



Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar¹

The investments of Tourism Ministry and the program to regionalize tourism: discrepancies in governmental policies in the potiguar interior

Inversiones del Ministerio de Turismo y el programa de regionalización del turismo: desencuentros de la política gubernamental en el interior potiguar

<http://dx.doi.org/10.18472/cvt.17n3.2017.1207>

Rodrigo Cardoso da Silva <drigorcs@hotmail.com >

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

Maria Aparecida Pontes da Fonseca <mariapontes@ufrnet.br >

Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil

¹ Uma versão preliminar dessa pesquisa foi apresentada no Seminário da Anptur 2015.

CRONOLOGIA DO PROCESSO EDITORIAL

Recebimento do artigo: 31-dez-2015

Aceite: 16-out-2017

FORMATO PARA CITAÇÃO DESTE ARTIGO

SILVA, R. C. da; FONSECA, M. A. P. da. Os investimentos do Ministério do Turismo e o Programa de Regionalização do Turismo: desencontros da política governamental no interior potiguar. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 148-165, dez. 2017.

REALIZAÇÃO



APOIO INSTITUCIONAL



EDIÇÃO



PATROCÍNIO



RESUMO

A temática central deste artigo refere-se aos desencontros e incoerências nas políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério de Turismo (MTur). O texto aborda a política de interiorização do turismo através do Programa de Regionalização do Turismo (PRT) e a atuação ministerial no sentido de liberação e alocação de recursos alheios a essa política idealizada no âmbito desse ministério. Analisaram-se duas regiões turísticas, definidas pelo PRT no interior potiguar (Polo Turístico do Seridó e Polo Turístico Agreste/Trairi). O objetivo central é analisar o processo de interiorização do turismo potiguar, avaliando como os recursos repassados pelo MTur contribuem para essa premissa da política de turismo. Os procedimentos metodológicos foram divididos em duas etapas: a primeira, quantitativa que se refere ao levantamento no Portal da Transparência de todos os convênios e repasses de recursos pelo MTur para os 33 municípios contemplados na pesquisa. A segunda etapa, de cunho mais qualitativo, realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes municipais de turismo. Conclui-se que as ações realizadas pelo MTur não foram satisfatórias para interiorizar o turismo nas regiões pesquisadas, em grande medida isso se deve ao conteúdo político relevante de suas ações, bem como esse fato se sobrepõe às decisões racionais técnicas e de cunho colaborativo.

Palavras-chave: Ministério do Turismo. Programa de Regionalização do Turismo. Interiorização do turismo potiguar. Alocação de recursos.

ABSTRACT

The central theme of this article refers to misunderstandings and inconsistencies in public policies developed by the Ministry of tourism (MTur). The text covers the internalization policy of tourism through the tourism Regionalization program (PRT) and ministerial activities in the sense of release and allocation of resources outside this policy designed within this Ministry. Analyzing two tourism regions, defined by the PRT within RN (Polo Turístico do Seridó e Polo Turístico Agreste/Trairi). The main objective is to analyze the process of internalization of tourism potiguar, evaluating the resources transferred by the Ministry of tourism contributes to this premise of tourism policy. The methodological procedures were divided into two steps: the first, concerns the quantitative survey on the transparency of all agreements and transfers of funds by the Ministry of tourism for the 33 municipalities included in the research. The second step, of a more accomplished through qualitative semi-structured interviews with municipal representatives. It is concluded that the actions taken by the Ministry of tourism have not been satisfactory to internalize the surveyed tourism regions to a large extent this is due to political content relevant to their actions, as well as, the fact that overlaps the rational decisions and techniques of collaborative nature.

Keywords: Ministry of Tourism. Program to Regionalize Tourism. Interiorization of Potiguar Tourism. Allocation of funds. .

RESUMEN

El tema central de este artículo se refiere a malentendidos e inconsistencias en las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Turismo (MTur). El texto cubre la política de internacionalización del turismo a través del programa de regionalización del turismo (PRT) y actividades ministeriales en el sentido de liberación y asignación de recursos fuera de esta política dentro de este Ministerio. Análisis de dos regiones de turismo, definidas por el PRT dentro de Brasil (polo turístico del Seridó y polo de turismo Agreste/Trairi). El objetivo principal es analizar el proceso de internalización de Turismo do RN, evaluación de los recursos transferidos por el Ministerio de Turismo contribuye a esta premisa de la política de turismo. Los procedimientos metodológicos se dividieron en dos pasos: la primera, refiere a la encuesta cuantitativa sobre la transparencia de todos los acuerdos y las transferencias de fondos por el Ministerio de Turismo para los 33 municipios incluido en la investigación. El segundo paso, de una más lograda a través de entrevistas semiestruturadas con representantes municipales. Se concluye que las medidas adoptadas por el Ministerio

de turismo no han sido satisfactorias para internalizar las regiones encuestadas, en gran parte que esto es debido al contenido político correspondiente a sus acciones, así como, el hecho de superpone las decisiones técnicas racionales y naturaleza colaborativa.

Palavras chave: *Ministerio de Turismo. Programa de Regionalización del Turismo. Interiorización del turismo potiguar. La asignación de recursos.*

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas é visível a expansão da atividade turística no Brasil, sendo perceptível que essa expansão está vinculada ao esforço que o Estado brasileiro tem feito para promover o turismo no País, por meio de políticas públicas específicas no âmbito do território nacional. Tais políticas encontram-se manifestadas nos Planos Nacionais de Turismo (PNT) de 2003, 2007 e 2013, que tinham como meta estimular e dinamizar o turismo no País, objetivando a geração de emprego e renda, em uma perspectiva desenvolvimentista (BRASIL, 2003, 2007, 2013). Assim, podem ser identificados ainda alguns objetivos norteadores nos PNTs, tais como: aumento da oferta de produtos turísticos com essência brasileira (autenticidade), a internacionalização de destinos e, por fim, a interiorização do turismo.

A intenção de interiorizar a atividade turística foi claramente manifestada no Programa de Regionalização do Turismo idealizado em 2004, implementado no início de 2005. Após 10 (dez) anos de implementação dessa política, o turismo ainda continua fortemente concentrado no litoral (binômio sol e mar) e a almejada interiorização ainda está sendo buscada, ou seja, se avançou pouco no sentido de interiorizar o turismo no País, apesar da exuberância dos recursos turísticos encontrados no interior.

O Programa de Regionalização do Turismo (PRT) efetivamente contribuiu para definir regiões² e roteiros turísticos no País, mas seus resultados no sentido de interiorizar o turismo ainda são modestos, de modo que seus objetivos iniciais não têm sido alcançados com eficiência.

É importante ressaltar que apesar da implementação desse programa, o MTur vem liberando recursos para os municípios inseridos nas regiões turísticas, mas de forma desarticulada e alheia com relação às definições e prioridades estabelecidas pelo grupo gestor das regiões (Conselho), causando dificuldades para os entes envolvidos. Essa forma de atuação tem contribuído para o esvaziamento do PRT, bem como vem dificultando a expansão e consolidação do turismo no interior do País.

