

O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE A PARTIR DA AÇÃO PÚBLICA

DEVELOPMENT OF TOURISM IN THE STATE OF RIO GRANDE DO NORTE FROM THE PUBLIC ACTION

Rosa Maria Rodrigues Lopes ¹
Larissa da Silva Ferreira Alves ²

Recebido em 21/07/2014

Aprovado em 09/06/2015

¹ Professora do Departamento de Turismo da UERN. Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Tem experiência na área de Geografia atuando principalmente nos seguintes temas: turismo, planejamento urbano, meio ambiente, produção e consumo do espaço. rosarodrigues@uern.br

² Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Ceará UFC. Coordenadora do Curso de Geografia da UERN, Campus de Pau dos Ferros. Atua nas seguintes temáticas: ordenamento territorial, turismo e análise regional. larissafferreira@uern.br

RESUMO:

O turismo se insere no Nordeste brasileiro e no estado do Rio Grande do Norte (RN) pelo poder público enquanto elemento estratégico de visão desenvolvimentista para reformulação de funcionalidades e da imagem do território nordestino, tido como *região-problema* fadada à seca e ao subdesenvolvimento. Nessa perspectiva, o presente trabalho objetiva compreender como o turismo se desenvolveu no estado do RN, a partir dessas ações públicas. E para tanto, foi feito um resgate histórico sobre os primeiros projetos e ações de governo para o desenvolvimento da atividade, além de pesquisas documentais sobre programas e planos com o intuito de construir um panorama da atividade até o advento do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR). Verificou-se que o baixo desenvolvimento industrial do estado do RN levou o turismo a tomar uma significância maior no crescimento econômico estadual, fazendo com que a atividade se tornasse fator fundamental no ordenamento territorial do RN. Porém, tais ações deram-se de modo bastante concentrado no litoral, sem projetos concisos de interiorização e de diversificação de seu produto turístico.

PALAVRAS-CHAVE:

Turismo. Desenvolvimento. Rio Grande do Norte. Políticas públicas.

ABSTRACT:

The tourism was included in the Brazilian Northeast and in the state of Rio Grande do Norte (RN) by the government as a strategic element of developmental vision for reshaping features and the image of the northeastern territory, seen historically as *region-problem* doomed to drought and underdevelopment. From this perspective, the present study aims to understand how tourism was developed in the state of RN, from these public actions. And to this, a historical rescue about the first projects and actions of government for the development of the activity was done, and documentary research about programs and plans in order to build a scenery of the activity until the advent of the Tourism Development Program (PRODETUR). It was found that the low industrial development of RN state carried the tourism to get a greater significance in state economic growth, causing the

activity has turned a key factor in spatial planning of RN. However, such actions have taken place in a very concentrated way on the coast without concise project internalization and diversification of its tourism product.

KEYWORDS:

Tourism. Development. Rio Grande do Norte. Public policy

1. INTRODUÇÃO

O turismo é uma atividade econômica e uma prática social que ganhou expressividade no contexto do Rio Grande do Norte, especialmente, a partir da década de 1980, quando políticas públicas de turismo passaram a dar suporte efetivo à capitalização de alguns espaços, de forma a atrair os investimentos privados que logo se expandiram, marcando, como consequência, seu processo de turistificação.

Esse crescimento da atividade vem influenciado de forma acentuada a dinâmica urbana e econômica do Rio Grande do Norte, especialmente de cidades do litoral oriental do estado, revelando processos espaciais consubstanciados sob influência de intervenções direcionadas para a composição de infraestruturas urbanas, como mecanismo de suporte à atividade turística. Até a década de 1980, o turismo tinha sua maior estruturação apenas em Natal, contudo, a partir da década seguinte, se expandiu para o litoral ao sul da cidade, com destaque ao município de Tibau do Sul. Já na primeira década do século XXI, essa expansão passou a ser direcionada para o litoral norte da capital, sob a motivação da internacionalização da atividade (a partir de novas modalidades de turismo voltadas ao mercado imobiliário) e para o interior do estado, apontando, assim, para uma proposta mais clara de interiorização do turismo por parte do poder público (FONSECA, 2007).

Essas políticas, marcadas pela parceria entre o setor público e o privado, permitiram que a atividade gerasse estatísticas de expressão. Uma importante mensuração diz respeito aos números de desembarques no Aeroporto Internacional Augusto Severo¹. Nos dez primeiros anos do século XXI (entre 2001 a 2011) ocorreu expressiva elevação no número de voos internacionais, chegando até 1.092 voos em 2005, com pequena queda no final desta década, ocasionada pela crise na Europa, fato esse resgatado com o aumento de número dos voos domésticos e dos visitantes latino-americanos,

¹ Recentemente desativado para voos civis, retomando sua função de aeroporto militar.

especialmente os argentinos. Assim, os voos domésticos, que em 2006 eram de 9.712, passaram a ser 20.914 em 2010, revelando um aumento de 215,3% (INFRAERO, 2010), fato que se justifica em razão da estabilidade econômica nacional, favorável à expansão das opções de novos destinos que necessitam do uso do avião como meio de transporte.

Assim, a inserção de Natal no mercado nacional e internacional do turismo se consolidou ao longo das três últimas décadas como resultado de ações públicas e privadas que permitiram o desenvolvimento do segmento turístico tipo *sol e praia*. Com o intuito de enveredar na discussão sobre o surgimento e a consolidação do turismo no estado do Rio Grande do Norte, far-se-á um panorama da atividade desde seus primeiros focos ideários entre políticos locais, até ter-se tornado uma das atividades mais preponderantes para a dinâmica social, política e econômica deste referido estado.

2. Histórico do turismo no estado do Rio Grande do Norte: contexto político local ao advento do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR)

Assim como em todo o Nordeste (NE) brasileiro, a introdução do turismo no estado do Rio Grande do Norte está vinculada diretamente com o contexto político nacional da década de 1960/70, momento em que a atividade era incentivada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND 1975-1979) como uma economia alternativa a ser fomentada, em consonância com a necessidade primordial do desenvolvimento industrial no país, foco do imaginário nacional-desenvolvimentista primado pelo governo militar entre as décadas de 1960-1980.

O nacional-desenvolvimentismo foi um paradigma originado da grande crise do final da década de 1920-1930 e vivenciado no Brasil em três grandes fases: “o nacionalismo do governo Vargas; os ‘50 anos em 5’ do plano de metas do governo [Juscelino Kubitschek] JK; e o ‘Brasil, grande potência’ nos governos militares” (FELIPE, 2010, p. 85). Tornou-se o imaginário social, baseado na construção de um sentimento coletivo que visava à consolidação do país, enquanto uma grande potência econômica mundial, a partir da modificação de suas bases políticas, que passariam a visionar uma reformulação de suas economias, dinamizando-as e incorporando demais atividades econômicas que tinham caráter de modernidade, como o desenvolvimento industrial, turístico etc, em seus respectivos

territórios estaduais. Assim sendo, os governos dos estados deveriam passar a vislumbrar o turismo enquanto possível gerador de emprego e renda.

Contudo, os governantes do NE, ainda arraigados em antigas práticas econômicas e políticas de reprodução do poder, não viam as propostas do nacional-desenvolvimentismo com bons olhos, na medida em que afetavam diretamente seus interesses enquanto elites oligárquicas. Mas uma aproximação entre os governantes estaduais com a cúpula dos governos militares se fazia necessária, e só seria efetivada se os respectivos governos estaduais atendessem aos interesses da nação, o que levou antigos personagens de cenários políticos locais a adotarem novas roupagens em seus discursos conservadores, adequando-se às propostas da política do Estado Maior.

Logo, antigos personagens da política agrário-conservadora do estado do RN assumiram novas posturas, adequando seus discursos ao teor desenvolvimentista como forma de se reproduzirem no poder. Nesse contexto, o turismo adentra no território norte-rio-grandense através do discurso político contraditório de modernidade das oligarquias, por intermédio do governador Aluísio Alves na década de 1960.

Aluísio Alves chega ao poder no ano de 1961 apropriando-se de um discurso populista e nacionalista, externando teor de conduta revolucionária e agregando elementos do discurso desenvolvimentista para seu mandato. O turismo compôs a receita do então governador que, com recursos próprios, do Governo Federal, da Aliança para o Progresso e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), construiu o Hotel Reis Magos (Natal), o Esperança Palace Hotel (Mossoró), o Cabugi Palace Hotel (Angicos) e o Balneário de Olho D'Água do Milho (Caraúbas). E para administrar criou a Superintendência de Hotéis e Turismo (SUTUR) no ano de 1964 (LINHARES, 2003), como forma de incentivo e controle da atividade.

