



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



Isabelle de Fátima Silva Pinheiro

**POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO POLO  
SERIDÓ/RN: um estudo sobre gestão de recursos naturais, participação social e o  
desenvolvimento regional.**

**ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:  
SOCIEDADE E RECURSOS NATURAIS**

**LINHA DE PESQUISA:  
DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E COMPETITIVIDADE.**

CAMPINA GRANDE – PB

2015

Isabelle de Fátima Silva Pinheiro

**POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO POLO  
SERIDÓ/RN: um estudo sobre gestão de recursos naturais, participação social e o  
desenvolvimento regional.**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO:  
SOCIEDADE E RECURSOS NATURAIS

LINHA DE PESQUISA:  
DESENVOLVIMENTO, SUSTENTABILIDADE E COMPETITIVIDADE.

Orientadores:

Vera Lúcia Antunes de Lima, Dr<sup>a</sup>.  
Francisco Fransualdo de Azevedo, Dr.

CAMPINA GRANDE – PB

2015

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

P654p

Pinheiro, Isabelle de Fátima Silva.

Política pública de regionalização do turismo no polo Seridó/RN: um estudo sobre gestão de recursos naturais, participação social e o desenvolvimento regional / Isabelle de Fátima Silva Pinheiro. – Campina Grande, 2015.

207 f.: il. color.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, 2015.

"Orientação: Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Antunes de Lima, Dr. Francisco Fransualdo de Azevedo".

Referências.

1. Avaliação. 2. Políticas Públicas. 3. Gestão Ambiental. 4. Governança. Desenvolvimento. I. Lima, Vera Lúcia Antunes. II. Azevedo, Francisco Fransualdo de Azevedo. III. Título.

CDU 502.14(043)

**ISABELLE DE FÁTIMA SILVA PINHEIRO**

POLÍTICA PÚBLICA DE REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO NO POLO SERIDÓ/RN: um estudo sobre gestão de recursos naturais, participação social e desenvolvimento.

**APROVADA EM: 08/06/2015**

**BANCA EXAMINADORA**



**Dra. VERA LÚCIA ANTUNES DE LIMA**  
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG



**Dr. FRANCISCO FRASUALDO DE AZEVEDO**  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN



**Dr. SÉRGIO MURILO SANTOS DE ARAÚJO**  
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG



**Dr. GESINALDO ATAÍDE CÂNDIDO**  
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG



**Dr. ANTÔNIO NIVALDO HESPANHOL**  
Universidade Estadual Paulista - UNESP



**Dr. CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO**  
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG

## AGRADECIMENTOS

Em cada parágrafo, a cada linha destes agradecimentos, vou tendo mais certeza de que não teria conseguido sozinha. Assim, vou tentando expressar minha gratidão na certeza de que, mesmo sendo um trabalho solitário, esta tese foi feita a várias mãos.

Agradeço a Deus, o ser de luz pela bênção de estar viva, pelos desafios que me movem e pelos “anjos” que coloca em minha vida diariamente. Aos amigos espirituais por me acompanharem, me protegerem e por intercederem junto ao Pai por mim nos momentos em que as forças físicas esgotaram, e o que restou foi a fé.

Aos meus pais, pelas bases morais e materiais necessárias para minha formação pessoal, profissional e acadêmica. Foram vocês que “seguraram as pontas” nestes quatro anos de idas e vindas, sem vocês eu tenho certeza, não teria conseguido. Ao meu filho Heitor, pelo amor que me move. Aos meus irmãos, por sempre estarem perto nos momentos que precisei. A Renato, pela amizade e pela torcida que sempre estabelecemos um pelo outro. À Divina e a Fatinha, que cuidaram e deram carinho ao meu filho durante estes quatro anos de ausências à ponto dele amá-las como se fossem suas segundas mães.

Agradeço aos meus queridos orientadores, protagonistas deste processo de construção. À professora Vera Antunes pela amizade que construímos nestes seis anos de formação e transformação. Agradeço por sempre ter acreditado em mim, pela confiança que depositou desde a minha entrada no mestrado, culminando com o doutorado. Quem teria coragem de assinar a carta de aceite como orientadora de doutorado para uma pessoa com seis meses de gravidez? E mais que isso, pelos conhecimentos tão contributivos que socializou comigo, pelas correções e orientações que tornaram esta tese estruturada e coesa, e por transformar as orientações em momentos tão agradáveis e acolhedores.

Ao professor Fransualdo Azevedo, que embarcou nesta viagem comigo pelo amor e sentimento de pertencimento que nutrimos pelo “nosso” Seridó, embora saiba professor, que a confiança em mim e seu entusiasmo por este trabalho foram fatores prementes para fazê-lo caminhar junto comigo. Suas indicações de leitura, suas discussões e orientações foram essenciais para o aprofundamento e a densidade deste trabalho.

Ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais, em especial ao seu corpo docente, a quem nomeio o prof. Gesinaldo Cândido para agradecer pelos conhecimentos que me ajudaram a entender a questão ambiental de forma mais interdisciplinar e crítica. Também agradeço pela disponibilidade em me ajudar com os trâmites finais da defesa. À querida Cleide Santos, pela disponibilidade e atenção com que sempre me atendeu.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pela oportunidade de ter meus estudos de doutorado subsidiados, fato que estimula e apoia o processo construtivo do trabalho científico. Aos membros da banca examinadora Prof. Gesinaldo Cândido, Professor Sérgio Murilo, Professor Clóvis Alberto e Professor Nivaldo Hespagnol, pela leitura do trabalho e pelos relevantes apontamentos.

Aos queridos familiares e amigos que ajudaram diretamente na organização desta tese. Tia Gracinha pela revisão do texto, Silvana Fernandes Neto pela confecção dos mapas, Breno Silva pela correção do Abstract e Anna Laurytha pela formatação e estruturação do texto. Também aos alunos da UFRN – Campus Currais Novos, em especial Christian Inácio, Paulo Felipe, Suzana Leila, Jorge André, Rosivan Isídio, Sebastiana Guedes, Wagner Araújo, Valdeci Filho e Zeus Meneses pela ajuda nos trabalhos de campo.

Agradeço também aos professores da UFMS – Campus de Aquidauana Auri Frubel e Marcos Campos, pelo deferimento do meu afastamento e apoio premente na finalização desta tese. E aos alunos do Curso de Turismo – UFMS/CPAQ, por entenderem as ausências neste período de finalização.

Aos queridos amigos, anjos que me ajudaram através de palavras, gestos e abraços. Luciana Cantalice pela amizade, pela relação de irmandade que ao me oferecer hospedagem, acabou me dando também uma segunda família e um lar em Campina Grande. Aos queridos amigos Antonio Antunes, Silva Fernandes Neto e Geórgia Karênia, pela cumplicidade e momentos de amizade tão agradáveis e sinceros.

Ao meu tio Wilson Wouflan Silva pelo início do caminho que percorri. Tudo começou com você. Serei eternamente grata. Aos primos João Paulo e Jaiane, casal querido que sempre me recebeu com carinho e atenção em sua casa.

As amigas queridas amigas Kettrin Maracajá, Josemery Alves, Mabel Guardia e Kelsiane Lima. Vocês apoiaram, aconselharam, e contribuíram com discussões e confiança durante este processo cansativo, tornando-o mais prazeroso. Agradeço também aos tantos outros amigos: Cleide Batista, Saulo Gomes, Débora Meneses, Larissa e Liana Santos, e a turminha especial concluinte de 2013.2 do curso de Turismo – UFRN/Campus Currais Novos, que só pela presença em minha vida já deixaram a caminhada mais feliz.

A todos vocês o meu muito obrigada!

*"Mais do que transformação, o desenvolvimento é invenção".*

*(Celso Furtado)*

## RESUMO

No Brasil, o turismo é direcionado pelo Plano Nacional de Turismo e tem no Programa de Regionalização do Turismo/PRT – *roteiros do Brasil* o seu caráter territorial, que objetiva principalmente a descentralização do poder no processo decisório e a diversificação da oferta turística no país através da interiorização do turismo. Esta tese tem como objetivo avaliar a implementação e a efetividade do Programa de Regionalização do Turismo no âmbito do Polo de Turismo Seridó, localizado em uma região semiárida do interior do Rio Grande do Norte. Para tanto, elaborou uma matriz de avaliação de política pública diagnosticando e mensurando, através da geração de índices, três dimensões de análise: a gestão das áreas naturais turísticas, a participação social no planejamento e gestão do turismo e o desenvolvimento regional. A metodologia utilizada foi de caráter exploratório, qualitativo pelo estudo de uma política pública através do diagnóstico e geração de índices, e avaliativo-descritivo, uma vez que avaliou e caracterizou a efetividade do PRT em um território. Utilizou de pesquisa bibliográfica e documental, além de pesquisa de campo através da aplicação de *checks-list* e formulários de pesquisa com a comunidade que vive no entorno dos atrativos turísticos, com os membros da instância de governança regional do turismo do Polo Seridó e com os presidentes de associações da sociedade civil. Na dimensão gestão de áreas naturais turísticas, detectou problemas de estrutura, de ausência de estratégias de gestão ambiental, assim como problemas de desarticulação e distanciamento da comunidade do entorno nos espaços de participação. Quanto à participação social no planejamento e na gestão do turismo, o Polo Seridó apresentou o melhor índice, uma vez que aspectos que promovem a governança foram avaliados positivamente pelos membros do conselho entrevistados, muito embora tenha diagnosticado um frágil *empoderamento* e uma incipiente participação da sociedade civil nas reuniões do conselho, além de falta de conhecimento e informação do que se discute e se delibera sobre o turismo na instância de governança regional. No que diz respeito ao desenvolvimento regional, diagnosticou estratégias regionais de fomento ao turismo de cunho pontual e sem resultados quanto à inserção produtiva de atividades tradicionais nos roteiros e outras atividades turísticas, além de uma frágil atuação na criação de roteiros turísticos com identidade regional. Neste sentido, sugere-se estratégias de fomento ao turismo no Polo Seridó que contemplem o potencial e as características agropecuárias da região, assim como o estímulo à participação através de novos canais que capacitem, estimulem e sensibilizem a comunidade local sobre seu valioso papel no direcionamento do turismo como indutor do desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Avaliação. Políticas Públicas. Gestão Ambiental. Governança. Desenvolvimento.

