

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ – UECE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA - PROPGPq
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA - CCT
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS - CESA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE NEGÓCIOS TURÍSTICOS – MPGNT**

JUREMA MÁRCIA DANTAS DA SILVA

**POLÍTICAS E PROGRAMAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE:
REFLEXÕES E PROPOSTAS**

FORTALEZA – CE

2014

JUREMA MÁRCIA DANTAS DA SILVA

POLÍTICAS E PROGRAMAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE:
REFLEXÕES E PROPOSTAS

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos, da Universidade Estadual do Ceará em convênio com a UNIPACE, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Gestão dos Negócios e dos Territórios Turísticos.

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luzia Neide Menezes
Teixeira Coriolano**

FORTALEZA-CE
2014

JUREMA MÁRCIA DANTAS DA SILVA

POLÍTICAS E PROGRAMAS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO NORTE:
REFLEXÕES E PROPOSTAS

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios Turísticos, da Universidade Estadual do Ceará em convênio com a UNIPACE, como requisito parcial para obtenção do título de mestre. Área de Concentração: Gestão dos Negócios e dos Territórios Turísticos.

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luzia Neide Menezes
Teixeira Coriolano**

Aprovado em: ___/___/___.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Luzia Neide M.T. Coriolano
Universidade Estadual do Ceará – UECE (Orientadora)

Prof. Dr. José Solon Sales e Silva
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará - IFCE

José Clerton de Oliveira Martins
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

Aos meus alunos e colegas professores dos cursos de Turismos do Rio Grande do Norte, na esperança de que sejamos agentes de transformação do turismo em nosso estado.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela coragem e disposição que me deu durante esse período, dando forças para que eu viajasse todos os meses, duas semanas para Fortaleza, deixando minha casa, meu trabalho e minha família para cumprir minhas obrigações como aluna.

Agradecer ao meu marido Carlos Manoel e aos meus filhos Ana Luiza e Luiz Fernando pelo apoio incondicional e pelas ausências em momentos importantes, obrigada meus amores!!!

A minha mãe, Joana Darc, e Dona Sonia, que, na minha ausência, viabilizaram o funcionamento diário da minha casa.

A minha amiga, orientadora e mestra, Professora Dra. Luzia Neide, pelo apoio incondicional durante todo o processo.

Aos meus colegas de turma e professores do Mestrado, pelas discussões, troca e aprofundamento de conhecimento.

Aos meus colegas professores da Universidade Potiguar e meus colaboradores na Fundação para o Desenvolvimento Sustentável da Terra Potiguar – FUNDEP, pelo apoio, companheirismo e solidariedade nesse período, me dando tranquilidade para o afastamento das minhas atividades profissionais.

Agradecer a minha querida amiga, meu anjo em Fortaleza, Letícia Neves, pelo apoio, carinho, pelos filmes e passeios que fizemos, e claro pelas caronas diárias e pela amizade. Você é hoje mais uma das minhas filhas do coração. Obrigada.

Pela natureza do Turismo, o planejamento das ações assume caráter transversal e intersetorial, portanto depende de grande esforço de conhecimento e cooperação para articular as iniciativas necessárias para o sucesso dos seus objetivos.

Mário Beni.

RESUMO

As atividades turísticas se organizam em um contexto que inclui diversos sujeitos, e, no Brasil, destacam-se os governos, que atuam significativamente executando políticas públicas. Esta dissertação explora a expansão do turismo no contexto de políticas públicas e programas de turismo desenvolvidos no Rio Grande do Norte. O objetivo do trabalho consiste na reflexão sobre as políticas públicas do turismo a partir de pesquisa documental feita sobre as políticas, planos e projetos que foram aqui desenvolvidas, no período de 1970 a 2014. Esta reflexão está pautada no entendimento daquilo que foi efetivamente realizado dentro das ações propostas pelos diversos planos, projetos e políticas. Os instrumentos de pesquisa foram os Planos de Turismo elaborados neste estado e outros documentos oficiais. A dissertação estrutura-se em quatro partes para melhor organizar a abordagem pretendida. Na Introdução, nomeamos o objeto, contexto, justificativa, questionamentos, objetivos e metodologia. Na segunda parte, fazemos uma reflexão de conceitos relacionados às políticas públicas, ao turismo e aos polos de turismo do estado. Na terceira parte, apresentam-se, através de pesquisa documental, políticas e planos de turismo elaborados neste estado, e analisam-se, por meio de documentos, avanços significativos da atividade turística ao longo destes quarenta anos. Na quarta parte, expõem-se as políticas nacionais que foram implantadas no estado, o PNMT e o Programa de Regionalização, seus impactos e reflexos no turismo do estado. Na última parte, mostramos os encaminhamentos críticos conclusivos sobre as análises realizados ao longo da dissertação, com o objetivo de poder contribuir para o desenvolvimento e o fortalecimento do turismo no estado do Rio Grande do Norte.

Palavras-chave: Turismo. Políticas públicas. Planejamento. Avaliação.

ABSTRACT

The context in which touristic activities are organized includes several subjects, and, in Brazil, federal, state and municipal governments play a significant role carrying out public policies. This dissertation explores the growth of tourism within the context of public policies as well as tourism programs developed in the state of Rio Grande do Norte. The aim of this article is a reflection on tourism public policies in this state, as from documentary research on policies, plans e projects developed from 1970 to 2014. This reflection is based on the understanding about what was effectively accomplished according to actions proposed in several plans, projects and policies. The research instruments were Tourism Plans drawn up in this state, among other official documentation. This dissertation is structured in four parts in order to better organize the desired approach. In the Introduction, the object, context, justification, questions, objectives and approach are listed. In the second part, a reflection on related concepts to public policies, tourism and tourist poles are made. In the third part, policies and tourism plans developed in this state are presented throughout documentary research, and significant advances in the tourism activities are analyzed by means of documents over these forty years. In the fourth part, national policies implanted in the State are exposed: PNMT and the Program of Regionalization, their impacts and reflects in the tourism of the state. In the last part, conclusive critical referrals on performed analyzes along this dissertation are made aiming to contribute to the development and strengthening of the tourism in the state of Rio Grande do Norte.

Keywords: Tourism. Public policies. Planning. Evaluation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CONTUR	Conselho Nacional de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
EMPROTURN	Empresa de Promoção e Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte
EMPROTUR	Empresa Potiguar de Promoção Turística
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FISET	Fundo de Investimentos Setoriais
FUNGETUR	Fundo Geral de Turismo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IADH	Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano
MTur	Ministério do Turismo
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONU	Organização das Nações Unidas
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PLANTUR	Plano Nacional de Turismo
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste

PRODETURN	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Norte
RINTUR	Roteiro de Informações Turísticas
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SETUR	Secretaria Estadual de Turismo do Rio Grande do Norte
SETURDE	Secretaria de Turismo e Desenvolvimento de Natal
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Polos turísticos do Rio Grande do Norte.....	38
Figura 2: Vista aérea da área do Parque das Dunas e Via Costeira.....	50
Figura 3: Equipamentos hoteleiros localizados na Via Costeira.....	50
Figura 4: Diretrizes do traçado da BR 101.....	55
Figura 5 – Estruturação Espacial da Área do Projeto de Desenvolvimento do Litoral Natal-Touros.....	56
Figura 6: Embarque e Desembarque dos turistas.....	63
Figura 7: Recursos turísticos naturais.....	68
Figura 8: Recursos turísticos culturais.....	69
Figura 9: Espaços turísticos propostos pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte.....	73
Figura 10: Identificação dos Municípios do Polo Costa das Dunas.....	85
Figura 11: Centros articuladores e núcleos urbanos principais e campos de centralidade e integração.....	105
Figura 12: Polo Costa das Dunas: integração da rede urbana com a hierarquia de produtos turísticos consolidados.....	106
Figura 13: Definição das localidades turísticas integrantes do PNMT e do Programa de Regionalização do Turismo.....	115

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: População de Natal, Touros, Pureza, Maxaranguape, Ceará – Mirim e Extremoz (1990/2010).....	53
Quadro 1 - Potencialidades turísticas da região de estudo, segundo ambientes diferenciados.....	66
Quadro 2: Investimentos do PRODETUR I – Rio Grande do Norte.....	86
Quadro 3: Investimentos totais no período 1995-2.000 - Polo Costa das Dunas/RN.....	87
Quadro 4: Fluxo total do Aeroporto Augusto Severo – 1994/2000.....	88
Quadro 5: Indicadores gerais do turismo no Rio Grande do Norte, 1995-2000.....	88
Quadro 6: Empreendimentos por Município no Polo Costa das Dunas.....	94
Quadro 7: Problemas da gestão do turismo na SETUR/RN.....	96
Quadro 8: Segmentos de turismo e escala potencial.....	102
Quadro 9: Composição dos polos turísticos do Rio Grande do Norte.....	116
Quadro 10: Cronologia das políticas de interiorização do turismo no Brasil.....	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Ranking dos indicadores de competitividade mundial do turismo do Brasil.....	29
Tabela 1: Matriz de projetos do PRODETUR/RN II.....	91
Tabela 2: Fluxo turístico do Rio Grande do Norte.....	92
Tabela 3: Receita arrecadada sobre o Turismo (US\$ 1.000).....	93
Tabela 4: Atrativos turísticos do Polo Costa das Dunas.....	101

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
2 POLÍTICAS DE TURISMO À LUZ DOS CONCEITOS.....	18
2.1 Conceituando a articulação das políticas públicas.....	28
2.2 Políticas públicas, turismo e espaço turístico no Brasil	33
2.3 Os polos turísticos do Rio Grande do Norte.....	37
3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE.....	42
3.1 Políticas Antecedentes ao PRODETUR.....	47
3.2 Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, PRODETUR/RN.....	78
3.3 Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Costa das Dunas	99
4 O TURISMO DE NATAL NAS POLÍTICAS NACIONAIS.....	108
4.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT	108
4.2 Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.....	111
4.3 Avaliação do Programa de Regionalização.....	119
ENCAMINHAMENTOS CRÍTICOS CONCLUSIVOS.....	125
REFERÊNCIAS.....	130
ANEXO.....	134

1 INTRODUÇÃO

O Brasil e o Nordeste têm avançado no crescimento do turismo, e na implantação de políticas que estabelecem o direcionamento e as prioridades para o crescimento turístico que se deseja para o país e a região. Nesse contexto, o estado do Rio Grande do Norte apresentando-se como o quarto estado no *ranking* do fluxo turístico nordestino, atrás de estados como Bahia, Pernambuco e Ceará, na questão das políticas públicas, esses estados também apresentam vantagens em relação do Rio Grande do Norte.

São as políticas e os planos que apoiam a implantação de projetos, modificam, modernizam e criam novos produtos turísticos, estabelecem prioridades de mercados, estratégias de divulgação e comercialização dos produtos tendo como resultado a ampliação dos seus fluxos turísticos. Essa disputa entre os estados estimula de forma positiva a concorrência entre eles. A competitividade é um dos motores para o avanço das políticas estaduais e isso é visto como avanço ao turismo.

Analisa-se o turismo no processo de desenvolvimento e crescimento socioeconômico do estado do Rio Grande do Norte, no desejo de contribuir para o aprimoramento das políticas. No período de 1970 até 2014 foram elaborados nove planos de turismo no Estado do Rio Grande do Norte, e esses planos são o objeto da investigação dessa dissertação. Para entender as atividades turísticas do Rio Grande do Norte no contexto do Nordeste o desafio foi apropriar-se das políticas de turismo, contidas nos planos e projetos e encontrar os avanços e retrocessos desse movimento no Estado.

Para entender o turismo no Nordeste e no Rio Grande do Norte, é necessário compreender como surge no Brasil nos anos 1950, na região Sudeste e Sul, utilizando a infraestrutura urbana, o clima e aproximação com os países da América do Sul, o que facilitou a entrada dos turistas internacionais. No Nordeste, esse fluxo inicial acontece nos anos de 1980 e o turismo se estabelece como atividade econômica importante para a região. Nos anos de 1990, com o Programa de Desenvolvimento de Turismo no Nordeste – PRODETUR, a região nivela-se aos fluxos turísticos de outras regiões do País.

Ao longo do período do estudo, o crescimento do turismo é significativo, os estados passam a ter estrutura de gestão, recursos financeiros, e principalmente se veem diante de impactos positivos e negativos decorrentes das intervenções nos seus territórios. A apropriação dos territórios pelo turismo ocorre de diferentes formas em razão das atividades que lhe são peculiares como: transporte, hospedagem, restauração e intervenções urbanísticas. Os estados nordestinos, carentes de políticas urbanas, sociais e de desenvolvimento socioeconômico, encontram no turismo a forma de ativar essas políticas, tendo o turismo como um dos vetores do desenvolvimento da Região.

A temática do turismo relacionada às questões das políticas públicas e urbanização atrai pesquisadores das mais distintas formações acadêmicas, turismólogos, administradores, economistas, sociólogos, antropólogos, arquitetos, geógrafos, entre outros, dando oportunidades para reflexões e investigações que têm ajudado o crescimento da atividade.

O problema investigado na dissertação remete à realidade do Rio Grande do Norte, estado que consegue produzir nove planos turísticos, possui cinco polos turísticos que congregam oitenta e um municípios, dois deles, Natal e Tibau do Sul, integram o programa dos 65 destinos indutores, e que apesar de possuir significativo fluxo de turistas nacionais e internacionais apresenta sérias dificuldades no desenvolvimento das políticas de turismo.

Um dos principais indicadores do desenvolvimento turístico são os fluxos de visitantes, no estado esse movimento passa por oscilações dado a problemas infraestruturais, educacionais e sobretudo da gestão das políticas. É isso que se investiga reconstituindo o processo histórico de elaboração das políticas seus avanços e recuos.

Para pesquisar essa realidade e entender as políticas de turismo no estado, elabora-se os seguintes questionamentos:

- Que políticas públicas de turismo incidem no Rio Grande do Norte?
- Qual o alcance e o avanço dessas políticas públicas?

A partir dos questionamentos elabora-se os seguintes objetivos:

- Analisar as políticas públicas de turismo do Rio Grande do Norte;

- Reconstituir historicamente as ações das políticas, seus avanços e recuos.

A metodologia utilizada na pesquisa foi a análise documental, que contemplou a reconstituição e análise dos planos e políticas desenvolvidas no território do Rio Grande do Norte, no período de 1970 a 2014. Os instrumentos da pesquisa foram Planos e Projetos de Turismo, desenvolvidos e implantados no estado, além de outros documentos oficiais, jornais e revistas da época.

Diversos e conceito subsidiaram a análise, embora a preocupação não tenha sido apresentar a base teórica, contudo, trabalha-se conceito de políticas públicas, planejamento, território e turismo.

O conteúdo da dissertação está estruturado em quatro partes para melhor organizar a abordagem pretendida. Na Introdução apresenta-se o objeto, contexto, justificativa, questionamentos, objetivos e metodologia. A segunda parte apresenta reflexões teóricas sobre políticas públicas, planejamento, território e turismo. Na terceira analisam-se as políticas que antecedem o PRODETUR, servindo de substrato teórico e físico, pois incidem em vários territórios, especialmente no litoral do estado. No quarto item resgata-se as políticas nacionais de turismo implantadas no Rio Grande do Norte, o Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT e o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, seus avanços e retrocessos. Ao final, apresenta-se os encaminhamentos críticos conclusivos, resultado da análise dos documentos e das vivências da autora durante o processo de elaboração de sete dos planos analisados e da sua participação nas diversas instâncias de governança, durante o período de estudo.

2 POLÍTICAS DE TURISMO À LUZ DOS CONCEITOS

As políticas públicas, como instrumento de intervenção do Estado, têm permitido a mobilização de setores da economia, especialmente da atividade turística no Brasil, desde a década de 1980. Os planos e programas desenvolvidos pelas agências governamentais em parceria com instituições financeiras representam a materialização de políticas projetadas para o desenvolvimento do turismo no país, não obstante a incidência de dificuldades para alcançar as metas estabelecidas nos planejamentos.

A reflexão considera particularmente os benefícios que a atividade ocasiona aos núcleos receptores e aos turistas, sem esquecer os problemas que o turismo também tem gerado. Buscou-se entender como a população residente participa do processo e quais os rebatimentos no território e no desenvolvimento dos núcleos receptores de turismo, considerando que a participação da sociedade no planejamento é fundamental para o sucesso do turismo nos espaços receptores.

A partir da leitura de autores que teorizam sobre políticas públicas do turismo como Virgínio (2011), Coriolano (2006), Saraiva (2006), Ruschmann (1997), Dye (2005), Gastal (2007), Beni (2006), Fonseca (2012), Solha (2006) e da análise de documentos, Planos de Desenvolvimento elaborados sobre o turismo no estado do Rio Grande do Norte, foi possível estruturar discussão teórica sobre políticas públicas de turismo e os impactos no estado do Rio Grande do Norte.

A análise da aplicação dos programas de políticas públicas permite resgatar a história no espaço potiguar, conhecer os instrumentos institucionais para o turismo, a partir da realidade socioeconômica dos municípios, em especial da metrópole Natal, que integram a área turística mais importante do estado do Rio Grande do Norte, a região do Polo Costa das Dunas.

Neste contexto as discussões das políticas e relevância do turismo para o desenvolvimento socioeconômico do estado, é significativa a colocação de Coriolano (2006, p. 34) quando afirma que

As transformações no e do turismo se fazem presente sobretudo em todos os países de capitalismo avançado, embora se estenda por muitos outros lugares os chamados periféricos. Ainda assim, pode-se ressaltar uma transformação no desenvolvimento do turismo, quando passa de vítima a protagonista do discurso sobre a proteção ambiental e a sustentabilidade da sociedade, das culturas locais, dos lugares e regiões.

Em todos os planos, desde o Plano Diretor de Turismo do Nordeste até o Programa de Regionalização, as questões ambientais permeiam os debates da sociedade na busca dos objetivos e metas. Solha (2006, p. 89), em estudos discute os conceitos de política, afirmando que:

Em razão da complexidade, comumente cabe ao estado estabelecer as políticas para as mais diversas esferas de atuação governamental [...] entende-se a política como uma forma de gerenciamento de interesses diversos em torno de um objetivo.

As políticas públicas integram propostas e ações dos mais diversos setores para proporcionar ao cidadão e moradores atenção especial. Em análises, Gastal (2007), admite que as políticas públicas de turismo devem ter clareza sobre qual turismo e desenvolvimento são desejados.

Entendendo que as políticas públicas sejam intervenções realizadas pelo poder público, instituições civis e privadas, com o objetivo de atender necessidades materiais e simbólicas da sociedade, as políticas de turismo passam a ser não apenas prioridades da atividade econômica, com ações de cidadania, por meio do qual o estado atende às demandas sociais. Serve de exemplo o que estabelece o artigo 24 da Carta dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário: “toda pessoa tem direito ao repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas”. Nesse sentido, Gastal (2007), orienta que as políticas de turismo, na busca de consolidar a democratização do bem público precisam ser normatizadas juridicamente; realiza intervenções diretas nas áreas de linhas de financiamento, implantação de infraestrutura, gerenciamento de informações, treinamento e qualificação de recursos humanos, com a lógica da proteção a grupos e comunidades frágeis, quer por razões econômicas ou culturais. Consolidando diretrizes que não incentivem apenas aspectos econômicos do turismo, mas principalmente implicações socioculturais centradas nas pessoas, ou seja, nos turistas e residentes. É nesse sentido que Gastal (2007, p.40) entende as políticas públicas, para a autora

Os conceitos de políticas públicas se constrói historicamente, como o conjunto de ações que objetivam construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade.

Na discussão sobre o processo de formulação e aplicação das políticas turismo, Goelder, Ritchie e McIntosh (2002, p.299), recomendam que as políticas de

turismo atuem no nível macro e a longo prazo; reconheça a natureza intelectual do processo de formulação da política; estimule a criatividade organizada; permita e facilite um processo social dinâmico e contínuo; rompa as barreiras tradicionais entre segmentos do setor turístico; relacione políticas do subsistema turístico com aquelas do sistema socioeconômico; reconheça os papéis que a concorrência e a cooperação cumprem na destinação. Daí porque Goeldner, Ritchie e McIntosh, (2002, p. 294) definem política de turismo como:

Um conjunto de regulamentações, regras, diretrizes, diretivos objetivos e estratégias de desenvolvimento e promoções que fornece uma estrutura na qual são tomadas as decisões coletivas e individuais que afetam diretamente o desenvolvimento turístico e as atividades diárias dentro de uma destinação turística.

As políticas de turismo, portanto, criam ambientes de colaboração entre os diversos atores que participam direta e indiretamente das atividades turísticas. Assim, as políticas de turismo, de acordo com Goelder, Ritchie e McIntosh (2002, p. 295) definem as regras do jogo, ou seja, os termos com os quais as operações turísticas funcionam; estabelecem atividades e comportamentos aceitáveis; definem direção em linha comum, para todos os interessados na destinação turística; além de facilitar o consenso em torno dos objetivos e estratégias de uma destinação turística; fornecer estruturas sobre a importância econômica e social do turismo nas destinações turísticas; permitir que o turismo possa estabelecer interfaces mais eficientes e fortes com os demais setores da economia local.

Assim, é importante reconhecer que as políticas de turismo afetam de forma contundente as atividades de rotina de um determinado destino turístico, e que os efeitos influenciam diretamente o dia a dia do funcionamento do lugar.

Outro aspecto importante no processo de formulação de políticas públicas é a participação da sociedade e a definição de novos modelos de gestão. O processo de planejamento contemporâneo exige que as discussões dos problemas e a definição de alternativas sejam objetos da participação efetiva dos agentes e atores sociais do processo. Em relação a esta participação, Gastal (2007, p. 45) recomenda afirmando que

As políticas contemporâneas de turismo devem supor o exercício de uma gestão compartilhada entre o público e o privado [...] É necessário, atualizar as potencialidades e construir produtos turísticos em condições de competir no mercado rico em ofertas, sem perder a hospitalidade e a humanização.

Nesta discussão, Goelder, Ritchie e McIntosh (2002, p. 295) interferem afirmando

[...] Assim é importante que independente do nível de ação estatal, as políticas públicas de Turismo sejam articuladas com as demais políticas governamentais, de forma que as ações propostas tenham consistência e possam dar sustentabilidade e humanidade a prática do turismo. Onde as vivências e as relações entre nativos e visitantes sejam reais e fortaleçam a hospitalidade local e global.

O desenvolvimento do turismo afeta de forma significativa a estrutura demográfica das áreas ou regiões turísticas, em razão da criação de novas oportunidades de emprego, evitando, por exemplo, a emigração. O turismo pelas suas especificidades, necessita de profissionais com maior qualificação, o que não existe na maioria dos lugares turísticos. O desafio do turismo é, portanto, proporcionar aos destinos turísticos desenvolvimento econômico e social. As mudanças ocasionadas pelo turismo podem gerar efeitos negativos e positivos e impactam diretamente nas relações sociais e na qualidade de vida da população. Portanto, é importante compreender que não basta o planejamento como processo fundamental para o desenvolvimento das ações, há que se definir o tipo de planejamento que possa minimizar os impactos negativos e maximizar os positivos do turismo.

Beni (2006), afirma que em destinos do litoral do Nordeste, pescadores deixam essa atividade profissional para passarem à prestadores de serviços turísticos, levando, por exemplo, turistas em barcos ou jangadas para passeios turísticos. Sem dúvida essa atividade é menos árdua e com maior retorno pecuniário que a pesca. Esses fatos e as dificuldades referentes à falta de demanda, preço justo pelo pescado e dificuldade de armazenamento estão contribuindo para que esse indivíduo não retorne a sua atividade primitiva. Essas mudanças sociais trazidas pelo turismo precisam de um processo de planejamento no qual os polos receptivos sejam analisados de forma objetiva e clara. Para o autor os núcleos receptores passam por um processo de desenvolvimento que ocorre em três etapas.

Na primeira, o núcleo não dispõe de estrutura básica, as peculiaridades dos residentes e a beleza da natureza são os principais atrativos; o turismo é seletivo e espontâneo. Na segunda etapa ocorre um fluxo mais denso, em que os investimentos e equipamentos turísticos são instalados. Nesta etapa os

investimentos em infraestrutura básica não acompanham a evolução da demanda, o que causa transtornos à população residente e aos visitantes.

Na terceira etapa acontece o ingresso de capital nacional e internacional, e se o núcleo for pequeno e dependente apenas do turismo, os efeitos negativos podem ser bastante significativos, principalmente quanto à qualidade de vida dos residentes e à questão ambiental. Se o turismo se instala de forma brusca, sob as condições da terceira etapa, em momento em que a comunidade não esteja preparada, os impactos são ainda mais graves e podem gerar rejeição ao turismo por parte da população residente.

É possível minimizar os impactos conflitantes do turismo com ações de planejamento que adote política de desenvolvimento turístico integrada e articulada aos anseios das comunidades e empresários, com perspectiva de desenvolvimento da região ou do município turístico.

Na sua análise o autor afirma que Beni a relação turista *versus* nativo tem aspectos diferentes para cada um dos sujeitos. Para o turista, o encontro é especial, talvez único, para o residente é apenas mais um efêmero e superficial.

O encontro entre turistas e população hospedeira é a ocasião de uma tomada de consciência de sistemas de valores diferentes, até mesmo de seu antagonismo. O turismo cria, pelo encontro físico, um choque de culturas, um impacto de sociedades. (BENI, 2006, p. 49).

Estas relações tornam-se cada vez mais comerciais, ou seja, tornando-se atividades remuneradas, exemplo disso são as fotos tiradas com as baianas no Pelourinho em Salvador/Bahia, ou com burrinhos enfeitados em Jenipabu, no litoral do Rio Grande do Norte.

Outro aspecto que influencia diretamente à relação turista x residente, é o efeito demonstração, mimeses ou imitação da aparência ou realidade do outro, aos quais os residentes estão sujeitos, em razão do contato direto e permanente com os mais diversos tipos de visitantes.

Beni (2006), constata que estudos realizados em comunidades da Nova Zelândia os impactos do turismo podem ser agrupados de acordo com suas especificidades, os econômico geram desde aumento do custo de vida e do nível de investimento externo mas proporcionam a geração de empregos para a comunidade local, com a instalação de novas empresas; com relação a instalação e melhoria da infraestrutura e dos serviços públicos para atender a demanda turística, os

residentes também são beneficiados; o aumento do fluxo traz efeitos sociais adversos como a poluição sonora, o aumento da criminalidade, a produção de lixo e resíduos; o contato dos residentes com os turistas, independente do tempo de estada, propicia mudanças de comportamento tanto positivas como negativas, é perceptível que os núcleos turísticos receptores sofrem mudanças significativas na sua aparência física e de comportamento, exemplo disso é a praia da Pipa no Rio Grande do Norte.

É importante entender-se também as colocações de Coriolano (2012, p.26), quando analisa o turismo como atividade importante na economia contemporânea, onde as relações sociais de consumo transformam o lazer em mercadoria. Nesse sentido a autora afirma que o turismo é

Uma atividade decorrente das imposições do modo de vida moderno, que prioriza as necessidades do capital em um processo contraditório que enfraquece o Estado, mas fortalece os movimentos sociais e a democracia, ampliando a exclusão e a pobreza na medida em que amplia os espaços de participação.

A reflexão sobre a sociedade contemporânea para compreensão das mudanças de planejamento com participação da sociedade e dos agentes de mudanças em todos os segmentos econômicos do país passa a ser elemento decisivo no processo. No segmento do turismo, a participação da sociedade passa a ter importância significativa, e alguns autores identificam em estudos o novo elemento no processo de formalização das políticas de turismo no país, a sociedade.

Mesmo assim, existem alguns problemas que dificultam a participação, tais como: falta de articulação entre o setor público e o privado; centralização da gestão; ausência da participação da comunidade nas discussões; desconhecimento da sociedade sobre a importância do setor do turismo para as cidades ou localidades turísticas; falta de organização da sociedade; a ausência de recursos humanos qualificados para atender a necessidade de mão de obra para assumir os empregos gerados pelo turismo; sem citar as questões relacionadas aos aspectos culturais, como a falta de valorização da cultura e dos valores éticos.

O fato é que as dificuldades podem ser vencidas e a participação da sociedade no processo de discussão e elaboração das políticas de turismo ser efetivadas. Para tanto é necessário que se estabeleçam formas efetivas de participação, que a comunidade se empodere do planejamento da atividade turística em todo o processo. Que se entenda que o turismo traz impactos positivos e

negativos para as cidades, e que, a partir desse entendimento, se escolha as alternativas de desenvolvimento que se deseja, para o lugar e para vida social. Sabe-se, no entanto, que parte dos planejamentos de destinações são feitas por empreendedores particulares, empresas que constroem grandes empreendimentos ou pelos agentes públicos, nos três níveis de governo, sem a efetiva participação da sociedade.

No caso dos projetos desenvolvidos no estado do Rio Grande do Norte, o estado foi sempre o agente promotor. O importante é que todos os envolvidos e afetados pelos planos e estudos sobre o turismo, devem ser efetivamente trazidos para o processo de planejamento, e não incorporados de forma meramente simbólica a partir de “audiência” na qual se apresenta e se submete à aprovação o produto do processo de planejamento.

Nas suas reflexões sobre os impactos do turismo, Beni (2006), afirma que o turismo precisa receber novo tratamento, seu planejamento deve ser integrado ao planejamento global socioeconômico do país ou região. O turismo brasileiro ainda não se afirmou no mercado por falta de visão estratégica. Faz-se necessário examinar as variáveis importantes que determinam a escala de produção do turismo, e assim ter condições de manter cenários futuros com planejamento, logística e redução de riscos. O autor afirma ainda que

O planejamento deve enfatizar um modelo de gestão que crie uma estrutura em que a participação de segmentos empresariais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público, por meio de instrumentos que conduzam à gestão compartilhada; participação mútua em custos; definição de programas e produtos de promoção turística que superem os modos tradicionais de fazê-la. (BENI 2006, p.96).

Ainda sobre a temática, o autor aponta a necessidade de que se elabore e promova produtos adequados a oferta com rentabilização, que se estimule a participação da sociedade no processo de desenvolvimento sustentável do turismo e que os planos de turismo proponham ações viáveis articuladas com fontes de financiamento e outras propostas que viabilizem a execução desses planos.

É nesse espírito que o planejamento oferece novo modelo para as políticas governamentais, com estratégias de intervenção consistentes, articuladas com os conceitos de eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica. O processo de planejamento participativo leva os atores sociais à ação e reação sobre

o processo e, assim, transformam o sistema, empoderando todo o processo. Nesse contexto, Coriolano (2006, p. 34) traz a seguinte colocação

Torna-se cada vez maior as exigências da sociedade com o combate às desigualdades regionais, com as disparidades sociais e com a conservação ambiental, com a defesa do patrimônio histórico e com a manutenção de lugares saudáveis. As políticas de turismo estão absorvendo este debate e estas preocupações. A sociedade exige ações e atitudes que traga qualidade de vida para os residentes, entendida como condições dignas de viver. Assim a gestão das cidades requer que as instituições públicas mudem sua postura e acompanhem a modernidade no sentido de garantir a nativos e visitantes princípios de qualidade, igualdade e sustentabilidade.

Enquanto atividade econômica o turismo possui características que o diferem de outras atividades: o fato de constituir-se como prática social, com agente de ação sendo as pessoas que possuem gostos e comportamentos diferentes e que tem nos espaços físicos e socioculturais os atrativos turísticos, o objeto de consumo. Nesse sentido Sarti e Queiroz colocam o conceito de espaço como uma categoria onde a mistura de elementos resulta em unidade. Entender como se dá seu domínio e sua organização, a apropriação do território e a variação regional, leva a compreensão da sociedade que ali vive Sarti e Queiroz (2012, p.4). Nessa discussão, Santos define o espaço como

Fruto de uma construção histórica que inclui ordem local e global; construção realizada por meio de técnicas que são um conjunto de meios instrumentais e sociais, com os quais o homem realiza sua vida, produz e, ao mesmo tempo, cria espaços Santos (1996, p.16).

Percebe-se, portanto que os espaços são produção social e como tal as intervenções de políticas provocam alterações espaciais, dando-lhe nova configuração socioespacial e reestrutura a sua função econômica.

A valorização do espaço urbano, rural ou turístico através das políticas públicas envolve variáveis muito além da questão monetária. Aspectos como a ocupação urbana, implantação de infraestrutura, saneamento, equipamentos de hospedagem e lazer, e estradas e rodovias são elementos que influenciam o processo de produção dos espaços, fato constatado nas recentes ocupações dos principais destinos turísticos do Brasil.

O turismo como possibilidade de desenvolvimento socioeconômico contribui dessa forma para o combate as desigualdades promovendo o empoderamento da comunidade em todas as fases do processo.

No Rio Grande do Norte, capital e ao longo do litoral oriental, esses elementos contribuem de forma efetiva para a construção de espaços turísticos mais

importantes: a Via Costeira em Natal, a Praia da Pipa em Tibau do Sul e Maracajaú em Maxaranguape.

Os fluxos turísticos são motivados pela decisão dos “turistas” e de políticas de *marketing*. Essa decisão é determinada pelo conjunto de atrativos que o destino ou espaço turístico possui. Sabe-se também que a decisão da escolha é feita por uns e não por todos, ou seja, nem todas as pessoas tem o mesmo entendimento daquela paisagem. É importante também observar que as políticas de marketing utilizam o “turista” como formador de opinião, capazes de transformar destinos em objeto de desejo do turismo de massa.