Não somente por essa ação que o destaque merece ser endereçado ao referido governo. Pode-se compreender que Aluísio Alves iniciou a atividade turística por também ter estabelecido uma política de infraestrutura de acordo com diretrizes políticas advindas do nacional-desenvolvimentismo, que eram baseadas no desenvolvimento dos transportes e das telecomunicações, que paulatinamente deixavam de ser foco no período ditatorial em detrimento dos investimentos no setor industrial produtivo (CAVALCANTE, 1993). Contudo, afirma Felipe (2010) que o discurso de modernidade

só foi transformado em prática no Rio Grande do Norte tendo como beneficiários do processo os integrantes do pacto oligárquico e conservador local, que se configurou como base de sustentação do então governo.

Nessa medida, o discurso político (modernizador – emancipador) e a prática política forjaram aliança e o turismo no RN privilegiou as elites locais, a partir de uma opção política afinada ao nascente governo militar, que era baseada no termo “burguesia nacional-associada”, unindo modernização conservadora e excludente, aprofundando a concentração de renda e mantendo inalterada a estrutura fundiária e de poder de elites locais (FELIPE, 2010). Isso significou dizer que, por compartilhar dessa conduta política, Aluísio Alves conseguiu manter-se no poder mesmo após Golpe Militar de 1964, e reafirmou seu papel enquanto principal oligarca do estado do Rio Grande do Norte.

Outro fator que também induziu o desenvolvimento da atividade turística no estado do RN foi reflexo de uma cultura de modernidade advinda com os estadunidenses no período de instância de sua base militar em Natal na II Guerra Mundial. Desde o referido período, era comum à sociedade norte-riograndense o convívio com “os outros” e tal fator ajudou, por consequência, a centralidade da atividade turística na capital Natal e em sua região metropolitana. Assim, no ano de 1969 Natal reafirmou sua afinidade com o turismo e foi sede do II Congresso Brasileiro de Turismo em Natal com o então sucessor de Aluísio Alves, Valfredo Dantas Gurgel, que governou de 31 de janeiro de 1966 à 15 de março de 1971, de acordo com aspiração política de Aluísio Alves por ter sido, inclusive, seu vice-governador.

O governo de José Cortez Pereira de Araújo, datado de 15 de março de 1971 à 15 de março de 1975, também se concretizou como importante momento para a consolidação do turismo no estado do RN. Também de origem familiar agrário-oligárquica oriunda do interior, José Cortez foi escolhido governador pelo então presidente militar Emílio Garrastazu Médici. No ano de 1971 seu governo foi responsável pela criação da Empresa de Promoção e Desenvolvimento do Turismo do RN (EMPROTURN) que, pela primeira vez, no ano de 1972 realizou estudo sobre levantamento das potencialidades turísticas encomendada ao Consorcio Internacional *Studia*. Nessa perspectiva, foi feito um inventário de potencialidades litorâneas do estado, abarcando uma extensão territorial que compreendeu desde o município de Baía Formosa até Areia Branca, incluindo a orla de Natal, com destaque para o trecho entre as praias de Areia Preta e Ponta Negra. Também foi criado no ano de

1973 o Projeto Educacional de Turismo (PROJETUR) e o Bosque dos Namorados (1975), que posteriormente foi inserido no Parque das Dunas, até hoje caracterizado como importante área de preservação da Mata Atlântica no território urbano de Natal.

Contudo, foi a partir do governo de Tarcísio Maia, outro oligarca do estado, que a política herdada de oligarcas anteriores pôde ser posta em prática pelo viés de uma modernização conservadora através do turismo. No ano de 1977 foi iniciada importante etapa para o turismo no estado: a idealização da primeira política de mega-projetos para o desenvolvimento do turismo no Nordeste, o projeto Parque das Dunas – Via Costeira, que privilegiou diretamente empresários locais (CRUZ, 2000).

No que concerne à atividade turística, o estado do RN se diferencia dos demais do NE por ser sabido que naquele momento o ideário militar de desenvolvimento do Brasil focava a consolidação do setor industrial no país, como visto no segundo II PND, contudo, como o RN não chegou a consolidar plenamente seu parque industrial, o turismo tornou-se alternativa ao cenário econômico estadual enfraquecido face ao seu precário conjunto industrial, reflexo da ausência de investimentos estatais nacionais direcionados para o RN, investimentos esses concentrados nos estados do Ceará, Pernambuco e Bahia (REZENDE, 1982).

Vale salientar que a consolidação do turismo no território norte-rio-grandense também só foi possível devido a infraestrutura mínima criada nos governos estaduais anteriores, que permitiram a viabilidade da atividade. Todavia, sem perder de vista o ideário militar de desenvolvimento pautado na “burguesia nacional-associada”, a elaboração do mega-projeto Parque das Dunas – Via Costeira voltou-se para o beneficiamento da elite local, a partir de incentivos financeiros para concessão de terrenos em locais privilegiados da cidade de Natal, municípios circunvizinhos e em demais localidades no interior do estado, a partir do compromisso com a construção de redes hoteleiras que comportassem e ajudassem a desenvolver e propagar o turismo no estado. Como exemplo, o governo induziu a implantação da rede de hotéis “RioNorte Hotelaria” (PEREIRA, 2009) através de incentivos financeiros para concessão de terrenos tanto em Natal, quanto em demais localidades privilegiadas do estado, como na área serrana da cidade de Martins em 1979, a oeste do estado, além de demais incentivos fiscais.

Dessa forma, o mega-projeto Parque das Dunas – Via Costeira privilegiou a elite e esse fato é reflexo de uma das principais características da política de mega-projetos, que foi o patrocínio do governo local como idealizador e financiador majoritário. O governo de Tarcísio Maia revelou-se de grande autoritarismo quanto ao estabelecimento do mega-projeto citado, na medida em que descredenciou qualquer tipo de intervenção do poder público municipal no que concerne a regulamentação do uso do solo, e demais competências de âmbito municipal em relação ao seu próprio território (CRUZ, 2000, p. 83), já que o turismo fora tomado como o grande filão de desenvolvimento por este governo. Dessa forma, as práticas autoritárias provindas do discurso tradicionalista agrário-político se fixaram na capital e fizeram do turismo no RN mecanismo para sua reprodução no poder.

A meta de governo de Tarcísio Maia teve continuidade com seu sucessor, o primo Lavoisier Maia Sobrinho, que governou de 15 de março de 1979 à 15 de março de 1983, garantindo a continuidade das obras do mega-projeto Parque das Dunas – Via Costeira. Após reforma, em 1980 Lavoisier reabriu o Aeroporto Internacional Augusto Severo, localizado no município metropolitano de Parnamirim, e durante toda a sua gestão foram sendo inaugurados paulatinamente hotéis na Via Costeira, o que proporcionou o primeiro *boom* da atividade no ano de 1985, já com o então governador José Agripino Maia (1983-86), filho de Tarcísio Maia e primo de Lavoisier Maia, seus antecessores.

No ano de 1985 também ocorreu a criação do Conselho Municipal do Turismo (COMTEUR) e em 1986 extinguiu-se a EMPROTURN pela Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo (SECTUR). Dessa forma, a década de 1980 representa para o RN não mais o momento de planejamento do turismo de modo agressivo, mas a concretização dos primeiros reflexos do planejamento sistematizado da atividade no território norte-rio-grandense através da política de mega-projeto, fazendo com que tivesse ocorrido no final da década de 1980 e até meados de 1990 um vertiginoso aumento do fluxo turístico no estado, afastando a sombra da crise vivenciada em outros estados, principalmente em Pernambuco. Tal período começou a dar sinais de falência na medida em que a cidade não comportava mais a grande demanda, fazendo com que as obras do PRODETUR I, enquanto programa ideologicamente voltado para o infraestrutural urbano de cidades turísticas, fossem efetivadas no governo de Garibaldi Alves Filho, sobrinho de Aluísio Alves, já no ano de 1996.

3. O PRODETUR I: OBJETIVO, AÇÕES E RESULTADOS

O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste (PRODETUR-NE I) se configurou como uma política pública nacional de turismo, que impulsionou seu desenvolvimento na região Nordeste, a partir da implantação de ações direcionadas para a estruturação urbana das capitais e cidades circunvizinhas, propondo como resultado a geração de emprego e a melhoria das condições de vida da população. Conforme destaca o documento referente ao relatório final produzido pelo Banco do Nordeste, seu objetivo básico esteve pautado na contribuição

[...] para o desenvolvimento socioeconômico do Nordeste do Brasil por meio do desenvolvimento da atividade turística. Especificamente, o Programa contemplou iniciativas do setor público em infraestrutura básica e desenvolvimento institucional voltadas tanto para a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas, quanto para a atração de investimentos do setor privado ligados ao turismo (BNB, 2005, p. 5).

Essa política se apresentou em um contexto em que os investimentos para o turismo tinham um caráter localista, a partir de ações específicas de cada governo estadual. Todavia, a região apresentava um claro potencial direcionado para o segmento *sol e praia*, evidenciado pela prática da atividade em estados que estavam na vanguarda desses investimentos, a exemplo da Bahia.