No Rio Grande do Norte foram identificadas, inicialmente, cinco regiões turísticas³, a saber: Polo Costa das Dunas; Polo Costa Branca; Polo Agreste-Trairi; Polo Seridó e Polo Serrano (Figura 1). Na regionalização de 2013, o último polo foi extinto, de modo que atualmente existem quatro polos turísticos: 2 (dois) litorâneos e 2 (dois) interioranos. Apesar da criação de tais regiões turísticas, o turismo no interior do estado ainda é limitado e apresenta muitas dificuldades, de modo que essa atividade continua concentrada no litoral, especialmente no Polo Costa das Dunas.

² Em 2006, foram contabilizadas 200 regiões turísticas no Brasil. Em 2013, existiam cerca de 303 regiões em todo o País.

³ No RN a denominação polo é atribuída às regiões turísticas, pela influência das políticas desenvolvimentistas da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste nos anos 1980, que, por sua vez, trabalhou com a teoria dos polos de desenvolvimento integrado do Perroux. Assim, anteriormente ao PRT, houve outras tentativas de desenvolvimento regional que utilizou a nomenclatura polo.

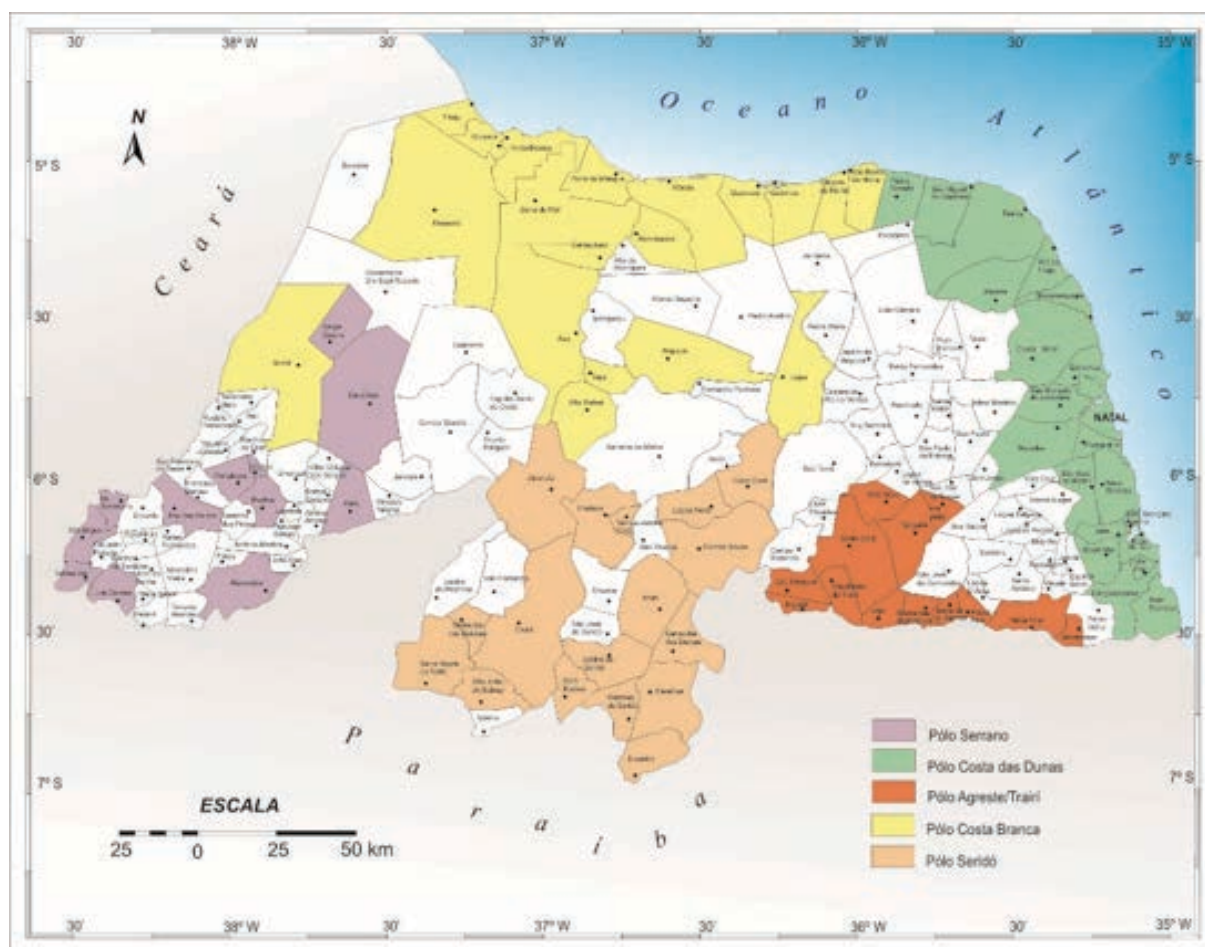


Figura 1 – Regiões Turísticas no Rio Grande do Norte, identificadas pelo Ministério do Turismo – 2006

Cartografia: Josué Alencar Bezerra, 2007.

Organização: Maria Aparecida Pontes da Fonseca.

Fonte: MTur, Mapa da Regionalização do Turismo, 2006.

Diante da problemática exposta, a questão central que norteia esse estudo é a seguinte: Como as ações governamentais têm se refletido na construção das regiões turísticas interioranas? Como estão sendo alocados os recursos liberados pelo MTur nos municípios englobados nas regiões turísticas do interior potiguar? Qual é a seletividade espacial identificada em tais investimentos? Quais componentes/tipologias de investimentos vêm sendo priorizados na liberação dos recursos? Como tem sido o procedimento de liberação de recursos do MTur para os municípios do interior potiguar, englobados no PRT?

O trabalho será desenvolvido com o objetivo de analisar o processo de interiorização do turismo potiguar, avaliando como os recursos repassados pelo MTur têm sido aplicados nos municípios pertencentes ao Polo Turístico Seridó (PTS) e ao Polo Turístico Agreste-Trairi (Ptat).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A delimitação espacial da pesquisa refere-se aos 33 municípios pertencentes às regiões turísticas abordadas na pesquisa (PTS e Ptat). O recorte espacial ocorre em função das duas regiões se localizarem no interior potiguar, não sendo banhadas pelo mar, conforme Figura 2. O recorte temporal da pesquisa contempla 10 (dez) anos de implementação do Programa e identificação das regiões turísticas no Brasil: 2004 - 2014.