O atrativo turístico se valorizar com as tomadas de decisões públicas e privadas, transformando assim a espacialidade local, alterando o espaço, a paisagem, conseqüentemente o lugar. Pois segundo Santos (1996), quando trata de lugar, afirma que constitui a dimensão da existência que se manifesta por meio do cotidiano compartilhado entre as pessoas, firmas e instituição. Desta feita, as alterações realizadas, pela atividade turística transformam o lugar. Assim, Sarti e Queiroz (2012, p. 7) afirmam que

O lugar torna-se singular a partir do subjetivo relacionado aos aspectos perceptivos de cada um, processo que, geralmente, envolve sentimentos e isso nos leva a compreensão do lugar pelas lentes das necessidades existenciais, como localização, mobilidade, interação com os objetos e com as pessoas.

Há lugares que são desejados por uns e não por outros. O sentido do gosto ou do interesse depende de cada pessoa e da sua relação com os elementos que compõem as características e especificidades de determinado lugar, de uma região.

Quando se fala de região reporta-se a Santos (1996), que afirma ser a região formada pelo conjunto de municípios que possuem características comuns. Hoje as definições de região estão fortemente influenciadas por interesses políticos e socioeconômicos. Assim, a região se definiria como o resultado de possibilidades nela presentes, geradas pelo capital fixo e pelas relações políticas, sociais e culturais. Os fixos, de fato resultados de uma razão técnica, jamais deixam de ter um conteúdo político. Refletir sobre a região, portanto, envolve a compreensão das relações entre as formas e seus conteúdos estabelecidos num determinado espaço, interagindo entre si (SANTOS, 1985).

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, propõe o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, para que repercuta positivamente em resultados socioeconômicos do território. Dessa forma, adotou-se o conceito da região turística como referência espacial, na qual se inserem os produtos turísticos. (MTUR, 2007). No entanto, os critérios para a definição das regiões turísticas não estão claras e nem foram levantados questionamentos por parte dos interlocutores e técnicos dos estados, responsáveis pelo programa, que se veem pressionados por ingerências políticas, para definição dos municípios que compõem as regiões turísticas. Faz-se importante entender que o processo de regionalização não deve se ater apenas a parâmetros econômicos, sociais e geográficos, mas observar também as diferenças e semelhanças de ordem cultural e territorial. Falando de “território”, nos vem à mente a ideia de poder, aspecto evidente na literatura sobre o assunto, e Raffestin (1993, p. 56), esclarece que

[...] o território se forma a partir do espaço; é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela abstração), o ator territorializa o espaço.

Nessa discussão, recorre-se a Andrade (1994) que observa que o território está sempre atrelado ao poder público estatal ou ao poder das grandes empresas. Souza (1995, p. 95), corrobora com esse pensamento, quando diz que "o território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder". O que este autor nos mostra é o caráter de flexibilidade do que possa ser o território. Para o autor

o território é um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo, um limite, uma alteridade: a diferença entre 'nós' (o grupo, os membros da coletividade ou 'comunidade', os *insiders*) e os 'outros' (os de fora, os estranhos, os *outsiders*). (Souza, 1995, p. 97)

Nesse contexto afirma-se que os territórios são construídos e desconstruídos socialmente, ou seja, podem ter um caráter definitivo ou não, dependendo da necessidade de reprodução do espaço pelo capital. É de interesse deste trabalho a preocupação não só com o território constituído pelo Estado, fruto de políticas públicas administrativas, mas o território criado e recriado pelas práticas turísticas. Como coloca Barros (1999, p. 34) “O turismo é um consumidor de

paisagens e territórios por excelência, comoditizando-se, preparando-os para torná-los produtos consumíveis”.

Os conceitos aqui tratados subsidiam a análise do espaço onde estão inseridos os resultados de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da atividade turística no Rio Grande do Norte, lócus do estudo.

2.1 Conceituando a articulação das políticas públicas

A globalização torna as economias interligadas e complexas, movimenta fluxos de capitais, produtos e consumidores. Nesse contexto o turismo apresenta-se como atividade que intensifica os fluxos de capitais, e pessoas, sendo em alguns lugares alternativa dinâmica da economia. Os estudos do Fórum Econômico Mundial, (2013) prospectam positivamente a atividade turística, apesar da economia mundial ainda apresentar um quadro de recuperação frágil.

A Organização Mundial do Turismo – OMT (2012), agência da Organização das Nações Unidas - ONU, especializada em discutir e difundir políticas voltadas ao turismo registra em relatórios sobre a atividade que, o turismo respondeu por 9% do produto interno bruto (PIB) do mundo, algo em torno de US\$ 4 trilhões de dólares em 2012. A força de trabalho do turismo corresponde a cerca de 200 milhões de pessoas e alcança taxas significativas ano após ano.

A oferta de vagas e as novas oportunidades identificadas na atividade são vistas como garantia de que o turismo assume papel cada vez mais estratégico no contexto econômico-financeiro dos lugares turísticos. Estudos da OMT revelam que de 100 novos empregos criados no mundo em 2012, dez foram originados do turismo.

O fluxo turístico mundial alcançou em 2012 a marca de um bilhão de turistas e para 2013 a estimativa de crescimento é de uma taxa em torno de 3 a 4 %. A projeção para 2020 é de que se alcançará 1,6 bilhão, algo em torno de 7% da população mundial.

O Relatório Anual do Fórum Econômico Mundial (2013) apresenta análise da atividade em 140 países, com o objetivo de fornecer uma ferramenta estratégica que permita a cada um dos países analisados refletir sobre sua posição, avaliar seu desempenho e medir os fatores e as políticas que estão desenvolvendo. No estudo

de competitividade, o Brasil ocupou em 2013 a 51ª posição, e ao analisar os dados da Tabela 1, observa-se que os melhores desempenhos do Brasil foram no aspecto Recursos Humanos, Culturais e Naturais, onde as variáveis recursos naturais e culturais ocupam a primeira e vigésima terceira posição, respectivamente.

Tabela 5 - Ranking dos indicadores de competitividade mundial do turismo do Brasil.

Aspectos Avaliados	Ranking	
	2011	2013
Marco Regulatório	80	82
Regras políticas e regulação	114	119
Sustentabilidade ambiental	29	30
Segurança	75	73
Saúde	73	70
Priorização do Setor	108	102
Ambiente de Negócios e Infraestrutura	75	76
Transporte aéreo	42	48
Transporte terrestre	116	129
Infraestrutura turística	76	60
Telecomunicação	56	55
Competitividade dos preços	114	126
Recursos Humanos, Culturais e Naturais	11	12
Recursos humanos	70	62
Recursos naturais	01	01
Recursos culturais	23	23
Receptividade ao turismo	97	83

Fonte: World Economic Forum – Report 2013.

No Marco Regulatório, é importante refletir sobre a posição das variáveis regras políticas e regulação (119), segurança (73), saúde (70) e priorização do setor (102), o que reforça as colocações de Beni (2006) sobre a falta de articulação e integração das políticas de turismo com as demais políticas setoriais.

No Brasil, o turismo tem apresentado resultados positivos nos últimos anos, o crescimento das viagens domésticas é significativo e isto se deve ao aquecimento do mercado interno, sobretudo em razão do incremento da renda média e melhora na capacidade de consumo da família brasileira. Este novo momento da economia nacional tem se constituído em oportunidade ímpar de fortalecimento do mercado turístico. O brasileiro incluiu a viagem a lazer nos gastos regulares, o que ocasionou expansão no número de viagens domésticas no período.

Estimativas do Ministério da Fazenda informam que em 2011 o Brasil tinha 22,5 milhões de habitantes nas classes A e B (11,7%) e cerca de 105 milhões

na classe C (55%) e 63 milhões nas classes D e E (33%). Em 2003 a estratificação indicava que as classes A e B representavam 7,5%, classe C (37%) e 54% dos brasileiros estavam classificadas nas classes D e E. Este cenário tem rebatimento no consumo e, em especial, nas viagens de turismo.

Como reflexo dessa nova realidade o Plano Nacional de Turismo 2013/2016 (MTUR, 2013), registra que na cesta de consumo dos brasileiros aparecem viagens de lazer, resultado de ações de marketing e da disponibilização de linhas de crédito e campanhas de incentivo ao turismo interno.

Quando se analisam os dados de Sondagem junto ao Consumidor, realizada pelo Ministério do Turismo e Fundação Getúlio Vargas, publicada em agosto/2013, verifica-se que, dos entrevistados que pretendiam viajar nos seis meses seguintes, 72% optam por destinos nacionais e desses, 53% desejam viajar para a região Nordeste. Outra constatação é que essa média tem se mantido ao longo dos últimos dois anos. O estado do Rio Grande do Norte é um dos quatro destinos mais procurados da região, ficando na frente os estados Bahia, Pernambuco e Ceará (FGV/2013).

O turismo na região Nordeste tem importância significativa desde a década de 1980, em razão de ações governamentais que instituíram políticas regionais de turismo, como o Programa de ação para o Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, PRODETUR/NE. É importante constatar que nenhuma outra região do Brasil empreendeu políticas públicas e ações tão favoráveis ao desenvolvimento do turismo como o Nordeste.

A natureza paradisíaca do litoral do Nordeste ajuda a orientar as políticas de turismo da região e definir o segmento de sol e praia como prioritário. Os estudos de Brito *et al* (2012) mostram o Rio Grande do Norte como “[...] um exemplo de experiência bem sucedida de um local que, em trinta anos, deixa de apresentar turismo incipiente para tornar-se um dos maiores polos receptor de turistas no Brasil”. Esta afirmação é confirmada com a análise dos registros da Secretaria Estadual de Turismo sobre o fluxo turístico. Em 1990 eram 455.044 turistas, em 2000 ampliou para 1.008.435, em 2012 o fluxo turístico em Natal foi de 1.7 milhão de turistas. Este número representa mais de 60% do fluxo turístico do estado do Rio Grande do Norte que atingiu pouco mais de 2,6 milhões de turistas no último período.

A tendência de crescimento do fluxo turístico no Estado, notadamente do turismo doméstico, consequência do contexto nacional já explicitado. No que se refere ao fluxo internacional, constata-se um decréscimo a partir de 2008, ocasionado pela crise na Europa, principalmente nos maiores emissores de turistas para o Rio Grande do Norte, Portugal e Espanha. O estudo de demanda turística realizada por START Consultoria (2005), constatou que, apesar de haver voos charters internacionais, a base de sustentação do turismo do estado é o fluxo nacional (78%), com expressividade para o oriundo da região sudeste (40%) e o da região nordeste (36%), (RIO GRANDE DO NORTE, 2005).

Na pesquisa realizada, identifica-se que no Estado do Rio Grande do Norte, no período de 1970-2010, foram elaborados planos ou estudos com objetivo de planejar o turismo no estado. Investiga-se as políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento do turismo no âmbito nacional e posteriormente as que contemplam a região Nordeste, em especial o Rio Grande do Norte.

Política Pública remete às ações do poder público em relação à ação do estado, sendo conceituada por Dye (2005) como tudo aquilo que o governo decide fazer. Nessa direção, Muller (1990) *apud* Virgínio (2011) afirma que política pública é um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades governamentais, sendo assim um processo de mediação social, o que contribui para amenizar as distorções que possam intervir entre um setor e outro, ou ainda entre um setor e a sociedade. Para Saraiva (2006, p. 28), as políticas públicas são “um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”.

O autor defende que as decisões são fruto do desejo dos diversos atores que participam do processo decisório das definições das políticas públicas. Nessa perspectiva, fica claro o entendimento de que esses atores são responsáveis pela implantação e fiscalização das ações políticas. Há também que se identificar o nível de consciência dos agentes no processo de participação das decisões na implantação das políticas. A ausência da mobilização de determinados grupos sociais no planejamento e na gestão das políticas contribui para favorecer os interesses dos grupos que detêm maior poder de articulação, como afirma Virgínio (2011, p. 50) ao ressaltar que

As políticas passam inicialmente pelo processo de reconhecimento do problema (decidindo se farão parte ou não da agenda governamental), para assim serem elaboradas as soluções cabíveis, culminando então na formulação de políticas. A agenda seria uma espécie de programação do governo, ou seja, estabelece questões que são debatidas com o objetivo de pensar em soluções para saná-las. Muitas questões pertinentes a determinados grupos sociais acabam sendo esquecidas devido ao jogo de interesses e relações de poder.

A autora mostra que há necessidade de democratizar a participação de todos os agentes intervenientes na formulação das políticas públicas, a fim de que possam ser legítimas, justas, eficientes e iguais. No que diz respeito às políticas públicas no Brasil, têm havido esforços no sentido de torná-las mais eficientes e eficazes, além de ser relevante a descentralização que vem sendo adotada pelas políticas governamentais nos segmentos como: educação, saúde, trânsito e transporte, assistência social e turismo. No que se refere ao turismo, Cruz (2002, p. 40) mostra o papel da política pública na produção do espaço para o turismo. O entendimento é de que a política pública é concebida como

O conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores que se encontram consubstanciados, amparados legalmente nos programas, projetos, planos, metas e orçamentos dos poderes públicos (federal, estadual ou municipal) referentes ao turismo Cruz (2002, p. 40).

Na formulação das políticas, o turismo é identificado como capaz de melhorar a qualidade de vida das pessoas, atenuar os desníveis regionais, o que faz Virgínio (2011) afirmar que

A ideia [...] de que o turismo é uma atividade essencialmente econômica, remete a uma conclusão errônea que vem sendo disseminada praticamente desde o início das políticas de turismo implantadas no país. O turismo é um fenômeno social, econômico e cultural que promove a interação entre as pessoas a partir do deslocamento e se dá através do contato que mantém nesse período fora de seu ambiente natural, isto é, o turismo não é e não deve ser visto meramente como uma atividade econômica. (p. 54).

A desmistificação do turismo enquanto atividade apenas econômica, conforme defesa de Virgínio (2011), é validada pelo entendimento de ser o turismo promotor de interação entre pessoas por meio do deslocamento, o que exige o estabelecimento de inter-relações sociais, culturais e ambientais. Essa concepção expressa a ideia de que o turismo é uma prática social de base cultural e ambiental, aspectos que devem ser enfatizados na formulação dos instrumentos de políticas

públicas, o que não vem ocorrendo efetivamente na formatação e execução de planos, programas e projetos.

Por turismo, se entende ato praticado por viajantes,

os quais obedecem a motivações diversas, que variam em função da personalidade de cada um, do seu cotidiano, do seu tipo de trabalho, do seu nível de escolaridade, posição na sociedade, visão de mundo, cultura e anseios” (RUSCHMANN, 1997, p. 68).

As motivações dos turistas também são reforçadas pelo espaço turístico, aqui entendido, segundo Santos (1985, p. 49), como um espaço geográfico e que constitui, portanto, “realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação”, do qual se pretende usufruir, e que apresenta ou tem as infraestruturas necessárias para uma boa estada turística. Vale salientar que o espaço turístico, como todo espaço geográfico, não pode ser definido apenas por fronteiras euclidianas, mesmo porque um dos elementos básicos lhe é externo, a demanda.

Posto isto, cabe ao Estado construir a infraestrutura de acesso e urbana, promover superestrutura jurídico administrativa, como secretarias e órgãos similares, cujo papel é planejar e controlar os investimentos que o Estado realize. Cabe ainda ao Estado permitir que a iniciativa privada se encarregue de construir equipamentos e prestação de serviços, e que os mesmos retornem na forma de benefícios para toda a sociedade.

2.2 Políticas públicas, turismo e espaço turístico no Brasil

Trabalhados os conceitos de políticas públicas, turismo e espaço turísticos, envereda-se na retrospectiva dos programas de planejamento do turismo, tomando-se como marco temporal a década de 1970, quando é criada no Brasil a primeira estrutura nacional para a gestão do turismo, a EMBRATUR e o Conselho Nacional de Turismo.

O Decreto-lei 55/1966 define a Política Nacional de Turismo e coloca a atividade como integrante do sistema produtivo do país. Na década de 1970, a criação dos fundos de financiamentos para estimular o desenvolvimento turístico, como o Fundo Geral do Turismo – FUNGETUR, o Fundo de Investimento do Nordeste – FINOR, o Fundo de Investimento da Amazônia - FINAM e o Fundo de

Investimentos Setoriais - Fiset, tinham como objetivo financiar projetos enquadrados em programas para o desenvolvimento do turismo em seus respectivos estados e municípios.

Nos anos de 1980, a nova Constituição, as definições da Política Nacional do Meio Ambiente e do Sistema Nacional de Turismo, compostos pela EMBRATUR, Conselho Nacional de Turismo (CONTUR) e pelo Ministério da Indústria e Comércio, estabelecem novo momento no turismo: com lançamento das bases efetivas para o debate dos conceitos de sustentabilidades ambiental e social que vão permear os próximos períodos.

Na década de 1990, no governo do Presidente Collor (1990 – 1992), e com a realização da Conferência Rio 92, se discute o desenvolvimento sustentável e os processos de degradação do meio ambiente, o que afetou diretamente as práticas do turismo no país. Neste período ocorre definição do novo Plano Nacional de Turismo (PLANTUR) em 1992, que não foi efetivado, mas criou o mais importante programa de turismo para a região Nordeste, o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR). A criação do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, no governo do presidente Itamar Franco (1992 – 1995), e do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) ofereciam proposta nova para a gestão política do turismo.

A ampliação dos conceitos de participação e a integração do pensamento do governo, da iniciativa privada, da academia e da sociedade ampliam os conceitos e modernizam as estruturas do turismo. A proposta de descentralização da gestão apresentada pelo Programa de Municipalização do Turismo (PNMT), efetivada apenas no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002). Quando o turismo passa a integrar o plano do governo federal, com fortes aspirações neoliberais. O estabelecimento da Política Nacional de Turismo 1996/1999, ampliada para 2002, em razão da reeleição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, fortalece os conceitos de descentralização, conscientização e da articulação intra e extragovernamental.

O PNMT foi recomendação da Organização Mundial do Turismo (OMT), para os países membros e esperava-se com ele que os municípios desenvolvessem espírito empreendedor e que o planejamento da atividade fosse efetivado a partir da participação da sociedade. No Brasil foram estabelecidos como objetivos do PNMT a conscientização da sociedade para a importância do turismo como instrumento de

crescimento econômico, geração de empregos, melhoria da qualidade de vida da população e preservação de seu patrimônio natural e cultural; dotar os municípios brasileiros com potencial turístico de condições técnicas e organizacionais para promover o desenvolvimento da atividade turística; descentralizar as ações de planejamento, motivando o município como um todo, transmitindo as técnicas básicas do planejamento turístico, de forma a capacitá-lo a elaborar seus próprios planos de desenvolvimento. Contribuindo assim para o empoderamento da população nas ações para o desenvolvimento do turismo.

O PNMT fomentou o desenvolvimento turístico dos municípios, com base na sustentabilidade econômica, social, ambiental, cultural e política. Considerando essas reflexões e ciente da importância do processo de planejamento e gestão para o sucesso da atividade turística, as Políticas Públicas, desde 1999, tem como um dos seus objetivos estratégicos, o conceito da gestão descentralizada e o fortalecimento das Instâncias de Governança, através da participação da sociedade. Sobre o PNMT, Beni (2006), faz a seguinte reflexão

O modelo presumia o conhecimento prévio, por cada país, de seu espaço turístico nacional ou de sua imediata identificação, o que levaria o programa do Relatório do Inventário Turístico Nacional – RINTUR a ser a primeira providência tomada. Como isso não foi feito, queimou-se essa primeira etapa, e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o turismo (p. 26).

Apesar da colocação do autor, o papel do PNMT no processo de desenvolvimento do turismo no país, a importância e disseminação com envolvimento de comunidades no processo de esclarecimento do que é o turismo foi inquestionável. Os resultados conseguidos após oito anos da Política de Turismo do governo Fernando Henrique Cardoso, são considerados por Carvalho (2005)

[...] Após o encerramento do primeiro ciclo de execução da Política Nacional de Turismo, em 2002, o Brasil passou a dispor de uma indústria turística mais vigorosa. Nossos municípios turísticos estão mais preparados e conscientizados para a correta exploração e gestão da atividade. O mercado interno apresenta-se em contínua expansão, ofertando produtos e melhores preços, qualidade e diversidade, em condições de disputar o mercado internacional de forma competitiva. A imagem que o nosso país proteja no exterior já é bem melhor do que antes de 1994. (p. 23).

A elaboração de programas de desenvolvimento do turismo, envolvendo setores públicos e privado e conceitos de sustentabilidade marcam o turismo, principalmente no Nordeste: o Programa de Desenvolvimento do Turismo no

Nordeste (PRODETUR/NE), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), estrutura a ação do governo na região, através de ações de ordenamento do processo de desenvolvimento turístico no território, com a implantação de obras de infraestrutura básica e instalação de equipamentos urbanos em espaços turísticos ou potencialmente turísticos.

Na gestão do presidente Lula (2003 – 2010), é estabelecida nova organização administrativa no nível nacional, a criação do Ministério do Turismo e das Secretarias de Políticas de Turismo e de Programas de Desenvolvimento, que marcam um novo momento para a gestão do turismo.

Com a reestruturação a EMBRATUR, passa a cuidar exclusivamente da promoção do país no exterior e a elaborar estudos e pesquisas para orientar tomada de decisão, avaliar o impacto da atividade turística na economia nacional e formatar novos produtos e roteiros turísticos. Foi criado o Fórum dos Secretários de Estado do Turismo, com a função de instrumentalizar políticas, programas, ações e parcerias no nível de suas respectivas jurisdições regionais.

As ações de planejamento e gestão do turismo, nas duas gestões do presidente Lula, são respaldadas em dois planos: o Plano Nacional de Turismo – diretrizes, metas e programas – 2003/2007 e o Plano Nacional de Turismo – uma viagem de inclusão – 2007/2010. No contexto do momento político do Brasil, a nova Política Nacional de Turismo estabelece como marco de sua proposta, o desenvolvimento regional, a gestão descentralizada, concretizada no programa de Regionalização do Turismo, Roteiros do Brasil.

Na mudança de governo, em 2011, o Conselho Nacional de Turismo, produziu o documento Turismo no Brasil 2011-2014, entregue aos dois candidatos a presidente. Em razão do momento de mudança dos gestores estadual e federal e da realização da copa do mundo em 2014, o documento pretendia formalizar as conquistas, desafios e perspectivas do setor e que constitui-se em importante marco para o desenvolvimento da atividade no País, marco de passagem e ponto de partida para os futuros atores do processo. O documento tinha como objetivo sobrepôr às questões político-partidária, por ser a expressão de um fórum democrático e representativo, cuja função era garantir a continuidade das conquistas obtidas e buscar o aprofundamento e aprimoramento das políticas e programas para o turismo do Brasil. O documento apresentou um diagnóstico, um conjunto de Cenários e Projeções para o desenvolvimento do turismo e as Proposições, que

sistematizam o conjunto de recomendações e orientações organizadas por eixos temáticos, conforme os desafios apresentados no Diagnóstico.

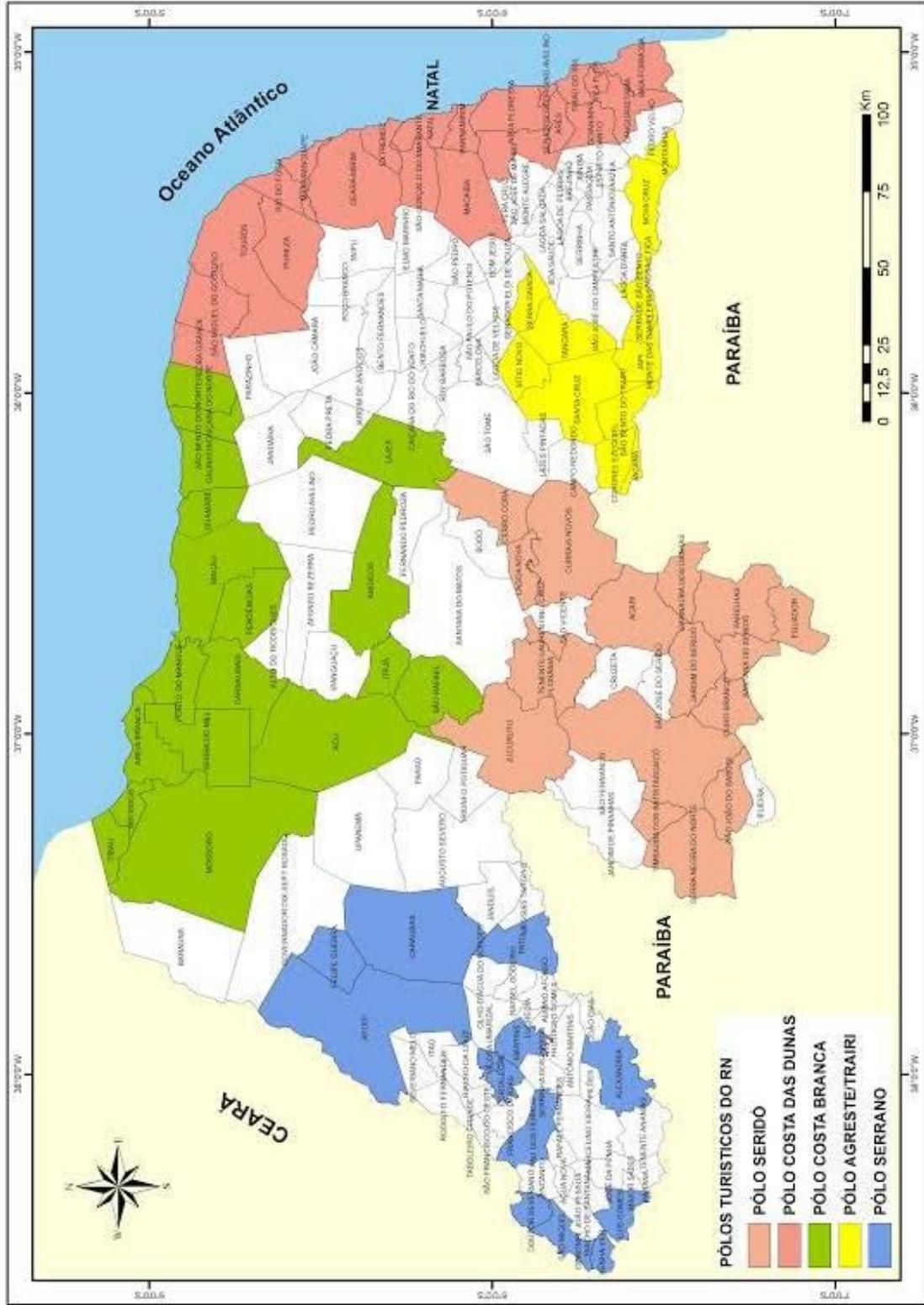
A expectativa do Conselho Nacional era que o novo Presidente, com o apoio desse documento, definisse de forma rápida, a nova Política e que os avanços conseguidos nos últimos 16 anos fossem consolidados e ampliados. Outra expectativa era de que com a definição da nova política de turismo, o país se preparasse de forma articulada para sediar os eventos da Copa do Mundo em 2014 e das Olimpíadas em 2016.

Apesar de todas essas vantagens e perspectivas, os últimos quatro anos foram na nossa avaliação, completamente infrutíferos para o turismo do nosso país. A gestão do turismo sofreu interferência política que contribuiu para a inoperância do Ministério, tivemos nesses quatro anos de governo, três ministros de estado do turismo. A nova política só foi definida e apresentada em Maio/2013, nesse contexto foi realizado o Encontro Nacional de Turismo em maio do mesmo ano, onde foi relançado o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Apesar disso, o Ministério do Turismo, continua imobilizado, os programas e projetos continuam sem ações efetivas. Em agosto de 2014, inicia-se a elaboração de um novo documento, que tem como objetivo orientar a formulação de nova política de turismo em razão do período eleitoral.

2.3 Os polos turísticos do Rio Grande do Norte

No Rio Grande do Norte, o turismo está zoneado em espaços físicos, denominados Polos Turísticos. A diversidade de atrativos naturais, culturais e os aspectos econômicos possibilitou a divisão do estado em 5 Polos Turísticos, Seridó, Costa das Dunas, Costa Branca, Agreste/Trairí e Serrano, representados na Figura 1.

Figura 1: Polos turísticos do Rio Grande do Norte.



Fonte: SILVA, J.M.D., 2014.

O Estado do Rio Grande do Norte possui 87 municípios turísticos distribuídos em cinco polos, que em razão de suas características, do contexto onde estão inseridos, do potencial turístico e das necessidades do mercado, não se desenvolvem de forma uniforme.

O primeiro deles, o Polo Costa das Dunas instalado em maio de 1999, para atender a recomendação Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, financiador do PRODETUR, de que as ações do Programa deveriam ser submetidas a validação de instância de governança regional. A ideia de Polo foi trazida pelo Banco do Nordeste, responsável pela implantação do PRODETUR, que já trabalhava em outras atividades com esse conceito.

O Polo Costa das Dunas situa-se no litoral oriental do estado, composto por 18 municípios, 14 deles litorâneos, seus atrativos principais são os atrativos naturais com destaque para as áreas de praia, dunas, lagoas, mangues, falésias, mata atlântica e formações coralíneas. O potencial para o turismo de sol e praia e para o ecoturismo é característica marcante do Polo Costa das Dunas, com destaque para praias como Ponta Negra, Jenipabu e Pipa e passeios aos Parrachos de Maracajá, na área de Proteção Ambiental dos Corais. Outro destaque do Polo é a infraestrutura de serviços da capital, Natal, com sua estrutura hoteleira, diversificada oferta dos serviços de alimentação, além de outros atrativos como o Cajueiro de Pirangi, museus e outros atrativos culturais da capital.

O Polo Costa Branca abrange 16 municípios localizados na zona oeste do estado, caracteriza-se pela diversidade da paisagem, de um lado a vegetação típica da caatinga e do outro as praias, dunas coloridas, mangues, falésias, águas termais e sítios arqueológicos e paleontológicos expressivos. É conhecido como o lugar onde o mar encontra o sertão. Destaca-se no polo municípios produtores de sal, petróleo e frutas. A faixa litorânea do Costa Branca, com 170 km de extensão, apresenta pouco adensamento, ideal para turistas que procuram destinos tranquilos, onde o turismo ainda é incipiente.

São destaques e potenciais turísticos do Polo Costa Branca, as salinas de Macau e Areia Branca, a Lagoa Formosa em São Rafael, formação rochosa em granito ideal para a prática de trilhas e esportes de aventura como trekking e rapel.

Na área do litoral algumas praias já recebem fluxo de turistas nacionais e estrangeiros, Ponta do Mel em Areia Branca e Galinhos. Em Porto do Mangue, as dunas brancas e as falésias vermelhas, formam as originais dunas rosadas nas praias da Redonda e do Rosado. No litoral do Polo Costa Branca, os cactos e a vegetação da caatinga chegam à praia, caracterizando o encontro do mar com o sertão. Outro destaque do Costa Branca é o município de Mossoró, conhecida como a capital cultural do estado, realiza eventos culturais significativos com destaque para o Mossoró cidade junina, com apresentação do espetáculo Chuva de Bala no país de Mossoró, e o Auto da Liberdade na festa da padroeira do município. O Lajedo Soledade, sítio arqueológico incrustado em formação calcária do período paleolítico, com idade geológica estimada em 90 milhões de anos, e seu museu no município de Apodi, também são destaques do polo.

O Polo Seridó localizado na região semiárida do estado abrange o território de 18 municípios. Constitui-se do bioma caatinga, formações rochosas, trilhas, açudes, tanques naturais, cavernas e sítios arqueológicos onde a presença do homem pré-histórico é evidenciada através de inscrições rupestres. O artesanato e a gastronomia da região são elementos que compõem o conjunto dos atrativos da região. Completam o conjunto de atrativos os aspectos culturais com destaque para a religiosidade, hospitalidade e o acervo arquitetônico como o Castelo de Engady, de Bivar, as Igrejas e os Museus.

O Polo Serrano é formado por 18 municípios, que apresentam como atrativos grutas, serras e um micro clima que constituem-se em local ideal para os amantes do turismo de natureza e de aventura. Nos meses de julho e agosto, as temperaturas chegam a marca dos 16^o.C, propício para a realização de Festivais de Inverno com programações gastronômicas e culturais.

Polo Agreste/Trairi, situado na região do sertão, possui características diversificadas, como grandes formações rochosas como a Pedra da Boca, que embora esteja localizada no território da Paraíba, tem seu acesso pelo município de Passa e Fica no Rio Grande do Norte. Ali a prática de turismo de aventura com a realização de trilhas, escaladas e rapel já recebe atualmente fluxo de turistas significativo. Outro destaque é o Complexo Turístico Religioso Santa Rita de Cássia, no município de Santa Cruz. Maior estátua religiosa do mundo, com 53 metros de altura, vem se tornando centro de visitação de turistas locais e nacionais. Eventos

como vaquejadas, festivais gastronômicos e o Castelo de Zé dos Montes em Sítio Novo, são outros atrativos do Polo.

Além de todo esse acervo de potencial turístico, o estado ainda dispõe de 42.000 leitos, considerada a sexta rede hoteleira do país e a terceira do nordeste, em Natal estão localizados pouco mais de 19.000 leitos, conforme dados da pesquisa sobre os Serviços de Hospedagem, realizada pelo IBGE em 2011. A pesquisa identificou também que Natal apresenta capacidade para receber em média, 140 hóspedes por estabelecimento, acima da média nacional que é de 110, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro cuja capacidade é de 157 hóspedes por estabelecimento.