## ABSTRACT

In Brazil, tourism is directed by the National Tourism Plan and it has in Tourism Regionalization Program/TRP - *Brazil's Itineraries* its territorial character, which mainly aims at the decentralization of power in decision-making and the diversification of tourism in the country through the internalization of the phenomenon. This thesis aims to evaluate the implementation and effectiveness of Tourism Regionalization Program under the Tourism Polo of Seridó, located in a semiarid region of the interior of Rio Grande do Norte. Therefore, an evaluation matrix of public policy was elaborated, diagnosing and measuring by generating indices of three-dimensional analysis: the management of natural tourist areas, social participation in the planning and management of tourism and regional development. The used methodology was exploratory; qualitative and quantitative through the study of public policy by means of diagnosis and rates generation; and evaluative-descriptive because it evaluated and characterized the effectiveness of TRP in a territory. It used bibliographical and documentary research, as well as field research by applying checklists and forms to the community that live around the touristic attractions, members of regional tourism governance instance of Polo Seridó and the presidents of civil society associations. In the management of tourist natural areas dimension, it was detected structural problems, lack of environmental management strategies, as well as dislocation problems and detachment of the surrounding community in the participation areas. Concerning to social participation in planning and tourism management, Polo Seridó presented the best index because the aspects that promote governance were assessed positively by the members of respondent councils though it was diagnosed a fragile *empowerment* and an incipient civil society participation in the council meetings and the lack of knowledge and information about what is discussed and deliberated related to tourist in regional governance instances. With respect to regional development, it was diagnosed limited regional strategies for promotion the tourism with no results regarding the productive integration of traditional activities on itineraries and other tourist activities, as well as a weak performance in the creation of tourist itineraries with regional identity. In this sense, we suggested development strategies for promoting tourism in Polo Seridó that address the potential and the agricultural characteristics of the region, as well as the encouragement of the participation through new channels that enable, stimulate and sensitize the local community on its valuable role in directing tourism as a promoter of development.

**KEYWORDS:** Evaluation. Public Policy. Environmental Management. Governance. Development.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de localização dos municípios do Polo Seridó contemplados na pesquisa..	68
Figura 2 - Mapa Altimétrico da Região do Seridó .....	70
Figura 3 - Mapa dos municípios com atrativos turísticos nas áreas naturais .....	73
Figura 4 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos utilizados para construção da Matriz de Avaliação da efetividade da política pública Programa de Regionalização do Turismo no Polo de Turismo Seridó .....	79
Figura 5 - Estrutura de contemplação da paisagem no Sítio Arqueológico Xique Xique, Carnaúba dos Dantas/RN .....	106
Figura 6 - Placa educativa e informativa no Sítio Arqueológico Xique Xique, Carnaúba dos Dantas/RN .....	107
Figura 7 - Placa educativa e informativa instalada na Barragem Boqueirão, Parelhas/RN .	108
Figura 8 - Marca-território do Roteiro Seridó .....	151
Quadro 1 - <i>Check list</i> de análise documental da gestão das áreas naturais turísticas.....	82
Quadro 2 - <i>Check list</i> de análise da infraestrutura educativa e turística nas áreas naturais turísticas.....	83
Quadro 3 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência da gestão ambiental municipal dirigidas aos secretários municipais de meio ambiente.....	84
Quadro 4 - Quantitativo de pesquisados por município em cada área natural turística .....	84
Quadro 5 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência dos modos de apropriação e processos de tomada de decisão dirigidas à comunidade do entorno das áreas naturais turísticas .....	85
Quadro 6 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência dos modos de apropriação e processos de tomada de decisão dirigidas à comunidade do entorno das áreas naturais turísticas .....	87
Quadro 7 - Quantidade entidades pesquisadas .....	88
Quadro 8 - Categorias, variáveis de análise e perguntas da participação social no processo de gestão do Turismo na Instância de Governança Regional do Polo de Turismo Seridó.....	88
Quadro 9 - Categorias, variáveis de análise do desenvolvimento regional com base na atividade turística para os membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó.....	91
Quadro 10 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência do desenvolvimento regional com base na atividade turística para sujeitos sociais locais .....	92

Quadro 11 - Categorização do índice de potencialidade turística na gestão dos recursos naturais .....	95
Quadro 12 - Categorização do índice de potencialidade turística na gestão da participação social.....	96
Quadro 13 - Categorização do índice de potencialidade turística no desenvolvimento regional .....	97
Quadro 14 - Categorização do índice de Potencialidade Turística.....	98
Quadro 15 - Índice de Potencialidade Turística de gestão de áreas naturais.....	116
Quadro 16 - Percepção dos entrevistados quanto à sua atuação na instância de governança regional do Turismo .....	120
Quadro 17 - Índice de Potencialidade Turística de participação social no planejamento e na gestão do turismo.....	132
Quadro 18 - Autoavaliação dos membros do Conselho do Polo de Turismo quanto às ações para o fomento do Turismo na região.....	136
Quadro 19 - Índice de potencialidade turística do desenvolvimento regional .....	156
Quadro 20 - Índice Geral de Potencialidade Turística do Polo de Turismo Seridó e dos municípios contemplados na pesquisa.....	159
Gráfico 1 - Percepção do entrevistado quanto ao nível de participação da comunidade local em ações de gestão ambiental do município a partir da percepção do entrevistado .....	110
Gráfico 2 - Percepção do entrevistado quanto às estratégias de gestão ambiental com maior engajamento da comunidade local.....	111
Gráfico 3 - Predominância de ações de educação ambiental no município envolvendo as comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos.....	114
Gráfico 4 - Percepção dos representados quanto à atuação dos seus representantes no Conselho do Polo de Turismo Seridó .....	122
Gráfico 5 - Formas de contato da sociedade civil com o Conselho do Polo de Turismo Seridó .....	124
Gráfico 6 - Demonstrativo das estratégias utilizadas pelos membros do conselho para mobilizar a sociedade local.....	125
Gráfico 7 - Demonstrativo das estratégias de estímulo à participação dos membros da instância de governança.....	127
Gráfico 8 - Percepção dos presidentes de associações quanto à atuação da Instância de Governança no segmento capacitação .....	137

Gráfico 9 - Avaliação quanto às ações do conselho para melhorar as vias de tráfego da região do Seridó.....	139
Gráfico 10 - Avaliação quanto às ações do conselho na implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana.....	140
Gráfico 11 - Avaliação quanto às ações do conselho na implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana.....	141
Gráfico 12 - Avaliação quanto à atuação da instância de governança que concerne à qualificação nos serviços turísticos .....	143
Gráfico 13 - Percepção dos entrevistados quanto as estratégias de marketing do Polo de turismo do Seridó .....	144
Gráfico 14 - Percepção dos representantes da sociedade civil quanto à atuação da instância de governança regional na diversificação de produtos e roteiros turísticos .....	146
Gráfico 15 - Atribuição de nota quanto ao andamento da ação de elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais .....	148
Gráfico 16 - Conhecimento das ações de melhoria, implantação ou ampliação da infraestrutura urbana.....	149
Gráfico 17 - Percepção dos representantes da sociedade civil quanto aos impactos das políticas de valorização e formação da identidade do destino Seridó .....	152
Gráfico 18 - Conhecimento do andamento sobre as ações de valorização da identidade dos produtos regionais .....	153
Gráfico 19 - Percepção dos entrevistados quanto as ações de comercialização de produtos e roteiros turísticos .....	155

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CENUMAD	Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
EIA-RIMA	Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais
EMBRATUR	Instituto Brasileiro do Turismo
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDEMA	Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente
IFRN	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte.
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MTUR	Ministério do Turismo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG's	Organizações não Governamentais
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PDSS	Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNMT	Plano Nacional de Municipalização do Turismo
PNT	Plano Nacional de Turismo
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste
PROECOTUR	Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
PRT	Programa de Regionalização do Turismo
RINTUR	Relatório do Inventário Turístico Nacional
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas
SETUR/RN	Secretaria de Estado do Turismo
SISTUR	Sistema de Turismo

SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento no Nordeste
UC	Unidades de Conservação
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: NATUREZA (SOCIEDADE), POLÍTICA PÚBLICA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>24</b>
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: BASE CONCEITUAL E O PAPEL DO ESTADO EM SUA DINÂMICA .....	24
2.1.1 Contextualização das políticas públicas de turismo no Brasil.....	26
2.1.2 Estado, descentralização e políticas públicas de turismo .....	28
2.2 A GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO .....	32
2.2.1 Pesquisa de gestão dos recursos naturais nas políticas públicas no Polo de turismo Seridó: os usos e os modos de apropriação dos recursos naturais.....	35
2.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS INSTÂNCIAS REGIONAIS DE GOVERNANÇA EM TURISMO .....	41
2.3.1 A governança e a participação social no processo decisório: contextualização do Conselho do Polo de Turismo Seridó.....	45
2.4 A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO À LUZ DAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO.....	49
2.4.1 A influência da teoria dos polos de crescimento nas políticas públicas de turismo no Brasil.....	56
2.5 CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL E METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	62
2.5.1 Problemáticas e contextualização da avaliação da política pública de regionalização do desenvolvimento turístico.....	64
<b>3 MATERIAIS E MÉTODOS.....</b>	<b>66</b>
3.1 ESCOPO GEOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO DA INVESTIGAÇÃO .....	66
3.2 ABORDAGENS METODOLÓGICAS DA PESQUISA .....	77
3.2.1 Matriz 1 - Identificação e análise da gestão das áreas naturais do Polo de Turismo Seridó .....	80
3.2.2 Matriz 2 - Conhecimento da participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do Turismo.....	85

3.2.3 Matriz 3 - Promoção do desenvolvimento regional e o turismo no Polo Seridó.....	89
3.2.4 O Programa de Regionalização do Turismo – PRT no Polo Seridó a partir da geração do índice de potencialidade turística: a inter-relação das dimensões gestão das áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional.....	92
3.2.4.1 Categorização dos Índices das dimensões gestão das áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional e da inter- relação entre as três dimensões .	94
<b>4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....</b>	<b>99</b>
4.1 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO DAS ÁREAS NATURAIS TURÍSTICAS .....	99
4.1.1 Análise da regulamentação que trata sobre gestão das áreas naturais turísticas .....	99
4.1.2 Identificação da infraestrutura básica, turística e educativa nas áreas naturais turísticas .....	104
4.1.3 Análise da articulação institucional na gestão ambiental .....	109
4.1.4 Apoio à sensibilização ambiental .....	113
4.1.5 Índice de potencialidade turística da gestão ambiental das áreas naturais turísticas...	115
4.2 PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS LOCAIS NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DO TURISMO .....	119
4.2.1 Autoavaliação, dificuldades no processo de planejamento e gestão .....	120
4.2.2 Estímulo à participação social .....	123
4.2.3 Legitimidade do processo de decisão .....	128
4.2.4 Índice de potencialidade turística da participação social no planejamento e gestão do turismo .....	130
4.3 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O TURISMO NO POLO DE TURISMO DO SERIDÓ.....	134
4.3.1 Incremento aos sistemas produtivos locais.....	135
4.3.2 Incremento da oferta turística local .....	146
4.3.3 Índice de potencialidade turística do desenvolvimento regional no Polo Seridó.....	155
4.4 ÍNDICE DE POTENCIALIDADE TURÍSTICA DO POLO SERIDÓ E A INTER-RELAÇÃO ENTRE GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	158
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>167</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>183</b>