Tal política de turismo abarcou os nove estados nordestinos e o estado de Minas Gerais. Contou com vultosos investimentos assumidos pelos estados e União, que contabilizaram mais de US\$ 670 milhões, abrangendo obras urbanas, tais como: saneamento básico, administração de resíduos sólidos, construção e melhoria de rodovias, preservação ambiental e recuperação do patrimônio histórico-cultural, construção, expansão e modernização de aeroportos; projetos de desenvolvimento institucional dos órgãos públicos gestores da atividade (estruturação e modernização) e capacitação dos servidores (BNB, 2005).

No Rio Grande do Norte sua primeira versão foi efetivamente implantada entre os anos de 1996 e 2002, por ocasião das duas gestões consecutivas do governador Garibaldi Alves Filho. O programa contemplou seis municípios: Natal, Parnamirim, Ceará-Mirim, Nísia Floresta, Extremoz e Tibau do Sul. As ações projetaram o estado em um cenário mais competitivo no contexto do mercado local e regional, apesar de seu foco de atuação ter apresentado uma concentração de ações no município de Natal. Essas ações foram orientadas, estrategicamente, em função da implantação de uma

infraestrutura urbana capaz de capitalizar os espaços litorâneos, no sentido de valorizá-los para atração do capital privado, a exemplo da urbanização do bairro de Ponta Negra. Conforme salienta Cruz (2000), essa política “fez as vezes” de uma política urbana, tendo em vista que os espaços alvos para o fomento da atividade turística demandavam equipamentos urbanos básicos para atender uma projeção expressiva do turismo, como o almejado pelo poder público.

No estado, os investimentos possibilitaram melhores condições competitivas no contexto das exigências do mercado turístico, com especial destaque para os municípios de Natal e Tibau do Sul, o que resultou numa relevante dinâmica socioespacial nesses municípios. De acordo com Costa (2007), a concentração espacial desses investimentos em Natal ocorreu devido o município reunir a maior gama de equipamentos turísticos, além de uma infraestrutura mais complexa. Dessa forma, as ações proporcionariam a construção de um cenário favorável ao efetivo desenvolvimento turístico, contribuindo de forma expressiva e com menores riscos para a consolidação do turismo local. Os demais municípios integrantes do PRODETUR-RN foram contemplados basicamente com obras referentes à construção e melhoria de estradas, colocando-os numa posição secundária e mantendo-os como subprodutos do destino Natal.

Os montantes aplicados no Rio Grande do Norte somaram mais de US\$ 38 milhões e foram direcionados para obras que exigiram expressivos valores e contribuíram de forma relevante para a composição da infraestrutura urbana de apoio ao turismo, contemplando ações direcionadas para o saneamento, recuperação ambiental, sistema viário, reforma e ampliação do aeroporto e desenvolvimento institucional. De todas as ações previstas no PRODETUR, somente as de recuperação do patrimônio histórico não foram contempladas no âmbito do estado.

Um desses investimentos esteve relacionado ao projeto de saneamento que corroborou com a inauguração de um novo aterro sanitário para a Região Metropolitana de Natal no ano de 2004, atendendo, dessa forma, a capital e municípios vizinhos como Extremoz, Ceará-Mirim e Parnamirim, para os quais já havia previsão de projetos de administração de resíduos sólidos. Ainda nesse contexto, foi implantado um aterro sanitário simplificado e provisório no município de Tibau do Sul, que tinha como objetivo atender a localidade turística de Pipa que estava em pleno processo de expansão. Posteriormente, outros projetos de saneamento contemplariam os demais municípios participantes do PRODETUR na segunda etapa do programa.

Em Natal o projeto de Proteção e Recuperação Ambiental do Parque das Dunas teve importante repercussão no contexto dos investimentos do Programa, tendo em vista que foi considerado como caso de sucesso. Este projeto contemplou a execução de diversas ações como: Plano de Manejo/Operação e obras físicas que abarcaram um viveiro com 20 espécies, escola de educação ambiental, pista de *cooper*, aquisição de mobiliário e equipamentos, recuperação das cercas do entorno, herbário e recuperação de três trilhas ecológicas.

As ações em saneamento básico e proteção do meio ambiente foram amplamente direcionadas para a Via Costeira e para o bairro de Ponta Negra, e obras de esgotamento sanitário, drenagem, pavimentação e urbanização tiveram sua área de influência em equipamentos hoteleiros e do Parque das Dunas, com extensão de 3.000 metros de orla.

No tocante às ações do sistema viário, vale mencionar os investimentos concentrados no bairro de Ponta Negra (Natal), no sentido de sua requalificação necessária ao crescimento do turismo; e a construção da RN-063 (Rota do Sol), além de outros trechos rodoviários no Rio Grande do Norte, facilitando o acesso às praias do litoral sul do estado.

Um equipamento que recebeu atenção especial no contexto do PRODETUR-NE foi a reforma e ampliação de aeroportos. No Rio Grande do Norte, o Aeroporto Internacional Augusto Severo foi alvo de investimentos na reforma e ampliação do terminal de passageiros que passou de 2.970 m² para 11.300m² de área e um terminal de cargas com 800m². Nesse contexto, a demanda de passageiros aumentou de 300/hora para 800/hora, possibilitando a ampliação do fluxo de 260.000 para 1.500.000 pessoas. Os investimentos também foram direcionados para a construção de edifícios de apoio, para a ampliação da área de estacionamento de veículos, que passou de 130 para 475 veículos, e nos acessos viários e obras correspondentes. Todas as ações previstas para o aeroporto foram executadas e totalizaram um montante de mais de US\$ 20 milhões, sendo esta, portanto, a intervenção que demandou o maior volume de recursos (BNB, 2005).

Do ponto de vista institucional, os investimentos do PRODETUR contribuíram para o fortalecimento de diferentes órgãos estaduais e municipais, ao incentivarem a construção de instrumentos do planejamento urbano, a exemplo dos Planos Diretores e Legislações Urbanísticas, especialmente em

municípios litorâneos. Nessa perspectiva, vale destacar a reestruturação da Sub-secretaria de Turismo e da Coordenadoria de Meio Ambiente do governo do estado do RN.

No geral, os maiores impactos dessas ações estiveram relacionados ao aumento de investimentos privados, aumento de passageiros nos aeroportos, aumento do fluxo turístico, aumento das receitas turísticas e impacto do turismo no PIB regional e impactos ambientais. Os reflexos dos investimentos do PRODETUR I foram bastante expressivos, fato comprovado pelo incremento de 56% do fluxo turístico no período de 1995 a 2000. Esse percentual também inclui a crescente participação de turistas estrangeiros, possibilitada com a captação de voos *charters* internacionais em trabalho de marketing então realizado em países europeus como: Itália, Portugal, Suécia, Dinamarca, Inglaterra e Espanha. Assim, em 1995 o aeroporto contava com apenas um voo *charter* semanal, passando para 8 voos *charters* em 2000 (BNB, 2005).

No período de implantação das ações previstas no PRODETUR, o Rio Grande do Norte também recebeu influência de outros investimentos públicos que juntamente com as ações do programa possibilitaram um maior impacto na infraestrutura viária do estado. Um exemplo disso foi a implantação do trecho referente à BR 101 em 1998, ligando Natal a Touros, que contemplou municípios sob influência do PRODETUR, a exemplo de Natal, Ceará-Mirim e Extremoz. Nesse contexto, vale destacar que esse conjunto de investimentos incentivou a expansão da atividade turística por todo o litoral oriental do estado, facultando ao turismo o título de atividade estruturante desses espaços.

Discorrendo sobre o turismo potiguar como um dos eixos de desenvolvimento regional, Fonseca faz a seguinte descrição:

Devido à necessidade de se dinamizar a economia potiguar e considerando-se a potencialidade turística existente em seu território, muitos esforços têm sido efetuados no sentido de incrementar essa atividade (especialmente no litoral oriental), assim como na elaboração de um produto turístico capaz de ser competitivo no mercado internacional. Muitas áreas periféricas e marginais investem na atividade turística por considerar que essa é uma das poucas atividades que podem trazer algum dinamismo em suas economias. O governo do estado do Rio Grande do Norte elegeu a atividade para ser o eixo dinamizador da economia do Litoral Oriental Potiguar e tem desenvolvido muitos esforços para impulsioná-la, através de políticas públicas implementadas com esse fim (FONSECA, 2005, p. 80).

Além do exposto, cabe ressaltar que esse cenário marcado pelas intervenções públicas com objetivo de dinamizar o turismo no litoral oriental, favoreceu a criação do Conselho do Polo Costa das Dunas em 1999, que evidenciou o amplo interesse no planejamento da atividade turística, especialmente, no tocante à mobilização da iniciativa privada, muito embora tenha sido sustentado pela necessidade de se discutir as problemáticas comuns às comunidades que compõem os municípios integrantes do Polo Costa das Dunas.