Os polos turísticos e os respectivos Conselhos ou Instâncias de Governança foram formalizados e encontram-se em processo de consolidação, as dificuldades encontradas no processo são muitas, conforme constata Virgílio (2011) em seu estudo sobre o Polo Costa das Dunas, a falta de compromisso, o desconhecimento do papel do Conselheiro e da abrangência e peculiaridades do turismo, são algumas das dificuldades.

Os conselhos ou fóruns estaduais ou regionais de turismo são instrumentos ou mecanismos de gestão e tem como objetivos promover a descentralização administrativa, a ampliação da participação dos atores sociais no processo de formalização e comprometimento com a causa do turismo. Esses conselhos podem ter caráter deliberativo ou consultivo, no caso do Rio Grande do Norte o caráter dos conselhos dos Polos é consultivo.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

O estado do Rio Grande do Norte é um dos nove estados que compõem a região nordeste do Brasil, sua área total é de pouco mais de 50 mil km². Formado por 167 municípios, sua população estimada para 2013, é de 3,3 milhões de habitantes, possui o melhor IDH e a maior renda per capita do Nordeste e a melhor expectativa de vida do Norte e Nordeste do país, conforme o Atlas de Desenvolvimento do PNUD/2013. O estado ficou em 15^o. lugar no ranking dos estados, com IDHM de 0,684 na faixa de desenvolvimento considerado médio (0,600 – 0,699). O Índice de Desenvolvimento Humano é elaborado a partir dos indicadores de longevidade, educação e renda da população. Os dados são referentes ao censo do IBGE/2010, compilados em 2013.

Possui uma localização peculiar, a nordeste da América do Sul, sendo considerada uma das esquinas do continente, posição que lhe confere projeção para o oceano Atlântico, é a unidade da federação mais próxima da Europa e da África. Possui um litoral de cerca de quatrocentos quilômetros com características diferentes e peculiares, metade desse localizado a leste e outra metade ao norte do estado. A diferença entre os dois litorais é sentida em aspectos relacionados ao clima, hidrografia e a questão antrópica. O litoral norte apresenta índices maiores de semiaridez e seu espaço urbanizado é menor do que o litoral oriental, ainda apresenta grandes extensões de planície costeira. Faz parte do território potiguar, o Atol das Rocas, reserva biológica marinha considerada pela Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, patrimônio da humanidade.

O relevo do Rio Grande do Norte é formado por planícies litorâneas, planaltos e depressões interiores. As planícies costeiras são caracterizadas pela existência de dunas, elevações de areia formadas pela ação do vento e do mar, e praias entre o mar e os tabuleiros costeiros, formações de argila que em alguns pontos do litoral do estado, chega até o mar.

A economia do estado é a quinta da região, ficando atrás de estados como a Bahia, Pernambuco, Ceará e Maranhão, seu Produto Interno Bruto - PIB é de R\$ 32.339 milhões (IBGE/2010) e representa menos de 1% do PIB nacional. Em

razão do clima semiárido, o estado é responsável pela produção de mais de 95% da produção do sal brasileiro. O destaque é para o setor de serviços, responsável por 74% do PIB do estado. A pesquisa anual de Serviços, realizada em 2010, registrou a existência 7.444 empresas no estado, com mais de 92 mil trabalhadores e receita bruta de R\$ 5,5 milhões de reais. Os principais destaques são para os municípios de Natal, capital do estado, com a expansão das atividades ligadas ao turismo; Mossoró em razão da presença da Petrobrás; Parnamirim e São Gonçalo do Amarante em razão da localização do distrito industrial e do aeroporto.

Dentro do setor de serviço, o destaque é para o segmento do turismo, considerado como a segunda fonte de renda do estado, desempenha papel importante no desenvolvimento do estado. Segundo dados da Secretaria Estadual de Turismo – SETUR, a receita da atividade, estimada em 2012 foi de US\$ 2,4 milhões para o estado e de US\$ 1,7 milhões para Natal. Com relação aos fluxos turísticos, em 2012 foram 2,6 milhões de turistas, sendo 2,4 nacionais e 168 mil internacionais. Nesse contexto o destaque é para Natal, que recebeu no mesmo período 1,7 milhões de turistas, sendo 1,5 brasileiros e 110 mil internacionais.

O estado conta com um potencial turístico diverso, que vão desde sítios arqueológicos, grandes extensões de praias, áreas de reserva ambiental de mata atlântica, além de aspectos relevantes da cultura e da gastronomia potiguar.

O primeiro registro da atividade turística no estado do Rio Grande do Norte, datam dos anos de 1960, na gestão do governador Aluizio Alves, que criou o primeiro órgão de turismo do Estado, a Superintendência de Hotéis e Turismo – SUTUR, tinha como missão administrar os hotéis que seriam construídos naquela gestão em diversos municípios do estado. Apesar dessa iniciativa do poder público, Natal e o Rio Grande do Norte, não se integraram ao fluxo turístico nacional. Faltou uma política de marketing para divulgar as potencialidades turísticas do Estado.

Já na década de 1970, o governo de Cortez Pereira (1971/1975), contrata a empresa de consultoria Companhia de Estudos e Participações Industriais e Comerciais - STUDIA que elabora o primeiro plano turístico do estado do rio grande do norte. Seguindo a orientação nacional, cria em 1971, a Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do RN S/A - EMPROTURN que tinha como linhas de ação estudar as potencialidades do estado, divulgar nossas belezas em outros estados e construir a infraestrutura necessária ao desenvolvimento do turismo.

Nesse período são realizadas as primeiras ações efetivas de divulgação do estado e construção dos primeiros equipamentos voltados para atender as necessidades da atividade turística no estado, recuperação da cidade da criança, Bosque dos Namorados, do Centro de Turismo e obras de urbanização do Cajueiro de Pirangi além da recuperação de estradas e acessos a áreas turísticas.

O governo de Tarcísio Maia (1975/1979), é responsável pela restauração de várias obras do patrimônio histórico em vários municípios, da criação da Secretaria Estadual de Turismo – SETUR, e da contratação da consultoria do arquiteto Luiz Fortes Neto, que foi o responsável pela concepção do Projeto Parque das Dunas – Via Costeira, projeto do Estado na política de Megaprojetos Turísticos do Nordeste.

Merece registro a realização em agosto/1987 em Natal, do Congresso Nacional da ABAV, que contou com a participação de mais de 4.000 participantes e efetivamente contribuiu para que o estado entrasse no mapa do turismo nacional.

Na década de 1990, o turismo do Rio Grande do Norte entra no mercado turístico nacional com ações de divulgação no exterior, da participação em feiras internacionais e na captação de vôos charters. Nessa década também são registradas o início dos primeiros cursos de turismo do estado, que tem contribuído de forma efetiva para a melhoria da mão de obra para prestação dos serviços turísticos. No ano de 1996 é criada a Secretaria Estadual de Turismo e recriada a Empresa Potiguar de Promoção Turística – EMPROTUR, estruturas atuais responsáveis pela gestão do turismo no estado do Rio Grande do Norte.

Com a construção da Via Costeira, Natal passa a contar com uma rede de equipamentos hoteleiros que amplia de forma efetiva a condição de hospedagem da cidade, proporcionando condições para receber o fluxo turístico nacional e internacional. Nesse contexto os principais destinos turísticos do estado do Rio Grande do Norte, são Natal, capital do estado, e Tibau do Sul, municípios que fazem parte do Programa dos 65 Destinos Turísticos Indutores.

Natal, capital do estado e principal destino turístico do estado, possui área de pouco mais de 171 km² e uma população estimada pelo IBGE/2013 de 853.928 mil habitantes. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM de Natal é de 0,763 em 2010, considerado de Alto Desenvolvimento (IDHM entre 0,700 –

0,799), na última década de avaliação do Índice (1991 – 2000), a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação e o IDHM do município cresceu 14%, passando de 0,664 para 0,763. O hiato de desenvolvimento humano, ou seja, a distância entre o IDHM do município e o limite máximo do índice que é 1, foi reduzido em 29% no mesmo período. No cenário nacional Natal ocupa a 320ª. posição em relação aos 5.565 municípios brasileiros. A mortalidade infantil foi reduzida em 55% e a esperança de vida ao nascer é de 75 anos. Outro indicador importante para compreender a cidade é a renda per capita da cidade, que segundo o estudo do IDHM, cresceu 91% nas duas últimas décadas, 1991/2010.

Como destino turístico Natal é um dos principais destinos do nordeste, os dados da CTI – Nordeste, informam que em 2011 a região Nordeste, recebeu 25 milhões de turistas, o Rio Grande do Norte 2,7 e Natal recebeu 1,7 milhões, ficando atrás de Salvador, Fortaleza e Recife.

O Índice de Competitividade do Turismo Nacional – 65 Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, foi criado pelo Ministério do Turismo com o apoio técnico do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae Nacional e a Fundação Getúlio Vargas – FGV em 2008, tem como intuito auxiliar os destinos turísticos nacionais com informações que contribuem para a análise, conjugação e equilíbrio dos diversos fatores que contribuem para a evolução do turismo. O Programa trabalha 13 dimensões e permite monitorar a eficiência do destino sob a ótica da competitividade. A geração do diagnóstico da realidade local e o acompanhamento dos indicadores, facilita a definição de ações e de políticas públicas de desenvolvimento turístico. Os resultados apresentados pelo Relatório/2013, o Índice geral de competitividade de Natal é de 63,4 os dados realizados desde 2008 mostram que o índice evoluiu de 59,2 para 63,4. Das 13 dimensões avaliadas, os melhores desempenhos, com níveis acima do nível 4 (61 a 80 pontos), foram Capacidade empresarial(91), Infraestrutura geral(79,3), Acesso(76,0), Aspectos Ambientais(73,7), Serviços e equipamentos turísticos(73,4) e Economia Local(72,8). O menor nível de competitividade é da dimensão Monitoramento, com apenas 40,4 pontos.

O relatório do Índice de Competitividade apresenta dificuldades para o avanço de Natal, com destaque para aspectos como ausência de sinalização turística adequada; transporte público deficiente; aspectos urbanísticos deficientes

nos entornos dos pontos turísticos mais visitados; material de divulgação da cidade não atende as necessidades do fluxo internacional; deficiências técnica e operacional da secretaria municipal de turismo; ausência de pesquisas atualizadas e de base de dados sobre o turismo em Natal; ausência de programa de sensibilização do turista e da população local, sobre o respeito a cultura e ao patrimônio.

O Rio Grande do Norte, semelhante à situação nacional, vive processo de urbanização de forma muito rápida, o que modifica profundamente a distribuição espacial da população do Estado, tanto com relação à situação domiciliar, quanto no que se refere a inserção da população no mercado de trabalho.

Apesar do crescimento das atividades industriais e do setor serviços, os dois principais espaços urbanos do Estado, Natal e Mossoró (pólos atrativos da população que emigrava dos espaços rurais e pequenas cidades), passam a abrigar um considerado contingente de desempregados e subempregados, caracterizando uma situação de marginalidade urbana, de exclusão social e criando assim quadro favorável ao desenvolvimento de vasto exército industrial de reserva, como também maior concentração nos espaços urbano-industriais.

Com o processo de mudança da distribuição da população do Rio Grande do Norte, que passa a se concentrar em espaços urbanos a partir do início dos anos 70, o governo local encontra na atividade turística uma alternativa para absorção da mão de obra ociosa, tendência confirmada pela criação, em 1971, da Empresa de Promoção e Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte (EMPROTURN)¹, iniciando ainda vários projetos de implementação e desenvolvimento da infraestrutura hoteleira e turística, o Estado entra na rota do turismo, vendo neste setor saída para promoção de empregos, excluídos da indústria.

Diante do exposto, faz-se necessário estudo que investigue a elaboração e implementação das políticas públicas voltadas para o turismo, políticas essas que serão abordadas em dois grupos, no primeiro resgatamos os estudos elaborados no período compreendido nos anos de 1970/1980, que antecederam a implantação do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR, em seguida trataremos especificamente sobre o PRODETUR e sua importância para o turismo do estado e do Polo Costa das Dunas.

3.1 Políticas antecedentes ao PRODETUR

Antes da instalação do PRODETUR o Rio Grande do Norte realizou alguns projetos que serviram de base à implantação do turismo no estado, em 1980 é produzido o documento Rio Grande do Norte no espaço turístico nacional, estudo realizado pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e no estado do RN pela Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do Rio Grande do Norte S/A (EMPROTURN). O estudo consistiu na inventariação da oferta turística do Estado, através da identificação de 31 municípios turísticos: Acarí, Açu, 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.

A identificação dos municípios apontou a existência de atrativos turísticos naturais, como relevo, litoral e hidrografia; atrativos turísticos culturais, os monumentos, locais históricos e arquitetônicos; os equipamentos de hospedagem, além das condições econômicas do Estado. O inventário identificou portanto as principais atividades econômicas do município, suas potencialidades turísticas, e os serviços e equipamentos urbanos, relacionados à cultura, esporte e diversão.

Da leitura do documento constata-se que dos 31 municípios inventariados, 11 deles pertencem ao Polo Costa das Dunas, no litoral oriental do estado e sete não fazem parte de nenhum dos polos turísticos do estado.

No final dos anos de 1980, com o objetivo de desenvolver o turismo, é deflagrada por cinco dos nove estados da região Nordeste, ações para implementação de megaempreendimentos turísticos. Denominada de Política de Megaprojetos Turísticos, é influenciada pelo modelo de urbanização turística de Cancun que parecia ser propício a todos os litorais, constou de um conjunto de ações, de iniciativa dos governos, com objetivo de desenvolver o turismo na região. Essa ação governamental não foi instituída por diploma legal e somente foi percebida a partir da efetivação das ações pelos estados que planejaram a implementação de megaempreendimentos turísticos nos seus respectivos territórios.

Apesar de o governo federal ter definido políticas de incentivo para o turismo e para a região Nordeste desde a década de 1980, a infraestrutura de

hospedagem continuava a ser uma de suas principais deficiências. A opção dos governos pela implantação de megaprojetos turísticos estava apoiada na oportunidade e nas condições que o turismo oferecia quanto a capacidade de articulação política para viabilização dos empreendimentos. Todos os projetos têm os governos de seus respectivos estados como principais empreendedores e foram esses governos que idealizaram e que patrocinaram, por meio de incentivos financeiros e fiscais, sua implantação, todos os projetos tinham como objetivo ampliar sua infraestrutura hoteleira e localizavam-se no litoral.

Os estados que optaram pela implantação dos megaprojetos foram a Paraíba, com o Projeto Cabo Branco localizado em João Pessoa, capital do estado; Pernambuco e Alagoas com o projeto integrado denominado Costa Dourada, localizado em trecho da costa dos dois estados, entre os municípios do Cabo em Pernambuco e Barra de Santo Antonio em Alagoas. A Bahia com o projeto linha verde, localizado entre os municípios de Mangue Seco e Porto Sauípe, e o Rio Grande do Norte com o Projeto Parque das Dunas/Via Costeira localizado em Natal, capital do estado.

O Parque das Dunas – Via Costeira, localizado num trecho da orla da cidade de Natal, entre as praias de Ponta Negra e Areia Preta, com extensão 8,5 km. A área esteve à margem do processo de urbanização de Natal até a idealização do Projeto, quando foi desapropriada e incorporada ao domínio do estado através do decreto 7.237 de novembro/1977. Tinha como objetivos proteger os sistemas geológicos e geomorfológicos das dunas, conter a ocupação desordenada e predatória da área, impedir o crescimento da favela de Mãe Luiza, promover a melhoria de suas condições de urbanização, obter o aproveitamento ótimo do potencial turístico e de lazer da faixa litorânea e promover a interligação litorânea da orla urbana de Natal à Ponta Negra.

A criação de grandes complexos turísticos com expansão da infraestrutura hoteleira e a inserção da capital natalense entre os principais destinos turísticos regionais era objetivo do projeto. Para tanto, o governo ofereceu à iniciativa privada incentivos financeiros e fiscais do FUNGETUR e FINOR.

O projeto de urbanização turística previa originalmente a implantação de hotéis cinco estrelas, distribuídos em três unidades turísticas, ao longo dos 8,5km de costa, intercalados por áreas de belvederes e de acesso à praia, além de unidades residenciais e complementares ao desenvolvimento da atividade turística,

equipamentos e serviços complementares, Centro de Convenções, residência oficial do governo do estado, camping, clubes e colônia de férias, unidades de saúde, recreação, educação, cultura e de comércio e serviços.

Além desses equipamentos seria construída a rodovia estruturante - Via Costeira, que tem nome oficial de Avenida Senador Dinarte Mariz e criado, acima da via, o Parque Estadual Dunas de Natal "Jornalista Luiz Maria Alves", elemento principal dos discursos preservacionista do projeto. Com a inauguração dos primeiros hotéis da Via Costeira, a partir da segunda metade dos anos de 1980, Natal entra para a lista dos destinos turísticos do Nordeste e do Brasil. Essa constatação confirma a ideia de que a deficiência da infraestrutura hoteleira constituía impedimento para o desenvolvimento do turismo em Natal.

É significativa a importância do Projeto Parque das Dunas-Via Costeira, para Política de Megaprojetos do Nordeste, em razão da efetividade, os equipamentos foram construídos, o que permite uma análise mais consistente dos resultados. Relevantes foram a identificação dos impactos que o Projeto Parque das Dunas-Via Costeira que provocou no desenvolvimento da cidade de Natal e sua inserção efetiva no mercado turístico nacional e internacional. Atualmente a rede hoteleira localizada ao longo da Via Costeira, é formada por 11 hotéis com pouco mais de 2.300 Unidades Habitacionais. As Figuras 2 e 3 apresentam a área da via costeira, do Parque Estadual das Dunas de Natal e de alguns dos equipamentos hoteleiros instalados na área.

O Projeto Parque das Dunas / Via Costeira mobilizou e envolveu no período da sua implantação, a sociedade potiguar, com forte oposição por parte dos ecologistas da cidade, conforme registro em jornais da época, em manchetes como: "Abaixo a via da elite"; "O povo merece respeito, abaixo a Via Costeira"; "Via Costeira é crime, chega de abuso". É importante considerar que o Projeto é um marco para o turismo e para o desenvolvimento socioeconômico de Natal, pois a partir da construção da Via Costeira equipamentos hoteleiros se instalaram na área e graças a essa Via Natal possui rede hoteleira de referência no Estado e na região. As Figuras 2 e 3 apresentam potencialidades naturais e culturais do estado do Rio Grande do Norte.

Figura 2: Vista aérea da área do Parque das Dunas e Via Costeira



Fonte: <http://natallindacidade.blogspot.com.br/2011/07/area-ampliada-de-natal.html>

Figura 3: Equipamentos hoteleiros localizados na Via Costeira



Fonte: [http:// cabresto.blogspot.com.br/2012/10/natal-tem-95-dos-leitos-de-hoteis.html](http://cabresto.blogspot.com.br/2012/10/natal-tem-95-dos-leitos-de-hoteis.html)

Outro estudo importante foi o Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Litoral do Nordeste elaborado pela SUDENE, nos anos de 1980, com ajuda de consultores do governo francês. O plano está organizado em três capítulos, no primeiro realizou-se a análise dos aspectos físicos, infraestruturais e socioeconômicos, com a preocupação de evidenciar as possibilidades turísticas em termos de paisagens, clima e cultura. Na análise física, são abordadas características geográficas dos 3.500 km de litoral, do Maranhão à Bahia. No aspecto da ecologia, foram analisadas as tipologias da vegetação, que apresenta grande variedade de aspectos. O estudo constata que

Como agente poluidor do litoral nordestino, o derrame de resíduos de petróleo dos navios na costa, sujando as praias e os arrecifes. Portanto, observa-se, em quase todo o litoral da região, problemas ambientais, em maior ou menor proporção (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1980, p.7).

Na análise dos aspectos climatológicos, o estudo constata que, “o sol, que é um dos fatores essenciais de bom tempo, está sempre presente ao longo do litoral”. O tempo de insolação supera 3.000 h/ano, especialmente entre Natal e Fortaleza, enquanto ao sul de Ilhéus, a insolação anual é de 2.600h. Identifica e mapeia a intensidade das radiações solares globais em calorías por m² de superfície no solo, por dia, para mostrar aos turistas estrangeiros o perigo da permanência mais demorada ao sol. As análises desses aspectos objetivam fornecer informações indispensáveis para a realização de projetos utilizando a energia solar.

Na segunda parte, apresenta o diagnóstico do potencial turístico do litoral e do entorno da área objeto do estudo, o nordeste. Apresenta as principais características da região e ressalta que:

O Nordeste, na quase totalidade do seu litoral, é particularmente privilegiado para a atividade turística, podendo fazer dela uma verdadeira força capaz de reduzir na região o desemprego e o subemprego. (MINISTÉRIO DO INTERIOR, 1980, p.21)

Define também municípios de importância turística próximos ao litoral, no Rio Grande do Norte foram identificados os municípios de Goianinha, Ceará Mirim, Açu e Mossoró.

Do ponto de vista do clima, beleza e das paisagens, a região contém a maioria das qualidades e dos desejos dos turistas, o documento ressalta também que as reservas ecológicas e o patrimônio histórico, são elementos importantes no processo de desenvolvimento do turismo na região.

Na análise dos aspectos negativos que poderiam retardar ou impedir o desenvolvimento turístico do Nordeste, o estudo identifica que o litoral do Nordeste é pouco conhecido dos promotores de turismo no estrangeiro (exceção de Salvador), que o turismo interno é pouco desenvolvido, os equipamentos turísticos eram, naquele momento, hotéis de luxo, fora do alcance da classe média brasileira e as viagens aéreas eram demasiadamente onerosas para o turismo familiar. Afirma ainda que os turistas que poderiam vir do sudeste, não encontram nas estradas, infraestrutura hoteleira, o acesso ao litoral não era fácil, as vias de acesso eram impraticáveis; outras questões identificadas como aspectos negativos foram a especulação imobiliária no litoral, a inexistência de portos de recreio e a pouca utilização de barcos a motor ou vela.

Ao estabelecer as propostas e as ações, o Plano de Desenvolvimento Turístico do Litoral do Nordeste, define como objetivos a promoção da natureza, salvaguardando os sítios, a importância do conhecimento da evolução do mercado turístico, o desenvolvimento do turismo de massa, a possibilidade de oferecer alternativas de desenvolvimento de fórmulas atrativas, de frear a especulação, e de propor fórmulas financeiras e fiscais de incentivos.

No terceiro capítulo, são apresentadas as propostas de instalação de equipamentos de lazer, esportivos e culturais, além de atividades a serem desenvolvidas no mar, com equipamentos de vela, mergulho submarino, navegação esportiva, pesca em alto mar, charrete a vela, natação e canoagem; As propostas a serem desenvolvidas na área terrestre, constavam de passeios a cavalo, esporte equestre, tênis, voleibol, golfe, ciclismo, skate, kart, voo de planadores, tiro ao alvo e atividades culturais de som e luz, museu da natureza, museu do mar, parque de atração e artesanato.

Foram propostos ainda outros tipos de equipamentos de hospedagem como camping, parques residenciais, colônia de férias, albergue de jovens, *villages* de férias, escola de hotelaria em todas as capitais e grandes cidades litorâneas, hotel de desenvolvimento turístico, além de equipamentos como marinas, banhos de talassoterapia e a criação do museu espetáculo do mar.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Litoral do Nordeste identificou no Rio Grande do Norte quatro municípios de importância turística: Goianinha, Ceará-Mirim, Açu e Mossoró, apenas dois deles são municípios litorâneos. Outros aspectos relevantes observados na análise do documento é a

constatação de Natal não estar inserida no grupo dos municípios de importância turística do estado e de no mapa do RN, não constar a identificação da praia de Jenipabu como área de potencial turístico do Estado. Nos anos 1970/80, a praia de Jenipabu era o ícone do turismo potiguar, local obrigatório de visita dos turistas que visitavam o estado. Desse estudo não encontramos evidências de que nenhuma das suas ações tenham sido efetivadas no estado.

No final da década de 1980, por decisão do governo do estado, é elaborado o Plano de Desenvolvimento do Litoral Oriental Natal/ Touros, que vai estudar o espaço no litoral oriental, em área que abrange uma faixa de 20 km de largura ao longo do litoral Natal - Touros, totalizando área de 1.600 km². Essa faixa abrange total ou parcialmente territórios dos municípios de Natal, Extremoz, Ceará Mirim, Maxaranguape, Pureza e Touros. A decisão de prolongar a BR 101 até Touros ofereceu a oportunidade única de se propor uma política racional de desenvolvimento para uma área que vinha sendo ameaçada por ocupação descontrolada e predatória. A meta do projeto era articular o desenvolvimento turístico e econômico com a preservação do meio ambiente.

Na área de estudo, destacam-se três ambientes físicos: a faixa costeira, os tabuleiros e os vales úmidos, com características diferenciadas no que diz respeito à geologia, solos e recursos hídricos. A população da área está distribuída segundo dados do IBGE, conforme demonstra Quadro 1, observa-se a diferença de população entre os municípios objeto do estudo. A região sofre forte dependência de Natal, centro administrativo, industrial e de serviços, não só pela inexistência de outros centros como pela relativa facilidade de deslocamento até a capital.

Quadro 11 – População de Natal, Touros, Pureza, Maxaranguape, Ceará – Mirim e Extremoz (1990/2010).

MUNICÍPIO	TOTAL DA POPULAÇÃO	
	1991	2010
Natal	606.887	803.811
Touros	27.043	31.076
Pureza	6.806	8.432
Maxaranguape	13.518	10.442
Ceará-Mirim	52.157	67.844

Extremoz	14.941	24.550
----------	--------	--------

Fonte: IBGE, 1991/2010, adaptado pela autora.

Com relação ao turismo, Natal se revela polo turístico consolidado, onde os atrativos naturais respondem por essa posição, aliado ao crescimento da infraestrutura hoteleira e de serviços. As restrições impostas pelo governo federal, no início dos anos 1980, à saída de turistas brasileiros, contribuíram para esse cenário de consolidação de Natal, como importante polo turístico no Nordeste.

O período coincide com a inauguração da Via Costeira e com o desenvolvimento de uma infraestrutura de apoio ao turismo. O número de agências de viagens quase dobrou e surgiu o primeiro hotel escola do Nordeste, o Hotel Escola Barreira Roxa. Em 1986, Natal recebe cerca de 300.000 turistas, a receita turística advinda do fluxo representa a segunda maior fonte de divisas do Estado, só superada pela produção de sal, sendo 95% desse movimento fluxo de turistas domésticos. A cidade, entretanto, oferece condições para receber fluxo oriundo do exterior, a rede hoteleira encontra-se em constante ampliação. A maior carência se dá na área de serviços com a falta de pessoal qualificado para atendimento dentro dos padrões de qualidade exigidos pelos turistas.

Nesse contexto a importância do litoral Natal-Touros é evidenciada pelo fato de 80% dos turistas de Natal visitarem as praias de Genipabu, Pitanguí e Jacumã, apesar das deficiências na infraestrutura nesses locais. O litoral focado em grandes atrativos, além de seus 80 km de praias, a beleza das dunas, das lagoas e a simplicidade dos vilarejos de pescadores, além de aspectos culturais, manifestações folclóricas e do artesanato, compõem o conjunto de atrativos.

O desenvolvimento turístico da região parece irreversível, demonstrado pela presença significativa de novos loteamentos em toda sua orla. A região é caracterizada pelo alto grau de concentração de posse de terra, reduzido número de propriedades abrange uma vasta extensão de terra. A faixa costeira apresenta situação específica, loteamentos projetados e aprovados sem nenhum critério, que ocupam dunas, áreas alagáveis e maceiós. As grandes glebas foram sendo retalhadas desde os anos 1970 e hoje, praticamente, não existem áreas disponíveis entre Natal e Maxaranguape. Ao norte de Maxaranguape, existem grandes áreas contínuas de frente para o mar, algumas reflorestadas com coqueiros, com forte processo de parcelamento.

A estrutura proposta pelo projeto, Litoral Natal/Touros, para a exploração turística da área, tem significativa importância para o desenvolvimento econômico e social do estado e deve ser feita de forma a preservar o meio ambiente e a paisagem da região. Esse litoral caracteriza-se por instabilidade morfológica, dunas, lençol freático, mar, chuvas e vegetação funcionam num frágil equilíbrio, e a mudança de comportamento de um deles pode desequilibrar todo o sistema. A preocupação do estudo foi desenvolver um projeto que viabilizasse a ocupação das áreas sem alterar equilíbrio, conforme demonstrado na Figura 4.

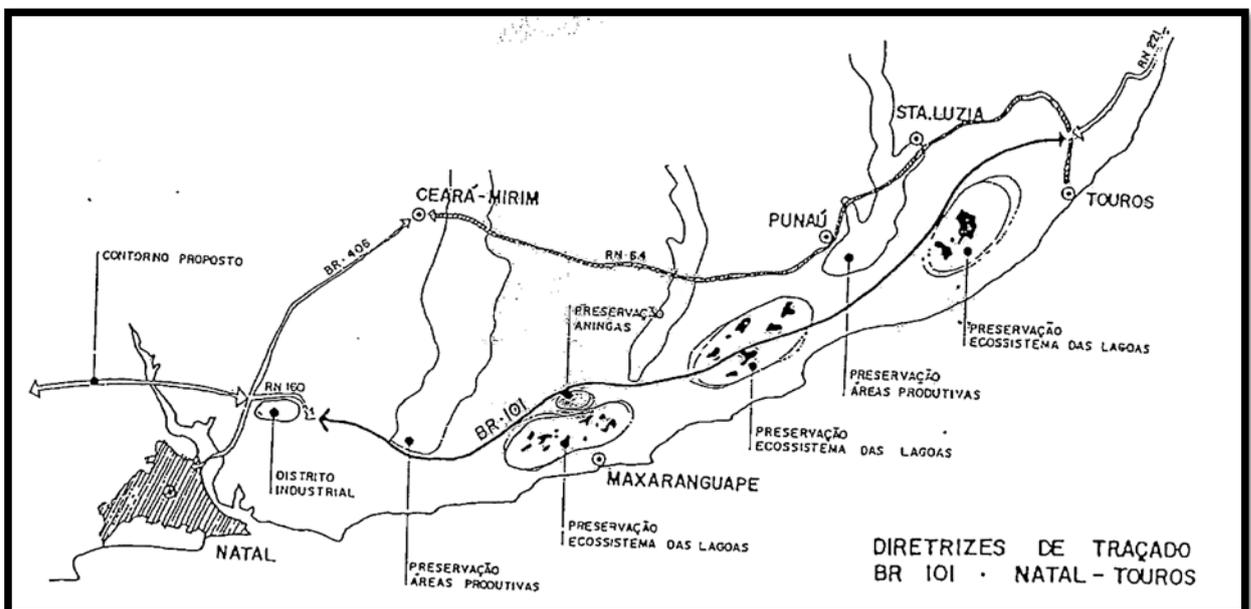


Figura 4: Diretrizes do traçado da BR 101

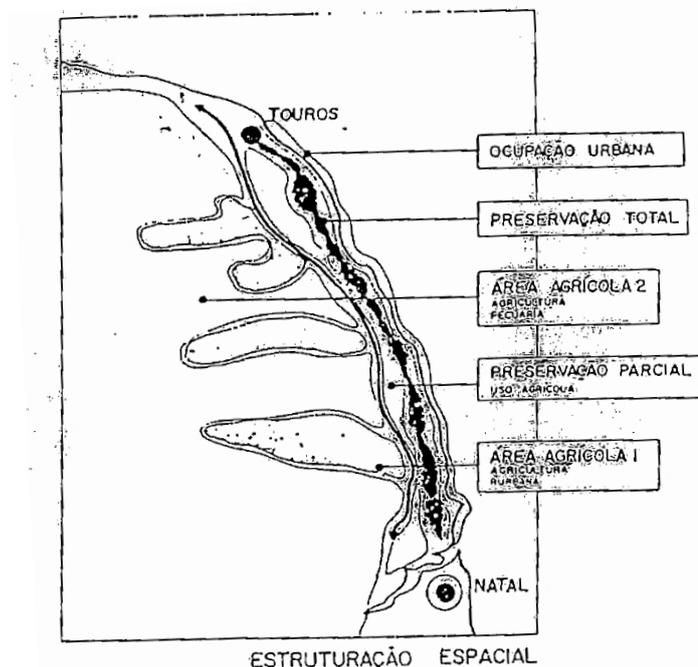
Fonte: Governo do Estado do RN (1988)

Assim a localização das estradas e da BR 101, assume grande importância, devido às interferências que uma obra deste vulto pode trazer. A definição da estrutura espacial de ocupação considerou a articulação com os ambientes físicos identificados, pois a estrada separa a faixa costeira, de morfologia mais dinâmica, dos tabuleiros e vales úmidos, destinados ao aproveitamento agrícola. A estrada funciona como via de acesso às praias do litoral e como eixo de escoamento da produção do interior. É a estrada que limita fisicamente a área de atuação do órgão de gerenciamento e implantação do projeto. A separação das escalas tem como ideia afastar dunas, lagos e vilas de pescadores, do tráfico pesado da rodovia, impedindo que se consolidem os caminhos na orla, unindo todas

as vilas e as praias novas. As proposições de uso do solo articulam-se segundo uma hierarquia definida: um posto de gasolina ou um centro de abastecimento deve localizar-se na rodovia, enquanto uma pousada estará bem situada na orla.

