quando ele coloca uma coisa ele fica realmente atrás, porque se não for não libera não” (Entrevista concedida em 29 de julho de 2016).

Levando isso em consideração, podemos afirmar que o restrito orçamento do MTur e da Setur/RN, que não possuem recursos específicos para a regionalização, compromete o processo. Os vários atores entrevistados ressaltam o fato da falta de prioridade política que é dada ao turismo, já que esse setor destaca-se nos discursos, mas não nas ações da gestão pública:

[...] quando se trata de recursos públicos normalmente o gestor tem essa segurança, saúde, educação, turismo é só se sobrar dinheiro [...] (Representante do Polo Costa das Dunas, entrevista concedida em 28 de setembro de 2016).

Nós estamos vindo há mais ou menos oito anos de forma minguada, onde o turismo não é prioridade (Representante do Polo Costa Branca, entrevista concedida em 12 de julho de 2016).

O fato de existir áreas prioritárias de intervenção da gestão pública, sendo os recursos públicos limitados, ocasiona que se tenham poucos ou quase nenhum recurso disponibilizado a ser aplicado nas políticas públicas de turismo. Isso é agravado ainda por

outro fator, que é a pouca capacidade técnica que as Secretarias de Turismo possuem para elaborar projetos, quando se há a disponibilização de chamamentos públicos no Siconv:

E aí a gente acaba perdendo também com isso. Não existir um grupo técnico hoje no município que faça esse trabalho, por exemplo, de observar as chamadas do Siconv, de dizer quais são, se alguma se enquadra naquela proposta e ser elaborado o projeto. (Representante do Polo Agreste/Trairi, entrevista concedida em 14 de setembro de 2016).

Relativo a isso, durante a pesquisa, encontrou-se alguns municípios que reclamaram da burocracia necessária para a prestação de contas dos convênios contraídos. Em virtude da falta de preparo técnico das secretarias, esse elemento tem dificultado a busca pelos recursos disponíveis, não permitindo que se cumpra o que foi estabelecido pelo PRT: “[...] a captação de recursos nas fontes existentes, por meio da elaboração e execução de projetos, deve ser favorecida e ter caráter permanente” (BRASIL, 2007b, p. 51).

A insuficiência de recursos e a falta de prioridade para o desenvolvimento do turismo regional na agenda governamental são tão significativas que falta recurso até mesmo para o deslocamento dos conselheiros para participar das reuniões dos conselhos regionais, principalmente dos representantes das secretarias de turismo, pois não há a disponibilização de veículos oficiais por parte das Prefeituras, nem a disponibilização de combustível para que exista o deslocamento em veículo próprio: “Então eles não deslocam seus secretários, não dão condições para os secretários se deslocarem até as reuniões” (Representante do Polo Serrano, entrevista concedida em 13 de setembro de 2016).

No Polo Seridó, também percebeu-se esse mesmo aspecto, como demonstra a fala a seguir: “[...] às vezes não tem nem combustível para ir, às vezes a gente tem que levar, já dei carona para vários deles para poder ir... Então eu acho que falta importância” (entrevista concedida em 29 de setembro de 2016). Do mesmo modo que no Polo Costa Branca: “Às vezes, não vão para as reuniões porque não tem carro para levar” (entrevista concedida em 19 de agosto de 2016).

Vários atores entrevistados falaram da falta de conhecimento dos prefeitos sobre o processo de regionalização do turismo. Muitos não conhecem o Programa, logo, não sabem quais as finalidades das reuniões dos conselhos, por isso não disponibilizam os meios para que seus secretários participem. Não se apresenta solução, portanto, como Brasil (2007b, p. 39) propõe: “Caberá ao grupo discutir e encontrar soluções para tais problemas”.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatamos que há ausência de recursos públicos específicos para a implementação do Programa de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte. Os recursos existentes são insuficientes por serem restritos a empréstimos realizados pelo estado com bancos internacionais, no caso do Prodetur e RN Sustentável, ou serem oriundos dos convênios com o MTur, que possuem caráter individual e não coletivo.

Verificamos ainda que os investimentos realizados através dos convênios são mal utilizados pelos municípios, já que se restringem a obras de infraestrutura, com destaque para a construção de praças, que abarca 30% de todo o investimento do período, dando-se pouca importância à elaboração de instrumentos de planejamento e

ações de fortalecimento institucional nas Secretarias de Turismo. Com tais resultados, as perguntas que podemos fazer são: em que medida construir praças contribui para o incentivo ao turismo municipal? Em que medida tais ações fortalecem os objetivos de cooperação entre municípios, tal como preconizado pelo PRT? As respostas a essas perguntas evidenciam a problemática dos investimentos que vem sendo realizados pelos municípios do estado.

Foi possível perceber ainda que os investimentos não crescem à medida que aumenta o tempo de implementação do PRT no Rio Grande do Norte, notando-se picos de investimentos em determinados anos, o que está vinculado a questões específicas de cada região turística. Um aspecto que chama a atenção é que há a disponibilização de recursos para municípios que, apesar de estarem no mapa do turismo brasileiro, não participam de fato do processo de regionalização, como foi possível constatar através da contabilização das presenças dos conselheiros nas atas.