<b>APÊNDICE A - CARACTERIZAÇÃO DOS ATRATIVOS TURÍSTICOS DOS MUNICÍPIOS DE CURRAIS NOVOS, ACARI, CERRO CORÁ, PARELHAS, CARNAÚBA DOS DANTAS E FLORÂNIA.....</b>	<b>184</b>
<b>APÊNDICE B - DIMENSÃO GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS.....</b>	<b>197</b>
<b>APÊNDICE C - DIMENSÃO GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS .....</b>	<b>198</b>
<b>APÊNDICE D - A1 – GESTOR MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>199</b>
<b>APÊNDICE E - A2 – COMUNIDADES DO ENTORNO DOS ATRATIVOS TURÍSTICOS NATURAIS.....</b>	<b>200</b>
<b>APÊNDICE F - B1 – DIMENSÕES GESTÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>201</b>
<b>APÊNDICE G - FORMULÁRIO B2 – DIMENSÕES GESTÃO PARTICIPATIVA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....</b>	<b>204</b>

## INTRODUÇÃO

O turismo, na sociedade moderna, imprime papéis ambíguos e vem atender interesses de distintos sujeitos sociais. O turismo pode ser fonte de geração de emprego e renda, alternativa de ampliação de qualidade de vida e de fortalecimento econômico, social e cultural de comunidades, regiões e países. Por outro lado, apesar das intenções de promover a dinamização da economia local, a participação e a equidade social, bem como o uso equilibrado dos recursos naturais e culturais locais, o turismo ainda é concebido sob a égide do crescimento econômico e por isso, apresenta deficiências quanto ao seu comprometimento com o desenvolvimento participativo, equitativo, e com o uso responsável dos espaços naturais.

A forma como o fenômeno turístico deve ser direcionado, e os sujeitos sociais pelos quais a atividade vai atender estão expressos nas políticas públicas de fomento ao turismo. Segundo Dias e Matos (2012), os países que queiram tanto incrementar o turismo interno, como adentrar no mercado turístico internacional, devem se munir de uma política pública materializada em um plano nacional de turismo que estabeleça diretrizes, objetivos, metas e ações para o direcionamento efetivo da atividade. Além disso, as políticas públicas devem contemplar as relações do setor turístico nacional com os outros setores públicos, apresentar os recursos financeiros para a execução dos programas, e os impactos positivos e negativos que esta atividade pode gerar.

O Governo Federal, através do Ministério do Turismo, vem implementando programas no intuito de diversificar a oferta turística do Brasil, alinhados à regionalização do turismo e ao desenvolvimento local/regional nas regiões brasileiras. Através do Programa de Regionalização do Turismo - PRT o poder público busca estimular as regiões turísticas, inclusive os espaços que estão localizados no interior dos estados brasileiros, para que estes se estruturam turisticamente com enfoque na valorização da riqueza natural e cultural, e no incremento das bases econômicas locais. Assim, os estados e as regiões turísticas passaram a assumir um papel mais efetivo na elaboração e na execução de planos, programas e projetos de fomento turístico, estruturando-se para intensificar esta atividade não apenas em municípios já consolidados como destinos turísticos, mas também em novos territórios<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Nesta tese, tratamos o Polo Seridó como território considerando o conceito de Boisier (2001) que afirma ser um lugar onde vive uma sociedade que se reconhece e reconhece este lugar como palco de suas relações sociais, culturais e econômicas, regulada por um aparato político-administrativo e que, por sua organização e pelas

O Rio Grande do Norte foi contemplado pelo Plano Nacional de Turismo na condição de estado vocacionado para atender aos objetivos do PRT. Diante disso, a Secretaria de Estado do Turismo – SETUR/RN dividiu o mesmo em 05 polos de turismo a saber: Polo Costa das Dunas, Polo Costa Branca, Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste Trairí. Esta divisão considerou o potencial turístico e a proximidade dos municípios que integram cada um dos polos.

Mesmo que a integração regional, a valorização do patrimônio natural e cultural brasileiro e a participação na gestão do turismo estejam no bojo do Programa de Regionalização do Turismo, Virgínio *et al* (2009) aponta que alguns problemas na proposta de polarização do turismo no Rio Grande do Norte já podem ser detectados, tais como o fomento turístico acontecendo de forma desigual nos municípios que compõem os 05 polos citados, ocorrência de impactos negativos nos ambientes natural, econômico e social fruto do turismo e ausência de infraestrutura básica e turística nos municípios contemplados.

Sendo assim, a premissa desta investigação pauta-se em conhecer a relação entre a gestão das áreas naturais, a participação social, e a estratégia de crescimento econômico adotada na promoção do desenvolvimento no Polo de Turismo Seridó. Com efeito, esta investigação parte do pressuposto de que, através de um estudo que versa sobre a inter-relação entre a gestão dos recursos naturais, a participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do turismo, e ainda, o nível de inserção dos arranjos econômicos locais na cadeia produtiva do turismo, pode-se conhecer a complexidade que uma política pública formata nas dimensões ecológica, social e econômica em um determinado território.

Esta tese foi concebida no momento em que esta pesquisadora buscava informações para elaboração e posterior propositura de um roteiro turístico para a Serra de Santana, região do Seridó/RN, sendo este roteiro a culminância de sua pesquisa de mestrado, no ano de 2011. Na ocasião, buscava-se conhecer a atuação do Estado no incremento da oferta turística da região do Seridó, fato que gerou mais inquietações que respostas aos questionamentos iniciais. A partir de então um olhar mais crítico e investigativo passou a ser direcionado para as políticas públicas de turismo, principalmente para as políticas que incidem na interiorização e regionalização da atividade no Brasil.

Na ocasião, o que se constataram foram fragilidades, deficiências e anseios ainda não atendidos quanto ao turismo como indutor do desenvolvimento local e regional, mesmo que no cenário atual as políticas públicas de turismo objetivem interiorizar a atividade

---

atividades que sedia, passa a ser objeto de intervenção de políticas públicas que objetivam a promoção do desenvolvimento.

desenvolvendo-a em um novo lócus, distante do litoral e transpondo-se às cidades do interior. A continuidade dos estudos e observações quanto à implementação das políticas públicas de turismo, especificamente o Programa de Regionalização do Turismo no Polo de Turismo Seridó, já como docente do curso de graduação em turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte em Currais Novos, detectou que alguns problemas inicialmente percebidos continuavam a acontecer (expectativa por uma demanda que ainda não chegou ao polo), alguns se agravaram (uso exploratório e sem o devido controle legal das áreas naturais turísticas) e outros passaram a tomar forma (desequilíbrio e má distribuição dos investimentos nos municípios, desarticulação institucional entre os membros da instância de governança regional).

Outra questão detectada é a concentração de projetos e ações de incentivo ao turismo, bem como a realização de pesquisas e de trabalhos acadêmicos em destinos turísticos consolidados. Estes estudos pautam-se nos impactos positivos e negativos gerados ou potencializados pelo turismo no litoral, geralmente fruto de políticas públicas audaciosas e mal sucedidas. Em contrapartida as regiões interioranas mesmo já dispondo de certo nível de importância na pauta de discussão e nas estratégias de fomento turístico em nível federal, ainda ficam à margem do processo de incentivo ao turismo e da realização de pesquisas e trabalhos acadêmicos que tratem do turismo e das problemáticas, realidades, impactos e avaliações de resultados que decorrem deste fenômeno.

É com base nestas inquietações e no intuito de realizar a avaliação de uma política pública de turismo em um polo localizado no interior do Rio Grande do Norte que emergiu o problema de pesquisa desta investigação, qual seja: **Avaliar como a política pública de regionalização do turismo vem sendo implementada no Polo de Turismo Seridó, a partir da inter-relação entre as dimensões gestão ambiental das áreas naturais, participação social e desenvolvimento regional?**

Sendo assim, esta tese objetiva avaliar a política pública de regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil no Polo Seridó/RN, considerando as dimensões gestão ambiental das áreas naturais, participação social e desenvolvimento regional, no sentido de contribuir para o desenvolvimento através do turismo na região.

Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Identificar e analisar a gestão das áreas naturais turísticas no âmbito do Polo de Turismo Seridó;
- b) Conhecer a participação dos agentes sociais locais nas estratégias de planejamento e gestão do turismo nos municípios do Polo Seridó;

- c) Levantar as ações de promoção do desenvolvimento regional com base no fomento do turismo como atividade econômica na região;
- d) Diagnosticar e analisar a efetividade do Programa de Regionalização do Turismo no Polo Seridó inter-relacionando as dimensões gestão ambiental, participação social e promoção do desenvolvimento regional.

Assim sendo, este projeto de investigação se pauta no estudo dos efeitos e transformações que as políticas públicas de turismo geram nos espaços naturais e nas dimensões social e econômica em regiões turísticas, principalmente em regiões localizadas no interior dos estados brasileiros. O enfoque holístico que se pretende construir com esta pesquisa emergiu da observação de que o turismo, atividade tão desejada pelo poder público, iniciativa privada e sociedade, pode se caracterizar como indutor de desenvolvimento, mas também como agente negativamente impactante nos âmbitos econômico, social e natural. Deste modo, analisar a atividade em um polo de turismo localizado em uma região interiorana do Rio Grande do Norte permite conhecer entraves, peculiaridades, causas e consequências de ações advindas de políticas públicas que buscam incrementar a oferta turística do Brasil.

Pesquisadores vêm realizando estudos que buscam avaliar os reflexos das políticas públicas de turismo em diferentes territórios do Brasil, na tentativa de mensurar os impactos positivos e negativos das iniciativas governamentais, bem como analisar as estratégias de atuação do Estado no incremento do turismo no País, a exemplo de Beni (2006), Coriolano (2006) e Barbosa *et al* (2009). Além disso, outras pesquisas em nível de mestrado e doutorado realizaram estudos sobre o incremento do turismo a partir da implementação do Programa de Regionalização do Turismo como Oliveira (2007) e sobre a gestão participativa no turismo através das instâncias de governança regionais, a exemplo de Zamot *et al* (2009) e Nóbrega (2012). Estes estudos enfocam uma dimensão específica, o que permite uma visão parcial das localidades analisadas. Em contrapartida, entende-se que uma política pública influencia e formata territórios, de modo que a avaliação de suas consequências devem se basear no diálogo e na interação das contribuições de diferentes campos do conhecimento.