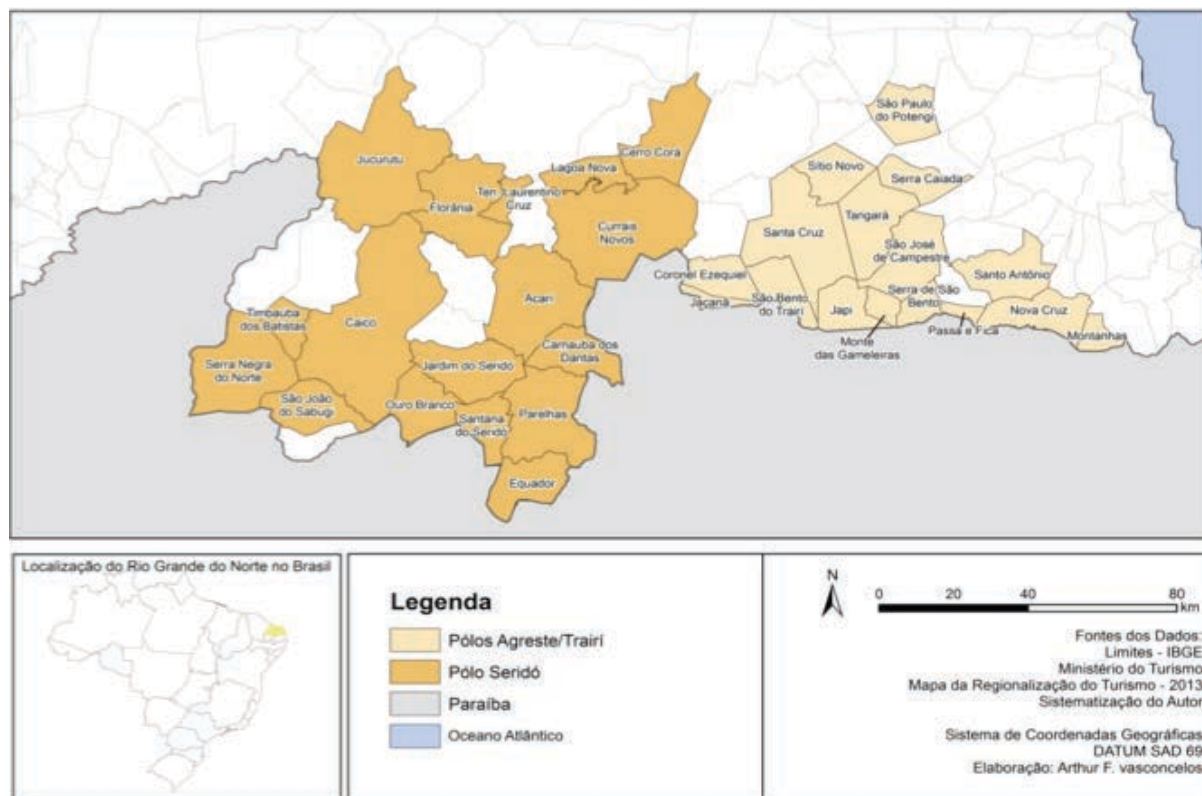


Figura 2 – Recorte espacial da pesquisa: Polo Turístico Seridó e Polo Turístico Agreste-Trairi

Fonte: Brasil, MTur, Mapa da Regionalização do Turismo 2013.

Com relação aos procedimentos metodológicos, a principal base de dados utilizada foi o Portal da Transparência, onde foram apurados todos os repasses feitos para os municípios compreendidos nas regiões selecionadas para este estudo, a saber: o Polo Turístico Seridó e o Polo Turístico Agreste-Trairi.

A pesquisa contempla uma abordagem qualitativa, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes políticos do setor de turismo dos municípios (secretários de Turismo), bem como instituições que faziam parte dos Colegiados Regionais de Turismo. O critério para seleção desses sujeitos foi a maior frequência em reuniões dos colegiados, formado por representantes do setor público, privado e organizações não governamentais. Assim, os que obtiveram frequência maior de 50% foram entrevistados. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos entrevistados nessa pesquisa.

Quadro 1 – Municípios e instituições selecionados para realização de entrevistas

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

* Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas.

**Secretaria de Estado do Turismo.

Fonte: dados da pesquisa, 2014.

A técnica de análise de conteúdo foi empregada para subtrair a essência das respostas obtidas por meio das entrevistas, após o processo de transcrição. O tratamento das informações obtidas nas entrevistas foi realizado por meio de uma seleção temática, da qual foram selecionadas as falas mais significativas sobre o tema enfocado.

Para preservar a identidade dos sujeitos, foram atribuídos a eles nomes fictícios de atrativos turísticos dessas regiões, porém, de forma aleatória sem possibilidade de identificação. Realizou-se ainda uma análise documental referente às atas das reuniões dos colegiados. Finalmente, foram levantadas informações, dos municípios inseridos na pesquisa, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Esta pesquisa se justifica pelo momento emblemático de sua realização, ou seja, os 10 (dez) anos de aplicação do modelo de gestão regionalizada do turismo. Outro fato que a torna relevante é a conjuntura política atual, em que há uma maior exigência de transparência no uso e empenho de recursos públicos, especialmente em áreas tão transversais como é o caso do turismo.

Segundo Santos e Rejowski (2013), as políticas públicas constituem um dos temas em ascensão e que têm sido privilegiadas pelos estudiosos do turismo. Assim, há um interesse de pesquisadores em saber como as ações estatais reverberam na atividade turística. A pesquisa foca, portanto, nos pequenos municípios localizados no interior potiguar, procurando identificar como as ações paralelas do Mtur refletem e incidem no processo de interiorização da atividade da turística.

As políticas neoliberais e o novo modelo de gestão descentralizada

Nas últimas décadas, o Estado brasileiro assume uma vertente ideológica neoliberal e as políticas públicas em suas diversas esferas e setores passam a priorizar investimentos visando à atração de empresas e promoção da iniciativa privada. O Estado e todo o seu aparato de força e representação tenderá a incentivar de forma indireta a ascensão econômica (HARVEY, 2007; LENIN, 2007).

Nessa perspectiva, permitir o livre funcionamento do mercado e o espraiamento de diversificação de oferta de produtos e serviços é uma ação necessária. Outro aspecto que caracteriza esse modelo de Estado é a descentralização das ações para esferas inferiores da administração pública. Os estados da Federação e municípios devem ter papel proativo na definição de suas políticas a partir de suas potencialidades regionais e locais.

Williams (2004) e Krippendorf (2009) afirmam que o turismo é uma das atividades capazes de capitalizar as relações de lazer, entretenimento e recreação, com potencialidade de dinamizar vários setores econômicos e possibilitar geração de renda direta e indireta.

Assim, é nessa perspectiva de expansão econômica, diversificação dos produtos e implantação do modelo neoliberal que se fundamenta a intervenção do Estado como agente promotor do turismo no Brasil a partir da década de 1990, com a criação de uma política específica para o setor de turismo (SANSOLO; CRUZ, 2003).

Visando à superação de alguns entraves e dificuldades encontradas na condução do turismo brasileiro, o governo federal propõe o PRT ressaltando a necessidade de trabalho cooperado, a descentralização do poder de decisão, gestão regionalizada, democracia e, por fim, gestão tecnocrática de ações públicas.

Nesse sentido, segundo o PNT que vigorou entre 2007 – 2010, o PRT tornou-se um macroprograma responsável diretamente por tentar organizar socialmente o poder público, iniciativa privada e agentes locais em instâncias de governança, na perspectiva de alcançar a diversificação dos produtos turísticos com a essência brasileira e, conseqüentemente, interiorizar o fluxo de turistas do País.

Analisando a política nacional, verifica-se que tal programa exerce a função de articulador, interligando os macroprogramas iniciais de planejamento da atividade aos que de fato vão propiciar as condições básicas para a instalação da atividade turística. A seguir, pode-se visualizar um organograma que demonstra essa reflexão (Figura 3).