4. O PRODETUR II: OBJETIVO, AÇÕES E RESULTADOS

Com objetivo dar continuidade às obras da primeira fase do programa, o PRODETUR II visou identificar as falhas ocorridas neste primeiro momento, dar maior suporte à gestão e ao planejamento da atividade, assim como incentivar maiores estratégias para o desenvolvimento institucional do turismo nos estados e municípios, como já iniciado no PRODETUR I.

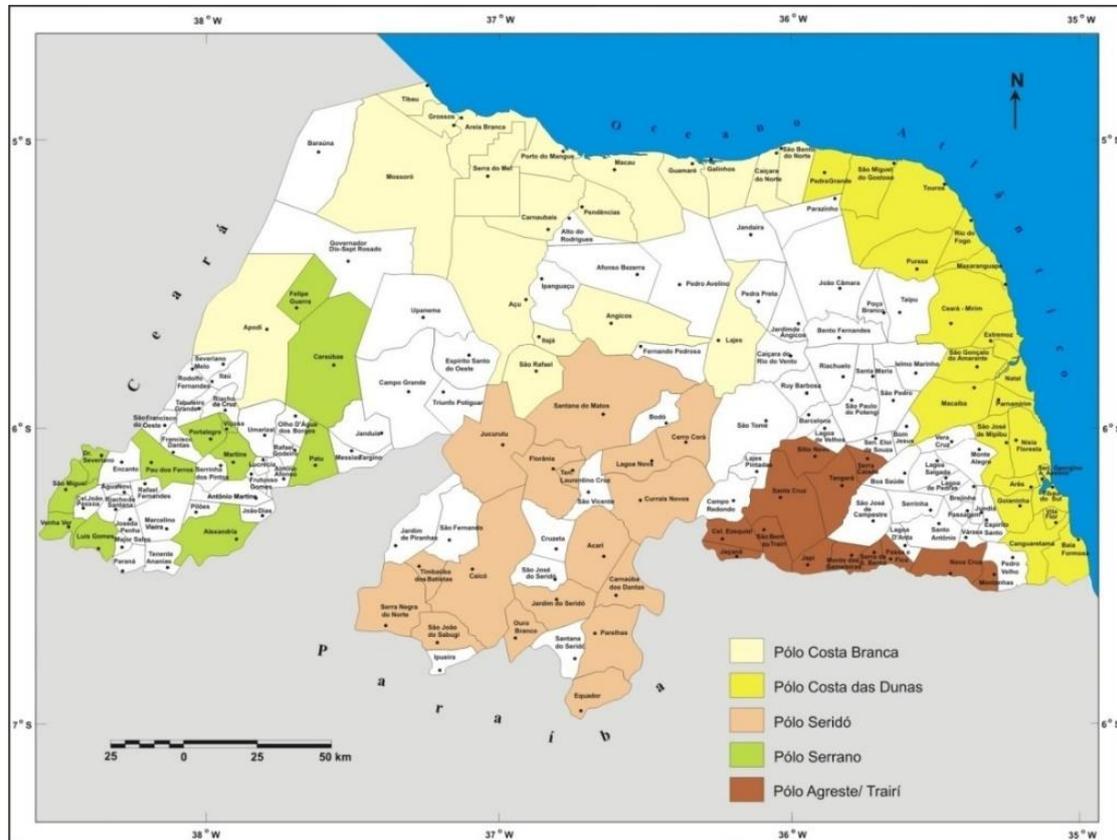
Para a realização das obras do PRODETUR II, cada estado deveria elaborar seu plano de ações relacionado à segunda fase do programa, que foram denominados de Planos de Desenvolvimento do Turismo Integrado, ou simplesmente PDITS. Estes instrumentos deveriam contemplar o planejamento das ações do PRODETUR II a partir dos polos de turismo prioritários (ver mapa 1) e no Rio Grande do Norte a Secretaria de Turismo do Estado do RN (SETUR-RN) elencou o Polo Costa das Dunas como novamente o maior beneficiado na segunda etapa do programa, assim como ocorreu no PRODETUR I.

Segundo a secretaria, embora os investimentos do PRODETUR II devessem corresponder às aspirações ideológicas do “Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão” (PNT 2007-2010) baseadas no tripé *interiorização, desconcentração e diversificação do produto turístico* do Brasil, o Rio Grande do Norte privilegiou a zona litorânea oriental do estado, investindo os recursos do PRODETUR II no Polo Costa das Dunas, devido à ausência de recursos para contemplar os demais polos de turismo do estado.

O fato de a capital do estado fazer parte do polo, sendo a principal responsável por toda a dinâmica turística do RN, contribuiu sobremaneira para o direcionamento das ações a este polo na fase II do PRODETUR. Devido a isso, o PDITS do Polo Costa das Dunas (ou PDITS - Costa das Dunas) fora

o único plano de turismo que teve suas intervenções executadas no âmbito do RN no período do PRODETUR II.

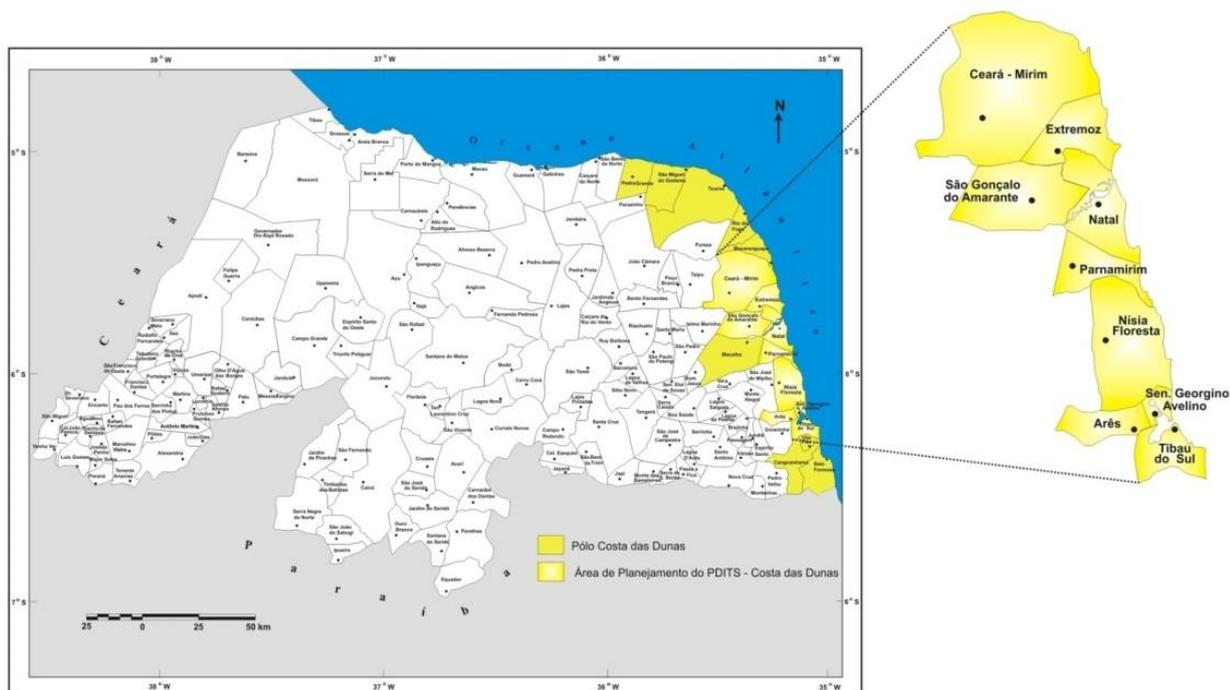
Mapa 1: Divisão do estado do Rio Grande do Norte por polos de turismo



Fonte: ALVES; GOMES, 2011.

O referido plano foi desenvolvido pela empresa privada Technum Consultoria LTDA, sob a coordenação da SETUR-RN e suas intervenções públicas foram seccionadas basicamente em: intervenções institucionais, de infraestrutura – como urbanização de orlas, saneamento e drenagem, criação de complexos turísticos, conservação de recursos naturais, valorização do patrimônio cultural local. Contudo, embora tivesse ações planejadas para todos os 21 (vinte e um) municípios do Polo Costa das Dunas, apenas 9 (nove) destes tiveram orçamento previsto para a execução de intervenções específicas do PRODETUR II, como mostra o mapa 2, sendo que mais uma vez os municípios litorâneos foram privilegiados com obras de infraestrutura. Já os municípios não litorâneos foram contemplados com outras ações voltadas à atividade, como o desenvolvimento institucional.

Mapa 2: Municípios componentes da área de planejamento do PDITS-Costa das Dunas



Fonte: ALVES; GOMES, 2011.