Somado a isso, as teorias de desenvolvimento regional, a exemplo da teoria dos polos de crescimento de Perroux (1967) e Andrade (1987) profundamente enraizada nas políticas públicas no Brasil, contribuem na análise do desenvolvimento econômico regional, enquanto que teorias sobre participação e capital social, decisões compartilhadas, democracia deliberativa e governança Azevedo e Anastasia (2002), Barquero (2004), Nóbrega (2012), Souza e Sampaio (2013), apontam subsídios teóricos e metodológicos para análises da participação social no processo de planejamento e gestão do turismo em âmbito regional e

local. Ao mesmo tempo, a avaliação da gestão ambiental identifica os modos de apropriação dos espaços naturais Jollivet e Pavê (2002), Arana e Vieira (2005), pelo turismo bem como os conflitos e impactos que o uso dos recursos naturais provoca em determinada localidade. Assim, ao unir teorias, visões e metodologias, pode-se conhecer a complexidade de uma política pública e em se tratando desta investigação, verificar os entraves e os impactos do Programa de Regionalização do Turismo - PRT em um território cuja dinâmica econômica, social, cultural e geográfica foi influenciada pelo distanciamento do centro econômico regional.

É importante frisar também que as pesquisas que busquem conhecer melhor as formas de participação no processo de formulação de políticas públicas de turismo são relevantes, tendo em vista que os documentos oficiais recomendam a ampla participação da sociedade civil na gestão do turismo sem explicar como esta participação deve ocorrer. Deste modo, “pesquisas nessa área podem mostrar como a participação vem ocorrendo, sua influência real na formulação de políticas públicas de turismo, suas limitações e as lacunas de conhecimento que precisam ser mais exploradas nas pesquisas científicas” (ARAÚJO, 2009, p.45). O segundo fato é que as pesquisas que se referem à participação no processo de planejamento e gestão do turismo em escala territorial ou em nível político administrativo menor são praticamente inexistentes no Brasil, como afirma Araújo (2009). Cabe lembrar que a exequibilidade e os benefícios das políticas públicas para a população caminham paralelos ao atendimento de suas carências, interesses e expectativas.

Deste modo, esta pesquisa veio ainda atender a necessidade de abertura de um espaço para que os agentes sociais locais que foram excluídos ou que não são consultados quanto ao fomento do turismo na região, possam expressar suas expectativas e percepções quanto ao turismo como agente de desenvolvimento.

Sendo assim, este trabalho pauta-se no estudo das políticas públicas de turismo no interior do Rio Grande do Norte, especificamente no Polo de Turismo Seridó, mudando o foco de estudo em destinos turísticos de “sol e praia”, passando a investigar o desenvolvimento à luz da regionalização do turismo em municípios localizados no interior do Estado.

A escolha do Seridó potiguar como área de investigação decorre do fato de que a região sedia comunidades rurais que carecem de alternativas para diversificar sua economia, uma vez que o semiárido nordestino ainda sofre com problemas de falta de água pela escassez de chuvas. Neste sentido, o turismo é estimulado por se caracterizar como alternativa, apontada por Tomazzoni (2009), de promoção do desenvolvimento regional com ênfase nas

teorias de desenvolvimento local, sendo estimulado como expressivo setor econômico para a região.

Para fins desta tese, entende-se o Seridó como um espaço que sedia relações complexas entre o homem e o ambiente, construído histórica, cultural, social e político-institucionalmente, portanto, percebido como um “territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su próprio desarrollo, con total independencia de escala” (BOISIER, 2001, p.7). Diante disso, apropria-se do conceito de desenvolvimento regional qual seja “un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito denominado región) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la própria región, de la comunidad o sociedad que habita en Ella y cada individuo miembro de talo comunidad y habitante de tal territorio” (idem). Entende-se que o desenvolvimento regional é um movimento de interação, territorialmente localizado e interativo.

A avaliação do Programa de Regionalização do Turismo no âmbito do Polo de Turismo Seridó baseia-se tanto na efetividade da política de Regionalização do Turismo no que diz respeito ao incremento do turismo no interior do Rio Grande do Norte, como na execução da política pública no que refere ao desenvolvimento nas suas dimensões natural, social e econômica. Ademais, esta pesquisa se caracteriza como uma fonte de dados que poderá subsidiar elaboradores de políticas públicas, gestores públicos, privados e comunidade na implementação do turismo no interior e na gestão do turismo de cunho regional e participativo, além de ser uma ferramenta de monitoramento da implementação desta política pública, contribuindo na recondução de ações no Polo de Turismo Seridó.

Esta investigação também percorre as discussões acerca do desenvolvimento, especificamente as que se relacionam à teoria dos polos de crescimento, uma vez que se entende o programa de regionalização do turismo como uma estratégia de fomento do turismo brasileiro influenciada diretamente pelos conceitos e metodologias de intervenção desta teoria. Além disso, tratamos sobre as novas perspectivas de desenvolvimento, a exemplo do desenvolvimento endógeno, que entende o poder local como a principal força para se chegar ao estágio que uma comunidade almeja. Além disso, discuti o desenvolvimento como a ampliação das possibilidades humanas, dentre elas o acesso aos bens e serviços básicos até à inserção crítica e a escolha de participar ou não do processo político institucional da sociedade a que cada indivíduo pertence. Muito embora todas as teorias confluem no sentido de oferecer um conceito e as estratégias para se chegar ao desenvolvimento, esta tese norteia sua análise baseada em Brandão (2012) que entende que as teorias do desenvolvimento regional supervalorizam o desenvolvimento endógeno, o poder local de desenvolver-se social,

econômico, tecnológica e socialmente, através de um processo idealmente “virtuoso”, sem considerar as especificidades e a diversidade regional do Brasil. Desta forma tratamos o desenvolvimento buscando mostrar o que deveria estar presente nas políticas públicas que objetivem o desenvolvimento em espaços de escala regional e local.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: NATUREZA (SOCIEDADE), POLÍTICA PÚBLICA, TURISMO E DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NO BRASIL: BASE CONCEITUAL E O PAPEL DO ESTADO EM SUA DINÂMICA**

As políticas públicas são ferramentas do Estado para atender e garantir as demandas da coletividade. Este aparato estatal é o resultado da atividade política, fruto de processos e ações executadas para resolução dos conflitos de interesses dos diferentes grupos sociais quanto à utilização de bens e recursos públicos.

Segundo Saraiva (2006), as políticas públicas são fluxos de decisões e reações provenientes da influência de distintos grupos, que geram mudanças nos âmbitos social e econômico. Já Gerston (2010, p.7) define-as como “a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por aqueles que detêm ou influenciam cargos de autoridade do governo” afirmando que as políticas públicas são ações do Estado, detentor do poder, no atendimento das demandas para o bem comum.

Isto posto, as políticas públicas são as ferramentas do Estado para intervir ou sanar os conflitos que surgem no seio da sociedade, de modo que estas materializam o direcionamento das ações interventoras estatais. Sendo assim, as políticas públicas são os instrumentos e o meio pelo qual a sociedade tem seus direitos sociais, humanos, ambientais e culturais atendidos.

Já Dias e Matos (2012, p.54) apontam o caráter racional e processual das políticas públicas ressaltando o processo de condução, orientação e resolução dos problemas e das demandas coletivas “através da utilização de metodologias que identificam as prioridades, racionalizando a aplicação de investimentos e utilizando o planejamento como forma de atingir os objetivos e metas predefinidos”.

Além disso, as políticas públicas são a unidade de funcionamento das ações estatais nos diferentes segmentos sociais (PROCOPIUCK, 2013). Neste sentido o Estado se utiliza das políticas públicas para garantia da ordem, da justiça, do bem estar e da paz interna e externa, possibilitando que as pessoas que vivem em sociedade possam ter as condições necessárias para se desenvolverem através do atendimento de suas necessidades, desejos e expectativas. Neste caso de Procopiuck (2013), as políticas podem ser os instrumentos materializam os direitos dos cidadãos e a estratégia de gestão do Estado.

Sob outro viés Mathias-Pereira (2012) afirma que as políticas públicas são as estratégias de atendimento de interesses dos grupos que tem o maior poder de pressão junto aos gestores e formuladores das políticas. Neste caso, a observação das demandas sociais vai depender de como a sociedade está organizada para reivindicação de seus anseios, e de como se dá a institucionalização dos canais de participação e negociação. Em suma, as políticas públicas objetivam mudanças em setores específicos apontados por demandas sociais, ou em determinadas realidades que precisam de ajustamento e para tanto, se utilizam de mecanismos como planejamento, formulação, execução e fiscalização para se efetivarem (MATHIAS-PEREIRA, 2012).

Deste modo, mesmo as políticas públicas se constituindo como mecanismo de atendimento das demandas sociais, estas apresentam uma série de fragilidades principalmente no que concerne ao seu desempenho, ao seu caráter integrador e à sua perspectiva de desenvolvimento genuíno. Apesar de haver uma valorização quanto à descentralização do poder do estado na implementação das políticas públicas, muito já se tem discutido sobre os aspectos negativos que esta descentralização provoca. Assim, a ineficiência das políticas públicas no atendimento às demandas sociais, assim como a inoperância dos governos locais na gestão da coisa pública, são muitas vezes atribuídos ao excesso de descentralização na fase de implementação das políticas públicas e conseqüentemente, a diminuição da responsabilidade do Governo Federal.

No que concerne às políticas públicas de turismo, as discussões acerca de sua importância giram em torno dos resultados econômicos que esta atividade representa para a economia, alinhada às possibilidades de incremento da cadeia produtiva do turismo. Deste modo o lado humano que compõe a essência do turismo fica relegado à perspectiva mercadológica de lucro imediato e utilização intensa do patrimônio natural e cultural das localidades turísticas.

No entanto, as iniciativas governamentais de ordenamento territorial do turismo, a partir da efetivação de políticas públicas com execução em nível local e regional passaram a dar uma nova roupagem ao planejamento e incremento do fenômeno no Brasil, muito embora as fragilidades já estejam sendo apontadas. Estas fragilidades são reflexos das estratégias de descentralização da implementação das políticas públicas de turismo no Brasil, que sugerem a diminuição do poder do Estado na gestão do turismo em nível local e regional, mais que não preparam técnica e financeiramente os órgãos públicos e as instâncias de governança locais para o direcionamento de ações exequíveis e eficazes. Como será constatado no tópico que trata sobre a contextualização das políticas públicas de turismo no Brasil, o processo de gestão

do turismo no país é marcado por iniciativas governamentais de incremento do turismo, que supervalorizam os benefícios do turismo mas não capacitam técnica e financeiramente os agentes locais do turismo para que estes saibam atuar proativamente diante dos problemas e da diversidade de interesses que envolve o incremento da atividade em uma região turística.

### **2.1.1 Contextualização das políticas públicas de turismo no Brasil**

A partir da década de 1990 ocorreram as primeiras iniciativas governamentais de desconcentração da oferta turística do Brasil, momento em que aconteceu a intervenção efetiva do Estado brasileiro no incremento do turismo no país. Foi neste período que o Governo Federal e os governos dos demais estados brasileiros, especificamente da região Nordeste, perceberam o turismo como atividade de relevante influência para a economia, e passaram a estimulá-lo dotando as cidades litorâneas de infraestrutura urbana e turística para ampliar as demandas turísticas nacional e internacional no Brasil, muito embora o fenômeno já estivesse consolidado em outros países como França, Suíça, Estados Unidos, dentre outros. A partir de então, o turismo passou a ter maior destaque na pauta de discussões governamentais sobre estratégias de desenvolvimento regional para o Brasil.