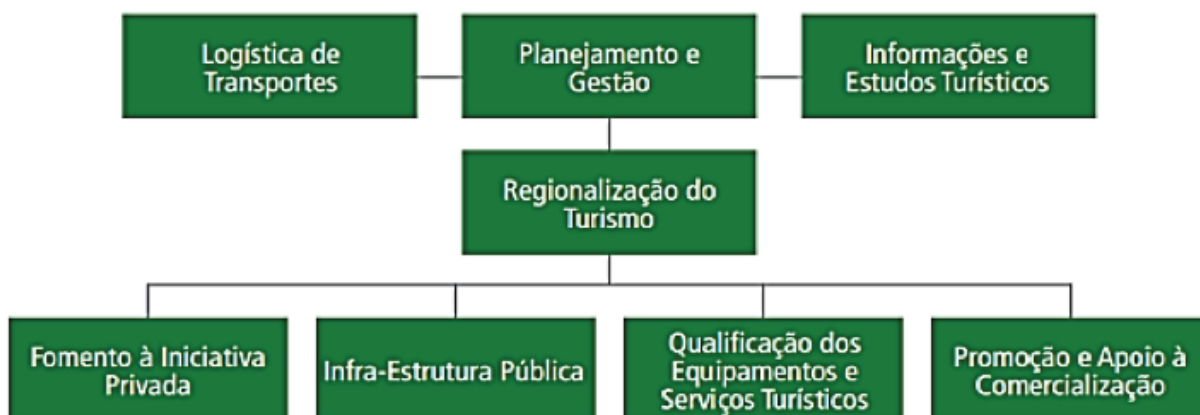


Figura 3 – Macroprograma - Plano Nacional de Turismo – 2007 / 2010

Fonte: Brasil, MTur, Plano Nacional de Turismo, 2007-2010

Nota-se a posição estratégica da atuação do PRT em meio à dinâmica da política nacional, se posicionando como elo entre o planejamento e a efetivação de ações. Nesse sentido, esse macroprograma é responsável por articular a materialidade das ações estatais com as necessidades das regiões, sendo componente essencial para elencar as prioridades de ação estatal nas regiões turísticas.

A descentralização do poder e as ações estatais são uma premissa que está na Constituição Federal de 1988, e desde então têm sido produzidas algumas políticas com esse viés em vários setores, como na educação, na saúde, assim como no turismo. Porém, a realidade mostra muitas dificuldades para a implementação de tal premissa.

Por esse motivo, resolveu-se enveredar na análise da atuação do MTur nas regiões turísticas interioranas do estado do RN, para tentar demonstrar a disparidade entre a concepção das ações e sua materialização.

O MTur e as regiões turísticas: a seletividade espacial dos recursos investidos

Nesta seção do trabalho pretende-se demonstrar como a atuação do MTur se apresenta de forma seletiva entre os municípios englobados por esta pesquisa, bem como expor algumas linhas de investigação que permitam fundamentar esse posicionamento.

Inicialmente é necessário avaliar como e em que medida a política de regionalização do turismo conseguiu mudar o cenário e o funcionamento dos municípios integrados nas regiões turísticas do interior do RN, observando a efetividade da proposta dessa política de turismo e do PRT.

Foi com esse propósito que a investigação foi iniciada inquirindo aos entrevistados a respeito da relação entre o MTur e os Conselhos Regionais de Turismo, bem como entre o ministério e os gestores municipais. Os depoimentos coletados destacam que a participação do ministério é reduzida e só se apresenta de forma indireta, ou seja, via coordenador do programa.

No que se refere ao RN, a coordenadora que permaneceu por um maior período no cargo foi a senhora Carmem Vera de Araújo Lucena, que esteve na gestão do programa entre os anos 2003 - 2012, voltando a exercer essa função em 2015. Ao abordar a relação entre o MTur e os municípios, os depoimentos se expressam da seguinte forma:

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

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

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

No depoimento de Santana, está explícito que os municípios possuem baixo poder de negociação política e de representação, apenas quando acompanhados por um representante político (deputado federal ou senador) conseguem ser ouvidos no ministério para pleitear recursos. Diante disso, há um sentimento de que não estar acompanhado pelo apoio político de algum deputado ou senador é uma condição que os desfavorece, seja para pleitear algum projeto para seus municípios, ou mesmo na busca por assessoria técnica. A intermediação ou o apadrinhamento é uma prática comum e, conforme constatado na pesquisa, a maioria dos recursos obtidos pelos municípios foi repassada por meio de emendas parlamentares. Nos

outros dois depoimentos seguintes, de Boqueirão e Apertados, revela-se a relação apenas burocrática que o MTur desempenha com as representações municipais.

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

Chamamento público (editais) é o que eles fazem, e hoje em dia todo mundo corre de editais do Ministério do Turismo. Se você for perguntar a qualquer prefeito, vai escutar isso [...]. (Boqueirão)

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

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

Segundo os depoimentos, a forma de atuação e aproximação mais comum para com o MTur e as secretarias municipais de turismo é por meio de editais: os chamamentos públicos. Mas ao se referir a esse tipo de relação, a burocracia aparece como principal entrave para a concessão de recursos.

O mecanismo de prestação de contas e de comprovação de uso dos recursos públicos afasta os prefeitos e secretários do pleito pelos recursos. Esse é um fato que demonstra que o gestor da pasta e a equipe que coordena as atividades são deficitários, e não possuem familiaridade com o aparato e mecanismos de gestão pública no País, tendo em vista que a burocracia é uma condição da democracia, servindo principalmente para amenizar a discricionariedade e o desvio de recursos. Diante desse fato, é possível afirmar que há um certo amadorismo na gestão e na escolha da equipe técnica que está à frente das secretarias municipais.

A maior rigidez no controle das contas públicas ocorreu devido às investigações realizadas em 2011, pelo Ministério Público Federal (MPF), que constaram irregularidades nos contratos e convênios, tais como: desvio de verbas, superfaturamento ou prestação de serviço inferior ao que fora contratado. Como consequência dessas investigações, as exigências para o estabelecimento de convênios se tornaram mais rígidas e minuciosas.

No intuito de conseguir os recursos ministeriais e superar a burocracia imposta pelo MTur, as prefeituras contratam consultorias a fim de elaborar projetos e submeter aos ministérios, utilizando o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv⁴).

Essa estratégia de obtenção de recursos comumente exclui os gestores municipais de turismo (secretários de Turismo do município) na definição dos recursos para sua área de atuação (turismo), na medida em que não participam de forma ativa na elaboração de projetos. Assim, essa forma de obtenção de recursos atende aos interesses de prefeitos e consultorias. É o que Todesco (2013) chama de “terceirização de políticas públicas”, sendo no setor de turismo uma prática comum, pois como os pequenos municípios não possuem corpo técnico adequado acabam contratando serviços de terceiros para gerenciar os projetos e para atender às necessidades de uma gestão e não de um planejamento adequado do turismo nos municípios.

⁴ Criado pelo Decreto nº 6.170/2007, onde as regras de funcionamento foram posteriormente detalhadas pela Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008. Consiste em um sistema em que os entes federativos podem solicitar por meio de projetos e emendas parlamentares recursos da esfera federal para executar ações nos estados e municípios.

Em seguida, têm-se alguns depoimentos sobre o Siconv:

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

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

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

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

O depoimento de Santana subsidia as afirmações feitas acima, em que o interesse dos prefeitos é utilizar os recursos disponibilizados pelo MTur para iniciar obras que possam dar visibilidade ao mandato. É perceptível que alguns gestores municipais que atuam na área do turismo estão um tanto indignados sobre a situação, e sabem que o destino dado aos recursos advindos da esfera federal não contribuem de forma efetiva para o turismo nos seus respectivos municípios.