O zoneamento proposto, ilustrado na Figura 5 prevê a criação de três tipos de áreas: de ocupação urbana, de preservação (total ou parcial) e agrícolas. A definição do traçado da nova rodovia, BR 101, foi definida a partir do pressuposto de que a função básica é induzir processo de ocupação ordenada da orla, respeitando-se o meio ambiente natural, os assentamentos humanos existentes, a cultura e as tradições locais. A diretriz considera aspectos fundamentais: articulação com os ambientes físicos identificados, de modo que a estrada seja o divisor entre as áreas de ocupação agrícola e aquelas de vocação turística, separação das escalas, objetivando separar dunas, lagos e aldeias de pescadores, do tráfego pesado da rodovia.

Figura 5 – Estruturação Espacial da Área do Projeto de Desenvolvimento do Litoral Natal-Touros.



Fonte: Governo do Estado do RN (1988)

A estrada é o eixo de integração regional, constituindo-se na via principal do sistema viário básico. Dela saem os acessos para o interior e o litoral. A estrada dual com eixo de escoamento da produção e como via de penetração dos fluxos

turísticos e de lazer, exige tratamento funcional e estético diferenciado das rodovias existentes. Assim, a proposta é para que a BR 101 tenha paisagismo adequado, sinalização própria e usos compatíveis com a escala, humanizando a estrada. Isto é dá ao motorista a sensação da presença humana, de ser assistido caso haja problemas com ele ou com o veículo, de contar com infraestrutura de apoio e segurança.

A rodovia com pista simples em mão dupla, faixa de domínio de 60 metros para futura duplicação, está distante da linha da orla de 3 a 7 km, isto é, próxima o suficiente para facilitar o acesso e longe o bastante para preservar a praia. Ao invés de acompanhar os acessos carroçáveis já existentes, a rodovia foi projetada cortando áreas ainda vazias, evitando vilas e aglomerações já existentes.

Além das definições e diretrizes do traçado da BR-101, a Coordenadoria de Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento do Estado, estabeleceu alguns aspectos importantes para a conservação do meio ambiente costeiro, que deverão ser observados no desenvolvimento do projeto de engenharia da estrada: o cuidado com as dunas, evitando o corte e as dunas recentes, com cuidados especiais com as encostas, através de obras de revegetação com espécies nativas fixadoras. Deverão ser evitadas também as áreas que concentrem lagoas permanentes, e, principalmente, as lagoas temporárias, a fim de que se preserve a vegetação e o relevo natural.

Ao longo da rodovia concentram-se grandes equipamentos, unidades industriais, centros de abastecimento, postos de gasolina, entre outros. Os acessos à orla funcionam numa escala menor, por situarem-se em paleodunas fixas, áreas impróprias para loteamentos. Esses acessos definem eixos de característica semi-urbana onde a ocupação se torna mais densa à medida que se aproximam as aldeias lá existentes e as praias novas. Nesses assentamentos, os eixos assumem a função de via de comércio local, integrando-se à malha urbana normal. O pavimento é em paralelepípedo, para reduzir a velocidade e oferecer maior segurança aos pedestres.

A área objeto do Projeto, compreendida entre a diretriz da BR-101 e o mar, de maior instabilidade morfológica, foi objeto de estudos geotécnicos que identificaram os locais adequados à ocupação. Esses locais somam uma área de aproximadamente 2.000 ha, com um potencial populacional de cerca de 150.000

habitantes. As áreas de ocupação estão distribuídas nas Praias Novas, nas áreas de expansão das vilas existentes e ao longo das vias de acesso.

.As praias novas não representam apenas área a ser loteada, o objetivo é que cada um desses espaços seja um ponto de referência no litoral e que cada área, com características e vida própria, identifique-se com o vilarejo existente. Cada Praia Nova desenvolve-se em torno de uma praça central, que é o ponto onde se cruzam a via principal e a via de acesso. A praça central, onde seria vedado o acesso de veículos, forma o núcleo principal do loteamento. A ideia da praça desenvolve-se a partir de três pontos: sombra, animação e vista para o mar, é o centro de atração e de animação.

As vilas de pescadores constituem-se atrações do litoral e a melhor maneira de preservá-las é fazer com que continuem a cumprir o papel como local de moradia e trabalho. Cada uma deve receber infraestrutura adequada à consolidação de suas vocações econômicas. A atividade pesqueira, ainda artesanal, sofre principalmente pelo baixo nível de organização dos pescadores. Nesse sentido foi importante o fortalecimento de associações e a implantação de equipamentos, como trapiches para atracamento de barcos e câmaras frigoríficas. Outra ação efetiva seria a valorização do artesanato e a gastronomia local, comercialização do artesanato e do pescado, que, em ambientes adequados, constitui outra parte do trabalho e da receita das famílias residentes nas vilas.

Na área central, em torno do núcleo original de cada vila ou aldeia de pescadores, seria criada uma área de proteção, com o objetivo de preservar a ambiência e a escala original. Estas áreas receberiam tratamento urbanístico especial, tratamento do piso, pintura do casario existente, iluminação especial, programação permanente de atividades culturais e folclóricas.

A preservação do meio ambiente não se limita a isolar a natureza em reservas, afastando-a das atividades produtivas do homem. A meta do Plano era desenvolver uma mentalidade não predatória e tecnologias que permitissem a atividade do homem em harmonia com o meio ambiente. Neste sentido, a instalação de um Centro de Pesquisa que apoiasse esse desenvolvimento seria fundamental, além da criação de um horto experimental para pesquisas e produção de mudas.

No Plano foram estabelecidos níveis de preservação total e parcial. A maior parte das áreas de preservação total corresponde às dunas móveis, além de ser a principal marca do cenário litorâneo é também importante superfície de

infiltração e, portanto, de alimentação dos aquíferos subterrâneos. Foram consideradas também área de preservação total, as lagoas e os fundos de vales (com suas matas ciliares), os recifes de coral, por servirem de barreira natural ao avanço das marés e os manguezais, local de reprodução de espécies marinhas continentais.

Algumas das áreas de proteção são parques ecológicos, contribuindo para o turismo como locais de visitação pública como o Parque das Dunas de Jenipabu e os Parrachos de Maracajaú. As áreas de preservação parcial correspondem às dunas fixas (paleodunas); nessas áreas, o lote mínimo para o parcelamento do solo será de 4 hectares e a taxa de ocupação baixa, pois os lotes devem manter 50% da cobertura vegetal natural do terreno.

No Plano de Desenvolvimento do Litoral Oriental-Natal/Touros, o papel do turismo é de iniciar o desenvolvimento da região, criando novas oportunidades de trabalho e estimulando o surgimento de novos empreendimentos.

Foram considerados pontos positivos a favor do Litoral Natal/Touros aspectos relativos a localização, Natal é a capital brasileira mais próxima da Europa e dos Estados Unidos e pode vir a ser uma alternativa atraente para o turista do mediterrâneo; o tipo de turismo oferecido, pesquisa realizada com agentes europeus identificou que as principais motivações para viajar são congressos, turismo náutico de aventura, passeios ecológicos e tratamentos de saúde. A faixa litorânea de Natal/Touros, oferece excelentes condições para o turismo de aventura, náutico e o ecoturismo, que requerem hotéis mais simples, uma vez que os turistas ficam mais tempo fora do hotel; outro aspecto relevante é o clima, o litoral do estado apresenta uma temperatura amena, sempre agradável e o sol brilha o ano inteiro.

O Plano dá destaque especial a dois espaços físicos: Natal, capital do estado e portão de entrada dos turistas e o espaço do litoral entre Natal e o município de Touros. Identificado que o desenvolvimento do turismo no litoral Natal/Touros está diretamente ligado à consolidação de Natal como centro turístico. Ressalta que a maior deficiência da cidade é na área de serviços onde falta pessoal especializado. A cidade possui uma rede hoteleira de qualidade e terá condições de oferecer aos turistas bons restaurantes, vida noturna, cinemas e outras atividades culturais. O Plano de Valorização da Orla de Natal e o Plano de Revitalização do Centro Histórico de Natal fazem parte do Plano de Estruturação do Aglomerado Urbano de Natal. A revitalização da área central de Natal recupera a imagem e traz

atividades culturais e de lazer que marcam a Ribeira como ponto de partida do trajeto turístico pelo litoral Natal/Touros.

O projeto previa a travessia de passageiros num *ferry-boat* que sairia do Cais da Tavares de Lira até a Redinha, na outra margem do rio, a travessia de automóveis seria feita a partir da Rampa, dando opção diferenciada e oferecendo ao turista a oportunidade de agradável passeio pelo rio Potengi.

O litoral Natal/Touros possui praias, enseadas e dunas, apresentam um cenário natural de rara beleza, e encontrar a natureza em sua beleza original é uma das formas de lazer mais atraentes. As possibilidades são múltiplas: pesca, passeio de buggy, mergulhos, passeios de barco a vela ou simplesmente deitar-se à sombra e contemplar a beleza natural oferecida. Alguns sítios, por características especiais de paisagem, merecem destaque, como o outro lado do rio Potengi onde existem 600 hectares de mangue, essas áreas poderiam ser aproveitadas com a instalação de uma marina, mantendo-se o resto do mangue como reserva ecológica.

As dunas de Jenipabu, área de preservação ecológica, utilizadas para os passeios de *buggys*, teriam roteiros disciplinados de maneira a garantir não só a segurança dos passeios como a integridade do parque. No meio da areia, durante o passeio, como nas estações de esqui, seria construída uma base, um local onde os turistas parariam para encontrar pessoas, comprar protetor solar ou tomar uma ducha gelada.

Na praia de Barra do Rio, na foz do rio Ceará Mirim, existe a travessia de balsa e nesse ponto seria construído um terminal turístico com bares, restaurantes, posto médico, mercado de artesanato. Na Barra do Rio, 300 metros mar adentro, existe uma barreira de recifes que se estende por mais de três quilômetros, área abrigada, ideal para prática de windsurfe e outros esportes a vela.

Em Jacumã, área de preservação na belíssima lagoa com o mesmo nome, poderia ser melhor usada para o turismo ecológico. Transformar áreas de preservação em parques ecológicos pode ser uma forma de melhorar a fiscalização.

Em Maracajaú há projeção de construção de uma marina, e de um guia corrente para regularizar o acesso ao rio. A marina funcionaria junto com o embarcadouro para a colônia de pescadores.

O cabo de São Roque com grande potencial seria transformado em parque, arborizado com cajueiros que, ao lado dos já existentes, formariam um fantástico parque de esculturas ao ar livre. Às margens da rodovia, na altura do km

38, seria criado o Parque das Águas, onde seriam construídos aquário, piscinas e áreas para natação, remo, windsurfe, vela e pedalinhos.

As formações de arrecifes e corais existentes em Rio do Fogo e Maracajaú são uma atração. Distantes cerca de 4 km da costa e com 10 km de extensão, os Parrachos de Rio do Fogo é a maior delas. Essas formações são viveiros de peixes e paraíso dos mergulhadores, a ideia é desenvolver a estrutura de serviços para atender os praticantes da pesca submarina, aluguel de barco, equipamentos de mergulho, instrutores e restaurantes que preparariam o peixe que o turista pescou.

Outro atrativo que merece destaque é o Farol da Ponta do Calcanhar, no município de Touros, alí a proposta era da construção de complexo turístico com hotel, cabanas independentes, campo de golfe, quadra de tênis, piscinas e outras facilidades que um empreendimento desse porte deve ter.

O Plano de Desenvolvimento do Litoral Oriental Natal/Touros, propõe ainda um programa de animação turística que promova o litoral como um todo. Seria importante que todos os empreendimentos participassem em conjunto, estabelecendo um calendário de eventos, promoções e pacotes turísticos.

O Plano propunha também a criação ou transformação de uma estrutura própria e de uma legislação específica, para gerir a implantação do projeto. Essa entidade teria em princípio, três atribuições básicas: normativa, controle e fiscalização, com poder de polícia, e coordenação de implantação. A diversidade de temas, as atribuições inerentes ao órgão definem a estrutura administrativa da entidade gestora, uma autarquia, se possível com receita própria, vinculada à Secretaria de Planejamento sob a forma de Superintendência ou Instituto.

Plano de Desenvolvimento do Litoral Natal–Touros previa intervenções nos municípios de Natal, Extremoz, Ceará-Mirim, Maxaranguape, Pureza e Touros, todos fazem parte da área turística do Polo Costa das Dunas, com destaque para Extremoz, onde está localizada a praia de Jenipabu, ícone do turismo potiguar na época, e o município de Maxaranguape, que abriga os Parrachos de Maracajaú, atrativo de alto potencial.

Os parrachos ou bancos de corais estão em região de plataforma rasa, que abriga corais, esponjas, moluscos, peixes e outros animais marinhos, essa área foi definida como área de proteção ambiental, APA dos Recifes de Corais, através do decreto 15.476 de junho/2001. A criação da APA Recifes de Corais teve como

objetivo proteger a biodiversidade e a vida marinha presente nas áreas com ocorrência de recifes de corais e suas adjacências, sendo a primeira APA totalmente em área marinha do Brasil. Em 2013, os Parrachos de Maracajaú foram visitados por mais de cem mil turistas.

A área de proteção ambiental - APA de Jenipabu, criada em 1995, tem como objetivo proteger os ecossistemas de dunas, Mata Atlântica, mangues, praias, rios e lagoas, além das espécies vegetais e animais presentes na unidade. Em razão da beleza paisagística e características ambientais, a APA de Jenipabu é um dos principais cartões postais do estado. O passeio de *buggy* realizado nas dunas do litoral norte, especialmente em Jenipabu, é procurado por turistas que visitam Natal.

Da análise do documento e do acompanhamento das ações desenvolvidas ao longo desses anos constata-se que a criação das áreas de proteção ambiental de Jenipabu e dos Recifes de Corais foram realizadas após os estudos do Plano de Desenvolvimento Litoral Natal-Touros, ali identificadas como áreas de preservação total. A construção do prolongamento da BR 101 foi executado de acordo com a diretriz do estudo, no que se refere ao aspecto da sua localização; quanto as questões referentes ao uso dos espaços, das escalas, do paisagismo e da sinalização no sentido da humanização da estrada, estes aspectos não foram observados. Quanto às propostas de uso e ocupação do solo, contidas no Plano, constata-se que não foram atendidas a criação de praias novas, os traçados das ocupações, a preservação das vilas de pescadores com ações de proteção da ambiência e da escala original dessas vilas. A proposta da criação de um centro de pesquisa tinha como objetivo desenvolver mentalidade ambientalista, também não foi atendida.

. As propostas para Natal constavam de um Plano de Valorização da Orla e de Revitalização do Centro Histórico, o projeto de urbanização da orla de Ponta Negra e das praias urbanas (Praia de Areia Preta, Praia do Forte) foi executado; novos projetos de recuperação da orla nos mesmos espaços estão sendo executados com recursos da matriz de compromissos do governo federal para as cidades sedes da Copa/2014. As ações de revitalização do centro histórico não foram efetivadas.

Para o trecho do litoral Natal-Touros os projetos de valorização dos espaços dos mangues, do passeio de *buggy*, construção de terminal turístico em

Barra do Rio, da marina em Maracajaú, do Parque no Cabo de São Roque, do Parque das Águas e do Complexo Turístico da Ponta do Calcanhar, não foram executados. Apesar do grande fluxo de turistas em visita aos Parrachos de Maracajau, as condições de embarque e desembarque dos passageiros continuam sendo realizadas de forma precária, conforme observa-se na Figura 6. O píer naquele local é importante para o embarque e desembarque dos turistas que realizam o passeio aos parrachos de Maracajaú. Outro registro importante sobre o projeto é a não efetivação da instituição que seria responsável pela gestão e implantação do projeto.



Figura 6: Embarque e Desembarque dos turistas

Fonte: Programa de Monitoramento da APA Recife de Corais

Outro estudo elaborado também por iniciativa do governo do estado foi o Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte, realizado na década de 1990, teve como objetivo incentivar e viabilizar o turismo como fonte de desenvolvimento sustentável nos 42 municípios escolhidos, mediante o ordenamento e a otimização da exploração de seus recursos naturais e culturais. O Plano delinea a linha de ação a ser seguida pelo poder público, comunidade e iniciativa privada, para maximizar a participação da atividade turística na vida econômica da região. Apresenta um modelo de fomento, baseado nos seguintes princípios básicos: promover, em ação convergente e conjunta entre o setor público e privado, investimentos no setor turístico do estado; orientar, organizar e racionalizar os investimentos públicos em infraestrutura social e urbana, de forma a consolidar a base de sustentação adequada aos níveis e modalidades turísticas a serem exploradas. Além de exigências da demanda alvo, de proteção ao meio natural, compatibilizando os níveis de exploração dos recursos a capacidade de suporte, de forma a conservar o equilíbrio ecológico; proteção e valorização do patrimônio histórico cultural da região; promoção de investimentos da iniciativa privada em hotelaria, equipamentos e serviços turísticos, assegurando captação de recursos junto a organismos de financiamento externo para a implementação das ações propostas.

O Plano valoriza os recursos com características originais existentes na área de estudo, de forma a consolidá-la como um destino diferenciado e competitivo

no mercado turístico nacional e internacional; definir propostas adequadas ao perfil da demanda turística potencial dos municípios, criando condições necessárias para viabilizá-las e mantê-las. Tenta minimizar prováveis impactos da atividade turística sobre o meio ambiente, propondo soluções que conservem a qualidade ambiental e paisagística da região de interesse; promover, na área de estudo, o desenvolvimento de modalidades turísticas condizentes com a vocação natural de seus recursos. Sobretudo, indica determinadas localidades para atuarem como núcleos turísticos, mediante critérios pré-estabelecidos; qualificar a população local para atuar como mão-de-obra no setor turístico.

A área de estudo, engloba 42 municípios que integram 5 regiões distintas: Seridó, Alto Apodi, Mossoroense, Litoral Norte e Litoral Oriental, escolhidos com base nos seguintes parâmetros: municípios classificados como turísticos pela EMBRATUR, que participaram ou não da primeira etapa do PRODETUR/RN; municípios indicados para categoria de turísticos, que se encontrem em fase de avaliação através do Relatório de Informações Turísticas (RINTUR) da EMBRATUR.

Na elaboração de estudos de planejamento é importante o reconhecimento dos vários aspectos que conformam a realidade do espaço, objeto do estudo, de forma a conhecer as condições atuais e potencialidade e, assim, propor soluções adequadas, factíveis e exequíveis. Neste sentido, foi montado banco de dados para cada um dos municípios com informações gerais e turísticas. As informações gerais são: localização, acessos, população, atividades econômicas, infraestrutura e equipamentos. São apresentados ainda a contextualização da região de estudo, baseada em informações socioeconômicas, de acessibilidade, meio ambiente, infraestrutura, oferta turística, projetos e estudos existentes para a região, além das análises e conclusões.

Como resultado da análise dos diversos aspectos, foram identificadas condições favoráveis e desfavoráveis para o turismo na região. Foram consideradas condições favoráveis: qualidade do meio físico biótico da região, que ainda encontra-se em bom estado de preservação, facilitando o aproveitamento dos recursos naturais para fins turísticos; existência de rico e variado elenco de atrativos turísticos, possibilitando a formulação de produtos distintos, voltados para diferentes públicos. Já existe fluxo turístico para Natal e região litoral oriental, propiciando carreamento para as demais regiões turísticas do estado. A proximidade da região de estudo com destinações emergentes e importantes, como Ceará, propicia a

absorção de um percentual de demanda para a região de estudo. Favorável a participação do estado no PRODETUR/RN; baixo índice de exploração turística em praticamente todas as regiões com potencial facilita o planejamento do desenvolvimento da atividade turística nesses lugares.

A pavimentação da estrada Natal/Touros, BR-101 com ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Augusto Severo, assim como a construção de novas instalações no aeroporto de Macau ajudaram em muito. A existência na região do Seridó de instalações para exploração mineral desativadas, possíveis de aproveitamento turístico; registro de mercado potencial para o turismo na orla marítima e nas lagoas do espaço de estudo.

Quanto aos aspectos desfavoráveis, foram considerados ainda o alto custo das passagens aéreas; existência de apenas um centro receptivo estruturado, Natal; inexistência de atrativos turísticos planejados (parques, centros de animação); oferta de infraestrutura receptiva insatisfatória, exceto Natal; vias de acesso sem acostamento nem sinalização rodoviária e turística; infraestrutura e serviços de saúde insuficientes, comprometendo as condições necessárias de atendimento ao turista; baixo nível educacional das populações em idade ativa, comprometendo sua inserção no mercado de trabalho, assim como suas possibilidades de qualificação profissional; restrições do potencial hídrico para o consumo humano.

A região de estudo apresenta expressivos ambientes com fisionomias e atrativos específicos e diferenciados para o aproveitamento turístico. Estes referem-se ao Litoral Oriental, ao Litoral Norte, à Região Salineira/Vale do Açu, à Região Serrana e à Região do Seridó.

Os recursos disponíveis mostram-se extremamente propícios ao desenvolvimento de atividades relacionadas aos seguintes segmentos turísticos: desportivo, de lazer, cultural, agroturismo, de saúde e de eventos e negócios. O Quadro 2 mostra as potencialidades turísticas da região do plano.

Quadro 12: Potencialidades turísticas da região de estudo, segundo ambientes diferenciados.

Região	Principais Recursos	Vocação/Modalidades Turísticas
Litoral Oriental	Praias; Manguezais, Estuários, e Falésias.	Turismo de Lazer Ecoturismo

Litoral Norte	Praias; Manguezais, Estuários, e Dunas. Salinas.	Turismo de Lazer Ecoturismo Turismo Cultural-Científico
Região Salineira/ Vale do Açu	Praias; Salinas; Campos Petrolíferos; Águas Termais; Sítio Arqueológico; Lajedo de Soledade; Projeto de Irrigação; Dinâmica Econômica.	Turismo de Lazer; Turismo Cultural – Científico; Turismo de Saúde – Terápico; Turismo de Eventos de Negócios.
Região Salineira/ Vale do Açu	Meio Rural – Vale do Açu	Agroturismo
Região Serrana	Sítios Arqueológicos e Bens Espeleológicos; Rios, Cachoeiras e Mirantes Naturais; Clima Salutar; Meio Físico – Serras (Escarpas, Morros, Grutas).	Turismo Cultural; Turismo de Lazer; Turismo de Saúde Terápico; Ecoturismo.
Região do Seridó	Sítios Arqueológicos e Paleontológicos; Afloramentos Rochosos de Granito; Culinário e Artesanato Típicos do Sertão Lagos	Turismo Cultural; Ecoturismo; Turismo Cultural; Turismo Desportivo

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte, Secretaria de Turismo do RN (1999).

A estratégia turística, apresentada tem como metas: viabilizar o estado como destino competitivo no mercado turístico, ampliar e diversificar a demanda turística para o estado, aumentar o tempo médio de permanência dos turistas no estado, aumentar o gasto médio diário dos visitantes, manter fluxo turístico constante no estado, durante todo o ano.

Estas metas são pressupostos fundamentais para a formulação do modelo de fomento ao turismo, baseadas nas seguintes linhas de ação: diversificar e ampliar o elenco de produtos ofertados pelo Rio Grande do Norte, incorporando novos interesses, capazes de motivar a prática de um mix de atividades especializadas, potencializando sua atratividade; otimizar e consolidar os fluxos turísticos das áreas que já os possuem, como Natal e litoral sul de Natal. Além da indução do desenvolvimento turístico em áreas até então inexploradas, principalmente no segmento de ecoturismo e turismo cultural, incutir-lhes caráter competitivo; carrear para as novas áreas turísticas parte dos fluxos turísticos existentes para regiões como Recife, Fortaleza e Natal; capacitar algumas localidades turísticas para atuarem como apoio receptivo às futuras e atuais demandas turísticas para o estado, através de implantação de infraestrutura e instalação de equipamentos receptivos e de lazer.

Ao analisarmos o Quadro 2 e as Figuras 7 e 8, que apresentam as potencialidades turísticas da região estudada, identificamos que a exceção do segmento de sol e mar ou para usar a terminologia do documento, o “turismo de lazer”, as demais vocações ou modalidades turísticas identificadas e apresentadas não conseguiram ser transformadas em produtos turísticos reais, efetivos. As áreas identificadas como de vocação para o ecoturismo, como manguezais, sítios arqueológicos e espeleológicos são na sua totalidade, localizados em áreas rurais particulares. Portanto precisam da parceria da iniciativa privada ou de ações de desapropriação por parte do poder público, o que não aconteceu, passadas duas décadas, ainda não dispomos de produtos que nos leve a visitação de sítios arqueológicos, por exemplo.

A estratégia sugerida do Projeto, propõe a formalização de uma rede de assentamentos turísticos, hierarquizados, segundo o papel desempenhado por cada um. Os assentamentos estão classificados nas seguintes categorias: de Centros Receptivos, Centros Turísticos, e Unidades Turísticas.

Os Centros Receptivos de Natal e Mossoró equivalem às cidades com maior grau de consolidação das infraestruturas urbana e turística que, por sua estratégica localização geográfica, constituem as principais opções de entrada por rodovia e por via aérea no cenário potiguar. Esta hierarquia de assentamento traduzirá os maiores polos de geração, captação e distribuição de fluxos turísticos majoritários.

Os Centros Turísticos de Açú e Caicó correspondem aos espaços urbanos com infraestruturas urbana e turística em vias de consolidação, localizados em pontos estratégicos, em termos de acessibilidade e disponibilidade de atrativos de interesse ao aproveitamento turístico. Os Centros Turísticos como os Centros Receptivos têm a função de gerar, catalisar e distribuir fluxos turísticos.

Os Núcleos Turísticos de Martins, Acari e Currais Novos - São as localidades que se notabilizam por deterem recursos turísticos, porém em número menor, apresentando níveis mais baixos de capacitação urbana e turística. Os NTs se caracterizarão por catalisar fluxos turísticos de menor intensidade, tendo como principal função atuar como base de apoio às atividades locais e aos turistas que transitam pela área de estudo.

A Unidade Turística de Apodi, Carnaúba dos Dantas, Florânia e São Rafael são espaços que apresentam um conjunto de recursos mais restritos, que comparecem de forma pontual na área de estudo. Estes recursos deverão ser equipados com instalações de apoio, no sentido de viabilizar o seu aproveitamento turístico, enriquecendo o elenco de opções para os roteiros propostos.

Paralela à rede de assentamentos turísticos, foi proposto, para maior dinamização da atividade turística no estado e melhor aproveitamento dos recursos, a instituição de um corredor turístico litorâneo dividido em três trechos, Baía Formosa-Natal, Extremoz-Rio do Fogo e Touros-Macau. O corredor é um percurso terrestre em que o elemento polarizador é o ambiente praiano da faixa costeira que se estende de Baía Formosa a Macau.

Trecho Baía Formosa-Natal, caracteriza-se por apresentar nível de ocupação turística alto, acima dos demais trechos, registrando grande concentração de empreendimentos de pequeno e médio portes, voltados para o turismo e lazer; Trecho Extremoz-Rio do Fogo, apresenta níveis diferentes de ocupação, coexistindo áreas de baixa utilização e outras mais intensamente ocupadas. Deverá abrigar preferencialmente equipamentos turísticos de médio e grande porte; Trecho Touros-Macau, compreende uma área de ocupação extremamente rarefeita e de grande fragilidade ambiental, exigindo planejamento e controle mais rígidos de sua ocupação.

Em razão dos trechos Baía Formosa/Natal e Extremoz/Rio do Fogo já se encontrarem em fase de consolidação, integrando a primeira etapa do PRODETUR/RN, as proposições do Plano se aterão ao trecho Touros/Macau. Para

otimizar e consolidar os fluxos de toda área de estudo, cada unidade do sistema turístico planejado, seja Centros Receptivos, Centros Turísticos, Núcleos Turísticos, Unidade Turística ou o trecho Touros/Macau do Corredor Turístico Litorâneo, é dotada de equipamentos turísticos e infraestrutura de apoio, que correspondam qualitativa e quantitativamente às expectativas da demanda, proporcionando-lhe conforto, segurança e opções variadas de entretenimento e gastos.

A estratégia turística define como prioridade de exploração para o CR Mossoró o lazer e o entretenimento, que deverão construir o foco de atenção dos novos empreendimentos a serem implantados. Mossoró terá sua imagem vinculada, especialmente, à temática da água, oferecendo equipamentos relacionados ao aproveitamento do manancial local. Sugere-se a implantação de parque aquático de padrão internacional, explorando atividades aquáticas e as vantagens das águas termais, além do tratamento paisagístico da orla fluvial urbana. Outro aspecto a ser explorado é o segmento de eventos de negócios.

Para o Centro Receptivo de Natal as ações propostas remetem à continuidade das intervenções propostas no PRODETUR/RN, como: ampliação e melhoria do Aeroporto Augusto Severo, o esgotamento sanitário da Via Costeira, revitalização da orla de Ponta Negra, entre outras.

Os Centros Turísticos e os Centros Receptivos deverão incentivar melhoria de equipamentos receptivos existentes e novos investimentos. A estratégia do Plano define que cada Centro Turístico deverá receber um equipamento-âncora, vinculado a natureza dos recursos locais de maior expressividade. Os equipamentos constituem a base estrutural dos assentamentos, onde o visitante desfruta de atrativo de peso. A

Os Núcleos Turísticos promovem a valorização e o tratamento de seus principais recursos turísticos, de forma a incrementar suas atratividades.

A ideia é que os empreendimentos traduzam estruturas turísticas autossuficientes, atendendo todas as solicitações da demanda, ocupando grandes áreas, com baixas taxas de ocupação. Os padrões construtivo e arquitetônico dos empreendimentos deverão ser adequados às condições do ambiente e deverão usar técnicas e materiais regionais que minimizem os impactos das edificações na paisagem. Os empreendimentos enfatizarão a ecologia como linha mestra de exploração turística, assim como as características e a cultura singular do local. A

natureza das atividades e modalidades turísticas deverá balizar a definição do novo portfólio de negócios turísticos regional.

A estratégia do Plano foi fundamentada em um conjunto de propostas, articulados segundo sua natureza em seis Programas de Ação: Programa de Equipamentos, Programa de Marketing, Programa de Formação de Mão-de-obra Especializada e Conscientização Social, Programa de Proteção dos Recursos, Programa de Infraestrutura, Programa de Estudos e Projetos.

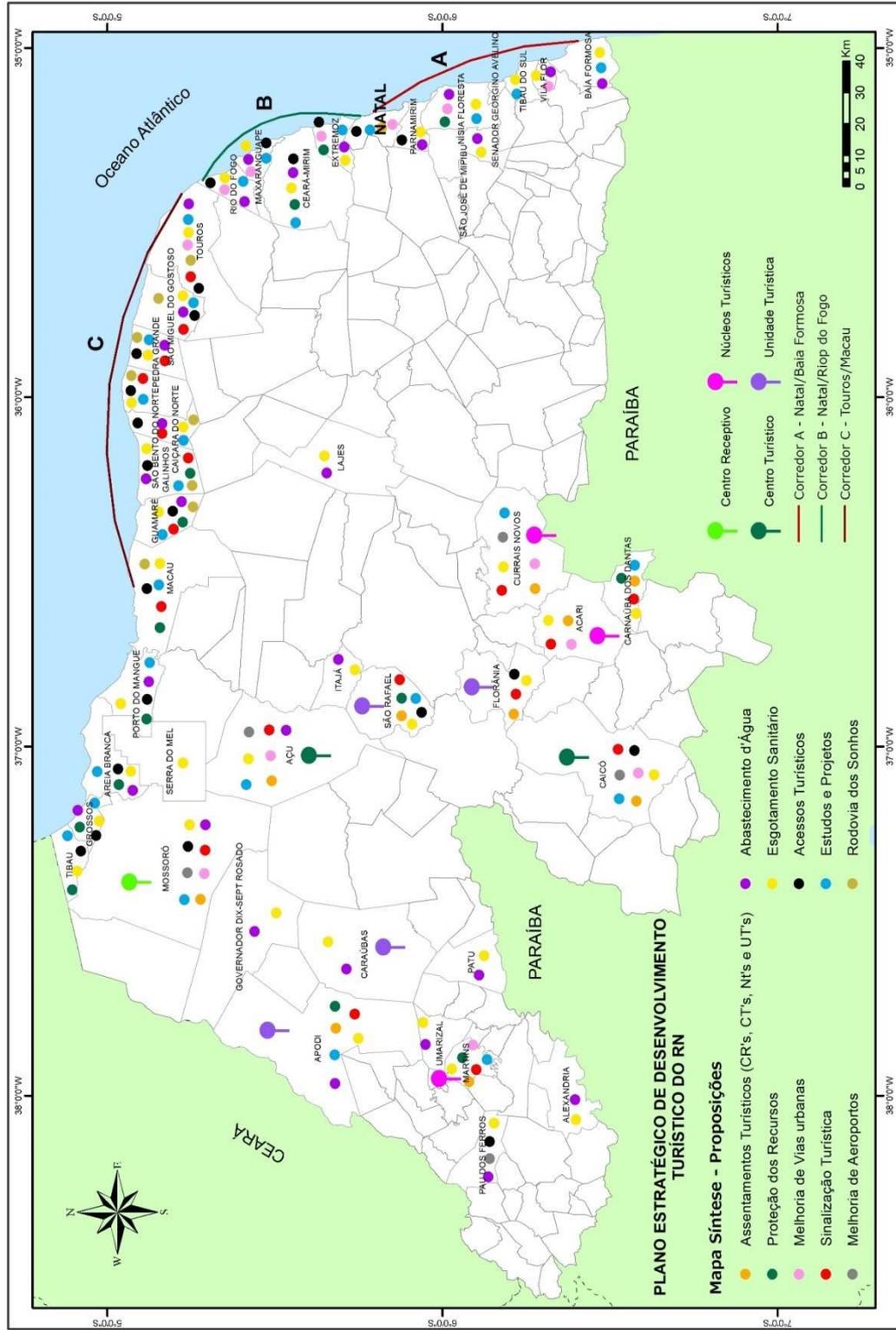
Os programas apontam as intervenções promovidas pelo poder público, como aquelas de caráter indicativo para investimentos de iniciativa privada. O novo portfólio de negócios turísticos previstos para a área de estudo deve levar em conta a competitividade dos diferentes negócios oferecidos por outras destinações que disputam as mesmas fatias de mercado. Os negócios considerados prioritários para o desenvolvimento turístico da área de estudo foram: ecoturismo, turismo cultural e turismo de férias.