Seguindo uma tendência de consolidação do fenômeno turístico através da política dos megaprojetos, os municípios e as regiões do País passaram a intervir de forma mais efetiva no planejamento do turismo, e a se organizarem para receberem os recursos necessários à melhoria de suas infraestruturas urbana e turística, através dos Programas de Desenvolvimento do Turismo, a exemplo do PRODETUR/NE I. Nas décadas de 1990 e 2000, a função do Estado era dotar os municípios, principalmente os que estavam localizados na zona litorânea do País, de infraestrutura de acesso através da construção de rodovias, aeroportos e mobilidade, assim como através de obras de embelezamento urbano. Sob este prisma, as políticas públicas de turismo foram elaboradas e implementadas priorizando o investimento de capital estrangeiro para a instalação de hotéis de cadeias internacionais e resorts na extensa faixa litorânea brasileira, buscando angariar turistas de maior poder aquisitivo, de preferência advindos de países ricos. Por isso mesmo, o anseio do governo de tornar o turismo agente de desenvolvimento local e minimizador das desigualdades regionais também esbarra na reprodução da dependência com o exterior, pois acaba por depender do capital internacional para investimentos de melhoria e ampliação da oferta turística.

No Nordeste brasileiro o PRODETUR objetivou dotar as regiões de interesse turístico, neste caso a faixa litorânea nordestina, de infraestrutura urbana e turística. Através

de financiamentos advindos do capital internacional, as regiões cujos atributos naturais se caracterizavam pela oferta turística de “sol e mar” receberam investimentos para melhoria e ampliação de infraestrutura urbana, e de outras estruturas de apoio ao turismo como aeroportos, portos e urbanização e paisagismo. Paralelo a isto, redes de hotéis internacionais se instalaram nestes locais, consolidando a política de megaprojetos através da “mobilização de capital internacional, tanto no aporte de recursos que o viabilizava, quanto no que se refere à captação de investimentos estrangeiros” (PAIVA, 2010, p.202).

O PRODETUR/NE foi implementado em duas fases. Na primeira, dotou os destinos turísticos de estrutura para a ampliação e melhoria da atividade turística, privilegiando obras nas áreas de “saneamento básico e de suporte ao turismo como aeroportos, centros de convenções e recuperação do patrimônio histórico” (PAIVA, 2010, p.204). A segunda fase buscou dar continuidade às ações do PRODETUR I mas com novas propostas de intervenção, uma vez que inovou com a criação de polos de turismo, bem como buscou inserir de forma mais efetiva a sociedade nas decisões e no processo de planejamento e gestão do incremento turístico. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) passou a acompanhar a implementação do PRODETUR II modificando sua estratégia de repasse de recursos através do monitoramento das ações e da prestação de contas dos municípios turísticos.

Diante deste contexto, ocorreram as primeiras iniciativas em nível federal de fomentar o turismo com base na territorialização da atividade, através do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, que imprimia as tendências mundiais de gestão descentralizada. Este plano ficou em vigência entre os anos de 1994 e 2001 e objetivava “estimular o desenvolvimento turístico nacional a partir da descentralização das políticas públicas de turismo e do fortalecimento do planejamento turístico nos municípios” (BRUSADIN, 2005, p.98). Deste modo, o Governo Federal diluía o seu poder de agente fomentador da atividade turística nos municípios brasileiros e delegava aos municípios uma maior responsabilidade quanto ao fomento do turismo.

Com efeito, este plano apresentou deficiências em seu processo de execução, pois os municípios não eram técnica, econômica e socialmente estruturados para gerir e implementar as propostas do PNMT. Além disso, as prefeituras e o *trade* turístico não estavam aptos a trabalhar em parceria com a sociedade organizada por falta de pessoas capacitadas para conduzir as ações e muitas das pessoas que participavam das capacitações promovidas pelo então Ministério dos Esportes e Turismo, devido a alternância política nos

municípios, eram substituídas por outros técnicos que faziam parte do *staff* do governo municipal em exercício (GRENCHI, 2008).

Já na gestão do governo Lula, o turismo adquiriu maior importância na agenda governamental principalmente a partir da criação do Ministério do Turismo em 2003. Neste mesmo ano, foi lançado o Plano Nacional de Turismo 2003-2007. No intuito de descentralizar a gestão e incrementar a oferta turística do Brasil, o PNT apresentou como um de seus macro-programas a Regionalização do Turismo/PRT, intitulado “Roteiros do Brasil”. Este último foi lançado em abril de 2004 e objetivava a “estruturação, o ordenamento e a diversificação da oferta turística no País e se constitui no referencial da base territorial do Plano Nacional de Turismo” (BRASIL, 2003, p.67). Assim, a partir daquele momento a condução do fenômeno turístico no Brasil adquiriu novas abordagens e um novo foco. Buscou-se organizar os municípios, inclusive os interioranos, em polos de turismo com vistas à diversificação e qualificação da oferta turística do País, estimulando ainda uma maior participação social na dinâmica do turismo. Nesta nova perspectiva do planejamento e da gestão do turismo, o Estado tem o seu poder diluído e recebe uma nova configuração, sendo um dos agentes no processo de tomada de decisão sobre o incremento do turismo, juntamente com a iniciativa privada e à sociedade civil organizada. Esta nova forma de governar, somada a certa autonomia financeira para gerir projetos de interesse do desenvolvimento local, permite ao município, através da criação de órgãos colegiados, protagonizar as políticas públicas de turismo.

### **2.1.2 Estado, descentralização e políticas públicas de turismo**

A globalização gerou na sociedade a reinvenção das relações econômicas, sociais e políticas-institucionais. A partir da globalização, três grandes tendências ocorrem e se inter-relacionam em nível planetário de modo que precisam ser consideradas em estudos e discussões sobre política pública sendo estas: a transformação do Estado, a globalização da economia e o processo de descentralização (MATOS; DIAS, 2012).

Historicamente, diferentes países promoveram reformas no Estado na tentativa de adaptarem-se às exigências que a globalização suscitava. Esta instituição que Bresser-Pereira (1981) apresenta como estrutura jurídica e institucional da sociedade, e o que Beni (2006) chama de superestrutura do Sistema de Turismo – SISTUR se modifica e se adequa às exigências da economia globalizada.

Na segunda metade do século XIX os países capitalistas economicamente mais avançados empreenderam uma reforma no setor público burocrático, transformando o Estado

em administrador do processo de desenvolvimento. Posterior à Segunda Guerra Mundial, o Estado emergiu como uma ferramenta para o fomento econômico e para a promoção da justiça social, passando a ser mais flexível e autônomo. No entanto, mesmo adquirindo este grau de importância no processo de desenvolvimento, o Estado continuou atendendo à função de intermediação e resolução dos conflitos que surgem da reprodução do capital em escala regional e nacional, de modo que o planejamento estatal só veio reforçar, segundo Oliveira (1981), a homogeneização da lógica capitalista.

Já na década de 1980, as tentativas desenvolvimentistas encontraram suas bases estruturais em um Estado reformado tanto no modo de administrar, como em sua estrutura. Este novo formato do Estado, chamado por Bresser Pereira (2008) de “modelo estrutural de gerência pública” caracterizou-se por ser **histórico**, uma vez que utilizou o método histórico advindo da experiência de outros países-modelo; **normativo**, porque regulamenta e orienta o processo de desenvolvimento, e **estrutural** porque adota uma nova proposta de relação público-privada, através da descentralização e da terceirização dos serviços públicos. Além disso, esta mudança acontece no bojo do processo de governabilidade, posto que pressupõe o envolvimento e a interação de diferentes agentes sociais no processo de gestão pública, de onde decorre a emergência da discussão sobre governança, Estado e gestão pública descentralizada (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Esta descentralização, afirmam Brum e Bedin (2003), é fruto de uma reconfiguração do poder dos Estados-nação, advinda da relativização de seu papel político-econômico devido ao fortalecimento em nível planetário do setor privado, através das corporações transnacionais. Ou seja, na sociedade atual o poder do Estado vem sendo minimizado, dando lugar ao poder de gerência das organizações mais próximas do mercado.

Forma-se assim o Estado regulamentador diante de um novo cenário de descentralização do poder, assumindo o papel de oferecer ao capitalismo moderno os financiamentos para o desenvolvimento tecnológico, e a estrutura educacional no intuito de suprir a necessidade de mão de obra demandada pela indústria (BRESSER-PEREIRA, 1981). Nesta perspectiva, embora o Estado modifique seu poder interventor, continua sendo a instituição que garante a ordem vigente e em última instância, responde pelo investimento público, mas em áreas estratégicas para a reprodução do capital privado.

No que se refere ao Estado como instituição responsável pelo desenvolvimento do território sob sua jurisdição, este exerce a priori o papel de agente que orienta o processo de desenvolvimento, muito embora reafirme que as ações devam ser realizadas pelos agentes sociais locais, tendo como instrumento as políticas públicas que conduzem e regulamentam a

ação destes na promoção do desenvolvimento. O papel do Estado enquanto interventor e condutor do processo de desenvolvimento, depende do momento histórico e do contexto econômico ao qual está inserido. Cada modo de produção remete a um tipo de dominação e a uma ação interventora estatal, que vai adequar-se à demanda da ordem econômica vigente.

O Estado interfere em maior ou menor grau no sistema econômico do território sob seu domínio de modo que ora o seu poder se confunde com a sociedade civil, ora se sobrepõe a esta para garantir que a divisão do excedente da produção se concentre na classe dominante. Outra característica do Estado é o fato deste exercer sua dominação através do seu aparato ideológico e não através da violência. Segundo Bresser-Pereira (1981, p.36) “o Estado é constituído por (a) um território e (b) uma população. Território e população não são elementos constitutivos do Estado, mas objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal”

Bresser-Pereira (1981, p.35) afirma ainda ser o Estado o aparato produzido pela sociedade quando esta atinge um nível de desenvolvimento tal que “se enredou numa irremediável contradição com ela própria, e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar”. Deste modo, a classe dominante precisa de uma estrutura jurídica institucionalizada para garantir a ordem, o que só é possível se esta estrutura estiver, mesmo que aparentemente, acima da sociedade.

A atual tendência à privatização e à descentralização de funções antes executadas pelos governos, tem afetado substancialmente a atuação do Estado nos diferentes setores econômicos, dentre eles o turismo (HALL; JENKINS, 2004). Esta mudança no processo de decisão e na diluição do poder do Estado traz ao centro das discussões a governança como nova proposta de gestão pública. No Brasil, a governança surge como um instrumento de gestão que envolve Estado e outros agentes sociais e institucionais, e ocorre através de relações sociais embasadas em valores como transparência, representatividade social e participação efetiva.