Diante do exposto, observa-se uma ratificação do poder municipal em afirma-se incapaz de elaborar projetos para o setor, reconhecendo a fragilidade dos recursos humanos e tecnológicos do serviço público ao contratar consultorias para realizar o trabalho do secretariado municipal. Além disso, há de forma acentuada uma compreensão de que os investimentos do ministério são escassos e rateados apenas entre os projetos que possuem apoio de deputados e senadores.

A partir das realidades expostas pelos entrevistados, foi realizado um levantamento dos convênios estabelecidos entre as prefeituras e o MTur. O critério temporal estabelecido para iniciar o levantamento foi o ano de constituição do conselho gestor das regiões turísticas. Já o critério para a seleção espacial contempla todos os municípios pertencentes às duas regiões turísticas. Por meio das informações obtidas, foi possível constatar que durante o período de vigência do PRT há repasses de recursos para os municípios pertencentes às regiões pesquisadas (ver Tabelas 1 e 2). Porém, tais recursos são investidos em obras que, por vezes, não têm efeito direto ou indireto no setor turístico dessas localidades, conforme veremos no tópico posterior.

Tabela 1 – Repasse de recursos do MTur aos municípios do PTS – 2008 a 2013* (valores em R\$).

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL (R\$)
Jucurutu	390.000	0	536.250	1.170.000	0	1.487.500	3.583.750
Currais Novos	321.750	195.000	136.500	175.500	0	2.000.000	2.828.750
Cerro Corá	195.000	97.700	497.250	0	302.250	243.750	1.335.950
Timbaúba dos Batistas	0	97.500	0	1.159.000	0	0	1.256.500
Parelhas	195.000	146.250	624.000	282.750	0	0	1.248.000
Acari	0	268.125	0	287.625	0	477.750	1.033.500
São J. do Sabugi	0	0	0	146.250	487.500	292.500	926.250
Florânia	0	292.500	312.000	0	0	243.750	848.250

ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL (R\$)
Santana do Seridó	243.750	195.000	234.000	0	0	0	672.750
Caicó	0	0	97.500	0	243.750	0	341.250
Jardim do Seridó	117.000	126.750	97.500	0	0	0	341.250
Ouro Branco	117.000	126.750	97.500	0	0	0	341.250
Carnaúba dos Dantas	117.000	97.500	0	0	0	0	214.500
Tenente L. Cruz	0	0	136.500	0	0	0	136.500
Serra Negra do Norte	117.000	0	0	0	0	0	117.000
Equador	97.500	0	0	0	0	0	97.500
Lagoa Nova	0	97.500	0	0	0	0	97.500
Total anual	1.911.000	1.740.575	2.765.000	3.221.125	1.033.500	4.745.250	15.420.450

Fonte: Mtur, 2014. Organização dos autores.

*Em 2014, não houve nenhum contrato de repasse feito do Mtur para os municípios listados acima. Pesquisa realizada entre out. a nov. de 2014.

Tabela 2 – Repasse de recursos do MTur aos municípios do Ptat - 2009 a 2014 (valores em R\$)

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL/R\$*
Santa Cruz	0	0	0	2.452.750	2.218.750	0	4.671.500
São Paulo do Potengi	292.500	1.462.500	97.500	0	0	0	1.852.500
Coronel Ezequiel	0	1.170.000	0	0	0	0	1.170.000
Tangará	0	97.500	0	0	780.000	292.500	1.170.000
Nova Cruz	741.000	0	0	0	0	0	741.000
Sítio Novo	195.000	390.000	0	0	0	0	585.000
Montanhas	268.125	273.000	0	0	0	0	541.125
Santo Antônio	136.500	292.500	0	0	0	0	429.000
São Bento do Trairí	0	0	0	0	243.750	0	243.750
Jaçanã	97.500	136.500	0	0	0	0	234.000
Serra Caiada [Presidente Juscelino]	214.500	0	0	0	0	0	214.500
Monte das Gameleiras	0	97.500	0	0	0	0	97.500
Japi	0	0	0	0	0	0	0
Passa e Fica	0	0	0	0	0	0	0

ANO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL/R\$*
São José do Campestre	0	0	0	0	0	0	0
Serra de São Bento	0	0	0	0	0	0	0
Total anual	1.945.125	3.919.500	97.500	2.452.750	3.242.500	292.500	11.948.875

Fonte: Mtur. Organização dos autores.
Pesquisa realizada entre out. e nov. de 2014.

É notável a concentração de investimentos em determinados municípios em ambas as regiões estudadas. No Polo Seridó, os municípios de Jucurutu e Currais Novos foram privilegiados na obtenção de recursos, englobando 41,58% do total para o período enfocado. Somando os valores recebidos por esses dois municípios aos recursos obtidos por Cerro Corá, Timbaúba dos Batistas, Parelhas e Acari, temos um total de R\$ 11.286.450,00 o que equivale a 73,19% do total global, enquanto municípios como Equador e Lagoa Nova receberam 0,6% dos recursos cada um, ou seja, é perceptível a seletividade espacial na dotação desses recursos (Figura 4).

No Polo Agreste/Trairi o montante dos recursos é menor, comparativamente ao Polo Seridó, mas a concentração espacial dos investimentos é ainda maior. Apenas o município de Santa Cruz detém aproximadamente 40% dos recursos. Somado os recursos desse município aos de São Paulo do Potengi, Coronel Ezequiel e Tangará, temos um total de R\$ 8.864.000,00, representando 74,18% do total investido no polo, no período enfocado. Em contrapartida, nessa mesma região, há municípios que não obtiveram investimentos algum: Japi, Passa e Fica, São José do Campestre e Serra de São Bento (Figura 5).