Os negócios de caráter complementar e que podem atuar conjuntamente, reforçando e aproveitando os elementos diferenciais dos atrativos da região foram o agroturismo, o turismo de saúde, o turismo desportivo, o turismo de eventos e negócios. Com a implantação das ações propostas no Plano Estratégico são esperados benefícios urbanísticos, socioeconômicos, culturais e ambientais para os territórios beneficiados pelo projeto.

Os benefícios urbanísticos referem-se ao surgimento de novos empreendimentos hoteleiros e de outros equipamentos de apoio e complementares ao setor turístico, tanto nos assentamentos propostos, como nas áreas de influência, resultando, portanto em melhoria do nível de capacitação urbana dessas localidades, que terão também os aspectos do uso e ocupação do solo, ordenados e disciplinados.

A Figura 9 apresenta a consolidação da estratégia do plano identificando os 42 municípios, a hierarquização dos espaços turísticos e a proposição de ações para a estruturação das localidades turísticas.

Figura 9: Espaços turísticos propostos pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte



Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte, 1999.

No que se refere aos impactos socioeconômicos, o planejamento turístico estadual incentiva a diversificação da economia e do desenvolvimento por meio de intervenções que contribuirão para o aumento do nível educacional, da oferta de empregos e da renda per capita estadual e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população. Os benefícios de cunho cultural são a conservação do patrimônio arquitetônico, histórico, arqueológico, assim como a renovação e valorização da identidade cultural.

Os resultados esperados em razão das ações de saneamento, resíduos sólidos e das intervenções de caráter ambiental são a restauração do equilíbrio ambiental das áreas que se encontram comprometidas e a proteção do patrimônio natural local, conservando-o para as futuras gerações. A efetivação das ações deve refletir ainda: valorização imobiliária, aumento da arrecadação tributária do estado e

dos municípios (IPTU, ICMS e ISS), geração de novos empregos, melhoria das condições de acessibilidade.

Da análise dos diversos aspectos da realidade, caracterizados no diagnóstico regional da área objeto do trabalho apresenta valores favoráveis e desfavoráveis ao desenvolvimento turístico.

As condições favoráveis identificadas foram a qualidade dos meios físicos e bióticos da região, que ainda se encontram em bom estado de preservação, facilitando o aproveitamento dos recursos naturais para fins turísticos; a existência de um rico e variado elenco de atrativos turísticos, possibilitando a formulação de produtos distintos, voltados para diferentes fatias de público; a pré-existência de fluxos turísticos para Natal e para o Litoral Oriental, proporcionando seu carreamento para as demais regiões turísticas do estado.

Foram também considerados como aspectos favoráveis a proximidade da região de estudo com destinações turísticas emergentes, como o estado do Ceará, que pode possibilitar a absorção de uma percentagem dessa demanda por parte do Rio Grande do Norte, quando da oferta de roteiros combinados e dos resultados das ações em andamento no Programa de Ação para Desenvolvimento Turístico da Região Nordeste (PRODETUR/NE). Tudo isso dá maior dinamismo ao setor turístico e possibilita a continuidade de inversões em infraestrutura de apoio ao turismo, nas outras regiões até então não beneficiadas. O baixo índice de exploração turística observado em praticamente todas as regiões que apresentam potencial, facilita o planejamento de desenvolvimento da atividade turística nesses locais.

A pavimentação do trecho Natal/Touros e da rodovia BR-101, cria nova alternativa de acessibilidade aos recursos existentes, nesse segmento do litoral potiguar, oferece melhores condições de tráfego, aumentam o nível de segurança dos usuários e diminui o tempo de percurso; com a disponibilidade na região de matéria prima para pavimentação de acessos, facilitando e diminuindo o custo de futuras execuções e intervenções de conservação e manutenção que se fizerem necessárias nas vias.

A ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto Augusto Severo em Parnamirim, expandindo a capacidade de atendimento via aérea do estado de 630 mil passageiros/ano para um milhão e meio de passageiros/ano; a construção de novas instalações para aeronaves (pista em asfalto, pista de taxiamento e pátio) no aeroporto de Macau, cria condições, tanto para a reativação da operação de linhas

regionais, como para o futuro recebimentos voos *chárteres*. A existência de um significativo tráfego de passagem na rodovia BR-304, que constitui o eixo litorâneo natural dos deslocamentos Ceará/Paraíba, facilita o carreamento da demanda potencial para a região de estudo, a existência na região de um processo de urbanização que favorece o acesso da população a serviços e bens públicos.

O dinamismo da economia da zona Mossoroense, resultante do franco desenvolvimento, principalmente dos setores industrial e de prestação de serviços, propiciando a ampliação das atividades comerciais, de serviços, turismo e lazer; há existência na região do Seridó de instalações de exploração mineral desativadas, passíveis de aproveitamento turístico; registro na Zona do Litoral Oriental de um mercado potencial crescente para os setores primário (pesca), secundário (agroindústria) e terciário (turismo na orla marítima e lagoas).

As condições desfavoráveis identificadas foram o alto custo das tarifas aéreas, influenciando negativamente na escolha do estado como alvo de visitação; a existência de somente um centro receptivo estruturado no estado, Natal, dificultando a distribuição de fluxos para outras localidades turísticas; a inexistência de atrativos turísticos planejados (parques, centros de animação etc.), dificultando a otimização da exploração dos recursos naturais e culturais existentes.

Outros aspectos identificados como desfavoráveis foram a oferta deficiente de infraestrutura receptiva em praticamente todas as regiões turísticas do estado (exceto Natal e o Litoral Oriental), dificultando a sua comercialização, enquanto produto; a falta de segurança na maioria das estradas do estado, a ausência de sinalização rodoviária e turística; a descontinuidade da rodovia litorânea RN-221 observada nos trechos São Miguel de Touros/São Bento do Norte e Macau/Areia Branca, dificulta o acesso aos recursos turísticos existentes nessa área; a oferta de infraestrutura e serviços de saúde na Região, comprometendo as condições necessárias ao adequado atendimento do turista.

Foram considerados também deficientes, a baixa cobertura de saneamento básico; o baixo nível educacional das populações em idade ativa, comprometendo a inserção no mercado de trabalho, assim como possibilidades de qualificação profissional. A carência de serviços sociais básicos, principalmente na Zona do Litoral Oriental, onde ocorre um processo mais intenso de urbanização; restrições do potencial hídrico para o consumo humano, principalmente nas Zonas de Alto Apodi, Mossoroense e na Região do Seridó e a dificuldade de retenção de

água no solo em quase todas as regiões de estudo, comprometendo o desenvolvimento de atividades agropecuárias, assim como suscetibilidade à erosão do solo na zona do Alto Apodi.

Assim, constata-se que os recursos turísticos predominantes nos 42 municípios, estão centrados nos aspectos naturais e que a vocação natural da área de estudo é para a prática de algumas atividades turísticas induzidas por motivação específicas. Os recursos disponíveis mostram-se extremamente propícios ao desenvolvimento de atividades relacionadas as modalidades turísticas de ecoturismo; turismo desportivo; turismo de férias; turismo cultural: agroturismo; turismo de saúde e turismo de eventos de negócios.

No contexto regional de planejamento, o lazer e a ecologia evidenciam-se como as principais motivações para a incursão de visitação turística, com existência em toda a área considerada de inúmeros recursos naturais de excepcional valor ambiental e em boas condições de preservação. Assim, no cenário planejado, o turismo de lazer e o ecoturismo se firmam como segmentos-chave entre aqueles a serem explorados. A Figura 4 apresenta mapa síntese do plano estratégico de desenvolvimento do Rio Grande do Norte com a localização dos diversos tipos de assentamentos propostos.

É importante observar que a exceção do Centro Receptivo de Natal e do Corredor Litorâneo, os demais Núcleos Turísticos identificados no Plano, estão localizados no interior do estado, e apesar das potencialidades apresentadas, nenhum deles conseguiu ainda, se consolidar como um novo produto turístico do estado do Rio Grande do Norte. Natal se consolida como destino turístico e transborda esse crescimento nas direções norte e sul da capital, respectivamente, em direção ao município de Rio do Fogo e de Baía Formosa. No caso de Mossoró, alguns eventos, como o São João, passam a incluir o município em roteiros do turismo regional, embora de forma bastante incipiente. As dificuldades de acesso, a ausência de aeroporto com transporte aéreo regular e rodovias simples contribuem para o fraco desempenho do município no cenário turístico do estado.

O Plano define em razão das potencialidades da área, três segmentos prioritários de turismo: Ecoturismo, Turismo Cultural e Turismo de Férias, chamando erroneamente de turismo de lazer, pois se turismo é lazer o termo “turismo de lazer” é redundância (CORIOLANO, 2006).

A proposta do Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte, hierarquiza os espaços com a definição das seguintes tipologias de Assentamentos Turísticos, os Centros Receptivos de Natal e Mossoró; os centros Turísticos de Assu e Caicó, os Núcleos Turísticos de Martins, Acari e Currais Novos, as Unidades Turísticas de Apodi, Carnaúba dos Dantas, Florânia e São Rafael além do corretor Turístico Litorâneo formado pelos municípios de Baía Formosa/Natal, Extremoz/Rio do Fogo e Touros/Macau.

É importante observar que a exceção do Centro Receptivo de Natal e do Corredor Litorâneo, os demais Núcleos Turísticos identificados no Plano, estão localizados no interior do estado, e apesar das potencialidades apresentadas, nenhum deles conseguiu ainda se consolidar como um novo produto turístico do estado do Rio Grande do Norte.

Na região do litoral oriental, foram identificados 12 municípios; na região do litoral norte são 6 municípios; na região mossoroense são 14, no Alto Apodi 5 na região do Seridó 5 municípios. Observa-se nesse conjunto a inserção de municípios sem nenhum atrativo de expressão, como: Alexandria, Florânia, Governador Dix-Sept Rosado, Lages, Pau dos Ferros, Pedra Grande, São Bento do Norte, Umarizal entre outros.

À exceção de Natal que se consolida como destino turístico e que transborda esse crescimento nas direções norte e sul da capital, em direção ao município de Rio do Fogo e de Baía Formosa, os demais espaços não conseguiram sequer planejar suas novas funções em razão da atividade turística. No caso de Mossoró, alguns eventos, como o São João, passam a incluir o município em alguns roteiros do turismo regional, embora de forma bastante incipiente. As dificuldades de acesso, ausência de aeroporto com voos regulares e rodovias simples contribuem para o fraco desempenho do município no cenário turístico do estado.

O Plano define em razão das potencialidades da área, três segmentos prioritários de turismo: Ecoturismo, Turismo Cultural e Turismo de Férias, chamando erroneamente de turismo de lazer, pois se turismo é lazer o termo “turismo de lazer” é redundância (CORIOLANO, 2006).

3.2 Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste, PRODETUR/RN

O PRODETUR/NE institucionalizado pela portaria da SUDENE e da EMBRATUR no início dos anos de 1990, em razão de uma ação dos governos dos estados de Alagoas e Pernambuco, abarca todos os estados nordestinos e o norte de Minas Gerais. Define como objetivos: aumentar o turismo receptivo, a permanência do turista no Nordeste, induzir novos investimentos na infraestrutura turística, gerar emprego e renda com a exploração direta ou indireta da atividade turística. Para isso contou com Contrato de empréstimo firmado entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco do Nordeste do Brasil em dezembro de 1994, no valor global de US\$ 400 milhões mais US\$ 270 milhões de contrapartida dos estados e os financiamentos continuam nas etapas seguintes.

No Rio Grande do Norte, o financiamento concedido ao governo estadual foi da ordem de US\$22,5 milhões, mais os recursos próprios do governo estadual aliados aos recursos que foram aportados por outras instituições como a Infraero e Embratur somam o maior volume de verbas já investido em um programa de apoio à atividade turística no estado. O contrato entre o Banco do Nordeste e o Governo do Rio Grande do Norte, foi assinado em novembro de 1955 e destinavam-se às ações de: desenvolvimento institucional, saneamento, recuperação e proteção ambiental, transporte e ampliação do Aeroporto Augusto Severo.

Para consubstanciar as propostas e o programa de desenvolvimento, cada estado, de forma articulada, definiu estratégia de desenvolvimento turístico, no caso do Rio Grande do Norte, foi elaborado o Projeto Rota do Sol.

Ao propor a exploração das potencialidades turísticas do litoral oriental do Rio Grande do Norte, o Projeto Rota do Sol vem ao encontro de evidências contemporâneas, pois demarca espacialmente ação transformadora, cujo conteúdo reside na apropriação da vocação econômica e promove benefícios diretos à população.

A integração entre o turismo e o meio ambiente harmônica respeita os recursos naturais que estão disponíveis para o benefício também do homem, que, ao fazer deles uso, tem a responsabilidade de conservá-los. Assim a estratégia do estado estabeleceu o delineamento de ações imediatas, a partir de Natal e região circundante. A estratégia assegura evolução contínua e sem quebras de expectativas, mesmo considerando a elevada espontaneidade que perdura nas estruturas oferecidas aos visitantes. O estudo assegura incursões ao longo da área do Projeto Rota do Sol, uma vez que nela, e não exclusivamente na região de Natal,

é possível extrair-se empreendimentos imediatos, tanto corretivos quanto estruturadores do processo de incorporação do turismo na macroeconomia potiguar.

A concepção do empreendimento pautava-se inicialmente nas orientações formuladas pelas políticas nacional e regional de turismo, quanto a diretrizes, objetivos e estratégias.

Destacam-se como princípios da política nacional de turismo. A democratização do acesso ao turismo nacional pela incorporação de diferentes segmentos populacionais, de forma a contribuir para a elevação do bem-estar das classes de menor poder aquisitivo, com ênfase ao turismo social. De forma que contemple o trabalhador, turistas jovens e de maior idade, reduza as disparidades regionais, difunda os novos pontos turísticos, para beneficiar as regiões de menor nível de desenvolvimento, aumentando os fluxos turísticos e a permanência e o gasto médio dos turistas estrangeiros.

Em nível regional, a política de turismo recomenda o aproveitamento racional e valorização do meio ambiente, dos recursos naturais, culturais e históricos, tendo em vista o aumento do turismo receptivo nacional, assim como aumento da permanência do turismo no Nordeste; introdução de novos investimentos na infraestrutura turística; geração de emprego e renda, com a exploração direta ou indireta da atividade turística.

O estudo definiu duas áreas prioritárias: a orla litorânea ao norte e sul da capital, Natal, na faixa entre Baía Formosa, no limite com a Paraíba, e Touros e o eixo Natal-Mossoró, com o objetivo de interiorizar o turismo no estado.

Ações desenvolvidas limitaram-se às obras de infraestrutura e capacitação, as questões referentes a gestão do projeto mais uma vez, foram esquecidas; o Projeto Rota do Sol define a hierarquização do espaço com destaque para os Polos Estruturados de Natal e Mossoró; os avanços efetivados podem ser contabilizados em Natal, Pipa e Maxaranguape, em razão dos seus atrativos de alto poder de atratividade.

A avaliação sistemática e o relacionamento entre os princípios políticos do empreendimento e as potencialidades da orla e do interior resultaram em uma primeira instância na delimitação da área do projeto, conforme os seguintes critérios: distância máxima (considerando as alternativas rodoviárias da época) não superior a 100 km da capital do estado, como principal centro receptor, gerando deslocamento com tempo inferior a duas horas por meios terrestres; disponibilidade de

infraestrutura rodoviária existente, projetada ou com distância não superior a 20 km da orla.

A existência de malha urbana, mesmo incipiente, porém com possibilidade de abrigar atividades turísticas; existência de áreas já sujeitas à exploração ou com forte potencial turístico; demonstração de interesse governamental e empresarial na implantação de empreendimentos voltados para o turismo; disponibilidade de infraestrutura hoteleira com equipamentos de forte poder de atração, como é o exemplo do Hotel Termas de Mossoró e o parque aquático.

Os critérios, devidamente testados e comprovados, justificam solidamente a delimitação da área do projeto, tais como: distância das extremidades da área do projeto pelo litoral para a capital é de 100 km.

Também a infraestrutura rodoviária norte representada pelas BR-101 e RN-064 e RN-160, ligando Touros à capital, apresenta uma distância de 12 km para a orla. A infraestrutura rodoviária ao sul consiste na BR-101, com diversas ligações à orla marítima por rodovias estaduais, com distância média de 20 km; ao longo do litoral ponteiavam diversas localidades de características físicas e socioeconômicas que vão desde colônia de pescadores, vilas de veraneios, até localidades urbanas completas (cidades), como Tibau do Sul e Baía Formosa.

A cidade de Mossoró, distante 276 km de Natal, dispõe de setor hoteleiro que tem como carro-chefe o hotel Termas de Mossoró, dotado de um complexo parque aquático de águas quentes, com 67 unidades habitacionais e todos os serviços de atendimento às exigências turísticas.

Como demonstração do interesse político e privado, destacam-se planos já elaborados para o litoral, Plano de Desenvolvimento do Litoral Natal/Touros; intervenções em infraestrutura ao norte e ao sul – expansão viária; exploração de atividades hoteleiras – Jenipabu; demonstrativo não formalizado de interesses empresariais por áreas de forte potencial turístico, a exemplo de Zumbi, ao norte, e Lagoa Guaraíra, ao sul; indução ao turismo interior, com a divulgação de Mossoró.

Segundo esses critérios, a área do projeto possui dois eixos: o eixo litorâneo, cuja área é delimitada ao norte pela localidade de Touros, ao sul pela localidade de Sagi, em Baía Formosa, a oeste, o eixo da BR-101 e a leste o Oceano Atlântico e o eixo interior, cuja área abrange a cidade de Mossoró.

O Zoneamento da Área do Projeto centra-se em três procedimentos: na formulação de macrozoneamento, tendo em vista a tipologia dos ambientes, as

estruturas econômicas existentes, os usos predominantes e potencialidades turísticas; no desenho de zoneamento espacial programático, ou seja, na definição de espaços segundo as aptidões e vocações destinadas à distribuição dos produtos e atividades de interesse turístico; e na evidente diferenciação espacial entre o eixo litorâneo e o interior, quanto a uso, ambientes e produtos de interesse turístico, resultando um diferenciado tratamento na proposta de zoneamento para a área eixo do interior.

O macrozoneamento foge da especulação meramente espacial e aborda as relações do trinômio Ambiente-Usos-Potencialidades, buscando o entendimento, inicialmente superficial, dos diferentes usos ambientais predominantes na área do projeto e das potencialidades para novos usos, tendo em vista as políticas nacional e regional para o turismo. O resultado de tais especulações conduz, de forma evidente, a um macrozoneamento tendo como diretrizes os dois eixos: do interior e o litorâneo. No interior, evidencia-se a zona oeste, configurada pela cidade de Mossoró.

No eixo litorâneo, em que pese uma aparente homogeneidade espacial ao longo da orla, fortalecida pela presença de dunas, observações e informações coletadas “in loco”, conduzem a divisão da área em três macrozonas: zona central, zona norte e zona sul.

A Zona Central abrange o litoral da cidade de Natal, entre o rio Potengi e a praia de Ponta Negra, localiza-se aí grande parte da infraestrutura turística: hotelaria, aeroporto e serviços diversos. Bem estruturada, porém subdimensionada para objetivos do projeto, esta zona requer intervenções que a adequem e consolidem suas funções de principal centro estruturado do turismo no estado. Para isto, são necessárias intervenções em projetos de melhorias nos sistemas receptivos de turistas, em áreas de interesse ambiental e paisagístico, em fortalecimento e melhorias da infraestrutura existente.

A Zona Norte compreende a extensão de 100 km entre Natal e Touros, as principais características desta zona nas relações ambiente-usos-potencialidades dizem respeito à predominância de dunas, lagoas interiores, praias largas, ocupação rarefeita com a exploração de atividades diretamente relacionadas aos ambientes, como os passeios de *buggys*, o uso das lagoas e a concentração de bares ao longo das praias. Constata-se que a grande atração nesta área diz respeito a passeios nas

dunas e nas lagoas. O trecho mais explorado turisticamente situa-se entre Redinha e Maxaranguape, numa extensão de 50 km.

Contando com razoável estrutura hoteleira o trecho Redinha-Genipabu, tem como maiores atrações as dunas e as lagoas de Genipabu, Pitangui e Jacumã. O restante da área, com ocupação esparsa, dá-se em forma de pequenos povoados, apresentando um litoral praticamente virgem, de difícil acesso, com predominância de extensas praias e lagoas interiores.

A Zona Sul compreende a extensão de 100 km entre Natal e a praia de Sagi, município de Baía Formosa. As características desta zona, segundo as relações ambiente-usos-potencialidades, correspondem à utilização de praias no trecho parcialmente ocupado de Ponta Negra/Barreta, e a atração ambiental da praia de Pipa, Barra de Cunhaú e das importantes lagoas existentes ao longo do litoral.

O trecho apresenta algumas extensões de dunas, onde se observa um processo de invasão residencial, danoso ao meio ambiente, e agravado pela ausência de saneamento básico. Destaca-se a oeste deste segmento a reserva florestal do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), com seu conjunto de lagoas, ressaltando-se a Lagoa do Bonfim, por sua dimensão e beleza. Destaque para a Lagoa de Guaraíra, entre as cidades de Senador Georgino Avelino e Tibau do Sul, com ligação direta ao Oceano Atlântico. O trecho entre Ponta da Cancela e Pipa, por sua vez, apresenta uma estrutura já instalada, destacando-se o Santuário Ecológico (espaço de preservação ambiental para visitação) e a Praia de Pipa, com estrutura hoteleira ainda incipiente.

A diversidade ambiental e de usos nesta zona sul resulta em atividade turística também diversificada, tendo como atrativos as praias de Pipa, Barreta, Búzios e Pirangi, e cenários como os do Santuário Ecológico da Pipa, o cajueiro de Pirangi (o maior do mundo), a Barreira do Inferno (base de lançamento de foguetes espaciais) em Cotovelo.

A Zona Oeste do estudo, compreende o município de Mossoró e sua área de influência, além da infraestrutura turística já mencionada, destacam-se em torno de Mossoró, num raio de 40 km, grandes atrativos turísticos, como as salinas de Areia Branca, fontes termais e centros de fruticultura. Ademais, o município de Mossoró representa o segundo mais importante polo econômico do estado,

estrategicamente situado entre a capital e o interior, podendo ser caracterizado como a porta do turismo interno do Rio Grande do Norte.

O Zoneamento Espacial Programático do estudo, considera a definição de espaços ao longo da área do projeto, segundo as aptidões e vocações, tendo em vista, de um lado, as políticas do plano de turismo e, do outro, as potencialidades da área do projeto. Apresenta-se configuração de seis categorias de espaços programáticos, a saber: Polo Estruturado, representado pelas áreas das cidades de Natal e Mossoró, complexos dotados de rede hoteleira e infraestrutura física e de serviços necessários ao turismo; Polo de Integração Turística (PIT), assim denominados os sítios de maiores potencialidades e ainda inexplorados, para os quais o projeto pretende o papel de polos indutores de desenvolvimento turístico do litoral. Para isto, receberão adequado tratamento e implantação de equipamentos e instalações de atração, entretenimento, alojamento e animação turística, além das estruturas necessárias ao desenvolvimento das atividades principais em cada zona. Foram considerados Polo de Integração Turístico as localidades de Zumbi no município de Rio do Fogo e Tibau do Sul.

Núcleos de Expansão, compreendendo as localidades urbanas litorâneas dotadas de alguma estrutura turística já consolidada, a qual será dada a devida atenção quanto a sua organização espacial, ampliação de alojamento, instalação de equipamentos esportivos e de recreação, bem como o suprimento de saneamento básico e melhoria dos serviços. Os Núcleos de Expansão são Touros, Redinha/Jenipabu e Pipa.

Os Centros de Apoio: Pititinga, Pitangui, Barra de Tabatinga, Vila Flor/Barra do Cunhaú, Sagi/Baia Formosa. Abrange vilas mais importantes e localidades de interesse turístico nas proximidades dos núcleos de expansão, cujo papel será o de centro de apoio aos polos turísticos

Zonas de Ocupação Controlada, ou áreas de praia com urbanização iniciada, com ocupação, em regra geral, invadindo dunas e merecendo especial controle de sua expansão, no que tange aos loteamentos predatórios. Serão ali efetuadas melhorias de acessos, saneamento, e implantação dos necessários equipamentos e instalações receptivas. As Zonas de Ocupação Controladas estão localizadas nos municípios de Barra do Rio / Maxaranguape, Ponta Negra / Barreta.

Zonas de Preservação, dizem respeito às áreas de interesse paisagístico a serem preservados, abrangendo praias, dunas, falésias, lagoas, reservas

florestais, compondo o acervo e o patrimônio ambiental de forte atrativo para o turismo. O Plano considerou Zonas de Preservação as Dunas de Jenipabu, Maxaranguape / Zumbi, Rio do Fogo /Carnaubinha, Cunhaú / Sagi.

O zoneamento proposto parte de forma muito evidente de exploração turística da área do projeto: exploração dos complexos DUNAS/LAGOAS, ao norte, exploração das praias e lagoas ao sul, exploração dos potenciais do interior. Vale ressaltar que tal estrutura de zoneamento não gera competições entre os espaços turísticos, ao contrário cria vínculos de complementariedade entre eles, aumentando as possibilidades de maior interesse.

A execução do PRODETUR, apesar da definição da estratégia de desenvolvimento turístico estabelecido pelo Projeto Rota do Sol, foi baseada no conjunto de projetos identificados na área definida como prioritária para o PRODETUR.

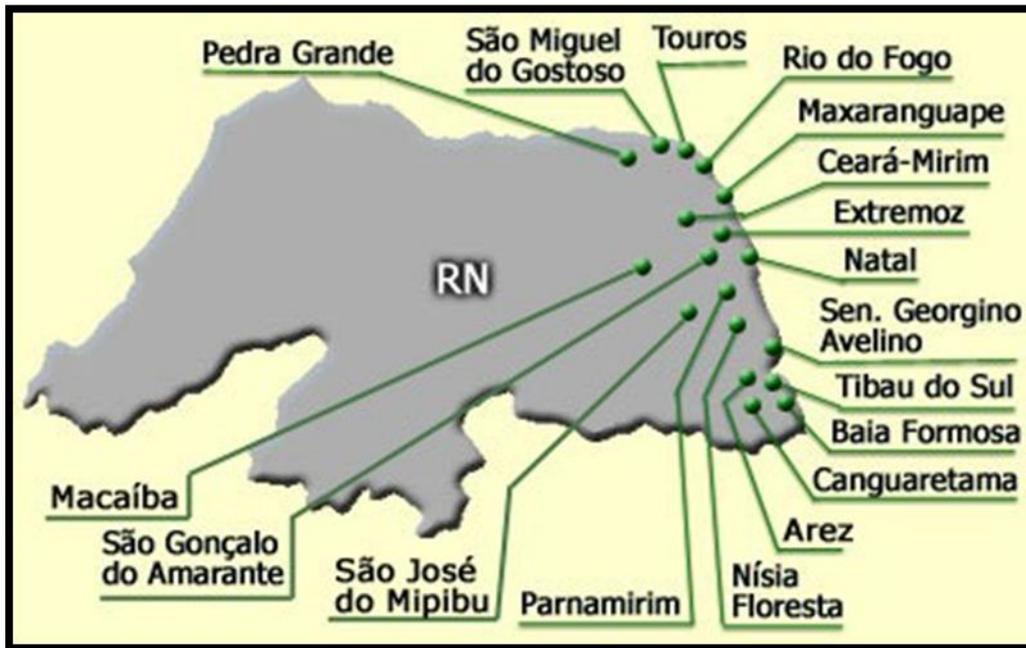
No Rio Grande do Norte a atuação do PRODETUR, , contribuiu para que o turismo assumisse posição de destaque enquanto atividade socioeconômica por ter atraído divisas, aumento de renda e geração de empregos. Como o estado é dotado de grande potencial turístico natural e cultural, o governo tem investido nessa atividade a fim de dinamizar a economia com expansão de sua cadeia produtiva, tendo como principais instrumentos a articulação e fomento nas áreas prioritárias para o desenvolvimento no turismo - o litoral. Essas áreas têm recebido atenção, tanto do setor público quanto do setor privado, infraestrutura e construção de empreendimentos turísticos voltados para todos os serviços de hospedagens, alimentos e bebidas, e, ainda, ampliação de serviços ligados a agenciamento, locação de veículos, transporte.

O PRODETUR/RN tem sido o principal agenciador e incentivador do turismo nas praias norte-rio-grandenses. Apesar da definição da área de estudo do Projeto Rota do Sul, as áreas prioritárias atendidas com os projetos do PRODETUR I, foram os municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, Tibau do Sul, Arês, São Gonçalo do Amarante e Senador Georgino Avelino.

O conjunto de municípios do litoral oriental do estado, uma das áreas do estudo do Projeto Rota do Sol, foi denominado Polo Costa das Dunas e abrange, além dos municípios atendidos pelas ações do PRODETUR I, os municípios de Baía Formosa, Canguaretama, Maxaranguape, Rio do Fogo, Pedra Grande, São Miguel do Gostoso e Touros e, recentemente, Macaíba e São José de Mipibu. Vale

ressaltar que estes últimos municípios não estão na área de planejamento do PRODETUR, porém, são beneficiados com ações ligadas ao fortalecimento institucional, planos diretores e bases cartográficas. Os municípios que compõem o Polo Costa das Dunas estão representados na Figura 10.

Figura 10: Identificação dos Municípios do Polo Costa das Dunas



Fonte: https://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/prodetur/polos/imagens/prodetur_mapa_rn.jpg

A ação do PRODETUR expressa necessidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população residente nas áreas de atuação, objetiva especificamente, o aumento de receitas provenientes das atividades turísticas e a capacitação gerencial para estados e municípios.

A participação do Banco do Nordeste nessa parceria tem como objetivo estimular a cadeia produtiva do turismo, por ser esta uma das atividades que mais geram emprego e renda no mundo. Ao mesmo tempo, contribui para o desenvolvimento de uma região que possui vocação natural, devido à riqueza de seus atributos físicos, biológicos e socioculturais.

Implantado em duas etapas, o PRODETUR/NE I e II revela a disposição dos governos federal e estaduais de estimular o desenvolvimento turístico no Nordeste. A primeira etapa promove o desenvolvimento do turismo da Região Nordeste, a partir da infraestrutura de apoio ao turismo, priorizando ações que

mantenham e expandam a atividade turística, bem como estimulem a participação da iniciativa privada, com a conseqüente geração de ocupação produtiva e renda.

Os resultados quantitativos do turismo potiguar após 1995, com a implantação do PRODETUR I, são significativos, mesmo assim as deficiências quanto a gestão e a sustentabilidade da atividade no Polo são preocupantes. As informações dos Quadros 3, 4 e 5, corroboram com as colocações sobre o impacto do PRODETUR I no desenvolvimento do turismo no Estado do Rio Grande do Norte. Os investimentos em saneamento e transportes são significativos e beneficiaram não só o segmento do turismo, mas toda a população da área. O Quadro 3 apresenta os investimentos do PRODETUR I do Rio Grande do Norte.

Quadro 13: Investimentos do PRODETUR I – Rio Grande do Norte²

COMPONENTE/AÇÃO	LOCAL	VALOR US\$	PERCENTUAL DO TOTAL %
Saneamento Básico – Esgoto	Natal	5.675.623	13,56
Recuperação Ambiental – Plano de Manejo e Operações do Parque das Dunas	Natal	1.457.676	3,48
Desenvolvimento Institucional	Órgãos Estaduais e Municipais	1.989.135	4,75
Aeroporto	Parnamirim	24.219.490	57,84
Transportes	Natal, Parnamirim, Extremoz, Ceará-Mirim, Nísia Floresta e Tibau do Sul.	8.528.898	20,37
TOTAL GERAL		41.870.822	100,00

Fonte: Relatórios Prodetur BnB/2010

O maior volume de recursos, foi aplicado na construção do novo terminal do aeroporto, foram também realizadas a construção e melhoria de 97 km de rodovias e obras de urbanização e saneamento. As obras de recuperação do Parque Estadual das Dunas de Natal, área de preservação com 1.172 hectares, criado quando da implantação da Via Costeira e a revitalização e urbanização da praia de Ponta Negra, foram obras de repercussão e significativo impacto ambiental e social.

² Fontes: * Companhia de Água e Esgoto do Rio Grande do Norte - CAERN

** Departamento de Estradas e Rodagem do Rio Grande do Norte

*** Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do RN

Dólar de Conversão: US\$ 1,00 = R\$ 1,30 (os investimentos foram realizados entre 1995 e 2000)

Essas obras valorizaram a beleza paisagística natural e construída desses dois espaços turísticos da cidade. As obras de saneamento representaram investimento na ordem de 13% do valor do empréstimo, foram mais de 50 mil metros de rede coletora, 4 mil ligações, 4 estações elevatórias e lagoas de estabilização. Verifica-se que os investimentos do PRODETUR estimularam a implantação de empresas da iniciativa privada no estado, com investimentos quatro vezes maior que os do PRODETUR, conforme demonstrado no quadro 4.