Ou seja, o PDITS - Costa das Dunas voltou todas as suas intervenções de infraestrutura para os municípios litorâneos, numa perspectiva de planificar o segmento tipo *sol e praia* já existente na região. Assim, o turismo no estado do Rio Grande do Norte apresenta uma forte concentração no litoral, em especial nos municípios de Ceará-Mirim, Extremoz, São Gonçalo do Amarante, Natal, Parnamirim, Nísia Floresta e Tibau do Sul, este último como município do distrito turístico de Pipa, internacionalmente conhecido.

Dentre todas as ações planejadas para os municípios do polo Costa das Dunas, as principais intervenções empreitadas nos territórios com recursos disponíveis à sua execução foram voltadas, principalmente, para o desenvolvimento institucional e a qualificação da população local para serviços vinculados ao setor turístico, como cursos de línguas e técnicos em segurança do trabalho. Ações de gestão fiscal baseadas no levantamento de serviços de consultoria, estudos e diagnósticos institucionais foram feitas para todos os 7 principais municípios turísticos do estado do RN, aliadas aos investimentos voltados à gestão turística a partir do treinamento de gestores, formulação ou

atualização dos Planos Diretores das cidades, sinalização turística e elaboração da base cartográfica municipal pelo órgão de meio ambiente do estado do RN, o IDEMA.

Porém, vários municípios não receberam nenhuma obra de infraestrutura, como Ceará-Mirim e São Gonçalo do Amarante que, apesar deste último município sediar o novo aeroporto internacional do estado, suas obras não se vincularam aos recursos do PRODETUR II.

Os demais municípios tiveram obras tanto de caráter infraestrutural, quanto voltadas especificamente para manejo e proteção do meio ambiente. Como exemplo, em Extremoz nas obras de infraestrutura foram realizadas a recuperação de Área Degradada da Rodovia Pitangui/ Jacumã, além da sinalização rodoviária horizontal e vertical. No que tange às práticas de manejo ao meio ambiente, foram realizadas ações em Área de Proteção Ambiental (APA) estadual de Genipabu, segundo a SETUR-RN (2009). As ações voltadas para o município de Nísia Floresta foram parecidas com as de Extremoz, na medida em que ambos privilegiaram o manejo de suas áreas ambientalmente frágeis, no caso da APA de Genipabu, em Extremoz, e a APA do complexo lagunar Guaraíras-Bonfim (Nísia Floresta), bem como ações de sinalização rodoviária.

Já na capital do estado foram realizadas ações de proteção e manejo da APA do Morro do Careca, urbanização de área turística, como a orla de Redinha, além das obras de infraestrutura que resultaram na duplicação da Via Costeira, na ampliação do Centro de Convenções de Natal e na recuperação de área degradada da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) – Ponta Negra.

Parnamirim foi o município que se destacou nas ações de turismo por ter sido o único que voltou ações para bens de caráter cultural, que foi a criação do Museu Aeronáutico Trampolim da Vitória, situado na base aeronáutica Barreira do Inferno, na avenida Rota do Sol, que faz ligação com o litoral praiano de Natal e Parnamirim. A base aérea Barreira do Inferno tem papel preponderante no contexto histórico do RN, visto o município ter participado ativamente da Segunda Guerra Mundial, servindo de base para as aeronaves Aliadas devido ser o ponto estratégico brasileiro mais próximo da África. Assim, o museu tem a perspectiva de fazer resgate da importância do município de Parnamirim nesse específico momento histórico. Contudo, no que tange às obras de infraestrutura urbana, o município recebeu investimentos para a recuperação de suas áreas degradadas, situadas no Binário de Pirangi e na RN 313 – Nova Parnamirim, contanto, também, com sinalização rodoviária horizontal e vertical.

Por fim, juntamente com Natal, Tibau do Sul foi o município que recebeu mais ações de infraestrutura com a implantação do sistema de esgotamento sanitário em Pipa, da construção das rodovias Tibau do Sul/ Pipa e Pipa/ Simbauma, além do anel viário, obras de fundamental importância para o escoamento do fluxo turístico do pequeno distrito turístico do estado do RN.

Constatou-se que o PRODETUR II para o RN veio com outra perspectiva, imbuída no fomento institucional do turismo no estado, pautando suas ações mormente nas secretarias estadual e municipais, diferentemente do PRODETUR I em que as ações estiveram direcionadas, fortemente, para o infraestrutural, embora importantes obras para o turismo do Polo Costa das Dunas tenham sido empreitadas no segundo momento do referido programa.

5. O PRODETUR NACIONAL: OBJETIVOS E PERSPECTIVAS

O PRODETUR Nacional corresponde a terceira fase do programa que visa dar continuidade às ações encampadas nos estados turísticos brasileiros. As principais diferenças no que concerne à organização política e de financiamento do PRODETUR Nacional dizem respeito a nova parceria do MTur com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que outrora era realizado entre este Ministério com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), além das novas formas contratuais entre os entes federativos e os órgãos financiadores.

Diferentemente da primeira e segunda etapa do PRODETUR em que os estados eram os entes federativos fundamentais para a efetivação dos contratos, no PRODETUR Nacional essa lógica se modifica permitindo com que, além dos estados, municípios com mais de 1 milhão de habitantes acordem diretamente com os órgãos de fomento para efetivação de suas propostas de turismo. Essa mudança é reflexo da percepção do poder público de que as grandes cidades são as principais dinamizadoras do turismo em âmbito nacional, na medida em que polarizam o setor e demandam, a partir de si, o consumo dos espaços em seu entorno. Ou seja, a mudança na contratação que abre a possibilidade direta com o município é reflexo dessa realidade de turismo urbanizado no Brasil, contudo, implicará na continuidade de centralização do turismo na escala de município, que é uma das grandes deficiências no que concerne ao planejamento do setor em nosso país.

Para tanto, os principais objetivos do PRODETUR Nacional se baseiam em:

- a) Definir estratégias de produto turístico: visa a importância e definição do segmento turístico pleiteado para que se tracem metas de planejamento específicas para o segmento, bem como se tornar competitivo perante o mercado;
- b) Definir estratégias de comercialização: busca definir a imagem desejada para o segmento turístico que tendência ao local, bem como definir estratégias para sua efetiva comercialização;
- c) Investir no fortalecimento institucional: esse fora o “carro-chefe” das ações do PRODETUR II, devido à fragilidade identificada na gestão do turismo nos entes federativos. Pretende-se fortalecer mais a institucionalização do setor na escala municipal, já que as ações da terceira etapa do programa contemplam contrato direto com o município;
- d) Investir em infraestrutura e serviços básicos: melhorias de infraestruturas de acesso, transporte, água, saneamento e energia etc, da tessitura urbana local e das construídas no PRODETUR I e II, bem como a viabilização de novas infraestruturas;
- e) Investir na gestão ambiental: importância de investimentos na avaliação e monitoramento ambientais permanentes, com fins a reduzir impactos negativos da atividade nos territórios, já que o fortalecimento institucional é bastante deficiente, como exemplo têm-se legislações ambientais em escalas municipais (BRASIL, MTur, 2008).

Assim, do mesmo modo que o PRODETUR II, os estados e/ou municípios ficam a cargo da elaboração de seus PDITS, como forma de planejamento sistemático das ações para área receptora dos investimentos e, no caso do RN, o ente federativo que pleiteou novamente recursos para o PRODETUR, etapa Nacional, foi novamente o governo do estado, já que não existe no RN nenhum município com a população com mais de 1 milhão de habitantes, inviabilizando, pois, a estruturação de uma proposta individualizada de algum município do estado.

O governo do RN teve o PDITS aprovado para a captação de recursos aos polos Costa das Dunas, Costa Branca e Seridó (definidos de acordo com o quadro 1) em uma única proposta, com investimentos totais de U\$ 75 milhões, distribuídos da seguinte forma:

Quadro 1: Distribuição dos recursos do PRODETUR Nacional no estado do Rio Grande do Norte, por polos de turismo

AÇÕES	INVESTIMENTOS PARA O POLO COSTA DAS DUNAS	
	R\$	U\$
Ações a serem financiadas pelo PRODETUR Nacional	91.355.643,50	51.613.357,91
AÇÕES	INVESTIMENTOS PARA O POLO COSTA BRANCA	
	R\$	U\$
Ações a serem financiadas pelo PRODETUR Nacional	19.809.178,00	11.191.625,99
AÇÕES	INVESTIMENTOS PARA O POLO SERIDÓ	
	R\$	U\$
Ações a serem financiadas pelo PRODETUR Nacional	21.585.178,50	12.195.016,10
TOTAL:	132.750.000,00	75.000.000,00

Fonte: SETUR-RN, 2011.