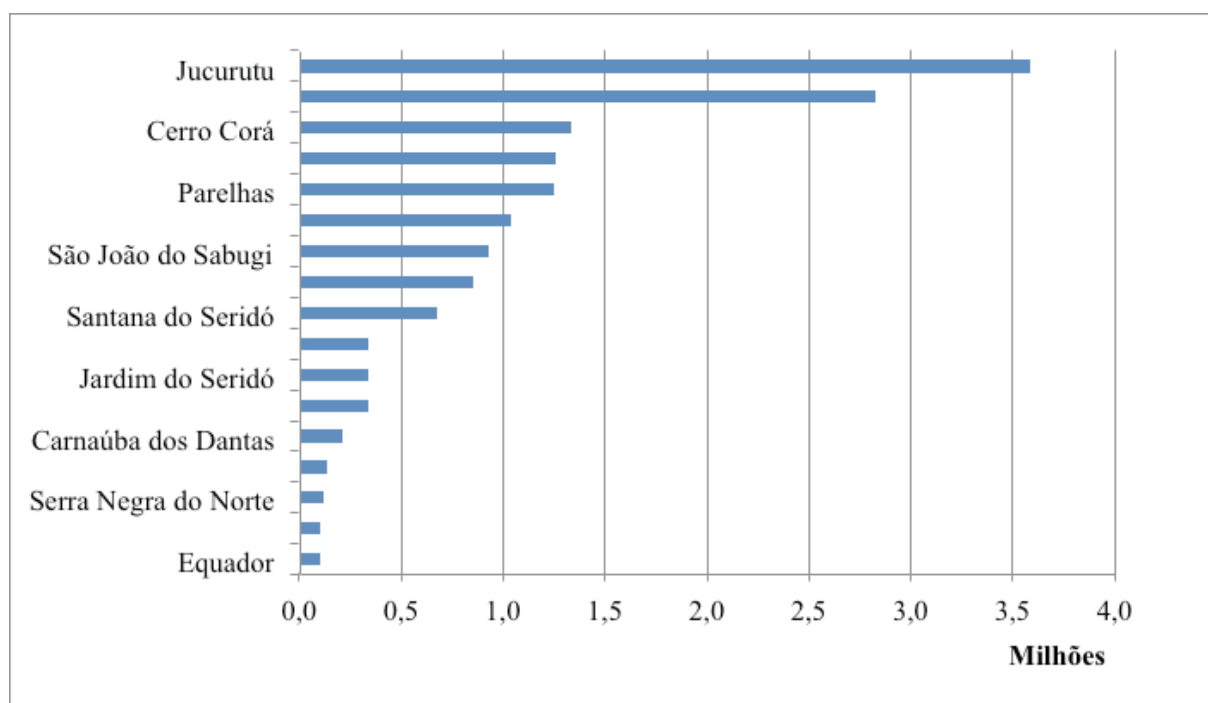


Figura 4 – Investimentos do MTur, por município, no PTS – 2008 / 2014

Fonte: Portal da Transparência, 2014. Organização dos autores.

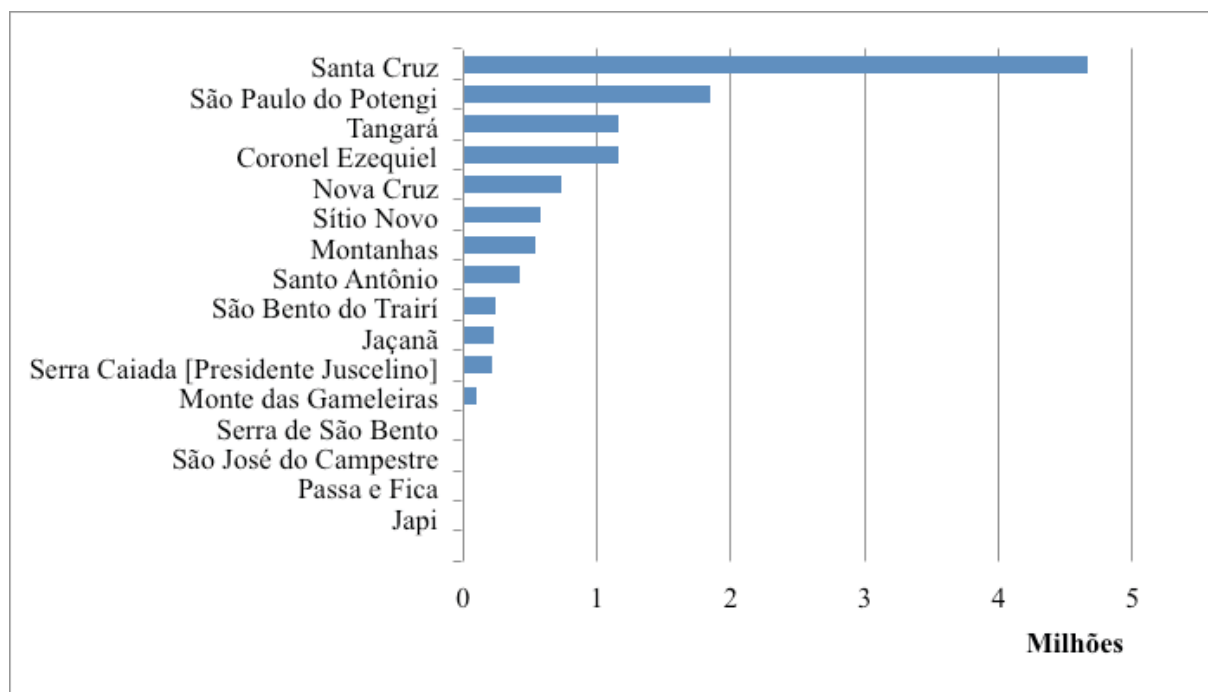


Figura 5 – Investimentos do MTur, por município, no Ptat – 2009 / 2014

Fonte: Portal da Transparência pública, 2014. Organização dos autores.

Observando os dados da Figura 4, fica evidente a discrepante distribuição dos recursos, por município. Jucurutu (PTS) é o caso mais conflitante desse levantamento, uma vez que recebe os maiores quantitativos de investimentos, chegando a acumular mais de 3,5 milhões de reais no período analisado. No entanto, é importante observar que, considerando o levantamento feito para a pesquisa, nas atas do conselho, Jucurutu só participou de uma reunião em 2010 e seus indicadores econômicos e mercado de turismo não apontam aspectos relevantes que justifiquem um maior montante de investimentos (SILVA, 2015).

No Ptat, a concentração na distribuição dos recursos fica mais evidente em Santa Cruz (Figura 5). São Paulo do Potengi obteve o segundo maior investimento desde a criação da região turística, seguido de Tangará que também não participou de forma efetiva do conselho de turismo organizado pelo PRT.

Essa seletividade na alocação de investimentos por parte do ministério causa bastante desconforto na condução dos trabalhos e nos conselhos de turismo, uma vez que desencadeia conflitos entre seus membros. Municípios que nunca tiveram representação nas reuniões ou não se mostraram interessados em discutir as questões do turismo regional nos conselhos, ainda assim, recebem recursos da esfera federal.

Também é possível observar que, entre os anos de 2009 – 2011, os investimentos foram melhor distribuídos entre os vários municípios, enquanto no período mais recente, entre 2012-2014, os recursos até aumentaram, porém, ficaram ainda mais concentrados, privilegiando poucos municípios. A obtenção de tais recursos acontece, na maioria das vezes, por meio de emendas parlamentares, e a quantidade de recursos alocados vai depender da articulação dos partidos e suas alianças e ligações com as demais esferas públicas, ou seja, Senado e Câmara dos Deputados.

A atuação ministerial, em ambas as regiões, é incipiente, resumindo-se na liberação de alguns recursos. Além disso, esse tipo de mecanismo de repasse de verba (convênios, por meio de emenda parlamentar) assevera ainda mais a condição de competidores dentro das regiões turísticas, na medida em que os recursos não são provenientes de projetos turísticos elaborados individualmente ou em parceria e/ou acompanham as prioridades estabelecidas nas reuniões dos conselhos, mas está posto em função das alianças políticas e dos apadrinhamentos desses projetos por deputados e senadores.

Em relação à seletividade espacial na alocação dos recursos, os principais fatores identificados na pesquisa são: alianças políticas, certa expressão econômica e colégio eleitoral.