Quadro 14: Investimentos totais no período 1995-2.000 - Polo Costa das Dunas/RN³

FONTE	VALOR US\$	Valor Gerado para cada dólar Investido no PRODETUR
PRODETUR I	41.870.822	-
Outros Investimentos realizados pelo ESTADO*	59.051.932	1,41
Financiamentos BANCO DO NORDESTE para INICIATIVA PRIVADA**	3.074.941	0,07
Investimentos da Iniciativa Privada***	184.930.000	4,42
TOTAL	288.927.695	5,90

Fonte: Relatórios Prodetur BnB/2010

São significativos também os números apresentados no Quadro 5 – que refere-se a dados de embarque e desembarque de passageiros no Aeroporto Augusto Severo, observa-se uma variação de 47% no período 1995/2000.

Quadro 15: Fluxo total do Aeroporto Augusto Severo – 1994/2000⁴

AEROPORTO AUGUSTO SEVERO	
Ano	Fluxo Total (embarque + desembarque)
1995	610.844
1996	530.057
1997	601.322
1998	782.685
1999	839.261
2000	899.363
Varição 2000/1995	47%

Fonte: Setur/2000

³ * Relacionado a Área de Planejamento nos Componentes de Infraestrutura e Meio Ambiente

** Informação do Banco do Nordeste para o Período 1995/ 2.000.

*** Fonte SETUR

⁴ Fonte: INFRAERO

No Quadro 6 Indicadores Gerais do Turismo no Rio Grande do Norte, (1995/2000) constata-se a evolução do turismo, em todas as variáveis, com o crescimento do fluxo turístico em torno de 56%, do crescimento da oferta de meios de hospedagem, 89% e da geração de empregos na hotelaria.

Quadro 16: Indicadores gerais do turismo no Rio Grande do Norte, 1995-2000.

COMPONENTE	UNIDADE	1995	2000	CRESC. %
FLUXO TURÍSTICO (1995/2000)	Turista/ Ano	588.383	917.676	56
	Turista em hotel/ Ano			
FLUXO TOTAL DE PASSAGEIROS AEROPORTO (1995/2000)	Passageiros Embarcados e Desembarcados	610.844	899.363	47
Nº VÔOS INTERNACIONAIS	NO de Vôos Charters/ Semana	1	8	700
OFERTA MEIOS DE HOSPEDAGEM	Unidades Habitacionais	4.803	9.085	89
EMPREGOS GERADOS NA HOTELARIA	Número Empregos Diretos *	4.227	7.995	89
	Número Empregos Indiretos**	12.681	23.985	89
RECEITA TURÍSTICA	Dólar	203.424.000	288.067.000	42
RENDA TURÍSTICA***	Dólares	283.488.623	493.228.605	74
PIB DO RN***	Dólares	8.199.980.000	8.032.300.000	-2
PARTICIPAÇÃO DA RENDA TURÍSTICA SOBRE O PIB	PERCENTUAL	3,5%	6,1%	--

Fonte: Governo do Estado do RN- SETUR, 1995-2000.

O PRODETUR I e II tem como foco apoiar a estruturação dos municípios para garantir o efetivo controle do uso do solo e dos recursos naturais existentes, a principal matéria prima do turismo na região. A segunda fase do programa, o PRODETUR II, dá continuidade às ações e aos projetos desenvolvidos na fase anterior, de forma a proporcionar melhoria de qualidade de vida da população das áreas beneficiadas; viabiliza seu acesso a serviços urbanos e a postos de trabalho. Além de possibilitar melhoria de condições ambientais, garante segurança aos investidores nos municípios que fazem parte da área do Polo Costa das Dunas.

Pode-se afirmar que o Polo Costa das Dunas, no Rio Grande do Norte é realidade. Os Projetos e a composição dos investimentos constantes da Tabela 2 contemplam, portanto ações de consultoria, capacitação, estudos e projetos, projetos ambientais, obras de infraestrutura viária, além de ações de fortalecimento institucional, da participação da sociedade no controle social das ações, redução dos impactos negativos e da melhoria dos produtos turísticos do Polo.

Essas ações se direcionam para qualificar a infraestrutura; preservar o meio ambiente urbano e rural; conscientizar a população; viabilizar o estado como destino competitivo no mercado turístico; incrementar a atividade turística, ampliando a participação do turismo no PIB do RN. Além de ampliar a entrada de divisas por meio de maior fluxo de turistas estrangeiros, melhorando o desempenho da conta turismo, na balança de pagamentos; diversificar a demanda turística para o estado; aumentar o tempo médio de permanência e o gasto médio diário dos turistas; minimizar a sazonalidade; capacitar a mão de obra do setor, melhorando a qualidade dos serviços oferecidos; incentivar a exploração dos recursos naturais do litoral e da região metropolitana de Natal de forma sustentável.

Constata-se que o PRODETUR/NE, e o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) do Polo Costa das Dunas, definem a política institucional que vislumbra o desenvolvimento da região Nordeste e, particularmente, do Rio Grande do Norte. Isto ocorre através do crescimento e fortalecimento da atividade turística, tendo como foco, entre outras linhas de ação, o comprometimento com a melhoria das condições ambientais e culturais, nas áreas onde o programa atua.

Os investimentos realizados em benefício do crescimento do turismo têm feito com que esta atividade apresente tendência de contribuir para o desenvolvimento econômico do estado e das localidades que apresentam vocação turística, conforme demonstram os dados estatísticos sobre o comportamento do fluxo turístico e a receita arrecadada em função dessa demanda.

O turismo é uma atividade com capacidade de gerar empregos e impactos em diversas outras atividades do setor produtivo. A avaliação do PRODETUR I detectou que não foram realizadas ações de capacitação no setor turístico, ficando uma vasta gama de serviços oferecidos sem o padrão de qualidade exigido pelo mercado. Assim, a estratégia do PRODETUR II passou a incluir o tema capacitação como um subcomponente prioritário, a fim de elevar a qualidade na prestação dos serviços oferecidos e, conseqüentemente, a competitividade do produto turístico.

A Tabela 2 apresenta a matriz de projetos do PRODETUR II para o Rio Grande do Norte.

Tabela 6: Matriz de projetos do PRODETUR/RN II.

PROJETOS	TOTAL US\$
1. ADMINISTRAÇÃO E SUPERVISÃO	532,50
1.1 Despesa da Unidade Executora	532,50
2. CUSTOS DIRETOS	36.843,00
2.1. Fortalecimento da Capacidade Municipal de Gestão do Turismo	7.925,00
Serviços de consultoria, estudos e diagnósticos institucionais	30,00
Plano Diretor Municipal (05 revisões, 10 elaborações)	1.440,00
Implantação de Projetos de Fortalecimento de Gestão Municipal	840,00
Sinalização Turística	150,00
Implantação Unidade Gestora Técnica de Resíduos Sólidos	100,00
Proteção e Manejo da APA de Jenipabú	120,00
Proteção e Manejo da APA de Complexo Lagunar Guarairas/Bonfim	400,00
Proteção e Manejo da APA de Maracajaú	200,00
Proteção e Manejo da APA do Morro do Careca	60,00
Museu da Rampa de Natal	750,00
Urbanização da Orla da Redinha	700,00
Urbanização da Orla de Muriu	510,00
Urbanização da Orla de Jacumã	235,00
Urbanização da Orla de Pitangui	1.000,00
Urbanização da Orla de Jenipabú	380,00
Urbanização da Orla de Cotovelo	670,00
Urbanização da Orla de Pirangi do Sul	340,00
2.2. Planejamento Estratégico, Treinamento e Infraestrutura para o Turismo	26.378,00
Elaboração do PDITS Polo Costa das Dunas	82,00
Diagnóstico da Capacitação de Mão de Obra Equipamentos Turísticos	30,00
Elaboração de Plano de Sustentabilidade Econômico-Financeiro do Parque das Dunas	15,00
Elaboração do Plano Diretor de Esgotamento Sanitário para Natal	600,00
Elaboração dos Projetos Executivos de Transportes e Recup. De Áreas Degradadas	200,00
Elaboração de Projetos Executivos de Transportes	150,00
Elaboração de Projetos Executivos de Urbanização (Pirangi, Cotovelo, Pitangui, Jacumã, Muriú)	250,00
Elaboração de Projetos Executivos de Urbanização (Tibau do Sul, Pipa e Sen. Georgino Avelino)	80,00
Elaboração do Projeto Executivo de Revitalização do Museu da Rampa	33,00
Elaboração de Plano Diretor Regional de Resíduos Sólidos	150,00
Elaboração de Plano de Recuperação e Proteção Ambiental de APA de Maracajaú	220,00
Elaboração de Planos de Manejo e Gestão da APA Jenipabú e Bonfim/Guarairas	340,00
Elaboração de Projeto Executivo de Sinalização Turística	30,00
Estruturação de Órgãos Estaduais – PRODETUR	940,00
Elaboração de Base Cartográfica para os Municípios do Polo	1.060,00
Campanhas de Conscientização Turística	280,00
Treinamento Profissional e Capacitação da População Local	1.400,00
Sistema de Esgotamento Sanitário da Praia da Redinha	2.300,00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Capim Macio e Ponta Negra	5.500,00

(Continua)

PROJETOS	TOTAL US\$
Sistema de Esgotamento Sanitário de Tibau do Sul e Pipa	1.046,00
Sistema de Esgotamento Sanitário de Cotovelo e Pirangi	4.530,00
Recuperação do Passivo Ambiental – ETE de Ponta Negra	72,00
Recuperação do Passivo Ambiental – Área Degradada Pitangul/Jacumã	170,00
Recuperação do Passivo Ambiental – Área Degradada Binário de Pirangi	140,00
Recuperação do Passivo Ambiental – Área Degradada RN 313/N.Parnamirim	300,00
Recuperação do Passivo Ambiental – Acostamento Tibau do Sul/Goianinha	180,00
Sinalização Rodoviária de diversas Rodovias no Polo Costa das Dunas	320,00
Rodovia Tibau do Sul/Pipa	380,00
Anel Viário de Pipa (contorno de Pipa)	1.550,00
Rodovia Pipa/Simbaúma (proteção das falésias de Pipa)	1.030,00
Ampliação do Centro de Convenções de Natal	3.000,00
2.3. Promoção de Investimento Privado	2.540,00
Capacitação Empresarial	600,00
Planos e Campanhas de Marketing	1.940,00
3. RESERVA DE CONTIGÊNCIA	1.487,00
4. CUSTOS FINANCEIROS	213,00
4.1 Inspeção e Supervisão	213,00
TOTAL GERAL	39.075,50

Fonte: Contrato de Empréstimo.

A Tabela 3 apresenta o fluxo turístico no Rio Grande do Norte no período de 2002 a 2011. Esse fluxo significa a entrada de visitantes no estado, tanto de turistas brasileiros provenientes de outros estados (nacional) quanto de turistas estrangeiros.

Tabela 7: Fluxo turístico do Rio Grande do Norte

Turistas	2002	2004	2006	2008	2010	2011
Nacional	1.276.769	1.501.071	1.887.718	1.971.502	2.146.466	2.427.281
Internacional	147.117	282.270	299.162	229.979	181.020	168.741
TOTAL	1.423.886	1.783.341	2.186.880	2.201.481	2.327.486	2.596.022

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), 2002-2011.

Os dados revelam tendência de crescimento do fluxo turístico no segmento nacional e isso se deve à intervenção do governo do estado por meio de políticas voltadas para o desenvolvimento da atividade e implantadas através de estabelecimento de parcerias de apoio institucional com entidades financeiras nacionais e internacionais, concretizada através de programas como o PRODETUR. No que se refere ao turismo internacional, observa-se um decréscimo, a partir de 2008, ocasionado pela crise na Europa, principalmente nos maiores países emissores de turistas para o Rio Grande do Norte, Portugal e Espanha. Em termos

de receita para o estado é constatada-se que durante o período de 2002 a 2011 a arrecadação proveniente do turismo acompanha a ascensão do fluxo turístico, apontando um crescimento econômico em decorrência do aumento do fluxo de turistas nacionais, como aponta a Tabela 4.

Tabela 8: Receita arrecadada sobre o Turismo (US\$ 1.000)

Turistas	2002	2006	2008	2010	2011
Total	216.132	578.744.536	819.076.086	1.152.272.727	1.301.676.646

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Secretaria de Estado de Turismo (SETUR), 2002-2011.

Estudo da demanda turística realizado pela empresa de consultoria Start Pesquisa constata que, apesar de haver voos charteres internacionais, “a base de sustentação do turismo do estado é o nacional (78,6%), com expressividade para os fluxos oriundos da região sudeste (40,7%), seguido da região Nordeste (36,5%)” (Governo do Estado, 2005, p. 20). Tendo em vista que a porta de entrada do turista no Rio Grande do Norte é a cidade de Natal, observa-se que o fluxo turístico se concentra na capital e nas localidades litorâneas que fazem parte da área do Polo Costa das Dunas. Isso se justifica por Natal ser o núcleo concentrador da economia e das atividades de serviços no âmbito do Polo e, ainda, face ao fator motivacional de viagem desses turistas serem os atrativos naturais, para 89,5% dos visitantes (GOVERNO DO ESTADO, 2005).

O estudo mostra ainda os motivos que influenciaram na escolha de Natal como destino turístico são: as possibilidades de lazer (passeios) e informações positivas de parentes e amigos, além do conhecimento da cidade. Para fazer frente às demandas desse turista, os municípios do Polo Costa das Dunas apresentam uma quantidade significativa de equipamentos turísticos nas áreas de: alimentação, alojamento, atividades artísticas, criativas e de espetáculos, atividades esportivas, de recreação e lazer, e, ainda, atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental, conforme revela o levantamento feito pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no ano de 2009 (Quadro 7).

Esses dados demonstram maior concentração de empreendimentos no município de Natal, considerado núcleo polarizador do espaço turístico no Rio Grande do Norte. Esta realidade demonstra, que a área do Polo Costa das Dunas está consolidada como espaço de atividade turística devido à existência de

patrimônio ambiental e cultural com diversidade de feições abióticas, bióticas e antrópicas. Sánchez (1991, *apud* SARTI e QUEIROZ, 2012), ao analisar o espaço turístico litorâneo, afirma que ele assume uma dupla função, tanto como fator e como meio de produção. Como fator de produção este espaço se constitui na medida em que esta atividade se utiliza de seus atributos físicos ou de aspectos socioculturais.

Ocorre um afluxo de pessoas para áreas que apresentam ambientes naturais ainda pouco explorados, com ecossistemas frágeis, o que poderá ocasionar descaracterização ambiental e cultural da localidade receptora, além dos problemas sociais para as populações autóctones.

Os empreendimentos turísticos nos municípios do Polo Costa das Dunas são apresentados no Quadro 7.

Quadro 17: Empreendimentos por Município no Polo Costa das Dunas

Municípios	Alimentação	Alojamento	Atividades artísticas, criativas e de espetáculos	Atividades esportivas de recreação e de lazer	Atividades ligadas ao patrimônio cultural e ambiental
Arez	65	0	0	0	1
Baia Formosa	77	11	0	0	1
Canguaretama	51	12	0	1	1
Ceará-Mirim	134	02	1	2	0
Extremoz	113	16	2	2	0
Macaíba	154	05	0	2	1
Maxaranguape	40	08	1	3	0
Natal	3.330	244	58	173	9
Nísia Floresta	80	16	1	3	1
Parnamirim	626	22	08	26	0
Pedra Grande	17	01	1	0	0
Rio do Fogo	14	0	0	1	0
São Gonçalo do Amarante	124	02	2	2	0
São José de Mipibú	67	0	3	1	0
São Miguel do Gostoso	31	11	0	0	1
Senador Georgino Avelino	20	88	0	2	1
Tibau do Sul	109	0	0	1	0
Touros	59	07	0	0	0
Total	5.111	445	77	219	16

Fonte: SEBRAE. Cadastro Geral, 2010.

Para que o turismo se desenvolva cria-se infraestrutura de equipamentos e serviços que atenda às necessidades dos turistas, desde meios de hospedagens

até os serviços de lazer e entretenimento, o que gera grandes transformações. Assim, para que os impactos negativos sejam minimizados o Estado, a iniciativa privada e sociedade civil devem adotar ações de planejamento turístico e ambiental que possa contribuir para a sustentabilidade econômica, sociocultural e ecológica das áreas exploradas. Nesse raciocínio, Ruschmann (1997) esclarece que

A finalidade do planejamento turístico consiste em ordenar as ações do homem sobre o território e ocupa-se em direcionar a construção de equipamentos e facilidades de forma adequada evitando, dessa forma, os efeitos negativos nos recursos, que os destroem ou reduzem sua atratividade (p. 9).

Para tanto, o turismo precisa ser planejado a partir do paradigma do desenvolvimento sustentável entendido como

Processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (Relatório Nosso Futuro Comum, 1987 *apud* DIAS, 2003, p. 15).

Para que o turismo possa contribuir para o desenvolvimento sustentável, faz-se necessário um planejamento turístico que considere as inter-relações existentes entre o espaço geográfico, a oferta turística, a demanda e os operadores do turismo, conforme observa Dias (2003). Assim, o estado, a iniciativa privada e a sociedade civil desempenham papel fundamental no sentido de fortalecer as relações existentes entre o mercado turístico e as condições sociais, culturais e ambientais.

Entretanto, apesar de todos os esforços realizados no sentido de dotar uma infraestrutura para o desenvolvimento do turismo na área do Polo Costa das Dunas, são observadas algumas dificuldades que desafiam o processo. Muitas ações já foram desenvolvidas, mas os resultados ainda não são visíveis. Entre as ações realizadas pelo PRODETUR-NE II, estão estudos como os Planos Diretores Municipais com revisão desses documentos em Ceará-Mirim, Tibau do Sul, Nísia Floresta, Parnamirim, Arez, São Gonçalo do Amarante, Georgino Avelino, Baía Formosa. Elaboração de Projetos Executivos de Transportes com implantação de Rodovias, acessos e sinalização. Foram realizadas também obras de recuperação de Passivos Ambientais em diversos municípios.

Quanto ao fortalecimento profissional elaborou-se estudo de Demanda e Oferta da Capacitação Empresarial e Profissional e a execução de Cursos de

Capacitação Empresarial e Profissional em nove municípios, onde foram capacitados mais de duas mil pessoas.

Foram elaborados também o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) o Plano de Fortalecimento Institucional da SETUR, e os planos de Fortalecimento da Gestão Municipal para os municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, Nísia Floresta e Tibau do Sul.

Ainda sobre o PRODETUR-NE II encontra-se em execução obras como a implantação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Pirangi, Cotovelo, Pium, Redinha, Tibau do Sul, além da Urbanização de orlas de vários municípios e do projeto do museu da rampa. Apesar de terem sido elaborados os Projetos de Fortalecimento da Gestão Municipal dos principais municípios turísticos do Polo, em razão da limitação de recursos e da priorização de outros projetos, não foram implementados, o que representa uma grande falha por parte do PRODETUR, uma vez que a deficiência na gestão municipal já foi detectada e diagnosticada, em outros projetos, inclusive na avaliação do PRODETUR I, como um empecilho ao desenvolvimento do turismo, pela falta de capacidade institucional dos municípios.

O Projeto de Fortalecimento Institucional da Secretaria de Estado do Turismo – SETUR, também não foi implantado, esse estudo identifica ações necessárias para o fortalecimento da atividade, pois dotaria, tanto o Estado como os Municípios, de órgãos estruturados e fortalecidos, direcionados ao planejamento e a gestão do turismo no Polo e no estado do Rio Grande do Norte. O Quadro 8 identifica os principais problemas levantados no estudo sobre o Fortalecimento da Secretaria de Turismo do Estado do Rio Grande do Norte. Como podemos constatar, os problemas vão desde as questões de infraestrutura física do prédio, até as ações prioritárias como a definição de prioridades para o desenvolvimento do turismo no estado do Rio Grande do Norte.

Quadro 18: Problemas da gestão do turismo na SETUR/RN

ITEM	Principais Problemas Identificados
Gestão Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de um planejamento estratégico para o turismo; • Falta de sintonia entre o planejamento da SETUR e da EMPROTUR; • Falta de entendimento sobre as posições hierárquicas, objetivos e atribuições da SETUR e EMPROTUR;
Gestão de	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de padronização e formalização dos processos administrativos;

Processos	<ul style="list-style-type: none"> • Baixo nível de controle dos processos, seja em meio físico ou eletrônico;
Gestão de Pessoas	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de liderança por parte dos gestores; • Distribuição desigual dos servidores pelos setores; • Desmotivação e falta de comprometimento de parte do corpo técnico; • Necessidade de capacitação técnica específica para os servidores;
Gestão da Tecnologia da Informação	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura deficitária do parque tecnológico; • Inexistência de equipe técnica especializada; • Equipamentos obsoletos, inservíveis e insuficientes; • Acesso à internet de baixa qualidade; • Ausência de um site institucional atualizado com informações específicas, relevantes e compatíveis com a atuação da SETUR;
Análise Conclusiva do Clima Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Desmotivação e falta de comprometimento por parte de alguns servidores; • Dificuldade em obter os resultados almejados ou concluir algumas tarefas previstas; • Infraestrutura inadequada para o trabalho diário;
Estrutura Orgânica	<ul style="list-style-type: none"> • Organograma desatualizado; • Existência de disparidade entre a estrutura formalizada e a praticada; • Ausência de definição das funções por setor, bem (Continua) hierarquia da organização;
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de planejamento estratégico para nortear as ações para o turismo no estado; • Inexistência de planos de ação que viabilizem as ações e metas da SETUR; • Ausência de ferramenta de TI capaz de organizar e socializar as informações sobre programas e projetos do turismo;
Estrutura Física	<ul style="list-style-type: none"> • Espaço limitado e insuficiente para atender as necessidades do corpo técnico e dos visitantes da SETUR; • Falta de organização e sistematização do arquivo;
Recursos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de quadro de pessoal; • Alta proporcionalidade de cargos comissionados, frente aos contratos; • Necessidade imediata de capacitação técnica e comportamental; • Necessidade de realização de concurso público para composição de quadro técnico;
Recursos Tecnológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Computadores obsoletos e insuficientes; • Necessidade de atualização dos equipamentos de TI; • Necessidade de suporte técnico contínuo; • Falta de suprimentos tecnológicos; • Ausência de norma que defina as atividades de TI; • Ausência de um sistema de controle dos processos internos;

Recursos Financeiros	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de um processo sistematizado e participativo para elaboração do orçamento anual; • Fragilidade política e técnica da SETUR, facilita cortes no orçamento, inviabilizando a execução de projetos;
Percepções e Expectativas do Trade Turístico	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura física da SETUR inapropriada; • Falta de divulgação dos atrativos turísticos do RN; • Falta de planejamento institucional; • Ausência de um sistema de informações turísticas; • Baixo nível de integração e comprometimento dos servidores; • Falta de equipe técnica, principalmente para elaboração de projetos; • Consultas aos empresários sem apresentação de resultados;
Relação SETUR-EMPROTUR	<ul style="list-style-type: none"> • Indefinição das funções entre SETUR e EMPROTUR; • Duplicidade de atividades realizadas pela SETUR e EMPROTUR; • Dificuldade de comunicação entre os dois órgãos; • Baixa compreensão sobre as áreas de atuação de cada órgão por parte dos servidores da SETUR;
<i>Benchmarking</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Não utilização da ferramenta “<i>Benchmarking</i>”;
Integração de Ações com Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade de relacionamento mais aprofundado com os municípios de modo a gerar resultados mais concretos a partir das intercessões existentes entre os mesmos;

(Continua)

Fonte: Diagnóstico Institucional – Plano de Fortalecimento da SETUR, Start Pesquisa e Consultoria Técnica, 2010 – Ajustado pela autora.

Considera-se que o PRODETUR I e II que possui atuação no Nordeste e no Rio Grande do Norte é marcado por ações exitosas na dinamização das atividades turísticas. Recentemente, com o apoio do Ministério do Turismo o programa passou a ter o caráter nacional, ganhando destaque como Política de Turismo nos três níveis federativos, união, estado e município. A nova realidade contribui para a eficácia das ações e representa desafios no sentido de exigir a sinergia entre as estruturas de gestão nos três níveis de governo, uma vez que o PRODETUR Nacional passa a integrar a Política Nacional de Turismo e a Política Nacional de Integração Nacional do governo federal.

3.3 Plano De Desenvolvimento Integrado Do Turismo Sustentável – PDITS Do Polo Costa Das Dunas (2011)

A elaboração do PDITS foi requisito do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) para as regiões turísticas onde os investimentos do programa são realizados e articula três conceitos-chaves: planejamento, desenvolvimento e sustentabilidade.

O planejamento como procedimento da melhor previsão; desenvolvimento como a linha que orienta ao futuro previsto e sustentabilidade como elemento que organiza o desenvolvimento presente e futuro. No Rio Grande do Norte, o PRODETUR I e II apresentam ações positivas e foram responsáveis pelo grande incremento e visibilidade do turismo. Com o caráter de programa nacional, o PRODETUR NACIONAL, com apoio do Ministério do Turismo, fortalece a articulação entre os três níveis de governo, mas representa desafios adicionais, uma vez que exige das estruturas de planejamento e gestão a interface com as políticas nacionais de turismo e integração nacional. Assim o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), agente financeiro do PRODETUR, atua de modo estratégico ao alocar recursos técnicos e financeiros para elaboração, avaliação, monitoramento, suporte e apoio aos PDITS.

O PDITS do Polo Costa das Dunas é o instrumento de planejamento do turismo, devendo, portanto, constituir-se em instrumento técnico de gestão, coordenação e condução de decisões da política turística e de apoio ao setor privado, de modo a dirigir seus investimentos e melhorar a capacidade empresarial e o acesso ao mercado turístico (PDITS, 2011, p.18).

Elaborado de forma articulada e com a participação ativa dos municípios, do trade e da SETUR, o trabalho foi estruturado em capítulos, iniciado com o conhecimento técnico, social e ambiental da região turística do Polo; com o Diagnóstico Estratégico da Área e das Atividades Turísticas; com a Justificativa da Seleção da Área Turística, onde se identifica o território apto a receber investimentos, de acordo com as análises e avaliações realizadas. A partir da Formulação de Estratégias de Desenvolvimento Turístico, feitas com base na análise dos indicadores turísticos de Natal, cidade âncora do Polo, foram elaborados os cenários de desenvolvimento para cada um dos componentes da Estratégia de Produto Turístico, de Comercialização, de Fortalecimento Institucional, de Infraestrutura e Serviços Básicos e de Gestão Ambiental.

O PDITS desenvolve o turismo como importante indutor de inclusão social, por meio de ações planejadas que visem o aproveitamento sustentável do patrimônio natural e histórico-cultural. Isto ocorre em processo de valorização dos elementos naturais da paisagem e dos traços culturais das populações nativas como fundamentos da atratividade turística, dando qualidade aos destinos e produtos turísticos já consolidados. Promove, também, a ampliação e a diversificação da oferta, o aumento da competitividade do produto turístico e a geração de trabalho e renda.

O Polo Costa das Dunas, segundo estatísticas censitárias do IBGE/2010, tem população de pouco mais de 1,5 milhão de habitantes, 45% da população do estado. De forma geral o Polo Costa das Dunas cresce em níveis superiores ao estado e ao Brasil e o crescimento populacional é compatível com a concentração de investimentos e da população do estado.

Do ponto de vista da fragilidade ambiental, o Polo é região onde o processo de ocupação do solo pela urbanização e pelo turismo vem ocorrendo de forma acelerada. Entre os fatores que atraem ocupação destaca-se os atributos naturais da área e, claro, a localização da capital do estado. A área possui paisagens diversificadas formadas por praias, falésias, dunas, rios, lagoas, resquícios de Mata Atlântica, restingas e manguezais. As áreas mais próximas do litoral constituem-se em ecossistemas frágeis. Atualmente o Polo possui nove Áreas de Proteção Ambiental (APA) e mais três em processo de criação.

A fragilidade ambiental que caracteriza a área do Polo acumula problemas ambientais gerados pelo processo de urbanização em razão da concentração populacional da região metropolitana de Natal. O crescimento do turismo no Polo não está acompanhado de uma proposta de desenvolvimento sustentável, uma vez que a infraestrutura urbana e outras intervenções de proteção ao meio ambiente não conseguem acompanhar a dinâmica do processo de desterritorialização, principalmente pelo poder do capital internacional, que vem adquirindo extensas áreas de terra ao longo do litoral do Polo Costa das Dunas.

No levantamento dos atrativos turísticos do Polo, foram identificados 451 elementos nos cinco grupos classificados pelo Inventário da Oferta Turística: os recursos naturais, histórico-culturais, manifestações e usos tradicionais e populares, as realizações técnico-científicas e os acontecimentos programados, ilustrados na Tabela 5.

Tabela 9: Atrativos turísticos do Polo Costa das Dunas.

Categoria	Atrativos Turísticos	Participação (%)
Naturais	161	36,0
Histórico-culturais	128	29,0
Manifestações e usos populares	114	25,0
Realizações técnicas e científicas contemporâneas	06	1,0
Acontecimentos Programados	42	9,0
Total	451	100,0

Fonte: Prefeituras Municipais, Guia 4 Rodas, SETUR/RN, 2009⁵.

Dos 18 municípios do Polo, apenas 4 não possuem litoral, mas é importante entender que a dinâmica turística está assentada nos atrativos naturais, como praias, dunas, lagoas, mangues, falésias, Mata Atlântica, entre outros. Essa imagem natural identificou-se como a imagem do destino Natal e do Rio Grande do Norte, onde os segmentos de lazer e de sol e praia são os principais apelos mercadológicos do turismo potiguar.

É importante ressaltar que nem todos os elementos da oferta turística são aproveitados turisticamente, apesar de sua beleza ou de seu potencial cênico; muitos ainda não foram apropriados pelo turismo, não são visitados ou ainda não foram descobertos pelos agentes de turistificação. Existem alguns fatores que são responsáveis pela seletividade espacial no turismo, identificados por Knafou (1996) como as “fontes de turistificação de lugares e territórios”, sendo elas os turistas, o mercado e os planejadores e promotores territoriais. Knafou apud Cruz (2002, p. 20) afirma que

[...] os territórios turísticos são inventados e produzidos pelos turistas, objetivam chamar a atenção para a importância do turista no entendimento das práticas territoriais turísticas. Sem turista, o lugar turístico não tem razão de ser.

Com base na análise da oferta turística do Polo, o PDITS identificou os principais segmentos de turismo e a escala potencial de atratividade de cada elemento: local, regional, nacional e internacional. O Quadro 9 apresenta os segmentos de turismo mais expressivos praticados no Polo, com destaque para o segmento de Sol e Praia. Algumas localidades associam o turismo de sol e praia com o ecoturismo, como é o caso dos Parrachos de Maracajaú, na APA dos Corais em Maracajaú, e os Parrachos de Pirangi, em Parnamirim. Esses dois atrativos, em

⁵ Organização: Start Pesquisa e Consultoria Técnica, 2009.

razão das especificidades de raridade, possuem elevado grau de atratividade, com potencial de atração significativa de fluxos. O Plano identifica ainda potencial para a prática de segmentos de turismo de aventura, náutico, cultural, religioso, de eventos e pedagógico.

Quadro 19: Segmentos de turismo e escala potencial

Tipo de Turismo	Município	Escala Potencial	Principais Atrativos Associados
Turismo Sol e Praia	Arez	Regional	Lagoa de Guarairas, Ilha do Flamengo
	Baia Formosa	Nacional	Praias, Mata Estrela
	Canguaretama	Nacional	Praias
	Ceará-Mirim	Nacional	Praias, lagoas (Pitangui, Jacumã), Dunas
	Extremoz	Nacional	Dunas (Genipabu), Lagoas
	Maxaranguape	Nacional	Praias, mergulho, passeio de barco
	Natal	Internacional	Praias, Parque das Dunas, Litorais Norte e Sul
	Nísia Floresta	Nacional	Praias, falésias, lagoas (Arituba, Carcará)
	Parnamirim	Nacional	Praias, passeio de barco, Cajueiro de Pirangi
	Pedra Grande	Regional	Praias
	Rio do Fogo	Regional	Praias
	São Miguel do Gostoso	Internacional	Praias
	Senador Georgino Avelino	Nacional	Praias, Lagoa de Guarairas (Continua)
	Tibau do Sul	Internacional	Praias, Lagoa de Guarairas, Falésias, Mata da Pipa
Touros	Nacional	Praias, lagoas	
Turismo de Aventura	Baia Formosa	Nacional	Mata Estrela, passeio de Buggy
	Canguaretama	Nacional	Kite-suf
	Ceará-Mirim	Nacional	Passeio de Buggy
	Extremoz	Nacional	Passeio de Buggy
	Nísia Floresta	Nacional	Surf, passeio de Buggy
	Natal	Nacional	Surf, mergulho
	Maxaranguape	Nacional	Mergulho
	São Miguel do Gostoso	Nacional	Kite-suf
	Senador Georgino Avelino	Nacional	Kite-suf
	Touros	Nacional	Mergulho, passeio de buggy
	Tibau do Sul	Nacional	Surf, passeio de Buggy
Turismo Náutico	Maxaranguape	Internacional	A serem desenvolvidos
	Natal	Internacional	A serem desenvolvidos
	Tibau do Sul	Internacional	A serem desenvolvidos

Turismo Cultural	Arez	Regional	Ilha do Flamengo, Cemitério, Igreja
	Canguaretama	Regional	Mártires
	Ceará-Mirim	Nacional	Patrimônio histórico, Engenhos
	Macaíba	Regional	Patrimônio histórico, Engenhos
	Natal	Nacional	Fortaleza dos Reis Magos, Corredor Cultural, Centro de Turismo, II Guerra Mundial
	Nísia Floresta	Regional	Estação Ferroviária, história de Nísia Floresta, artesanato
	São G. do Amarante	Regional	Patrimônio Histórico, Dona Militana, Artesanato
	São José de Mipibu	Regional	Patrimônio Histórico, artesanato
	São Miguel do Gostoso	Local	Marco de Touros, História do Brasil
	Touros	Local	Igreja, Marco de Touros, História do Brasil
Turismo Religioso	São G. do Amarante	Regional	Mártires de Uruaçu
	Canguaretama	Regional	Mártires de Uruaçu
Turismo de Eventos	Natal	Nacional	Carnatal, Eventos diversos, Congressos
	Parnamirim	Regional	Festa do Boi
	Tibau do Sul	Regional	Festival Literário, Festival Gastronômico
Turismo Pedagógico	Ceará-Mirim	Local	Engenhos, Ciclo da Cana e do Açúcar
	Extremoz	Local	APA Genipabu
	Nísia Floresta	Local	Nísia Floresta (escritora), Bioma, APA Bomfim-Guaráras
	Natal	Local	APA Parque das Dunas, Economia e comércio
	Macaíba	Local	Polo Industrial, Patrimônio Físico (Continua)
	Parnamirim	Local	Base Aérea, Barreira Cajueiro de Pirangi, Aeroporto
	São G. do Amarante	Local	Patrimônio Histórico
	São José de Mipibu	Local	Patrimônio Histórico

Fonte: Governo do Estado - PDITS, 2011.