É perceptível, portanto, que a implementação do PRT no período estudado não capitaneou os recursos que se precisava para cumprir com seus objetivos mais elementares, como para a criação de instrumentos de planejamento turístico, nem os de cunho municipal, nem os de cunho regional. Somado a isso, tem-se a ausência de prioridade dada ao setor pela gestão pública, cujas preocupações não recaem nessa atividade, apesar de o discurso ser sempre eloquente e positivo para o desenvolvimento do turismo.

A realização do estudo com abordagem quali quantitativa foi necessária para evidenciar tanto o volume e as categorias dos investimentos realizados em cada região turística, quanto para analisar a percepção dos atores envolvidos quanto à suficiência dos recursos existentes para cumprir com os objetivos do Programa. No entanto, como toda pesquisa, existem limitações, que estão atreladas tanto ao recorte temporal de dez anos utilizado, quanto à realização de uma análise mais generalista que incluiu todas as regiões turísticas do estado. Sugerimos, portanto, que em próximos estudos, outros recortes temporais sejam escolhidos e que se possa focar em apenas uma região turística, por exemplo, para que se consiga abordar outras variáveis que um estudo mais amplo não tem condições de abarcar.

8 REFERÊNCIAS

ANUÁRIO DE NATAL 2014. Natal: Semurb, 2014. Disponível em: <<http://natal.rn.gov.br/semurb/paginas/ctd-102.html>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BENI, Mário Carlos. Política e desenvolvimento do turismo. In: TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo: como aprender, como ensinar**. 5. ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012.

BRASIL. [Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007](#). Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jul. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm>. Acesso em: 23 jan. 2017.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 4 maio

2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2009**. Brasília: Ministério do Turismo, 2009.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do Turismo Brasileiro 2013**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013b.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas**. Ministério do Turismo. Brasília: Ministério do Turismo, 2004.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil: Introdução à Regionalização do Turismo**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: Diretrizes**. Brasília: Ministério do Turismo, 2013a.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 3: Institucionalização da Instância de Governança Regional**. Brasília: Ministério do Turismo, 2007b.

BRASIL. [Portaria nº 105, de 16 de maio de 2013](#). Institui o Programa de Regionalização do Turismo e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 20 maio 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=93>. Acesso em: 20 abr. 2015.

BRASIL. Portaria nº 182, de 28 de Julho de 2016. Estabelece regras e critérios para a formalização de instrumentos de transferência voluntária de recursos, para execução de projetos e atividades integrantes do Programa Turismo e respectivas Ações Orçamentárias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1 ago. 2016. Disponível: <http://www.turismo.gov.br/legislacao/?p=1070>. Acesso em: 15 dez. 2016.

CRUZ, Rita de Cassia Ariza da. **Política de turismo e território**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002.

DRAIBE, Sonia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

FERNANDES, Mary Marques Fernandes. **O Ceará turístico: política de regionalização e governança nos destinos indutores**. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-graduação em Geografia do Centro de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2014.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman Artmed, 2009.

GOELDNER, Charles R.; RITCHIE, J. R. Brent.; MCINTOSH, Robert W. **Turismo: princípios, práticas e filosofias**. Porto Alegre: Bookman, 2002.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

LIMA, Renata Mayara Moreira de. **Turismo, políticas públicas e desenvolvimento: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte (2004-2014)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilza Ramos de; CONSTANTINO, Patrícia; SANTOS, Nilton César dos. Métodos, técnicas e relações em triangulação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilza Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e Políticas Públicas na Amazônia Brasileira: Instâncias de Governança e Desenvolvimento nos Municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará**. Tese (Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2012.

SILVA, Rodrigo Cardoso da. **Política de Regionalização de Turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade**. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Programa de Pós-graduação em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2014.

SOLHA, Karina Toledo. Política de Turismo: Desenvolvimento e Implementação. In: RUSCHMANN, Doris Van de Meene; SOLHA, Karina Toledo (Org.). **Planejamento Turístico**. Barueri: Manole, 2006.

***Analysis of public investments for the promotion of tourism in Rio Grande do Norte
(2004-2014)***

Abstract

The paper aims to analyse if the public investments directed to the promotion of tourism in the five tourist areas of Rio Grande do Norte are in line with the objectives of the Tourism Regionalization Program. To that end, it focuses in a discussion about sufficiency, the volume and kinds of investments of a temporal cut of ten years (2004-2014). This study uses quantitative and qualitative approaches with two main techniques. The first is the mapping of the resources made available by the federal and state governments to the tourism development in the tourist areas of municipalities Rio Grande do Norte. The second is the achievement of semi-structured interview with key actors of tourist areas that have been studied. The results found show that the resources made available for the implementation about objects of Tourism Regionalization Program are originated from agreements signed directly between municipalities and the Ministry of Tourism, which is influenced by the political capacity of the municipality to raise these resources that are guaranteed mainly by parliamentary amendments. Therefore, the public investments are municipal and not regional in character, and they are yet insufficient and applied in inadequate areas, which doesn't contribute to the process of regionalization of tourism in Rio Grande do Norte.

Keywords: *Public policies of Tourism. Public Investments. Regionalization. Rio Grande do Norte.*

Artigo recebido em 13/03/2020. Artigo aceito em 25/05/2020.