Identifica-se uma correlação entre os indicadores econômicos e políticos e o montante de recursos liberados pelo MTur, mas isso não se constitui regra geral, na medida em que há municípios com maior expressão e que não foram contemplados com recursos de forma significativa (Caicó), enquanto outros com pouca expressão foram contemplados (Timbaúba dos Batistas e Coronel Ezequiel). De modo geral, verifica-se que foi alocado menor volume de recursos justamente nos municípios com menor população, e com economia pouco diversificada, com pouca expressão política, tendo inclusive alguns pequenos municípios das regiões turísticas que não foram contemplados com recursos.

Assim, não houve contribuição do MTur no incentivo ao planejamento integrado de modo que o ministério não consegue atuar em harmonia com seus próprios preceitos (política oficial de turismo) e estimular a gestão da região de forma participativa e integrada, considerando o conjunto dos municípios englobados no PRT. Em vez de estimular a parceria e ação integrada, a prática do ministério gera conflitos e competição entre os municípios.

O MTur e as regiões turísticas do RN: as tipologias de investimentos prioritizados

Com a finalidade de aprofundar a discussão, neste tópico será analisado como os recursos foram investidos, identificando quais componentes foram contemplados pelos recursos provenientes do MTur. Foram selecionados todos os convênios realizados entre o ministério e os municípios das regiões turísticas do Seridó e Agreste/Trairi.

Os dados obtidos referem-se aos repasses efetuados pelo ministério desde sua criação, embora a maior parte dos referidos recursos tenham sido liberados após o ano de 2005. Foram identificadas cinco categorias de investimentos:

1 - Construção de praças públicas; 2 - Apoio a eventos; 3 - Infraestrutura (ginásios, centros esportivos e culturais); 4 - Urbanização (urbanização de vias, construção de pórticos e canteiros de ruas); 5 - Ações de gestão (apoio a projetos de desenvolvimento do turismo e mecanismos de gestão).

O levantamento ainda fornecerá a distinção do status dos recursos de duas formas: investimento liberado e conveniado. Sendo o primeiro onde o recurso já está em uso efetivo, ou seja, em aplicação pelos administradores municipais; e o segundo que é referente ao montante conveniado, ou seja, o valor total do investimento designado aos municípios.

Na região Seridó, os componentes Praças e Infraestrutura englobaram R\$ 17.401.750,00. A Urbanização vem logo em seguida em ordem de representatividade com cerca de R\$ 6.356.625,00; a categoria Eventos abarcou cerca de R\$ 1.872.315,00. Por fim, as Ações de Gestão tiveram o menor quantitativo de investimento, com R\$ 140.000 em investimento (Figura 6).

Dessa forma, verifica-se que cerca de 70% dos investimentos do MTur aplicados nos municípios do PTS foram destinados às obras de infraestrutura, com destaque para a construção de praças públicas e reforma urbana.

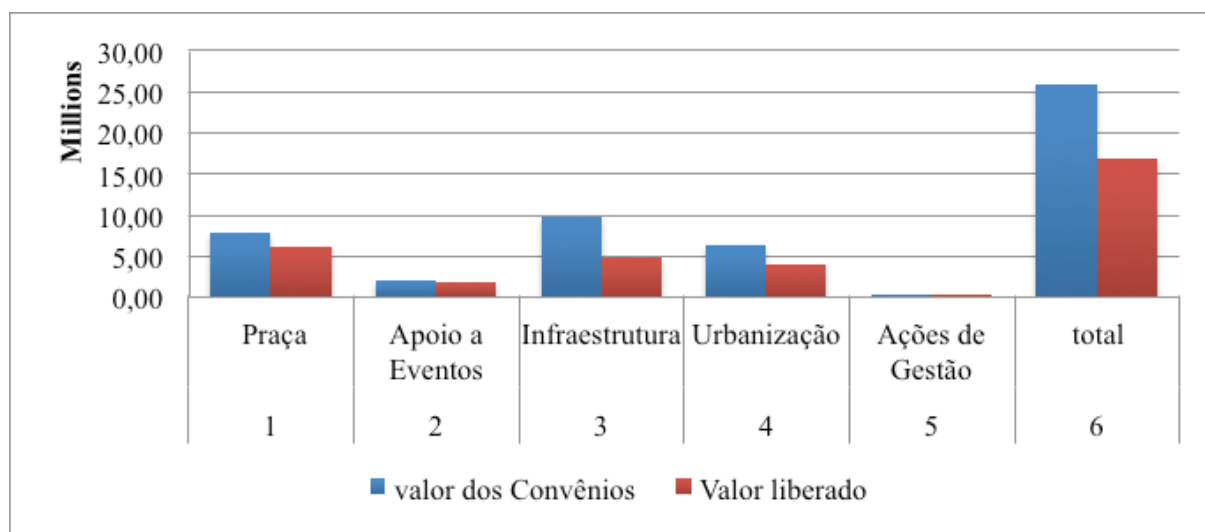


Figura 6 – Distribuição dos recursos do MTur, por componente, no PTS – 2014

Fonte: Mtur, Portal da Transparência pública, 2003 / 2014. Organização dos autores.

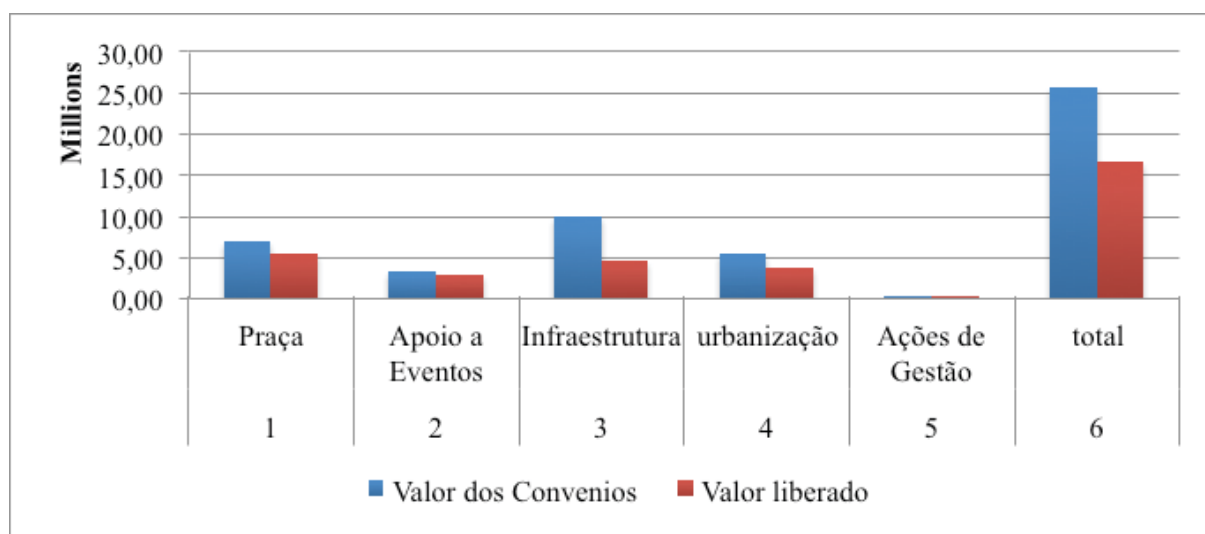


Figura 7 – Distribuição dos recursos do MTur, por componente, no Ptat – 2014.

Fonte: Mtur, Portal da Transparência, 2003 / 2014. Organização dos autores.