Análise da gestão do turismo no contexto do Polo Costa das Dunas foi realizada nos níveis estadual e municipal. O Diagnóstico Institucional do Plano de Fortalecimento da SETUR, já elaborado, identifica os principais problemas do órgão e constitui-se no primeiro passo para as mudanças necessárias para corrigir as distorções e fortalecer a gestão do turismo no estado.

Para análise da estrutura institucional dos municípios, foi elaborada uma pesquisa junto às secretarias municipais, quando constatou-se que apesar do Polo Costa das Dunas ser a região turística mais antiga do estado e com o Conselho de Turismo mais consolidado, as estruturas municipais são frágeis e despreparadas

para atender às demandas que o desenvolvimento sustentável da atividade requer. É clara a deficiência de recursos humanos para gerenciar o turismo, são poucos os profissionais com formação em turismo ou áreas afins desenvolvendo atividades nas estruturas municipais.

Diz-se que o turismo é uma prioridade para o desenvolvimento do Rio Grande do Norte, mas para que isso se concretize e passe do plano das palavras às ações, é preciso que o planejamento estratégico, traçando-se metas futuras, seja realizado e implantado, de forma individual e independente e, também, em parceria com municípios, governo federal e outros estados nordestinos (PDITS, 2011, p. 228).

O diagnóstico estratégico do PDITS evidencia que o turismo no Polo Costa das Dunas não acontece de forma homogênea ou natural, portanto a expansão está condicionada aos investimentos realizados em cada parcela do território, relacionada ao segmento de turismo que se deseja priorizar. Daí a importância de definir a Área Turística do Polo, que se constitui no território apto a receber os investimentos, ações e projetos de desenvolvimento do turismo. A preocupação do PDITS foi de definir a área turística a partir dos seguintes critérios: posicionamento do município a atual rede urbana do Polo, quantidade e hierarquização dos atrativos e produtos turísticos, demanda efetiva de turistas para os atrativos, maior ou menor densidade nos processos de gestão para o turismo e gestão urbana, infraestrutura e demais elementos socioeconômicos.

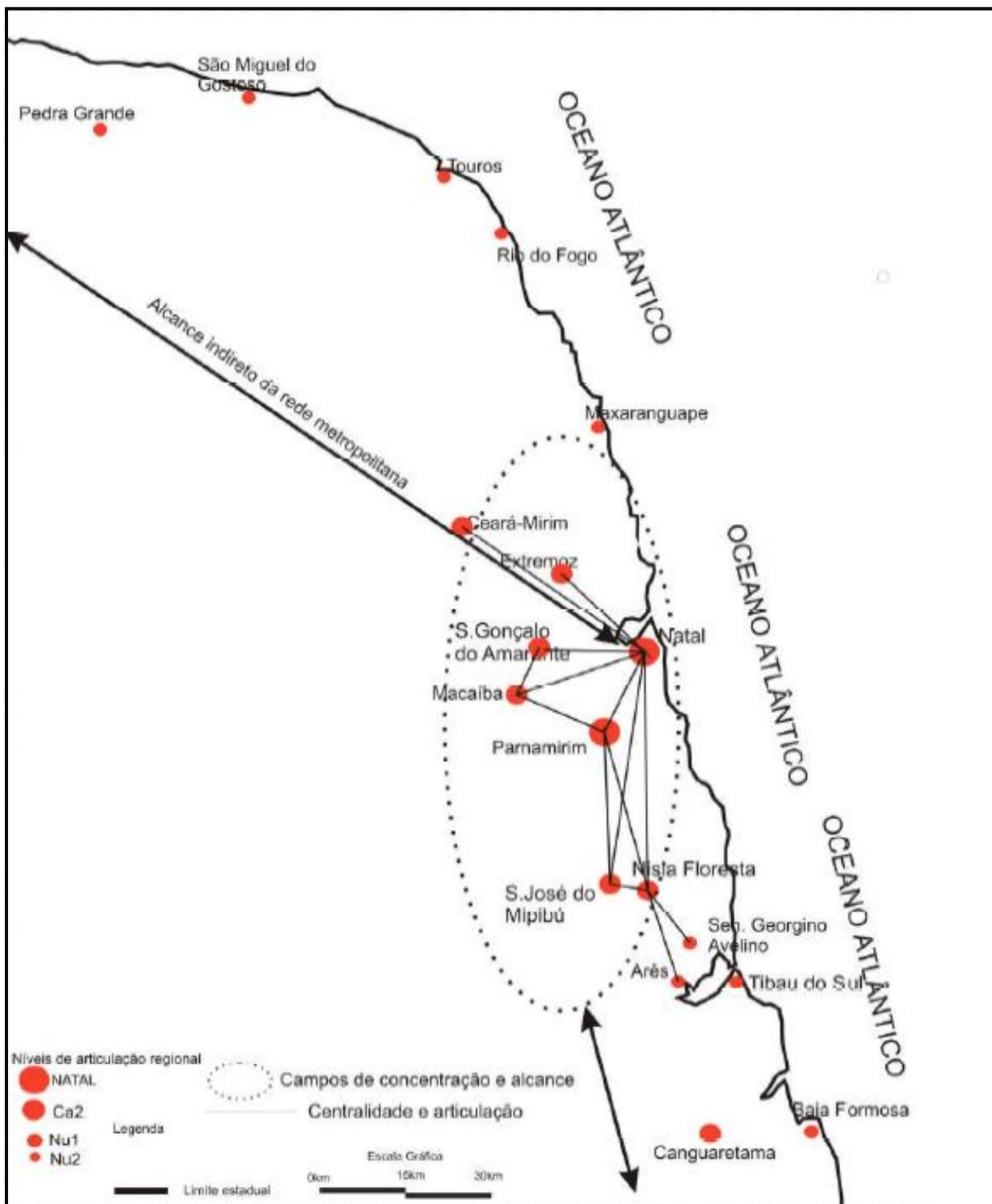
Para compreender a rede urbana do Polo foi elaborado com base em estudos do Observatório das Metrópoles (2008), uma hierarquia (rank) que posicionou todos os municípios do Polo, com base nos indicadores de três setores, aspectos populacionais, socioeconômicos e índice de desenvolvimento humano municipal – IDHM, esse resultado é mostrado nas Figuras 11 e 12.

Na Figura 11, são apresentados os centros articuladores e os núcleos urbanos principais, onde identificamos que Natal é o principal centro articulador e polo da Região Metropolitana, seguido por Parnamirim, os dois lideram a rede urbana do Polo mas não alcançam os núcleos isolados de Canguaretama e Baía Formosa ao sul e São Miguel, Rio do Fogo e Touros ao norte. Natal como capital e Polo, exerce influência indireta sobre esses núcleos.

Após a coleta e análise dos dados expressos do Diagnóstico Estratégico do PDITS, foi possível então definir a situação do Polo Costa das Dunas enquanto

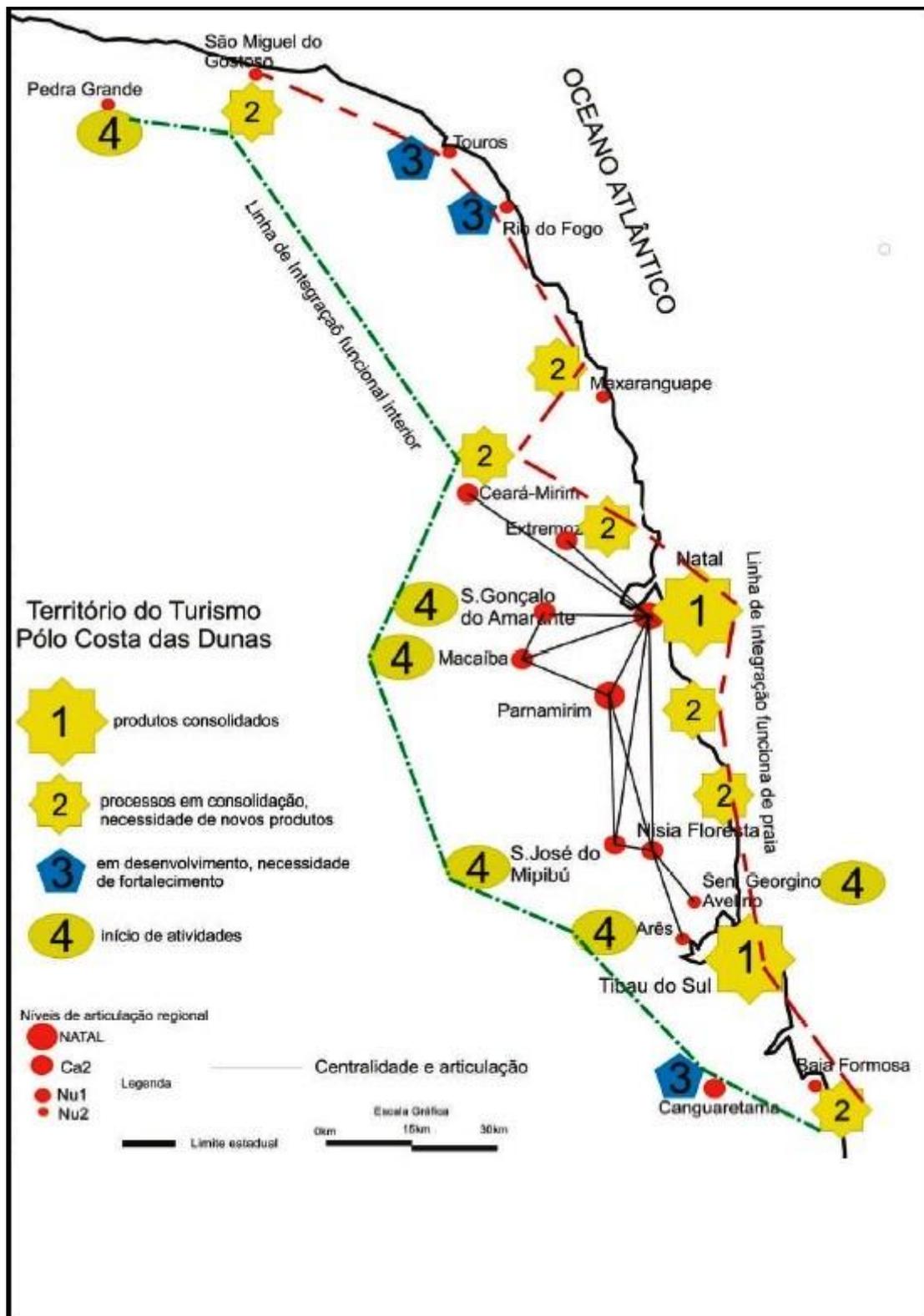
Área Turística, exposta na Figura 11, identificamos como polos consolidados os municípios de Natal e Tibau do Sul, identificados como municípios em processo de

Figura 11: Centros articuladores e núcleos urbanos principais e campos de centralidade e integração



Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Costa das Dunas, SETUR/2011.

Figura 12: Polo Costa das Dunas: integração da rede urbana com a hierarquia de produtos turísticos consolidados



Fonte: Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Costa das Dunas, SETUR/2011.

de consolidação os municípios de Baía Formosa, Nísia Floresta, Parnamirim, Extremoz, Ceará Mirim, Maxaranguape, São Miguel do Gostoso e Pedra Grande. Os demais municípios estão classificados como em desenvolvimento, Canguaretama, Rio do Fogo e Touros e como territórios em início de atividades os municípios de Arês, Senador Georgino, São José de Mipibu, Macaíba e São Gonçalo do Amarante.

Composta inicialmente pelos 18 municípios legalmente integrantes; porém, para efeito de diagnóstico da atual situação de consolidação ou amadurecimento do turismo no Polo, a proposta de territorialização está baseada em quatro níveis diferentes. Esses níveis foram selecionados levando em consideração o posicionamento do município na atual rede urbana do Polo, a quantidade e hierarquização dos atrativos e produtos turísticos (estado de consolidação, potencial de crescimento, questões ambientais), a demanda efetiva de turistas para os atrativos, maior ou menor densidade nos processos de gestão para o turismo e gestão urbana, e infraestrutura e demais elementos socioeconômicos.

O território do turismo do Polo Costa das Dunas, constitui-se de uma área turística diferenciada, integrada por dinâmicas sociais, populacionais, econômicas e turísticas. Na definição de área turística, foi considerada também a capacidade da região em suportar a pressão da atividade turística, sem causar perda de elementos naturais e culturais. No diagnóstico do PDITS, ficou evidente que a linha de praia tem recebido maior atenção e pressão das atividades turísticas, principalmente da ocupação das casas de veraneio. A intensificação dessa ocupação, principalmente nas dunas do litoral norte e nas lagoas do litoral sul, podem gerar efeitos nocivos a toda a cadeia do turismo.

No que diz respeito à gestão do turismo, é preciso fortalecer os órgãos gestores do turismo, estadual e municipais, para que possam efetivamente exercer seu papel, criando políticas e projetos de desenvolvimento, processando e difundindo informações sobre o turismo.

O Plano de Desenvolvimento Sustentável do Turismo do Polo Costa das Dunas (PDITS, 2011) - realizado para atender recomendação do PRODETUR, constitui-se em instrumento de planejamento, gestão e condução das políticas de turismo para o Polo Costa das Dunas. Houve identificação e hierarquização dos principais atrativos do Polo, avaliando-se o grau de atratividade de cada um.

4 O TURISMO DE NATAL NAS POLÍTICAS NACIONAIS

Em razão da crescente importância do turismo enquanto um dos vetores para a promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões onde essa atividade passa a ser explorada observa-se nas três instâncias de governo a preocupação de contemplar em seus planos e programas de gestão a definição de estratégias bem definidas para a atividade, muito embora, sem a vontade política de efetivamente implementá-las.

No Brasil, as políticas públicas de turismo são recentes e surgem no cenário político nacional no século XX, Beni (2006, p.18) afirma que:

As políticas públicas de turismo no Brasil sempre tiveram impactos sobre o setor propriamente dito e sobre Estados e municípios, o que poderia justificar, em parte, desacertos acerca da ausência constante de uma orientação maior que indicasse explicitamente objetivos, metas, prioridades e metodologia na elaboração de projetos e programas. Tais políticas também sofreram com a ausência de uma integração com outras políticas setoriais.

É fato que apesar do discurso das instituições públicas, existem inúmeras falhas na definição das políticas e nas intervenções do estado. A definição das prioridades das políticas públicas depende de aspectos como a existência de interesses próprios da administração pública, o que chamamos de “vontade política” e do interesse particular de grupos ou segmentos de pressão. O embate entre essas duas forças, faz com que as ideias ou propostas de política tomem uma ou outra direção.

4.1 Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1996- 2002)

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi criado pela Portaria 130/1994, do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Tinha como meta o desenvolvimento local e foi imaginado com o objetivo de conscientizar a população da cidade sobre a importância social do turismo e mostrar as vantagens para o município. O Programa adota como princípios básicos que norteiam as estratégias de planejamento e gestão da atividade turística, a descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação. Assim, estabelece parcerias com instituições governamentais e não governamentais, trabalha o enfoque

participativo da sociedade, forma multiplicadores, trabalha o planejamento de forma sistemática e inclui as instituições acadêmicas como agentes do processo.

Com apoio da Organização Mundial do Turismo (OMT), o Programa Nacional de Municipalização do Turismo foi um programa nacional que fez a base para o turismo se desenvolver. Na sua formatação, estabelece parcerias para consolidar o compromisso institucional da Política Nacional de Turismo e da descentralização da gestão da atividade. Constituíram-se parceiros do PNMT instituições como o Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, SEBRAE, Comunidade Solidária, dentre outros. O enfoque participativo foi absorvido através do uso da metodologia ZOPP, que adequou a metodologia da OMT à realidade nacional. Foi elaborado o guia para oficinas de treinamento dos agentes multiplicadores e monitores municipais. A partir desse treinamento foram estabelecidos os cinco princípios fundamentais do PNMT: descentralização, sustentabilidade, parcerias, mobilização e capacitação. Outro grande marco do PNMT foi a integração das Instituições de ensino superior, com o objetivo de contribuir com subsídios conceituais e informações técnicas.

O PNMT organizado em estruturas nacionais, estaduais e municipais, teve participação efetiva de representantes dos governos e da sociedade civil. É implementado pela ação dos agentes multiplicadores, que recebem treinamentos específicos realizados através de oficinas. O município se engajava após as duas fases iniciais de planejamento, que são preparadas para executar as ações básicas do Programa: conscientizar e mobilizar a população e criar o Conselho Municipal de Turismo e o Fundo Municipal do Turismo.

As oficinas de treinamento dos agentes multiplicadores eram conduzidas por especialistas na área de planejamento turístico e enfoque participativo. O processo de implantação do Programa atendia a três etapas: a 1ª fase correspondia ao processo de sensibilização; na 2ª fase eram desenvolvidas capacitações; e a 3ª fase correspondia à realização do planejamento turístico do município.

O Programa de Municipalização representou um marco nas políticas públicas de turismo do Brasil, foi o primeiro instrumento de descentralização da gestão da atividade turística, e tinha como líder e atores do processo, os municípios. Criado a partir das premissas postas pelo Manual de Desenvolvimento Local Sustentável, publicação da Organização Mundial de Turismo (OMT), base para a formulação dessa política.

O programa foi incorporado pelo Plano Avança Brasil (2000-2003) do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), nesse contexto, o diagnóstico da atividade identificou que as queixas dos turistas estrangeiros que visitavam o Brasil eram as questões relacionadas à segurança pública (24%) e à limpeza urbana (19%), problemas básicos, sentidos diariamente pelos brasileiros. A resolução desses problemas não é necessidade apenas do turista, mas primeiramente das populações locais.

Em razão disso, o governo FHC estabelece metas ambiciosas para os primeiros quatro anos do PNMT, quais sejam: aumentar o fluxo turístico estrangeiro em 35%, passando dos 4,8 milhões em 1998 para 6,5 milhões em 2003; aumentar o crescimento da receita cambial de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 5,5 bilhões; ampliar em 50% o fluxo turístico doméstico de 38,2 para 57 milhões de pessoas; e propiciar a criação de 500 mil novos empregos. Vale destacar que essas metas deveriam ser alcançadas por meio da descentralização das políticas, enquanto estratégia do governo, pois essa era a concepção do PNMT, conforme consta do documento da EMBRATUR.

A necessidade de descentralizar a gestão do turismo, tanto do ponto de vista lógico como operacional, e como orientar os municípios nesta direção conduziu a solução de problemas na própria localidade, por pessoas que vivenciassem, na prática, as dificuldades da região (EMBRATUR, 2002, p. 47).

Nessa visão, o PNMT estabelece como meta o “desenvolvimento local”, assim o Programa tinha como objetivo conscientizar os residentes das cidades sobre a importância social do turismo e mostrar as vantagens para os 1.680 municípios brasileiros com vocação turística. A deliberação normativa 417/2000, da EMBRATUR, com base no Roteiro de Informações Turísticas (RINTUR), identifica 1.529 municípios prioritários para o desenvolvimento do turismo no Brasil.

Após oito anos de funcionamento, os números do PNMT são expressivos: promoveu 1.107 oficinas em todos os estados brasileiros, capacitando cerca de 28.000 agentes locais, com a participação de aproximadamente 1,5 milhão de voluntários (EMBRATUR, 2002, p.128).

Para os envolvidos, não restam dúvidas da validade do PNMT que tornou-se uma política pública de grande abrangência e receptividade e, principalmente, de grande responsabilidade, com os municípios se envolvendo com muito compromisso, uma vez que o turismo, além de ser uma atividade de lazer,

torna-se alternativa de crescimento e desenvolvimento socioeconômico para esses municípios brasileiros. O compromisso do monitor, o envolvimento das lideranças políticas, a força da iniciativa privada local, a participação e o empenho da comunidade são os componentes que norteiam o avanço efetivo da atividade turística no município.

Estas observações se aplicam aos municípios do Rio Grande do Norte, onde o PNMT desenvolveu um trabalho de mobilização e conscientização nas localidades que apresentavam potencialidades.

O Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) foi ação de caráter nacional estabelecida pela Política Nacional de Turismo para mobilizar e sensibilizar os municípios com potencial turístico, para que, de forma propositiva, pudessem entender, compreender e implantar o turismo nos municípios.

No Estado foram mobilizados e sensibilizados 43 municípios, 21 deles classificados como turísticos e 22 com potencial turístico. Entre os municípios turísticos estão Natal, Extremoz, Maxaranguape, Tibau do Sul, Touros entre outros.

Os avanços mais significativos do PNMT estão voltados ao envolvimento de comunidade, com diversos agentes, no processo de conhecimento, planejamento e implantação do programa. O PNMT foi agente de divulgação do turismo nos Estados do país, contribuindo assim para o melhor entendimento das vantagens e dos impactos positivos e negativos, ocasionados pela atividade nos espaços físicos dos municípios brasileiros.

4.2 Programa de regionalização do turismo – Roteiros do Brasil

A dimensão e a diversidade do território turístico brasileiro é tão significativa que constitui um dos maiores desafios. Portanto, estruturar e organizar este território são a grande linha de pensamento da Política Nacional de Turismo 2003/2007, na proposta de gestão e desenvolvimento equilibrado, descentralizado e sustentável da atividade turística. Esse é o desafio da política nacional

O aumento do número de produtos turísticos de qualidade, a diversificação dos produtos turísticos contemplando a pluralidade cultural, a riqueza natural e as diferenças regionais, o incentivo à estratégia de segmentação na estruturação de roteiros, a competitividade e a inclusão, são objetivos que devem ser perseguidos na estruturação e diversificação da oferta turística do País (Brasil, 2006, p. 49).

Neste sentimento, é lançado na PNT 2003/2007, o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil, que estabelece referenciais para o planejamento e a gestão da base territorial do turismo brasileiro. O Programa tem como objetivo integrar as características de oferta e demanda, promover a estruturação de planos e ações, consolidando os produtos turísticos relevantes para os mercados nacional e internacional.

Apesar de propor estrutura institucional que apoie o processo de planejamento, o Programa se recente ainda de respostas efetivas quanto ao processo de descentralização. A ausência de resultados está baseada em dois aspectos: a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar a conceituação e metodologia adotada pelo programa e adequá-la à realidade de cada espaço turístico; outro aspecto refere-se à fragilidade e incapacidade institucional dos municípios e estados, para a gestão e o planejamento da atividade turística. Em 2003, o estabelecimento do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil exige que cada estado defina regiões turísticas. O programa define que

[...] regionalização do turismo é um modelo de gestão pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões (MTUR, 2004, p.11).

Na identificação dos Planos ou Projetos que modificaram e estabelecem novas orientações para o turismo na região Nordeste, identifica-se outro marco para a região, o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, proposto pela Política de Turismo estabelecida pelo governo federal em 2003, a partir da criação do Ministério do Turismo, Virgílio (2011, p. 65) afirma:

Regionalizar o turismo é transformar a ação centrada na escala municipal, para uma política mobilizadora de planejamento e coordenação para o desenvolvimento turístico local, regional, estadual e nacional de forma articulada e compartilhada.

A dimensão territorial e a diversidade cultural são tão grandes no Brasil que organizar a oferta turística tem se constituído um dos grandes desafios do Ministério do Turismo. Estruturar essa oferta foi o primeiro grande desafio do MTur, explicitado no estabelecimento de seus objetivos com a criação do Programa de Regionalização, explicitado no Plano Nacional de Turismo 2003/2007. Considerar a

dimensão regional, onde os municípios se integram e se complementam em um trabalho de planejamento, gestão e promoção da atividade turística da região.

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, lançado em abril de 2004, constitui política pública, em âmbito territorial, a partir do Plano Nacional de Turismo 2003/2007, que determinou como macroprograma estruturante.

A premissa do programa, considerado estratégico para a consecução da Política Nacional de Turismo, centrou-se no propósito de que sua execução, de forma descentralizada e regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo, repercutisse, positivamente, nos resultados socioeconômicos do território (MTUR, 2003, p. 21).

O primeiro exercício da regionalização iniciou-se com a participação efetiva dos colegiados estaduais e municipais e a iniciativa privada. O debate, por meio de oficinas e reuniões técnicas, possibilitou a construção de critérios para a definição do conjunto de municípios que constituíram a “região turística” de cada unidade da federação. Assim foi desenhado o primeiro mapa da regionalização, constituído por 219 regiões turísticas e o conjunto de 3.319 municípios. Em 2009, um novo mapeamento foi elaborado, foram identificados 276 regiões turísticas e 3.635 municípios.

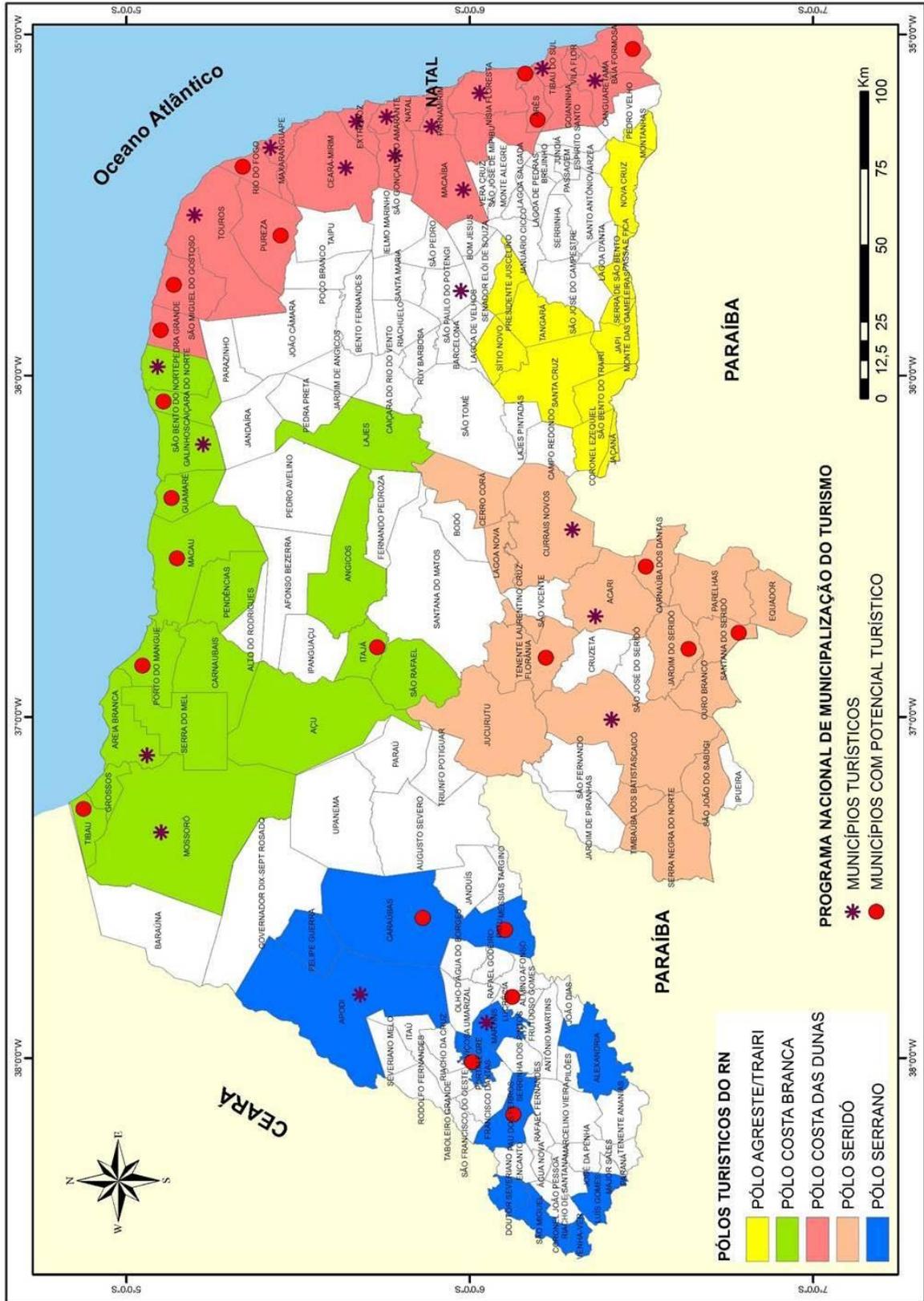
Em 2010, seis anos após a implantação do programa, identificou-se a necessidade de avaliar seus resultados. A avaliação adotou uma metodologia de participação dos diversos atores sociais do processo, reforçando as estratégias de descentralização das políticas públicas na construção de alianças. O resultado está contido no documento Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, Resumo Executivo (MTUR, 2010). Avaliação foi utilizada como reflexão para os ajustes necessários à nova proposta do Programa lançado em maio de 2013 no Encontro Nacional de Turismo promovido pelo MTur, quando foi lançado o novo Programa de Regionalização (MTUR, 2013). Nessa nova fase, o programa não sofreu alteração de concepção filosófica e conceitual.

Os ajustes propõem qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e incorporar mecanismos de fomento capazes de provocar e promover concepções inovadoras ao enfrentamento das fragilidades para as diagnosticadas. Para o MTur, o processo de estruturação de destinos consiste em atuar a partir dos eixos do Programa de Regionalização do Turismo, em parceria com as unidades da federação, regiões e municípios, tendo como base seus respectivos níveis de desenvolvimento turístico (MTur, 2013, p. 26).

Em razão da necessidade do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/RN) e da implantação do Programa de Regionalização, o governo do estado do RN, via Secretaria Estadual de Turismo define com um dos programas prioritários o Programa de Interiorização do Turismo. Definiu e mapeou cinco regiões turísticas no estado e foram criados cinco polos turísticos: Costa das Dunas, Costa Branca, Seridó, Agreste-Trairi e Serrano, são 87 municípios contemplados com a política de regionalização no estado. Os critérios para participar do programa de regionalização são existência do Órgão Municipal de Turismo, do Conselho Municipal de Turismo e do Plano Municipal de Turismo. Esses critérios não são atendidos pela grande maioria desses municípios, inclusive Natal, que não possui, até essa data, seu Plano Municipal de Turismo.

A Figura 13 e o Quadro 10 apresentam os polos turísticos do Rio Grande do Norte.

Figura 13: Definição das localidades turísticas integrantes do PNMT e do Programa de Regionalização do Turismo.



Fonte: Dados da Pesquisa

Quadro 20: Composição dos polos turísticos do Rio Grande do Norte

Polos Turísticos do Rio Grande do Norte		
Polo Costa das Dunas	Abril/2005	16 municípios
Polo Costa Branca	Abril/2005	16 municípios
Polo Seridó	Agosto/2005	17 municípios
Polo Serrano	Julho/2008	16 municípios
Polo Agreste/Trairi	Novembro/2009	16 municípios

Fonte: Rio Grande do Norte, 2010.

Todos os cinco Polos Turísticos do Rio Grande do Norte possuem instância de governança instalada, os Conselhos de Turismo, onde têm assento representantes do governo estadual, municipal, a iniciativa privada e o terceiro setor. A gestão do turismo é um dos pilares do programa de regionalização, e sua interatividade e articulação são fundamentais para o sucesso do programa e o alcance dos objetivos do programa. Nesse sentido, Virgílio e Ferreira (2013, s/p) em sua análise sobre a política de Regionalização do Turismo no Estado, constata que

Uma das principais carências no que tange ao desenvolvimento dos polos diz respeito à infraestrutura, são 86 municípios contemplados e fica claro que ainda existe, de forma muito enraizada, resquícios de um sentimento municipalista em que os gestores não pensam na regionalização como política para a região, muitos acreditam que seu município deve ser visto, lembrado, contemplado e não a região no qual ele está inserido.