O estado do RN receberá um total de U\$ 75 milhões, sendo que U\$ 45 milhões são referentes ao BID, U\$ 27 milhões são referentes ao MTur e U\$ 3 milhões representam a contrapartida do estado para a efetivação do contrato. A partir do Quadro 1 percebe-se a discriminação dos valores destinados à cada polo e o grande direcionamento ao polo Costa das Dunas. Praticamente 70% de todo o valor destinado ao estado é voltado para este último. Tal ilustração faz lembrar os estudos de ALVES; GOMES (2011) ao afirmarem que desde o PRODETUR II existe grande responsabilidade das ações de promoção do turismo *desconcentrarem, interiorizarem e diversificarem* o produto turístico no país, tripé estabelecido no PNT 2007-2010. Porém, no RN ainda existe grande concentração do turismo no litoral oriental do estado, e o PRODETUR Nacional vem ratificar e fomentar mais uma vez a concentração das ações de promoção e de centralidade do turismo no litoral do entorno da capital Natal, a grande dinamizadora do setor no referido estado.

Portanto, de acordo com a SETUR-RN (2011), as principais ações planejadas e que ainda estão em processo de licitação e ou início de suas obras são:

Polo Costa das Dunas

- Capacitação profissional em Arez, Baía Formosa, Canguaretama, Rio do Fogo e São Miguel do Gostoso (garçom básico, organizador de eventos, camareira em meios de hospedagem, relações humanas, cozinheiro básico, manipulação segura de alimentos, idiomas (Inglês, Italiano, Espanhol) etc;
- Acessos às praias e lagoas em Parnamirim e Nísia Floresta;
- Ampliação do Centro de Turismo de Natal;
- Complexo Turístico Parque do Cajueiro de Pirangi, no município de Parnamirim;
- Reabilitação urbana do centro histórico de Natal;

Polo Costa Branca

- Projeto de abastecimento de água e do SES de Galinhos.

Polo Seridó

- Projeto para visitação e conservação dos parques arqueológicos do Seridó;

A concentração das ações do PRODETUR Nacional no Polo Costa das Dunas também esteve relacionada à captação de recursos justificados pela realização da Copa do Mundo de 2014, evento pertencente a uma nova dinâmica turística no país, que é o turismo de mega-eventos, pautados nas realizações da Copa do Mundo de 2014 e nas Olimpíadas de 2016. Dessa forma, além dos recursos específicos para a fomentação dos polos de turismo, parte dos recursos do PRODETUR Nacional foi destinada à efetivação desse grande evento na capital.

Entende-se que essa concentração de ações via PRODETUR Nacional está respaldada na nova política apresentada do PNT 2013-2016, que tira de foco o tripé *desconcentração, interiorização e diversificação* do produto turístico no país face aos interesses de financiar as cidades a partir dos mega-eventos, o que torna-se contraditório ao contexto histórico das políticas de turismo que vinham priorizando desde o início do século XXI a desconcentração da atividades para novas áreas em potencial, num intuito de melhor distribuir oportunidades de desenvolvimento do turismo no amplo território nacional.

6. ASPECTOS GERAIS DA INTERIORIZAÇÃO DO TURISMO

Como visto, o crescimento do turismo no Rio Grande do Norte aconteceu de forma concentrada e fomentou uma oferta baseada no segmento *sol e praia*, a exemplo do ocorrido em todo o Nordeste brasileiro. Dentre outros fatores, faz-se importante destacar que esse direcionamento encontra justificativa no fato de que, em termos mercadológicos, esse era o modelo apreciado pelo público internacional, indicando, portanto, um relevante potencial a ser utilizado. Por sua vez, essa tendência se explica por uma valorização cultural dos litorais tropicais, tidos, especialmente, pelos europeus como verdadeiros balneários.

Outro fator que merece atenção diz respeito à infraestrutura de urbanização já presente nesses espaços, que inicialmente foram impactados de forma mais expressiva pelos investimentos públicos, a exemplo de Natal que era a cidade com melhor estrutura urbana no âmbito do RN.

Portanto, esse contexto foi o responsável pela comercialização do segmento *sol e praia*, largamente difundido e vendido no Brasil, evidenciando, dessa forma, a apropriação de espaços litorâneos ao longo do território nacional e massificando o turismo realizado nesses espaços. No Nordeste essa apropriação tem acontecido de forma bastante expressiva e é motivada por diversas práticas relacionadas ao turismo e ao setor imobiliário, conformando três cenários de apropriação das áreas litorâneas: a) apropriação que acontece motivada essencialmente pelos fluxos turísticos; b) apropriação baseada nas residências de uso ocasional e; c) apropriação efetivada em razão da implementação de grandes condomínios de lazer com residências alugadas por temporadas.

Nesse contexto, tem-se o uso desses espaços em função do turismo em sua forma mais genuína, com implantação de infraestrutura urbana e de turismo direcionada para um público que compõem os fluxos turísticos locais, regionais, nacionais e internacionais, via de regra, nas capitais e em municípios próximos.

Além desses usos, ainda é possível constatar os investimentos privados em áreas litorâneas preservadas, que são direcionados para a implementação de grandes empreendimentos imobiliários e turísticos, obedecendo ao modelo de condomínios que são alugados por temporada e tem o público internacional como alvo. No Rio Grande do Norte esta tem sido uma realidade bastante expressiva.

Na leitura de Fonseca (2007), a apropriação dos espaços litorâneos pelo capital é entendida como um processo de internacionalização, “um movimento de fora para dentro, e inicia-se com a chegada de investidores estrangeiros que implantam empreendimentos ao longo do litoral potiguar, especialmente em sua porção oriental” (FONSECA, 2007, p. 213).

Para a autora, a interiorização do turismo, entendida como sua expansão para o interior do estado, configura-se como um processo ainda incipiente. Nessa perspectiva, ao se abordar a interiorização do turismo no contexto potiguar é importante levar em consideração que a mesma obedece à lógica de investimentos públicos e privados impulsionados/motivados pela exploração do segmento *sol e praia*, que tem se consubstanciado no carro-chefe do turismo do Rio Grande do Norte. Dessa forma, as ações empreendidas em razão de outros segmentos de turismo, como o turismo rural, ecoturismo, turismo de aventura, turismo histórico-cultural, geoturismo, dentre outros, têm sido pontuais rumo à interiorização da atividade no cenário norte-rio-grandense, além de apresentarem repercussões frágeis, não permitindo a consolidação da atividade e evidenciando diversos desafios a serem superados, muito embora se reconheça a diversidade e riqueza de recursos naturais e histórico-culturais presentes no interior do estado.

Um elemento que merece destaque nessa conjuntura é a infraestrutura urbana. Conforme destaca Cruz (2000), o turismo efetivado em áreas urbanizadas representa a quase totalidade dos fluxos turísticos mundiais, tendo em vista que os espaços urbanos concentram os elementos essenciais ao desenvolvimento do turismo de massa, a exemplo da infraestrutura de acesso, de hospedagem, de apoio à atividade turística, como serviço médico, financeiro, de segurança, de lazer, dentre outros.

No Rio Grande do Norte essa infraestrutura urbana apresenta uma série de limitações expressas pela frágil estrutura urbana do estado, composta basicamente por pequenas cidades. Assim, cabe frisar que dos 167 municípios que compõem o território potiguar, 155 são formados por pequenas cidades carentes de infraestrutura urbana e de serviços básicos que possam atender a população local, cenário herdado do processo histórico de formação desses territórios, estruturados na condição de povoados ou distritos urbanos em torno do trinômio econômico, cana-de-açúcar/ pecuária/ algodão, associado a uma fragmentação territorial atestada pelos sucessivos desmembramentos territoriais municipais.

Além do exposto, essas pequenas cidades foram formadas a partir de estruturas políticas fortemente influenciadas por modelos oligárquicos com um respaldo econômico que se mostrou incapaz de encaminhar uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva. Assim, na atualidade essas ações públicas apresentam uma série de limitações expressas pela falta de recursos materiais e imateriais que possam dirimir as suas problemáticas sociais, conforme aponta Gomes (2010) em um estudo acerca do planejamento urbano e equipamentos sociais nas pequenas cidades do Rio Grande do Norte.

Dessa forma, a dinâmica econômica da maior parte das pequenas cidades está atrelada às atividades tradicionais e/ou à implantação de políticas públicas direcionadas à assistência social e de transferência de renda, além de um comércio de pequeno porte. Os municípios que foram ou são influenciados por uma dinâmica econômica mais expressiva, em razão de atividades como extração de minerais, do petróleo, da carcinicultura e da fruticultura é que detêm um espaço urbano mais complexo. Esses espaços são dotados de uma infraestrutura urbana que suporta os pontuais fluxos turísticos de forma precária, tendo em vista os parques investimentos no sistema viário e de sinalização, além da implantação de meios de hospedagens demandados em razão da dinâmica econômica provocada por outras atividades e, em segundo plano, pelo turismo, embora se tenha notícias de investimentos públicos intencionados em razão do turismo no interior do estado, como evidenciados nos parágrafos que seguem.