No Ptat, conforme indicado na Figura 7, a categoria Infraestrutura e Praça recebeu maior volume de recursos com cerca de R\$ 16.832.185,00; seguida de Urbanização com R\$ 5.487.250,00; Apoio a Eventos com R\$ 3.187.077,00. Por fim, Ações de Gestão com R\$ 140.000. Dessa forma, aproximando-se da realidade identificada no PTS, tanto com relação às tipologias dos investimentos privilegiados quanto dos valores investidos.

Em síntese, as regiões turísticas do interior potiguar analisadas têm seus investimentos advindos da esfera federal e são utilizados para prover infraestrutura e a construção de praças públicas. Observa-se ainda que muitas dessas obras estão totalmente desconectadas de atrativos turísticos e acabam servindo apenas de embelezamento urbano ou propaganda eleitoral a fim de proporcionar visibilidade ao gestor municipal.

Além disso, não foi encontrado nenhum projeto de intervenção conjunta entre municípios, que compartilhassem semelhanças de atrativos ou que quisessem desenvolver alguma potencialidade de forma cooperada, assim como preconizado nas políticas públicas de turismo. Dessa forma, fica evidente o mau uso dos recursos federais destinados ao turismo, desconectado das metas estabelecidas pelo PRT.

Outro aspecto interessante para ser destacado é que de todos esses investimentos identificados, os secretários de Turismo municipais só tinham conhecimento sobre os repasses para eventos, já que as competências desses indivíduos acabam se limitando à execução de eventos, atividade que também se relaciona com o turismo, mas de forma pontual e limitada.

É descabido os municípios terem em seu quadro administrativo uma Secretaria Municipal de Turismo que cuide apenas da execução de eventos. Além disso, não dominem o mínimo de mecanismos de gestão pública, ou não tenham familiaridade com a burocracia enquanto processo comum e inerente da gestão administrativa pública. Outro ponto, destacado por essa pesquisa surpreendente, é a identificação de que os recursos públicos destinados ao turismo se processam longe de profissionais qualificados, ou ainda de uma equipe do órgão oficial de Turismo dos próprios municípios, fazendo com que acabem servindo apenas aos interesses dos grupos políticos e de suas campanhas de manutenção do poder.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo evidenciou a atuação descoordenada entre o MTur e os municípios integrantes das regiões turísticas localizadas no interior potiguar, que se expressam na forma como os recursos são liberados e conveniados.

Tais procedimentos revelam certo amadorismo enraizado na gestão pública quando se trata da implementação do turismo na qual praticamente todo o investimento foi direcionado para a construção de praças públicas e obras de embelezamento urbano. Se a finalidade de fato é promover o turismo, o uso mais racional dos recursos daria prioridade para a estruturação dos atrativos turísticos de cada localidade. Foi gasta uma quantia considerável em obras deslocadas de sentido ou de estratégia para se fomentar o turismo, asseverando ainda mais a condição amadora.

Por meio desta pesquisa, identificou-se ainda que os vínculos partidários e o jogo político são requisitos essenciais para a aprovação e alocação de recursos que utilizam o sistema de convênios. Nos últimos anos, a única forma de atuação do ministério, no que se refere aos municípios do interior do estado do Rio Grande do Norte, foi mediante liberação de recursos por meio de emendas parlamentares. O mais grave ainda é que tais investimentos não têm contribuído para interiorizar a atividade turística, em grande medida devido à seletividade espacial de investimentos e a inexistência de ações que fomentem a atuação colaborativa entre os municípios integrados nas regiões turísticas, conforme prevê o PRT.

A situação torna-se mais grave quando se constata que os profissionais que estão à frente das secretarias municipais não possuem sequer conhecimento dos investimentos procedentes do MTur, ou mesmo familiaridade com os mecanismos de prestação de contas da gestão pública.

É importante que o próprio ministério crie critérios para destinação de recursos para além de emenda parlamentar, buscando fomentar a elaboração de projetos turísticos integrados, bem como exigir a formação de equipes capacitadas na esfera municipal para gerir, adequar, ou mesmo reestruturar os projetos financiados pelo MTur.

Esta pesquisa ajudou a refletir sobre as deficiências encontradas nas ações do MTur, bem como averiguar que há um descompasso significativo entre as premissas preconizadas nos planos nacionais e a materialidade destas nos municípios integrados em regiões turísticas.

Com relação à ideia central que permeou a discussão aqui apresentada, pode-se afirmar que as ações do MTur não têm contribuído de forma satisfatória para impulsionar o processo de interiorização da atividade turística, na medida em que suas ações possuem um conteúdo de poder político relevante, e que este se sobrepõe a ações racionais de conteúdo técnico, colaborativo e estruturante da atividade turística no RN.

Evidentemente existem outros fatores que têm travancado a interiorização do turismo no País e que não foram explorados nesta pesquisa, mas, sem dúvida, a falta de sintonia entre o ministério e os grupos gestores das regiões turísticas no que se refere à liberação e dotação de recursos tem comprometido seriamente o êxito do Programa de Regionalização do Turismo, e foi nesse ponto que o estudo procurou trazer sua contribuição.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa da Regionalização do Turismo** – 2006. Documento Oficial, Brasília. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Mapa_Final_2006.pdf. Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Mapa da Regionalização do Turismo** - 2009. Documento Oficial, Brasília. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/programas_acoas/regionalizacao_turismo/downloads_regionalizacao/Mapa_2009.pdf. Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Mapa da Regionalização do Turismo** - 2013. Documento Oficial, Brasília. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/mapa_da_regionalizacao_novo_2013.pdf. Acesso em: 10 mai. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Documento Oficial, Brasília. 2003. Disponível em: http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2003_2007.pdf. Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2007-2010**. Documento Oficial, Brasília. 2007. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_turismo_2007_2010.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2013 – 2016**. Documento Oficial, Brasília. 2013. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/plano_nacional_2013.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2015.

_____. **Portal da Transparência**. [Bases de Dados] (2005 – 2014). Convênios. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/convenios/>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

HARVEY, D. **Breve História del Neoliberalismo**. Ed: Akal. Versão digital. 2007.

KRIPPENDORF'S, J. **Sociologia do Turismo**: para uma nova compreensão do Lazer e das viagens. São Paulo: Aleph, 2009.

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

SANSOLO, D. G.; CRUZ, R. C. A. Plano Nacional de Turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo**, v. 3, nº 4, p. 1-6, 2003.

SANTOS, G. E. de O.; REJOWSKI, M. Comunicação científica em turismo no Brasil: análises descritivas de periódicos nacionais entre 1990 e 2012. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**. São Paulo, v. 7, n. 1, p. 149-167, jan./abr, 2013.

SILVA, R. C. da. **Política de regionalização de turismo no interior potiguar**: articulação, entraves e efetividade. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, Brasil, 2015.

TODESCO, C. **Estado e produção terceirizada de políticas públicas de turismo para a Amazônia Legal**: uma análise fundada nas dimensões da vida política. Tese (Doutorado em Geografia). USP – São Paulo, 2013.

WILLIAMS, A. M. Para uma Economia Política do Turismo. In: LEW, A. A. et al. **Compêndio de Turismo**. Coleção Ciência e Técnica. Tradução de Luiz Couceiro Feio et al. Blackwell Publishing, 2004.