Nesse contexto, são importantes as reflexões de Boullon (2002, p. 7)

O espaço turístico é consequência da presença e distribuição territorial dos atrativos turísticos que, não devemos esquecer, são a matéria prima do turismo. Este elemento do patrimônio turístico, mais o empreendimento e a infraestrutura turística, são suficientes para definir o espaço turístico de qualquer país. Quando os técnicos trabalham na determinação do espaço turístico o que fazem é delimitar em um mapa, uma superfície de dimensões planas, que é a melhor forma de representar o espaço que interessa aos planejadores físicos.

Os Polos Costa Branca e Costa das Dunas possuem Planos de Desenvolvimento Sustentável do Turismo (PDITS), exigência para participar do PRODETUR, apesar disso, o turismo no estado e especialmente no Polo Costa das Dunas tem se mantido de forma estacionada quanto aos produtos turísticos oferecidos aos visitantes. Os produtos são os mesmos de anos atrás, e estão centrados nos segmentos do turismo de sol e praia, apesar de já ter sido identificado

potencial para estimular e promover o desenvolvimento de novos produtos no estado e na região do Polo Costa das Dunas.

Compreender o Programa de Regionalização do Turismo implica assimilar a noção de território como espaço e lugar de interação da sociedade com o ambiente, dando origem a diversas formas de organização e se relacionar com a natureza, com a cultura e com os recursos. A noção de território supõe formas de coordenação entre diferentes organizações sociais, agentes econômicos e representantes políticos, superando a visão estritamente setorial de desenvolvimento. Incorpora também, o ordenamento de arranjos produtivos locais e regionais como estratégicos, dados os vínculos de parceria, integração e cooperação dos setores.

O Quadro 11 elaborado por Virgílio(2011, p.83) atualizado pela autora apresenta uma cronologia dos principais momentos do PNMT e do PRT e permite perceber a contribuição de que cada programa tem dado à interiorização do turismo no país. Segundo Virgílio (2011, p.84) “uma característica comum aos dois programas é que o objetivo não é o repasse de recursos e sim o repasse de informações e orientação.”

Quadro 21: Cronologia das políticas de interiorização do turismo no Brasil.

Programa Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT (1994 – 2003)	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004 – Dias atuais)
Março 1994 Lançamento do PNMT em Vitória – ES	Abril 2004 Lançamento do PRT (teleconferência) e de suas Diretrizes Políticas
1995 O PNMT é reconhecido pela casa civil da Presidência da República como ação estratégica do governo federal	Outubro 2004 Apresentação das Diretrizes Operacionais do PRT compostas por nove módulos
Abril 1995 Primeira reunião do Comitê Executivo Nacional EM Brasília/DF	Fevereiro 2005 Lançamento da 1ª edição do Projeto “Rede de Cooperação Técnica para a Roteirização Turística*”
Agosto 1995 Reformulação do RINTUR em Ouro Preto, MG	Março 2005 1º Encontro Nacional dos Interlocutores Estaduais do PRT
1996 Convidado para apresentar sua metodologia na Assembleia Mundial da OMT, em Havana, Cuba	Junho 2005 Formalização da Rede Nacional de regionalização** do turismo
1996 Presidência da República concede Selo de	Junho 2005 1º Salão do Turismo – Roteiros do Brasil ⁶

(Continua)

⁶ O Salão do Turismo é considerado o maior evento do turismo no país. Nesse evento, a apresentação dos produtos turísticos brasileiros e sua comercialização são os maiores focos. Todas as regiões turísticas do país participam com seus municípios, além da comercialização através de

Município Paritário para o Desenvolvimento do Turismo para 1633 municípios.	
1997 Os municípios engajados no PNMT foram incluídos em uma das metas mobilizadoras nacional	Janeiro 2006 Lançamento Inventário da Oferta Turística INVTUR
1998 Reconhecimento pelo OMT como melhor case da América Latina em Municipalização do Turismo Sustentável aplicada nos municípios brasileiros	Junho 2006 Lançamento do CADASTUR, em substituição ao SAGET 2º Salão do Turismo Roteiros do Brasil
Março 1998 Primeiro Plano Estratégico Estadual do PNMT em Mato Grosso	Outubro 2006 1º Encontro Nacional do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), (1994 – 2003)	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil (2004 – Dias atuais)
1999 A coordenação geral do PNMT é convidada pelo Governo da Bolívia para aplicar sua metodologia na cidade de San Matias	Agosto 2007 Lançamento dos Cadernos do Turismo ⁷
2000 OMT pública case do PONMT	Agosto 2007 Apresentação dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico
2001 Câmara da Gestão da Energia elétrica permite a redução das metas de consumo para 640 municípios turísticos	Dezembro 2007 Apresentação do projeto Planejamento e Gestão do Turismo Regional
2002 Último ano de funcionamento do PNMT	Abril 2008 Lançamento do Programa de Qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo ⁸
	Junho 2008 3º Salão do Turismo Roteiros do Brasil
	Julho 2009 4º Salão do Turismo Roteiros do Brasil Apresentação do novo mapa regionalização do turismo.
	Maio 2010 5º Salão do Turismo Roteiros do Brasil Avaliação do Programa de Regionalização Roteiros do Brasil
	Julho 2011 6º Salão do Turismo Roteiros do Brasil Lançamento da nova metodologia do Inventário da Oferta Turística

rodadas de negócios, há espaço para apresentar a cultura com manifestações artísticas e mostras de artesanato e produtos diversos, bem como a gastronomia de cada região. Além disso, há o núcleo do conhecimento, um dos espaços para apresentação de cases de sucesso, debates e palestras. O evento está em sua sexta edição e atinge a um público de mais de cem mil pessoas em seus cinco dias de realização.

⁷ Os Cadernos de Turismo são publicação do MTur sobre o PRT, neles todos os módulos do programa são apresentados de forma a disseminar essa política para um grande número de pessoas. Essa ferramenta está disponível para download no site do Ministério.

⁸ Esse programa ofereceu três cursos (Regionalização do Turismo, Políticas de Turismo e Segmentação Turística) de 80 a 120 horas cada um, através da UFSC/EaD para capacitação de gestores e pessoas ligadas ao desenvolvimento da atividade turística em todo o país.

	Dezembro 2012 Retomada de ações da rede de cooperação e realização de oficinas do Programa de Roteiros do Brasil
	Maio 2013 Encontro Nacional de Turismo – Relançamento do Programa de Regionalização.

Fonte: Adaptado de VIRGINIO, 2011.

No Rio Grande do Norte, as regiões turísticas e suas Instâncias de governança foram institucionalizadas, apesar disso, apenas o Polo Costa das Dunas registra algum avanço. As dificuldades da gestão nos três níveis de governo, a falta de entendimento dos conceitos de regionalização, gestão descentralizada, parcerias, integração e descontinuidade administrativa, tem dificultado o avanço do Programa de Regionalização.

4.3 Avaliação do Programa de Regionalização

O Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, marco da gestão participativa do Turismo, definido no Plano Nacional de Turismo 2003/2007 e reafirmado no Plano 2007/2010, tem como foco o desenvolvimento regional, através da articulação da esfera governamental, do setor privado e da sociedade civil para a implantação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do turismo em base local. O programa foi lançado em 2004 e desenvolveu algumas ações relevantes como Cursos de Capacitação a distância, Encontros Nacionais dos Interlocutores, a formação de redes de cooperação técnica para roteirização turística, apoio à estruturação dos segmentos turísticos, o Projeto dos 65 Destinos Indutores e a consolidação do índice de competitividade do turismo nacional, além da realização das seis edições do Salão do Turismo Roteiros do Brasil.

Após os seis anos de execução, o histórico do programa mostra que o caminho percorrido foi relevante e mudou as bases do turismo no País. Em julho de 2010 é iniciado o processo de avaliação do programa de Regionalização Roteiros do Brasil, coordenado pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano – IADH, com sede em Recife/PE. Concebido e executado de forma participativa, envolveu os atores estratégicos do turismo nacional que atuam nas esferas, governamental, empresarial e no terceiro setor.

A proposta da avaliação é contribuir para que a execução do programa continue a ser escrita de forma coletiva, com o Programa ampliado, fortalecido e consolidado, dentro e para além do Ministério do Turismo, no sentido de orientar os atores do turismo no País, e lançar um olhar investigativo para trás, enxergar o presente de forma clara e projetar e construir o futuro do Programa em alicerces sólidos. (BRASIL, 2011, p.15).

A necessidade de avaliação do programa está justificada no Diagnóstico contido no documento do Plano Nacional de Turismo 2003/2007 que identifica a existência de pontos críticos na gestão do turismo no Brasil

Ausência de um processo de avaliação de resultados das políticas e planos destinados ao setor. Insuficiência de dados, informações e pesquisas sobre o turismo brasileiro. (BRASIL, 2003, p.17)

O Estudo de Competitividade/2009 constatou que

Monitoramento é uma dimensão que necessita de fortalecimento, apesar de haver pesquisas de oferta e demanda em muitos destinos, poucas delas são aproveitadas para o desenvolvimento de políticas públicas no setor. Soma-se a isso a incipiência quanto à elaboração de estatísticas de turismo de forma sistematizada e o monitoramento dos impactos econômicos, sociais e ambientais causados pela atividade turística. (BRASIL, 2009, p.65)

Essas constatações reforçam a necessidade de reflexão e sistematização do processo e resultados dos avanços e retrocessos ao longo da execução do programa de Regionalização. A avaliação foi viabilizada através do termo de Parceria entre o Ministério do Turismo e o IADH. Como responsável pelo processo, o IADH concentrou esforços na facilitação do processo de autoavaliação, baseado em informações qualitativas.

O processo de avaliação do Programa de Regionalização reconstruiu coletivamente, as dimensões, variáveis e indicadores do Programa. A pesquisa foi realizada junto a atores estratégicos vinculados ao Programa, por meio da realização de oficinas, entrevistas qualificadas e aplicação de questionários de avaliação com o objetivo de sistematizar as lições aprendidas e propor recomendações para melhoria, ampliação e sustentabilidade do Programa.

Realizada com o enfoque da gestão do conhecimento, a avaliação do Programa resgata lições aprendidas e propõe alternativas de sustentabilidade das ações do Programa para os gestores e atores da cadeia produtiva do turismo. Os atores envolvidos no processo da avaliação são instituições e beneficiários diretos e indiretos do Programa, das diversas unidades da federação. O processo teve início com a realização de oficina de alinhamento dos consultores e do seminário onde se definiu as dimensões, variáveis e indicadores do Programa. Em seguida foram

aplicados os instrumentos de avaliação, questionários, oficinas e entrevistas qualificadas. Os resultados foram sistematizados no documento preliminar que foi apresentado aos participantes do processo que de forma participativa, construíram as dimensões, variáveis e indicadores para análise e ajustes. Participaram do processo cerca de mil pessoas, através de entrevistas em profundidade ou na resposta do questionário eletrônico nas 27 unidades da federação e da União. A partir do aporte de contribuições dos atores do processo, foi elaborado o Documento de Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil.

A matriz de avaliação, construída com base nas proposições dos participantes do primeiro seminário e compartilhada pelo Ministério do Turismo e pelo Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano - IADH, responsável pela condução do processo, norteou as atividades de avaliação. A matriz contém as dimensões e variáveis perguntas críticas orientadoras da avaliação; os indicadores construídos para medir quantitativa e qualitativamente, as atividades, os resultados e o impacto do Programa; as fontes de informação pesquisadas e os instrumentos de coleta das informações.

Na avaliação dos membros da Câmara Temática de Regionalização, do Conselho Nacional de Turismo, o aspecto negativo mais significativo foi o não reconhecimento das regiões turísticas interestaduais. Na avaliação dos interlocutores estaduais as principais dificuldades são a escassez de recursos financeiros, descontinuidade de gestores e líderes e pouco envolvimento da iniciativa privada.

Na avaliação foram identificadas 4 dimensões, desenvolvimento do turismo na região turística; estruturação de produtos turísticos; gestão compartilhada do turismo na região e implementação da estratégia do programa de regionalização.

Na dimensão do desenvolvimento do turismo na região, merecem destaque a constatação de que o Programa contribuiu para a diversificação e ampliação da oferta turística, destacando-se as iniciativas de apoio à roteirização e o Salão do Turismo. Os roteiros precisam sair da esfera institucional e chegar ao mercado.

Na estruturação de produtos turísticos, as questões referentes a deficiência de dados secundários sobre os roteiros e fluxo turístico regional. No aspecto gestão compartilhada identificou-se a fragilidade das instâncias de governança regional e que elas ainda tem um caminho a trilhar. Na implementação

da estratégia do Programa de Regionalização, alguns entrevistados afirmaram que a estratégia dos 65 Destinos Indutores desvirtuou a regionalização, na percepção dos entrevistados, o monitoramento e a avaliação são pontos críticos do Programa, reforçado pela ausência de informações secundárias referentes aos indicadores de avaliação.

Com base nos resultados das análises foi elaborada a síntese das constatações feitas pelos 680 respondentes dos questionários, 34 entrevistados, dos interlocutores estaduais e membros da Câmara Temática de Regionalização que participaram do processo de avaliação. Das lições aprendidas como identifica o documento, destacamos os seguintes pontos: o planejamento participativo é fundamental para o desenvolvimento do turismo e para o empoderamento das regiões e dos destinos, mas é preciso avançar na implementação, no monitoramento e na avaliação dos planos pactuados.

Como programa estruturante do Ministério do Turismo, a Regionalização precisa ser considerado no seu desenho, nos documentos oficiais e nas estratégias do próprio Ministério, em seu conjunto e na totalidade da sua implementação. O projeto dos destinos indutores deve estar bem articulados com o fortalecimento da regionalização; o fortalecimento da cooperação entre os atores públicos e privados e as parcerias são fatores importantes para a competitividade das regiões/destinos turísticos. Outros pontos importantes identificados do documento referem-se as questões da importância do capital humano e social para o desenvolvimento do turismo competitivo e sustentável e da ampla participação social dos envolvidos com o turismo brasileiro.

Considerando que os atores do turismo avaliaram a regionalização como uma política pública inovadora e recomendam a continuidade e o fortalecimento do Programa, foram elencadas um conjunto de recomendações para os diversos níveis de gestão do Programa, o Ministério do Turismo, os Estados, as instâncias de Governança Regional e Local e recomendações estratégicas imediatas.

Para o MTur, destaca-se a necessidade de pactuar o fortalecimento e o posicionamento do programa, assegurar que os recursos financeiros repassados estejam articulados com as instâncias de governança, rever o modelo de interlocução do Programa com os estados e ampliar o apoio técnico aos estados nos diversos segmentos de atuação do programa.

Para os estados, recomenda-se a revisão técnica da regionalização e sua institucionalização como política inovadora e adequada ao desenvolvimento do turismo no estado.

As recomendações para as Instâncias de Governança Regional, referem-se aos aspectos de fortalecimento institucional, para fazer frente as mudanças político-administrativas, frequentes na área do turismo.

Para as Instâncias de Governança Local, as recomendações referem-se ao estabelecimento de critérios para a definição e permanência dos municípios no Projeto dos Destinos Indutores e sua articulação com o fortalecimento do Programa de Regionalização.

As recomendações estratégicas e imediatas referem-se ao fortalecimento e relevância da Regionalização junto ao Fórum Nacional de Turismo – FORNATUR, ao Conselho Nacional de Turismo e aos Colegiados Estaduais.

O documento avalia que o exercício da gestão compartilhada e descentralizada está em construção, os avanços foram muitos mais podem ser ampliados. O exercício de seis anos foi pouco tempo para promover uma mudança mais significativa na cultura política e administrativa de abrangência nacional que influenciou o desenvolvimento do turismo em nosso país. Nesse contexto a quebra de alguns paradigmas como o de que o desenvolvimento do turismo é responsabilidade única do setor público, é o grande desafio.

Os resultados do processo de avaliação do Programa de Regionalização foram utilizados como insumos para a revisão e os ajustes no processo, que contou ainda com a realização de oficinas com técnicos, gestores e academia. A proposta do novo Programa foi disponibilizada em consulta pública, possibilitando a participação da sociedade na construção da política. Em seguida o resultado de todo o processo é revisado e incorporado ao Plano Nacional de Turismo 2013-2016.

Do ponto de vista conceitual o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiro do Brasil, não sofreu alterações, os ajustes referem-se a qualificar a concepção estratégica, as ferramentas de gestão e a incorporação de mecanismos de fomento para enfrentar as fragilidades diagnosticadas no processo de avaliação do Programa.

Na sua revisão o Programa reflete as aspirações da sociedade, recupera a determinação da ação do Estado e torna possível o surgimento das diversidades dos territórios, transformando-as em economia poderosa, capaz de gerar o estado do bem estar (BRASIL, 2013 p. 29).

Mesmo com a definição do novo formato e da realização do Encontro Nacional de Turismo, para o lançamento do novo Programa de Regionalização em maio de 2013, não registramos ainda qualquer avanço relativo a implementação do Programa.

A mudança do governo federal, a criação do Ministério do Turismo, o foco da nova Política Nacional de Turismo para a gestão descentralizada e a identificação das regiões turísticas do Brasil fizeram nascer o Programa de Regionalização do Turismo - Roteiros do Brasil. O Programa de Regionalização é orientação nacional, os estados e municípios se adequam e identificam regiões e instâncias de governança.

No Estado do Rio Grande do Norte foram definidas 5 regiões turísticas chamadas de polos: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste-Seridó. Todos os Polos foram institucionalizados e suas instâncias de governança instaladas. Apesar disso, apenas o Polo Costa das Dunas registra avanço. As dificuldades da gestão nos três níveis de governo, a falta de entendimento dos conceitos de regionalização, gestão descentralizada, parcerias e integração tem dificultado o avanço do Programa de Regionalização.

ENCAMINHAMENTOS CRÍTICOS CONCLUSIVOS

Da análise e da observação dos documentos, chega-se a algumas conclusões importantes, o turismo no Rio Grande do Norte avançou nesse período. Dos 167 municípios do estado, 81 são turísticos e compõem os cinco polos turísticos do estado, de acordo com o Programa de Regionalização Roteiros do Brasil. A diversidade de atrativos do estado é significativa e apresenta possibilidades para o desenvolvimento de diferentes segmentos turísticos adequados aos perfis de turistas. No entanto continuamos apenas investindo de forma sistemática no segmento de turismo de sol e praia, sem renovação do produto.

A análise documental e o levantamento cronológico dos Planos e Projetos turístico elaborados para o estado do Rio Grande do Norte, no período 1970/2014, contribuíram para a ampliação do conhecimento e do entendimento sobre os impactos que os programas trouxeram para a implantação e o desenvolvimento do turismo no estado.

As reflexões sobre a importância do planejamento turístico integrado, foram significativas para que se possa compreender a importância da gestão descentralizada, da participação da sociedade e da integração entre os diversos agentes e atores no processo do planejamento e gestão do turismo. Fica claro que a participação dos elementos da cadeia produtiva do turismo no processo de discussão e elaboração de cenários em programas e projetos de turismo, foram fundamentais para que os benefícios se efetivassem.

Na análise dos planos e projetos verifica-se que apesar do estado ter definido as regiões turísticas a participar do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, programa governamental de âmbito nacional, os conceitos e orientações do programa, não foram absorvidos e compreendidos pelos gestores públicos e privados responsáveis pela gestão do turismo nos municípios que compõem as diversas regiões turísticas do estado. Nesse aspecto é importante a identificação da completa falta de estrutura das prefeituras municipais no que se refere a gestão do turismo, apesar de algumas possuírem coordenador ou secretário de turismo com nível superior. Essa mesma fragilidade foi constatada na gestão do turismo no nível estadual, que apresenta-se desarticulada e não possui instrumentos de planejamento, de políticas ou de marketing, além de corpo técnico frágil que comprometem sobremaneira as ações do turismo no estado. Apesar disso o Rio

Grande do Norte, ainda se mantém como um dos destinos turísticos do país, o que se justifica pelo povo hospitaleiro e grande potencial formado pelos atrativos naturais, como as praias, capazes de motivar a vinda de turistas nacionais e estrangeiros.

Constata-se por fim, que os municípios objeto dos planos e políticas de turismo, estão inseridos em uma das regiões turísticas do estado. Mesmo assim ainda não conseguiram se consolidar como destino ou produto turísticos. Esses arranjos, apesar de terem seus conselhos em funcionamento e constituídos formalmente, não conseguem se firmar nem apresentam condições técnicas para a gestão do turismo nos territórios. A fragilidade institucional das prefeituras e das secretarias municipais de turismo, o desconhecimento e despreparo dos gestores são os principais problemas enfrentados pelos municípios turísticos do Estado.

É inquestionável a importância de projetos como Parque das Dunas – Via Costeira e PRODETUR, que constituem marcos para o turismo no estado, o primeiro, elaborado e executado nos anos 1970/1980 e o PRODETUR em 1991/2014, impactaram de forma contundente o espaço físico da capital Natal e de forma direta e indireta os 18 municípios que constituem o Polo Costa das Dunas. A construção da Via Costeira, possibilitou o surgimento do parque hoteleiro constituído de equipamentos modernos a beira mar, dentro da orla urbana da capital, e inseriu de forma inquestionável a cidade no mapa turístico do Brasil.

Com o PRODETUR, atinge-se outro patamar, o programa exige que os estados e áreas de intervenção, definissem estratégias de desenvolvimento turístico para atender os projetos prioritários. Dentro dos componentes identificados como prioritários para a definição dos projetos, o componente de fortalecimento institucional é considerado como fundamental tanto para os financiadores como para os pesquisadores em turismo. Mesmo assim, os resultados dos investimentos não conseguem mudar ou fortalecer a gestão do turismo no estado, os resultados são pífios e sem consistência.

Os propósitos e as ações dos projetos têm conseguido modificar significativamente o turismo no estado, os dados demonstram essa nossa constatação, o crescimento das empresas ligadas ao turismo, do número de turistas e dos empregos gerados.

A definição da política de regionalização, para identificação dos principais espaços turísticos brasileiros, foi sem dúvida um grande avanço, no entanto, a

definição das regiões turísticas não contemplou o estabelecimento de critérios claros e bem definidos. Os estados também não souberam definir os parâmetros, nesse sentido, em algumas regiões turísticas do Rio Grande do Norte como o Polo Seridó e Serrano apresentam inclusive descontinuidade territorial, assim a definição dessas regiões, não representam argumentações e elementos que traduzam de forma clara, suas potencialidades turísticas.

Portanto, a fragilidade da gestão contribui para a não efetivação das regiões turísticas do estado. A apropriação dos territórios pelo turismo, merecem estudos e cuidados, a ocupação de forma predatória, pode inviabilizar o desenvolvimento da atividade turística em outro momento. Assim é importante que o processo de planejamento, a definição clara de programas e ações possam contribuir de forma efetiva para que o turismo possa de fato contribuir para o desenvolvimento do estado. O estabelecimento de parâmetros e critérios para a definição dos municípios turístico, reconhecendo, principalmente, as verdadeiras potencialidades e possibilidades de que se tornem efetivamente produtos turísticos, contribuindo assim para a modernização e renovação do produto turístico do Rio Grande do Norte.

Outros aspectos identificados na pesquisa dizem respeito a descontinuidade administrativa e as questões de falta de pessoal técnico. O problema da descontinuidade administrativa foi observada nos três níveis de governo, nas últimas administrações estaduais, a secretaria estadual de turismo teve 5 gestores em oito anos e nesse último mandato, 3 gestores. Na administração nacional constatou esse mesmo problema, na sucessão do Presidente Lula, apesar do sucessor ser do mesmo partido, a gestão do Ministério do Turismo foi pífia e sem nenhum avanço. Tivemos no mandato três ministros que não conseguiram dá continuidade aos Programas e projetos que vinham sendo desenvolvidos desde 1999, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Os 15 anos de avanço, 1999/2014, construídos a partir da gestão descentralizada e do empoderamento dos agentes locais, foram completamente desvirtuados pela falta de atitude da atual gestão do turismo no país.

No mapa do Apêndice A, podemos observar que com base na regionalização do turismo do estado, através dos cinco polos, e da identificação dos espaços estudados nos diversos planos turísticos desenvolvidos no estado do Rio

Grande do Norte, identificamos que alguns municípios foram objeto de vários planos e estudos, principalmente os localizados no Polo Costa das Dunas.

A pesquisa e leitura dos documentos oficiais levaram a concluir que faz-se necessário rever a estrutura de gestão estadual, redefinindo os papéis e os objetivos da SETUR e da EMPROTUR, de modo a estabelecerem de forma clara, as diretrizes e as estratégias do setor público para o turismo no estado do Rio Grande do Norte.

Há que se redefinir quadro de pessoal técnico para a SETUR e EMPROTUR; a elaboração do Plano Estadual de Turismo, de forma participativa, para que se haja políticas efetivas, além de documento que defina os Programas, Projetos e Ações que nortearão o desenvolvimento do turismo no Estado. O estabelecimento de mecanismos de pactuação entre os diversos níveis de gestão do turismo, que viabilizem a execução dos programas, projetos e ações definidos no processo de Planejamento Estadual do Turismo e articulação com o Ministério do Turismo, de modo que se possa inserir nos projetos do governo federal.

Necessita-se de articulação de planos, programas e projetos turísticos de forma integrada com os municípios participantes do Programa dos 65 Destinos Indutores assim com da criação de mecanismos que assegurem a articulação entre os programas e projetos e incorpore o turismo como atividade de mercado necessita do apoio da política pública; é necessário também o fortalecimento das instâncias de governança e da gestão descentralizada do turismo, com cooperação público-privada, fortalecendo a profissionalização da atividade.

No que se refere a Natal, sugere-se a reestruturação da Secretaria Municipal de Turismo, de forma que possa exercer o papel de gestora do turismo; assim como a definição do núcleo de pesquisa e estatística da secretaria municipal de turismo, responsável pela formação e registro de dados estatístico sobre o turismo na cidade e discussão com o Conselho Municipal de Turismo sobre as propostas, programas e projetos do PDITS, elaborado em 2011. Há que se internalizar junto a equipe técnica da Secretaria Municipal de Turismo, os resultados do Índice de Competitividade do Turismo Brasileiro, referentes a Natal, na série histórico 2008/2013; estabelecimento de sistemática de colaboração com o Ministério do Turismo e Secretaria Estadual de Turismo, de forma a efetivar programas, projetos e ações definidos pelas políticas nacional e estadual.

Faz-se necessário mecanismos de relações de cooperação entre os três níveis de governo; realização do inventário da oferta turística municipal, conforme estabelecido pelo Ministério do Turismo, Fortalecimento das Secretarias Municipais de Turismo, por meio da formação de equipes técnicas capacitadas, inclusive com a participação de bacharéis em turismo, de forma que possam efetivamente entender o papel e os objetivos do turismo em seus municípios; formação de pessoal técnico por meio de programas de capacitação. Observação dos critérios para a definição dos Secretários Municipais de Turismo, no sentido de que tenham um mínimo de condições de entender o turismo, e conseqüentemente possam beneficiar os municípios turísticos do estado; articulação entre os municípios integrantes dos 65 Destinos Indutores (Natal e Tibau do Sul) e os municípios do Polo Costa das Dunas; fortalecimento das ações de integração entre os municípios componentes das cinco regiões turísticas do Estado.

Por fim, constata-se que a fragilidade do turismo enquanto atividade econômica é fato. A ausência de estatísticas e de estudos sobre esse aspecto do turismo precisam ser efetuados, assim, na nossa compreensão, poderíamos argumentar com mais propriedade no sentido de que o turismo tivesse por parte das políticas pública a atenção que merece.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Vicente. **Turismo: fundamentos e dimensões**. 5. ed. São Paulo: Ática, 1994.

BANCO DO NORDESTE. **PRODETUR/NE**. Fortaleza: BNB, 2001. Disponível em: <<http://www.bancodonordeste.org.br>> Acesso em: 10 set. 2013.

BARROS, Nilson Cortez Crosia de. **Manual de Geografia do turismo: Meio ambiente cultura e paisagens**. Recife: Ed. da UFPE, 1999

BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters**. Barueri: Manole, 2012.

BENI, Mario Carlos. **Políticas e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do espaço turístico**. Tradição Josely Vianna Baptista. Bauru, SP: EDUCS, 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Programa de qualificação a Distância para o Desenvolvimento do Turismo: formação de gestores das políticas públicas do turismo/ autoria do conteúdo técnico-científico Alexandre Panosso Neto, Francisco José Pereira da Silva, Luiz Gonzaga Godoi Trigo**. – Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo: Diretrizes, Metas e Programas 2003/2007**. Brasília, 2003.

BRITO, Marcilio Lins de Medeiros; BARBOSA, Jenny Dantas; RODRIGUES, Alcione Fonseca. **Sustentabilidade do turismo no Nordeste do Brasil: o diferencial do Rio Grande do Norte**. **Revista Turismo e Desenvolvimento**. N 17/18, p.1109-1121. 2012.

CARVALHO, Caio Luiz de. **Breves histórias do turismo no Brasil**. In: Trigo, Luiz Gonzaga Godoi (org). **Análises regionais e globais do turismo brasileiro**. São Paulo: Roca, 2005.

CONSULTI. Consultoria em Lazer, Turismo e Hospitalidade. **Diagnóstico de oferta e demanda de capacitação profissional, empresarial e de gestores de ONG'S para o setor turístico – Pólo Costa das Dunas/RN**. Natal, 2007.

CORIOLOANO, Luzia Neide M. T; VASCONCELOS, Fábio Perdigão (Orgs.). **Turismo, Território e Conflitos Imobiliários**. Fortaleza: EdUECE, 2012.

CORIOLOANO, Luzia Neide M. T. **O turismo nos Discursos, nas Políticas e no Combate à Pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

CRUZ, Rita de Cassia. **Política de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2002.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL – Plano de Fortalecimento da SETUR, Start Pesquisa e Consultoria Técnica, 2010.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do Turismo: Política e Desenvolvimento do Turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy**. 11ª ed Upper Saddle River, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo. **Procedimentos do Programa Nacional de Municipalização do Turismo**. Brasília: EMBRATUR, 1999.

_____. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos**/elaborado pela Gerência de Programas Nacionais; Supervisão de Projetos de Descentralização – Brasília: EMBRATUR, 2002.

FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Segunda Residência, Lazer e Turismo**. Natal, RN: EDUFRN, 2012.

_____. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.

GASTAL, Susana; MOESCH Marutschka. **Turismo, Políticas Públicas e Cidadania**. São Paulo: Editora Aleph, 2007.

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

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Turismo. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS: Polo Costa das Dunas**. Natal: SETUR, 2011.

_____. **Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Costa das Dunas**. Natal, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Rio Grande do Norte**. Natal: SEPLAN, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Estado do Planejamento. **Projeto Rota do Sol – Rio Grande do Norte**. Natal: SEPLAN, 2005.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010). Contas Regionais do Brasil 2010. IBGE Cidades. Página visitada em 19 de agosto de 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2010**. In:

Cidades@. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1> >. Acesso em: 30 ago. 2012.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2000**. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm >. Acesso em 10 set 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE TURISMO – EMBRATUR. Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR/RN. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Turístico do Estado do Rio Grande do Norte**. Brasília: TC/BR, 1999. 235p.

KNAFOU, R. Turismo e Território. Por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, Adyr B. (org.). **Turismo e Geografia**. Reflexões teóricas e enfoques regionais. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MINISTÉRIO DO INTERIOR. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. **Proposta para um Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Litoral do Nordeste**. Recife, 1980.

MINISTÉRIO DO TURISMO. **Índice de competitividade do turismo nacional: destinos indutores do desenvolvimento turístico regional: relatório Brasil, 2013.** Coordenação Luiz Gustavo Medeiros Barbosa. Brasília, DF: Ministério do Turismo, 2013.

_____. **Programa de Regionalização do Turismo – Diretrizes**. Brasília, 2013a.

_____. Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil. Resumo Executivo. 2010. Disponível em www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Livro_Regionalizaxo.pdf. Acesso em 31 jul. 2014.

_____. Coordenação Geral de Regionalização. **Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Módulo Operacional 1: Sensibilização**/Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico. Coordenação Geral de Regionalização. Brasília, 2007.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2000. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/Atlas.aspx?view=atlas> >. Acesso em: 30 ago 2012.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1993.

RODRIGUES, A. A. B. (Org.). **Turismo rural: práticas e perspectivas**. São Paulo: Contexto, 2001.

RUSCHMANN, Doris van de Meene e Solha, Karina Toledo. **Planejamento Turístico**. Barueri, SP: Manole, 2006.

_____. **Turismo e planejamento sustentável:** a proteção do meio ambiente. Campinas: Papirus, 1997.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

_____. **Espaço e método.** São Paulo: Nobel, 1985.

SARTI, Antonio Carlos; QUEIROZ, Adaleia T.M. Machado. Espaço, paisagem, lugar, território e região: a organização do espaço turístico. In: BENI, Mario Carlos (org.). **Turismo:** planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e *clusters*. Barueri: Manole, 2012.

SEBRAE – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Rio Grande do Norte. **Cadastro empresarial.** Natal: SEBRAE, 2010. Disponível em: < <http://portal.rn.sebrae.com.br/pagina.php?id=116> >. Acesso em: 27 ago 2012.

SOUZA, M.J.L. Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORREA, Roberto Lobato. **Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

VIRGINIO, Darlyne Fontes. **Gestão Pública do Turismo:** uma análise dos impactos da política macro de regionalização turística no período 2004-2011, no estado do Rio Grande do Norte, Brasil. Natal, 2011. Dissertação (Mestrado em Turismo) Programa de Pós-Graduação em Turismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, Natal RN, 2011.

WORLD Economic Forum. **The Travel & Tourism competitiveness.** Report 2013.