No turismo, o papel do Estado como órgão fomentador da atividade esbarra em um dilema: de um lado existe uma demanda pela diminuição do seu poder no processo de desenvolvimento do turismo, que deve ser regulado pelo livre mercado; por outro lado grupos de interesse do setor turístico convocam uma política governamental que oriente o seu planejamento e sua gestão e ainda, financie o seu desenvolvimento (HALL; JENKINS, 2004). No intuito de sanar esta questão, o Estado vem se reestruturando através de suas organizações nacionais e regionais e neste sentido suas funções de planejamento, política e desenvolvimento são reduzidas, enquanto que se consolidam as suas funções de marketing e promoção. Além disso, o poder e as funções do Estado são dissolvidos para outras instituições

não governamentais, representativas da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, entrando em cena a governança como uma nova estratégia de governar o planejamento e o fomento do turismo.

O Estado regulamentador neste cenário de descentralização, tem o papel de agente indutor através de financiamentos e disponibilização de micro-crédito, provedor de infraestrutura urbana, regulamentador da capacitação e da qualidade do produto turístico e promotor da divulgação e comercialização dos destinos turísticos sob sua tutela. Assim, nesta nova configuração do Estado e das políticas públicas o turismo vem recebendo propostas de fomento, de âmbito mais regional e em distintos territórios. Diante disso, a governança no fenômeno turístico pressupõe um novo conceito de Estado se caracterizando como outra forma de governar, que se realiza através de uma relação distinta entre agentes sociais públicos e privados.

Nesta nova proposta de governar, mais participativa e integradora, as características sociais, econômicas, culturais e institucionais são fatores decisivos no tipo de gestão das políticas públicas. Deste modo, mesmo com a adoção de um discurso embasado na gestão participativa, no desenvolvimento local e no uso responsável dos recursos naturais, a mudança no processo de governabilidade em determinado território, que não tenha as bases sociais, culturais, econômicas e políticas adequadas, não acontece atendendo a estes princípios.

No que se refere às políticas públicas de turismo no Brasil, principalmente para os estados do Nordeste, olhares e atenções precisam ser lançados para a questão da interiorização, da regionalização e dos efeitos que a atividade turística pode desencadear. No caso do Nordeste, os problemas sociais e ambientais inerentes à consolidação dos destinos de “sol e praia” ocorreram a partir de políticas públicas que direcionaram altos investimentos em infraestrutura, a exemplo do Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável - PRODETUR/NE, sem levar em conta os modos de uso e apropriação das áreas naturais e todas as implicações sociais, econômicas e culturais que as relações homem e natureza gera. Em muitos dos destinos turísticos ocorreram problemas ambientais (apropriação de espaços naturais, geração excessiva de resíduos sem o devido descarte, destruição de fauna e flora para dar lugar à construções) e socioeconômicos (problemas psicossociais, violência, desemprego, exclusão, entre outros).

## 2.2 A GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS E SUAS IMPLICAÇÕES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO

A inserção da questão ambiental nas políticas públicas reflete as iniciativas globais de discussão sobre a problemática dos impactos ambientais negativos no ambiente natural e a escassez de recursos naturais renováveis e não renováveis. Estas iniciativas tomaram forma nos eventos mundiais realizados a partir da década de 1970 e nos movimentos sociais e ambientais que aconteceram também neste período, ambos buscando despertar no homem o entendimento dos limites do crescimento econômico frente ao uso irracional dos recursos naturais. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no ano de 1972 em Estocolmo, pode ser considerada o marco histórico de quando “o mundo procura compreender e discutir os problemas do meio ambiente em escala global, buscando respostas às sérias questões e controvérsias, coordenando ações e procurando definir linhas de ações futuras” (PHILLIPI JR; ROMÉRO; BRUNA, 2004, p.672).

Em contrapartida, no Brasil, este período marcou o ideal desenvolvimentista e o momento em que o governo aceitava e até estimulava os impactos ambientais, desde que provenientes da ampliação da atividade industrial no País. Somente na década de 1980 o Brasil passou a atuar na intervenção dos problemas ambientais globais, quando implementou a Lei 6.938 em 31.08.1981, que institucionalizou a Política Nacional do Meio Ambiente.

Dos eventos que discutiram a problemática ambiental, foram elaborados documentos que condensavam a questão ambiental contemporânea e indicavam as ações e medidas mitigadoras dos impactos da ação do homem, com destaque para o Relatório Brundtland intitulado *Nosso futuro comum*. Este documento foi publicado em 1987 e estabeleceu os princípios, orientações e estratégias a serem trabalhadas quanto à problemática ambiental, servindo de base para a Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CENUMAD) que se realizou no Rio de Janeiro e ficou conhecida por Rio-92. Neste evento, “a sociedade pôde conhecer uma série de acordos e compromissos coletivos firmados pelas representações governamentais que então estiveram presentes no Rio de Janeiro” (PHILLIPI JR; ROMÉRO; BRUNA, 2004, p.673).

Já a década de 1990 marca o início de um discurso voltado à sensibilização da gestão ambiental por parte do poder público brasileiro, que o leva a tratar com maior atenção as áreas naturais e os espaços construídos. Cabe ressaltar que esta “tomada de consciência” do poder público caracterizou-se mais por uma intenção para acompanhar as tendências globais,

do que uma efetiva preocupação com a extensa e variada riqueza natural do Brasil, e com os problemas socioambientais travados nestas áreas.

Atualmente, entende-se que a problemática ambiental envolve uma série de outras questões, dentre elas os problemas sociais e estruturais que os grandes centros urbanos enfrentam. No Brasil, tais problemáticas influenciaram inclusive a forma como as atividades de lazer e turismo se consolidaram, tendo em vista que “a deterioração da qualidade de vida nas grandes cidades faz com que um número cada vez maior de pessoas procure nas férias, nos feriados e nos fins de semana, as regiões com belezas naturais e com clima agradável”. (RIBEIRO; STIGLIANO, 2010, p. 71). Tal fato gerou uma super valorização das áreas rurais e dos espaços litorâneos ou com riqueza natural e paisagística.

Em decorrência disto aumentou a procura por atividades de lazer, visitas e viagens turísticas nas áreas naturais, provocando sérios danos ao ambiente natural como destruição ambiental, poluição, e instalação de construções para servirem de equipamentos de hospedagem e lazer destoantes das características naturais e culturais das localidades turísticas. Deste modo, o turismo antes visto como a “indústria sem chaminés” passou a ser percebido como agente de degradação social e ambiental.

Uma breve análise histórica das nuances que compõem o turismo mostra o quanto este se desenvolveu nos últimos tempos, o que o caracteriza como uma das atividades econômicas mais importantes no cenário mundial. Em sua dinâmica, o fenômeno turístico pode desempenhar papel de relevância positiva através da geração de emprego e renda, de seu efeito multiplicador, dos ganhos econômicos e da valorização da cultura local. Em contrapartida, o turismo gera ou potencializa uma série de impactos negativos tendo em vista que pode trazer consigo problemas de ordem social, econômica e ecológica, que levam à estagnação ou até mesmo à decadência de uma localidade turística, além de comprometer a qualidade de vida de seus residentes.

Sendo assim, influenciados pelo contexto global de discussão da problemática ambiental e buscando intervir na crise ambiental contemporânea, profissionais e estudantes de turismo realizaram a Primeira Conferência sobre turismo sustentável, em Lanzarote, nas Ilhas Canárias. Este evento foi considerado a primeira iniciativa de discutir sobre a sustentabilidade na atividade turística<sup>2</sup>, muito embora esta sustentabilidade tivesse o foco na preservação dos recursos naturais. Assim, o turismo sustentável naquele momento se pautava na

---

<sup>2</sup> A utilização do termo “atividade turística” se refere ao fato de que, naquele momento histórico, o turismo era visto somente como atividade econômica e não, como fenômeno que influencia e é influenciado pelas dimensões social, econômica, política e cultural de uma sociedade.

sustentabilidade ecológica sem considerar as dimensões social, econômica, histórico-cultural e tecnológica.

O tema em questão foi alinhar os parâmetros da sustentabilidade dispostos na “Agenda 21” com a atividade turística. Segundo Solha (2010), as orientações para a sustentabilidade referentes ao setor público se fundamentaram na avaliação do marco regulatório para políticas que orientassem a implementação do turismo sustentável; na promoção de capacitação e treinamento para os trabalhadores do turismo com vistas à execução de atividades mais sustentáveis; no estímulo do planejamento baseado em medidas mitigadoras de impactos ambientais e o intercâmbio de conhecimento e tecnologias; na valorização da participação social; no monitoramento e avaliação das ações através da aplicação de sistemas de indicadores de sustentabilidade; na celebração de parcerias público-privadas e na elaboração de um guia baseado nas propostas da Agenda 21 para o planejamento e o monitoramento da atividade.

Nesta perspectiva a gestão ambiental passou a fazer parte dos discursos, estudos e políticas de turismo. No Brasil, a gestão ambiental foi institucionalizada no âmbito do poder público a partir do Plano Nacional de Turismo 2007-2010. Desde então a problemática ambiental foi inserida nos diversos planos e projetos de desenvolvimento do turismo no país, para atender as orientações de instituições financiadoras como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Segundo Solha (2010), todos os planos de desenvolvimento de turismo dos estados brasileiros que contam com recursos externos devem considerar a questão da sustentabilidade em seus projetos.

Desta forma os Planos de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável - PDITS se caracterizam como uma iniciativa, em termos de política e planejamento, que transcende a perspectiva ecológica da problemática ambiental. Tais propostas são pautadas no entendimento de que intervir na questão ambiental é algo mais complexo e multifacetado, tendo em vista que os debates, estudos e projetos de intervenção ao evoluírem em seu campo de análise assumiram que a crise do esgotamento dos recursos naturais está associada ao próprio ideal de desenvolvimento que a civilização humana historicamente adotou. Apesar desta retórica, os planos de desenvolvimento turístico elucidam o uso e o acesso aos recursos naturais turísticos de forma superficial, sem apresentar propostas e ações efetivas de uso responsável e valorativo dos recursos naturais turísticos.

As estratégias de utilização das áreas naturais pelo turismo é fato estimulado tanto pela legislação ambiental do Brasil, como no próprio Plano Nacional de Turismo. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC entende o turismo como atividade econômica

que utiliza de modo responsável os recursos e espaços naturais e por ser uma atividade econômica possibilita a valoração ambiental destes recursos. Já o Plano Nacional de Turismo reforça a riqueza e a diversidade natural do país como relevante atrativo turístico que o Brasil dispõe, passível de ser amplamente utilizado e conservado para fins turísticos e de lazer.

Segundo a Convenção da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO de 1972 (*apud* SILVA, 2010), cabe ao Estado proteger os espaços naturais que estejam dentro dos limites de soberania, pautados no regime jurídico que consta na supracitada convenção.