Considerando a infraestrutura urbana implantada no interior do Rio Grande do Norte em razão de diversas outras atividades econômicas e que dão suporte à atividade turística nos dias atuais, faz-se importante destacar a construção do Hotel Tungstênio (1954) pelo Desembargador Tomaz Salustino no município de Currais Novos pelo contexto da dinâmica econômica possibilitada pela exploração da sheelita. Na mesma perspectiva, o Governador Dinarte Mariz (1956-61) idealizou o Hotel Vila do Príncipe no município de Caicó, que teve sua construção concluída doze anos mais tarde. Tal ação evidencia a intenção em atender aos interesses provocados pelas oligarquias agrárias dominantes (LINHARES, 2003).

Ainda obedecendo a essa lógica, o discurso e postura políticos aliados à industrialização e modernização de Aluizio Alves (1961-1965) investiram na construção de uma rede de hotéis para atender ao intercâmbio comercial que se processava na capital e no interior do estado através das economias tradicionais.

Porém, já na década de 1970, os esforços no sentido da interiorização estiveram relacionados à atuação da EMPROTURN em parceria com a NORTEL, no tocante ao fomento de empreendimentos hoteleiros nos municípios de Mossoró, Umarizal, Caraúbas, Canguaretama, Macau, Areia Branca, Martins, Alexandria, Grossos, Pau dos Ferros e Pedro Velho. Contudo, foi somente na década seguinte (1980) que a construção desses hotéis se efetivou, a exemplo do Hotel Olho D'Água do Milho (município de Caraúbas); do Hotel Serrano (Martins); do Hotel de Alexandria (Alexandria); e do Dunas Praia Hotel (Tibau). Esse período também foi marcado pelos investimentos privados, a exemplo da construção da Pousada Gargalheiras (Acari).

Dentre os esforços empreendidos no sentido da interiorização, vale destacar os projetos idealizados pelo governo do estado do RN e pelo governo federal e que podem ser apontados como políticas públicas direcionadas, efetivamente, ao desenvolvimento do turismo no interior. São eles: Caminhos do Elefante (1982); projeto Costa Branca (1995); Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), idealizado e implementado pelo governo federal a partir de 1994; projeto Roteiros Turísticos Temáticos Segmentados e Estruturantes do Rio Grande do Norte (RTTSE), concebido pela empresa ARC Consultoria em parceria com o SEBRAE/RN e a EMBRATUR para o período de 2004 a 2007; e o Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil, idealizado pelo governo federal, na gestão do presidente Lula.

O projeto Caminhos do Elefante foi desenvolvido pela EMPROTURN e baseou-se em três roteiros básicos: o Roteiro Sertanejo, o Roteiro das Praias e o Roteiro Serrano, contemplando a caracterização abaixo.

Quadro 2 – Roteiros do Projeto Caminhos do Elefante

ROTEIROS	MUNICÍPIOS	ATRAÇÕES
Praias	Mossoró	Igreja de São Vicente, Cadeia Pública e Hotel Thermas
	Tibau	Praias de areias coloridas e artesanato
	Areia Branca	Salinas e Praia de Upanema
Serrano	Mossoró	Igreja de São Vicente, Cadeia Pública e Hotel Thermas
	Caraúbas	Fontes de águas hidrominerais energéticas, Olho D'Água do Milho

	Patu	Serra do Lima, Santuário do Lima
	Martins	Casa de Pedra, Hotel Serrano
Sertanejo	Currais Novos	Mina de scheelita
	Carnaúba dos Dantas	Monte do Galo
	Acari	Açude Gargalheiras
	Caicó	Castelo de Engady, Açude Itans, Caicó Iate Clube

Fonte: EMPROTURN *apud* Linhares, 2003.

Conforme pode ser visto no quadro, em sua maioria os municípios contemplados no Projeto foram os que tiveram investimentos públicos e privados direcionados para a construção de hotéis, a exemplo Mossoró, Caraúbas, Martins, Currais Novos, Acari e Caicó. O projeto não logrou êxito e foi reeditado na gestão de Garibaldi Alves Filho, com a proposta de efetivação somente o do Roteiro Sertanejo, que passou a ser denominado de Caminhos do Seridó, incluindo em seu território o município de Florânia.

O projeto Costa Branca foi proposto pela SETUR-RN em 1995 e apresentou como objetivo norteador dinamizar atividade turística na região da Costa Branca, abrangendo os municípios de Mossoró, Areia Branca e Grossos, tendo Mossoró como município âncora em razão de sua maior infraestrutura. Como atrativos de relevo para a venda do turismo, o projeto apontou o clima tropical, praias, salinas, águas termais, poços de petróleo e cavernas, além do patrimônio histórico-cultural e de eventos de Mossoró e de municípios limítrofes como Apodi, que contém o Lajedo de Soledade, importante sítio arqueológico local.

O PNMT foi implantado pelo Governo Federal na gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994) e teve em sua base ideológica a descentralização do planejamento e gestão do turismo, propondo a participação dos agentes locais nos programas e ações direcionados para o desenvolvimento do turismo em nível local. Tais ações tinham o objetivo de promover os meios de potencializar o turismo, com destaque para suas condições técnicas organizacionais e de gestão, promovendo um maior intercâmbio entre as três esferas do poder público. A proposta contou com colaboradores locais e regionais, o SEBRAE e a Organização Mundial do Turismo (OMT), foi dividida em três etapas e contemplou 76 municípios, dos quais somente três completaram todas as etapas: Parnamirim, Carnaúba dos Dantas e Currais Novos, tendo como resultado final o Plano de Desenvolvimento

Sustentável do Turismo. O Programa teve duração de 8 anos e canalizou o montante de recursos da ordem de R\$ 24 milhões (BRASIL, 2002).

Até a sua execução, dentre as ações institucionais direcionadas à interiorização do turismo no Rio Grande do Norte, o PNMT foi o efetivamente implantado, muito embora não tenha apresentado resultados mais promissores para todos os municípios participantes. Essa política contribuiu de forma positiva com a proposta posterior de regionalização do turismo – o Programa de Regionalização do Turismo: Roteiros do Brasil – preconizada no Plano Nacional de Turismo (2003-2007), também do governo federal. Assim, em 2004 o programa foi lançado com os objetivos de dar qualidade ao produto turístico; de diversificar a oferta turística, estruturar os destinos turísticos, ampliar e qualificar o mercado de trabalho; de aumentar a inserção competitiva do produto turístico no mercado internacional; de ampliar o consumo do produto turístico no mercado nacional; e de aumentar a taxa de permanência e gasto médio do turista (BRASIL, 2004).

No país, o Programa de Regionalização do Turismo definiu 219 regiões turísticas, com a participação de 3.203 municípios. No Rio Grande do Norte, em consonância com a SETUR-RN, foram instituídos 5 polos de desenvolvimento do turismo: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste-Trairí, abrangendo um total de 82 municípios, como o visto no mapa 1.

Outra ação do governo do estado esteve direcionada para uma proposta de interiorização foi o Estudo de Roteiros Turísticos Temáticos e Estruturantes do RN, concebido pela ARC Consultoria, SEBRAE/RN e EMBRATUR. O estudo identificou 48 municípios com potencial turístico, dos quais 31 deles foram escolhidos para elaboração de projetos-âncoras, com definição de segmentos prioritários para cada cidade. Dez roteiros turísticos foram escolhidos para serem desenvolvidos no Rio Grande do Norte a partir do estudo das potencialidades, sendo eles: Arqueológico-Paleontológico, Tecnológico-Científico, Sol e Praia, Saúde, Rural, Religioso, Eventos, Esportes de Aventura, Ecoturismo e Cultural. Entretanto, a proposta se limitou ao estudo realizado (LINHARES, 2003).

Na atualidade, a regionalização dos polos é referência para práticas que envolvem o planejamento e gestão do turismo no Rio Grande do Norte, muito embora apresentem ações diferenciadas que se

efetivam de forma desigual no contexto da interiorização do turismo, além de apresentarem diversas fragilidades como elementos comuns.

Assim, considerando a regionalização orientada pelos polos de desenvolvimento turístico do Rio Grande do Norte, o estudo realizado pelo Conselho Estadual de Turismo em parceria com a Cooperativa do Desenvolvimento da Atividade Hoteleira e Turística (2012) aborda o diagnóstico do turismo no estado, tomando como referência cada polo e as seguintes dimensões: infraestrutura e acessos; serviços, equipamentos turísticos e atrativos; marketing e promoção do destino; monitoramento e mão de obra.

No que se refere à infraestrutura e acessos, o estudo considerou os seguintes elementos: conservação e ordenamento das áreas turísticas, existência de serviços públicos de atendimento médico 24 horas para o turista; infraestrutura de transportes, regularidade e pontualidade nos serviços de transportes, integração entre os modos de transporte, preço e segurança, transporte regular turístico, infraestrutura de rodovias que interligam os municípios à capital, transporte aéreo (existência de aeroportos e sua estrutura de atendimento), transporte rodoviário e transporte aquaviário. Nesta dimensão, vale mencionar as condições precárias de acesso em relação à malha viária do estado, principalmente, no Polo Costa Branca; as condições precárias de infraestrutura nos terminais rodoviários; a ocupação desordenada nas praias; a presença de transportes clandestinos em todos os polos; além da precariedade de serviços de transporte intermunicipal constatada nos polos Serrano, Costa Branca, Seridó e Agreste-Trairi.