Apesar disso, as áreas naturais e rurais brasileiras são palco de problemas de má gestão e usos conflituosos e exploratórios dos recursos naturais, a exemplo de áreas na Amazônia e litoral Nordeste. Além disso, à medida que o turismo adentra para o interior dos Estados brasileiros também a problemática do uso e da apropriação das áreas naturais pela atividade turística ganha forma.

Portanto, entende-se que o estudo da utilização das áreas naturais insere e integra diferentes dimensões, principalmente no que tange à dimensão social e político-institucional (ANDRADE *et al*, 2003). Os conflitos individuais e coletivos travados nestas áreas requerem estudos e intervenções que lancem seus olhares sobre os agentes sociais que utilizam e se apropriam das áreas naturais e dos seus recursos, assim como dos conflitos ambientais decorrentes destas relações.

### **2.2.1 Pesquisa de gestão dos recursos naturais nas políticas públicas no Polo de turismo Seridó: os usos e os modos de apropriação dos recursos naturais**

Analisar o turismo sob a perspectiva dos recursos naturais pressupõe entender o meio ambiente como objeto científico, passível de análise complexa e interdisciplinar. O meio ambiente enquanto campo de análise fomenta uma conceituação que transcende a visão reducionista pelo qual foi tratado pelas ciências naturais, e congrega a integração e a interação de diferentes áreas de conhecimento em um mesmo trabalho científico. Diante disso Jollivet e Pavé (2002, p.63), ao proporem uma definição para meio ambiente, sustentam que este “constitui o conjunto de meios naturais ou artificializados da ecosfera onde o homem se instalou e que ele explora e administra, bem como o conjunto dos meios não submetidos à ação antrópica e que são considerados necessários à sua sobrevivência”.

Este ambiente é constituído por componentes, ou elementos, amplamente utilizados pelo homem denominados pelos autores de “recursos naturais”. Os recursos

naturais podem ser essenciais à sobrevivência, ou alternativos. Estes últimos caracterizam-se por sua utilização para fins alimentares, de estudo e pesquisa e de recreação.

A problemática e os desafios que permeiam a pesquisa em Gestão de Recursos Naturais Renováveis, segundo Weber (2002), caracterizam-se pela busca de acesso igualitário ao uso dos recursos naturais. Estes problemas se resumem às tentativas de privatização dos recursos naturais e ao aumento demográfico demandando a artificialização dos ambientes naturais, levando à perda da biodiversidade e da sociobiodiversidade. Este último problema é perceptível quando se observa o crescimento gradativo dos núcleos urbanos, que há menos de uma década eram dotados de áreas rurais próximas e hoje estão sendo substituídos, gradativamente, por construções de casas, prédios e demais obras de infraestrutura urbana.

No caso do Polo de Turismo Seridó, analisar a gestão ambiental de suas áreas naturais é pesquisar como estas áreas naturais vêm sendo utilizadas pelas diferentes atividades que historicamente fomentaram o perfil econômico e cultural da região. Além disso, é analisar como o fenômeno turístico vem se apropriando das áreas naturais levantando, buscando conhecer principalmente as estratégias e ferramentas de gestão ambiental adotadas pelos municípios da região para proteger e valorar os seus recursos naturais. Deste modo, este trabalho fez um estudo concernente às ações que exploram e transformam os meios naturais para atender às diferentes demandas humanas, inclusive as de lazer, sabendo que estas ocorrem sem uma preocupação com a manutenção da vida das espécies selvagens e com a melhoria das condições de vida das classes sociais menos abastadas. No que concerne ao turismo, esta atividade não apenas se apropria dos recursos naturais, mas os utiliza e os comercializa como mercadoria a ser consumida para as horas de lazer e entretenimento.

Adentrando então nas discussões dos aspectos teóricos norteadores da pesquisa em gestão de recursos naturais, Weber (2002), sintetiza as três vertentes conceituais de desenvolvimento. Segundo ele, entre 1950 e 1970 “Desenvolvimento” significava crescimento econômico com uso intenso dos recursos naturais, pois acreditava-se ou pelo menos maquiava-se a ideia de que a natureza existia para ser utilizada, “valorizada e dominada”. Já a partir da década de 1970, construiu-se o conceito de “desenvolvimento viável” característico das ações guiadas por objetivos a serem alcançados em longo prazo, condicionados às variabilidades naturais, sociais e econômicas, e que têm como cerne a gestão dos recursos naturais através da manutenção dos ecossistemas e de seus modos de vida. Já o conceito de “desenvolvimento durável” se refere à gestão de estoques com objetivo de encontrar o equilíbrio entre a ação humana, a dinâmica natural, e a manutenção dos recursos naturais garantindo o uso dos estoques naturais pelas gerações futuras.

Em se tratando das perspectivas de investigação em gestão dos recursos naturais, Jollivet e Pavé (2002) apontam três vertentes que podem suscitar os projetos de pesquisa em gestão de recursos renováveis sendo eles: os modos de apropriação, os processos de tomada de decisão e a simulação de interações sociedades-natureza. Quando se trata dos **modos de apropriação**, precisa-se considerar que a apropriação dos recursos renováveis se refere ao acesso aos bens renováveis e ao uso que se faz destes.

Segundo Arana e Vieira (2005), o estudo dos modos de apropriação dos recursos naturais remete à análise de cinco dimensões a saber: as representações ou percepções dos agentes que utilizam ou que influenciam a apropriação dos recursos naturais; as modalidades de acesso e de controle do acesso ao mesmo; os usos atuais e potenciais; as modalidades de transferência de direitos de acesso e ainda, as modalidades de divisão ou partilha dos recursos ou dos aportes financeiros advindos com o uso destes recursos por alguma atividade econômica.

É importante considerar também que os diferentes usos e acessos aos recursos naturais são fruto de inter-relações históricas entre os diferentes agentes sociais e entre estes e os espaços naturais. Deste modo, deve-se pressupor que o entendimento dessa dinâmica passa pelo “estudo empírico dos processos de tomada de decisão em sistemas de gestão locais ou comunitárias” (ARANA; VIEIRA, 2005, p.149). Isto posto, a pesquisa em gestão dos recursos naturais não se debruça somente nos estudos do meio natural biótico e abiótico, mas transcende para a análise dos processos de decisão e co-relação de forças dos agentes sociais que utilizam e gerem os recursos naturais em uma determinada situação-problema de conflito sócio- ambiental (ANDRADE *et al*, 2003).

Outra questão relevante quando se analisa a perspectiva da gestão dos recursos naturais é considerar o histórico das políticas ambientais e da legislação ambiental brasileira. Nos últimos anos, “especialmente a partir da década de 1980, num contexto de busca de efetividade para a proposta de desenvolvimento sustentável, as políticas públicas ambientais passaram a incorporar instrumentos provenientes da gestão ambiental” (FREIRIA, 2011, p.15). Deste modo, as políticas ambientais e demais políticas que remetem ao uso dos recursos naturais passaram a adotar instrumentos como avaliação de impactos ambientais, planos de manejo, planos integrados de manejo de bacias hidrográficas, zoneamento ambiental, dentre outros.

Seguindo esta tendência, as políticas públicas do turismo como atividade essencialmente consumidora dos recursos naturais imbuíram tais perspectivas e instrumentos de gestão ambiental, apesar de que muito se discute o papel do turismo como atividade

geradora de impactos ambientais negativos, principalmente por se desenvolver em ecossistemas frágeis. Estes impactos são, muitas vezes, provenientes do distanciamento que a comunidade mantém com a gestão das áreas naturais.

Estudos realizados sobre participação e governança, a exemplo de Silva e Maia (2011), têm demonstrado que a população local, mesmo mantendo relações econômicas, de sobrevivência ou de lazer com as áreas naturais não percebem ou não reconhecem o turismo como atividade provedora de renda, bem como não se sentem parte do processo de gestão destas áreas. Isto se deve ao fato de que, mesmo a gestão participativa prevendo e estimulando a participação integral da comunidade local, esta população não detém das informações e do conhecimento necessários sobre a gestão ambiental e sua importância para o desenvolvimento local. Além disso, a diferença de percepção e dos modos de uso e apropriação que se faz das áreas e dos recursos naturais gera conflitos difíceis de serem sanados pela falta de integração entre órgãos e instituições ligados à gestão ambiental e às comunidades e produtores locais, o que dificulta a participação da comunidade local na gestão ambiental, conforme estudo realizado por Arana e Vieira (2005). Esta desarticulação também compromete a implementação de políticas e de processos de tomada de decisão com a integração efetiva de todos os agentes sociais, e agrava os riscos ambientais pela ausência de consenso nos usos e modos de apropriação das áreas naturais.

Devido a isso, até as áreas naturais protegidas apresentam graves problemas de gestão como a marginalização da comunidade local nas atividades econômicas realizadas nestas áreas e em seu entorno, e problemas sociais como perda de identidade e da relação de cotidianidade com o ambiente natural. No caso da região do Seridó, os principais atrativos turísticos estão nas áreas naturais que em sua maioria são margeados por comunidades rurais, fato este que incita uma pesquisa mais aguçada de como a comunidade do entorno dos atrativos turísticos percebem o turismo, qual a relação que ela mantém com o seu ambiente natural bem como o seu nível de sensibilização ambiental.

No intuito de ampliar as estratégias de participação social, Beck (1997) apresenta um modelo de negociação e mediação no processo de gestão de áreas naturais, ao propor dotar a sociedade e o Estado de espaços de participação social, muito embora Souza e Jacobi (2012) afirmem que não existem garantias de que estes espaços terão êxito em suas tentativas de promover cooperação e consenso dos interesses divergentes dos distintos grupos sociais. Estes novos tipos de arranjos sociais se referem à:

- Desmonopolização da especialização – desmistificando a ideia de que os especialistas são os detentores do conhecimento necessário para a resolução dos problemas sociais, econômicos e ecológicos;
- Informalização da jurisdição – rompimento dos grupos fechados de tomada de decisão e inserção de novos grupos e conhecimentos no processo;
- Abertura da estrutura da tomada de decisão – estímulo ao processo coletivo de tomada de decisão e um pacto de que as decisões serão construídas em processo participativo e que não objetivam somente legitimar as decisões já tomadas por um grupo fechado;
- Criação de uma caráter público parcial – saem de cena as decisões tomadas por grupos fechados de especialistas e são reforçados os diálogos entre diferentes agentes sociais;
- Autolegislação e auto-obrigação – as normas que regulamentam o processo de tomada de decisão devem ser estabelecidas de “comum acordo” e todos devem se comprometer a respeitá-las.

No entanto, somente abrir espaços de discussão não promove o *empoderamento* local. Os diferentes agentes sociais precisam, antes de participar destes espaços, estar técnica, crítica e culturalmente preparados para atuarem de forma legítima no processo de tomada de decisão.