No tocante à dimensão de serviços, equipamentos turísticos e atrativos, os elementos considerados no estudo foram: sinalização turística, centro de atendimento ao turista, espaços para eventos, meios de hospedagem, turismo receptivo e restaurantes. Nesta dimensão, as fragilidades que se repetem estão relacionadas à ausência de centros de atendimento ao turista, ausência de equipamento para realização de eventos públicos e privados e sinalização turística, especialmente, no interior do RN.

A dimensão marketing e promoção do destino foi orientada pelos seguintes pontos: tipos de promoção realizada, existência de plano de marketing, avaliação das ações executadas; identificação e avaliação das feiras (produtos que os municípios possuem e ofertam); material referente ao produto turístico; e página da internet (formato, informações, atualizações e outros idiomas). Nesta dimensão, os pontos

fracos estiveram relacionados basicamente à ausência de plano de marketing em nível municipal e regional (polo); ausência de calendário de eventos; ausência de integração entre os municípios dos polos, constatada pelo fato de considerarem concorrentes entre si; ausência de identidade que compreenda a região turística e; ocorrência de sites desatualizados, com informações incompletas e inconsistentes.

As informações sobre monitoramento estiveram pautadas em: existência de estatísticas atualizadas e sistematizadas que permitam a tomada de decisões pelos gestores públicos ou pela iniciativa privada; pesquisas de demanda; identificação da oferta turística do estado (inventário turístico) e; identificação dos impactos da atividade turística no estado. Nesse aspecto, vale destacar a ausência de estatísticas sobre fluxo turístico; de inventário turístico; de controle do número de visitantes por parte de equipamentos turísticos como meios de hospedagens. Vale destacar, ainda, a ausência de novos produtos no polo Costa das Dunas, pois conforme informação do documento, os produtos comercializados na atualidade são os mesmos de há 20 anos.

A dimensão relativa à mão de obra considerou os seguintes elementos: profissionais qualificados; existência de escolas de formação profissional e; adequação da formação às necessidades do mercado. Dentre outras fragilidades, vale destacar: a ausência de profissionais para a área operacional no setor de turismo receptivo e hotelaria; deficiência na formação de guias de turismo; deficiência de profissionais com domínio de outros idiomas; falta de entendimento, por parte da iniciativa privada, da necessidade de qualificação da mão de obra; ausência de conscientização da população local para o turismo e de profissionais qualificados nas secretarias de turismo dos municípios.

Todos esses elementos evidenciam que a interiorização do turismo no Rio Grande do Norte se consubstancia como uma realidade ainda distante de ser consolidada, tendo em vista a patente necessidade de melhorias no sistema viário, nas condições básicas de infraestrutura urbana, nos recursos e atrativos turísticos, além de um aprimoramento nas ações de promoção e marketing dos municípios, seja individualmente, ou integrados à condição regional de polos, obedecendo ao que prevê os polos de desenvolvimento turístico.

A interiorização, nessa perspectiva, ainda não consegue, por si só, ter seu próprio poder de atração, se constituindo como uma “extensão do turismo litorâneo, estando muito atrelado aos fluxos que vêm consumir o produto sol-mar, além da própria população do estado que viaja para desfrutar de seus atrativos” (FONSECA, 2007, p.222).

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O texto buscou fazer uma abordagem do turismo enquanto atividade econômica e sua influência na organização e dinâmica do espaço norte-rio-grandense. Nessa perspectiva, inquestionavelmente o processo histórico de desenvolvimento e uso da atividade revela que sua promoção tem sido garantida a partir de ações empreendidas pelo poder público.

Ao longo do tempo essas ações estiveram respaldadas por um discurso desenvolvimentista que deu ao turismo um lugar de relevo na conjuntura político-econômica do estado, especialmente, a partir da década de 1980, quando começaram a se materializar as ações mais robustas que justificaram uma demanda de turistas com fluxos crescentes.

No histórico de desenvolvimento da atividade turística, evidenciou-se que ao longo do tempo as ações públicas foram concentradas na capital estadual, em municípios próximos e em Tibau do Sul (em razão do destino Pipa). As políticas públicas mais expressivas, a exemplo da política de mega-projetos e dos PRODETUR I, II e Nacional, estiveram direcionadas para esses municípios, corroborando com o quadro de centralização de investimentos nesses espaços que por sua vez, ratificaram um processo de consolidação do turismo, projetando o estado no mercado regional e até mesmo nacional e internacional.

Viu-se, também, que a interiorização do turismo ainda aparece em propostas pontuais com realidades frágeis do ponto de vista econômico, social, político e ambiental, que impedem o desenvolvimento da atividade de uma forma mais efetiva. Em termos de políticas públicas, a maior repercussão tem sido a que faz referência ao Programa de Regionalização do Turismo, muito embora se reconheça que a formatação dos polos não tenha acompanhado uma identidade de regionalização que dê os subsídios necessários aos seus objetivos básicos. Assim, os municípios e os gestores privados trabalham muitas vezes de forma individualizada, tendo em vista que se reconhecem como concorrentes, dificultando

ações que visem cooperação e justifiquem a promoção da identidade regional. O turismo no RN tem sido historicamente fundamental para a construção da imagem do estado, porém ainda precisa criar caminhos para que se efetive de fato como uma economia que atinja a diversidade territorial do estado e de sua cultura.

8. REFERÊNCIAS

- ALVES, Larissa da S. Ferreira; GOMES, Rita de Cássia da C. Organização das políticas públicas de turismo no Brasil e no Rio Grande do Norte. In: **Revista da ANPEGE**, v. 7, n. 7, p. 49-59, jan./jul. 2011.
- BNB. PRODETUR/NE. **Relatório final do projeto**. Banco do Nordeste do Brasil, 2005. Disponível em: www.bnb.gov.br Acesso em: 07 set. 2012.
- BRASIL. EMBRATUR. Gerência de Programas Nacionais. Supervisão de Projetos de Descentralização. **Retratos de uma caminhada: PNMT 8 anos**. Brasília, 2002.
- _____. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo. **Programa de Regionalização do Turismo: roteiros do Brasil: diretrizes operacionais**. Brasília, 2004.
- _____. Ministério do Turismo. **Programa Nacional de Desenvolvimento do Turismo**. Linha de crédito condicional – CCLIP. PRODETUR Nacional. Brasília, 2008.
- CAVALCANTE, K. B. **Estado e política de turismo: o caso da Via Costeira de Natal**. Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Dissertação de Mestrado). Natal-RN, 1993.
- COSTA, Jean Henrique. **Trabalhadores de verão: políticas públicas, turismo e emprego no litoral potiguar**. 2007. 227 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.
- CRUZ, Rita de Cássia A. **Políticas de Turismo e Território**. São Paulo: Contexto, 2000.
- FELIPE, José Lacerda Alves. **Rio Grande do Norte: uma leitura geográfica**. Natal-RN: EDUFRN, 2010.
- FONSECA, Maria Aparecida Pontes. **Espaço, políticas de turismo e competitividade**. Natal: EDUFRN, 2005.
- _____. Tendências atuais do turismo potiguar: a internacionalização e a interiorização. In: NUNES, E.; CARVALHO, E.; FURTADO, E.; FONSECA M. (orgs). **Dinâmica e gestão do território potiguar**. Natal: EDUFRN, 2007.
- GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Planejamento urbano e equipamentos sociais nas pequenas cidades do Rio Grande do Norte. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias**

Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (58). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-58.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

INFRAERO. **Anuário estatístico operacional.** 2010. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br> Acesso em: 22 et. 2012.

LINHARES, Iluska Larissa Leite. **Redescobrimo espaços, reencontrando culturas:** a interiorização do turismo no Rio Grande do Norte. Monografia (Bacharelado em Turismo), Departamento de Ciências Administrativas, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

PEREIRA, A. S. **Relação entre ciclo de vida do produto turístico e estratégias de cooperação na faixa litorânea urbana do município de Natal-RN.** Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN (Dissertação de Mestrado). Natal-RN, 2009.

REZENDE, F. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. In: **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico.** Nº 12(2). Rio de Janeiro, 1982. Pp. 489 a 540. Disponível em: <http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/407/348> Acessado em 24/03/2012.

SETUR-RN. Secretaria de estado do Turismo do Rio Grande do Norte. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO – PRODETUR. **Infraestrutura turística: como Natal vai receber o turista em 2014?** 2011. Disponível em <http://www.portal2014.org.br/midia/site/1-3102011113127-Ramzi%20Giries%20Elali%20%E2%80%93%20Secretario%20do%20Turismo.pdf> Acessado em 15/11/2012.