Desta forma, é importante avaliar e monitorar a efetivação de políticas públicas tanto no que se refere à participação na gestão ambiental das áreas naturais, quanto ao uso destas áreas naturais por atividades ligadas ao lazer e ao turismo. Para tanto, Rodrigues (2003), baseada em Bouglass (1995), apresenta modelos de participação em projetos de ecoturismo, que se configuram como relevantes escalas de avaliação de participação. Deste modo a participação pode ser desde uma ação imposta, quando o projeto de ecoturismo é elaborado e executado por técnicos de fora da comunidade; consultiva, quando existe um diálogo entre a comunidade e os agentes externos; endógena com acompanhamento, através da iniciativa advinda da própria comunidade, monitorada pelos agentes externos; e endógena, quando a participação não exigiu, em nenhum momento, a integração de agentes externos tendo em vista que a comunidade local despertou e adotou um nível tal de consciência ambiental que passou a ser provedora do processo de elaboração e execução do projeto ecoturístico.

A utilização das áreas naturais pelo turismo, além de ser um fator preponderante para a efetivação da prática turística, gera impactos positivos e negativos para o ambiente

natural e para a comunidade local. Deste modo, o processo decisório precisa acontecer de forma participativa, uma vez que isto é um pressuposto para a minimização de impactos negativos e a otimização dos benefícios, que o turismo pode gerar para as áreas naturais e para as populações residentes.

Isto posto, analisar a gestão dos recursos naturais no turismo requer a contribuição de diferentes áreas do conhecimento, para conseguir abarcar a complexidade das questões que formatam a problemática ambiental contemporânea. Além disso, faz-se necessário o olhar crítico e holístico sobre o ecossistema enquanto universo de investigação e de implementação dos projetos de gestão, para que sejam elaborados diagnósticos e ações de intervenção concisos e exequíveis. A escolha dos instrumentos de pesquisa a serem utilizados dependerá dos contextos ao qual irá se trabalhar, lembrando que a eficiência dos mesmos será afirmada se estes derem conta da dimensão complexa a ser estudada.

Por fim, as pesquisas e as propostas de gestão dos recursos renováveis serão eficazes quando contribuírem para a formação de realidades que busquem o desenvolvimento viável, capazes de assumir mais efetivamente o respeito pelos modos de vida e pelos ecossistemas, gerando aumento de renda, equidade na distribuição desta renda advinda dos processos produtivos, bem como a sensibilização quanto ao uso correto dos recursos renováveis (WEBER, 2002). Deste modo, o estudo dos usos e proteção dos recursos naturais pode contribuir para a emergência de novos valores sociais e de um senso de responsabilidade que venha a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Isto remete ao modo como se percebe os bens naturais que, mesmo sendo ou estando em propriedade privada, devem ser considerados bens públicos e por isso devem ser desfrutados em comum ao invés de separadamente por um só consumidor (SEN, 2010).

Esta apropriação coletiva dos recursos naturais somada à necessidade de sua utilização para diferentes atividades econômicas e pelos variados sujeitos coletivos como caminho para o desenvolvimento de uma sociedade, remete a uma participação social nas instituições de nível local e regional onde são delineadas as relações econômicas, sociais e culturais do homem e o seu meio. Pensar em utilização dos recursos naturais para o usufruto coletivo no Polo de Turismo Seridó, através de atividades econômicas dentre elas o turismo, pressupõe a existência de canais de participação em que as decisões sejam tomadas não apenas para legitimar os interesses de poucos. Pelo contrário, que seja uma participação que garanta o direito a utilização das terras férteis para as atividades agrícolas, o acesso à água de qualidade, e o espaços naturais para as atividades que ampliem a qualidade de vida.

### 2.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS INSTÂNCIAS REGIONAIS DE GOVERNANÇA EM TURISMO

Conceitualmente e processualmente, existe uma grande diferença entre governo e governança. Segundo Bresser-Pereira (2008), “o governo como entidade, é formado pelos órgãos superiores de tomada de decisões do Estado (...)”. Já a governança também se caracteriza como o processo de governar, mas envolve a participação e a interação entre organizações da sociedade civil, empresas, sujeitos sociais coletivos e individuais e órgãos internacionais, no processo de tomada de decisões. Deste modo, a governança pressupõe o direcionamento de ações públicas, sendo um processo realizado de forma participativa que integra os interesses dos diferentes grupos sociais.

É importante ainda distinguir o conceito de governabilidade do conceito de governança. A governabilidade supõe as condições do Estado em exercer sua autoridade, poder e legitimidade na condução do processo de atendimento aos múltiplos interesses da sociedade. Já a governança refere-se aos instrumentos necessários para que o Estado exerça a governabilidade. Entende-se ainda que a governança se configure como a possibilidade que determinado governo dispõe para elaborar e executar as políticas públicas, ou seja, as condições materiais, humanas e técnicas de que dispõe para atingir as metas pré-estabelecidas.

Para Nagakawa e Favareto (2012), existem dois tipos de governança, a exercida pelo Estado e a exercida por multi atores em forma de redes e outras relações. A governança exercida pelo Estado caracteriza-se pela soberania e centralização do poder nesta instituição sem a intervenção direta da sociedade, cuja estrutura é do tipo *top-down*. Já o outro tipo de governança não predispõe somente os instrumentos e a estrutura do Estado como soberano das decisões e condução da coisa pública, mas reconhece a articulação, interação e cooperação entre diferentes agentes e arranjos institucionais (Estado, iniciativa privada e sociedade civil), sendo de caráter *bottom-up*, entendendo o exercício do poder de forma horizontalizada, difusa e descentralizada.

Isto posto, esta investigação se debruça sob o conceito de governança apresentado por Azevedo e Anastasia (2002, p.06), que afirmam ser esta o processo de decisão e gestão das políticas públicas que vai além do aparato institucional e administrativo do Estado e envolve “além de questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”. Esta nova forma de gestão é proveniente, segundo os autores, das novas democracias e seu formato e nível de

interação vai depender do arranjo institucional e da forma como o Estado e a sociedade se organizaram para gerir a coisa pública.

No Brasil, a institucionalização das arenas públicas de participação ocorreu com maior efetividade a partir da Constituição de 1988. Esta participação se estabeleceu através dos canais intermediadores e inovadores da relação Estado e sociedade, na forma de “orçamentos participativos, conselhos de políticas públicas, conferências, planos diretores participativos, comissões e comitês temáticos, grupos de trabalho, programas governamentais, dentre outros” (CARLOS, 2012, p.01). Segundo a autora, a ampliação dos espaços de participação é fruto do engajamento dos diferentes sujeitos sociais no âmbito estatal, proveniente dos movimentos sociais que foram ganhando espaço nas esferas públicas participativas.

No entanto, Duriguetto (2007) chama a atenção para o fato de que, mesmo a descentralização do poder e a participação terem emergido de um processo histórico de lutas sociais, a reforma do Estado também veio atender uma perspectiva neoliberal de modernização e descentralização estatal nos mecanismos políticos-institucionais. Neste sentido, a reforma administrativa precisa ser analisada levando em conta estes dois vieses, uma vez que a participação social, em muitos canais de participação, funciona apenas como legitimação das intenções e decisões dos grupos sociais hegemônicos.

Apesar desta contradição, não se pode deixar de valorizar os avanços no âmbito da gestão pública, pois à medida que a sociedade se organiza e passa a atuar de forma mais efetiva nas políticas, projetos e ações de desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, toma forma uma nova perspectiva de intervenção e participação social: a governança (ORLANDO; KERBAUY, 2012). A diminuição do poder do Estado na implantação de programas e projetos de interesse econômico, social, político e ambiental vêm ocorrendo em paralelo ao fortalecimento da sociedade quanto à participação de forma mais genuína na implantação das políticas públicas. Neste contexto, surgem as instâncias regionais e municipais de governança, a exemplo dos conselhos municipais e estaduais de meio ambiente, e dos conselhos estaduais e municipais de turismo.

A governança, nesta perspectiva, é exercida pelos agentes sociais que representam a sociedade a partir da reunião de seus diferentes interesses sendo, portanto, um elo entre a sociedade e a governabilidade (ARAÚJO, 2002). Esta nova forma de governar precisa ser regida por princípios como “liderança, integridade e compromisso (relativos a qualidades pessoais) e responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (são principalmente o produto de estratégias, sistemas, políticas e processos no lugar)” (SLOMSKI; MELLO;

TAVARES FILHO, 2008, p.127). Estes princípios possibilitam que a administração pública alcance melhores práticas e tenha sua governabilidade legitimada pelos agentes sociais envolvidos.

O turismo envolve relações entre os diferentes agentes sociais, cada um deles com interesses distintos, convergentes e divergentes. Para que a relação entre estes agentes ocorra de forma participativa e dinâmica, precisa-se de uma instituição para intermediar o diálogo, no sentido de equilibrar os interesses do mercado e dos cidadãos em geral, garantindo assim a geração de renda, a distribuição equitativa desta renda, a inclusão social e a conservação dos recursos naturais (TELES, 2009). Esta intermediação, denominada governança, é entendida como “um processo permanente de avaliação, de negociações, de criação evolutiva de referências comuns e de normas flexíveis, orientadas por uma visão do desenvolvimento do território” (PIRAUX; AZEVEDO; TONNEAU, 2010, p.104). Ou seja, a governança é um processo de construção de decisões e ações, através de conflitos, negociações e consenso.

Os dispositivos de governança objetivam estimular a participação de sujeitos sociais com interesses e expectativas distintos nos processos de tomada de decisões. Neste processo a iniciativa privada, o poder público e a sociedade atuam e intervêm na dinâmica local e regional de forma cooperativa e colaborativa “rompendo com a abordagem tradicional do governo para tratar da coisa pública, e irrompendo nas questões da democracia de proximidade nos procedimentos de gestão dos territórios” (TORRE, 2010, p.110). O autor aponta relevantes objetivos a serem perseguidos no processo de democracia em territórios rurais na França mais que devem ser, via de regra, as ações a serem implementadas pelas instâncias de governança regionais, quais sejam:

- Contribuir para a elaboração ou favorecer a implantação dos projetos de desenvolvimento regional;
- Facilitar a coordenação dos numerosos atores heterogêneos dos territórios;
- Evitar que certos atores deixem o território;
- Minimizar confrontos que bloqueiam os processos;
- Decidir os caminhos do desenvolvimento.

A governança passou a ser incorporada pelo turismo a partir da implementação do Plano Nacional de Turismo 2007 - 2010, especificamente através do Macro-programa de regionalização do Turismo - PRT. O PRT compreende que o planejamento e a gestão do turismo devem ter um enfoque local e regional e neste sentido estimula a participação dos diferentes sujeitos sociais na condução do desenvolvimento turístico. Sendo assim, a governança regional é inserida nesta política pública regida pelo “princípio de cooperação,

tornando-se condição para uma ação conjunta na qual governo, iniciativa privada, terceiro setor e sociedade compartilham a escolha de prioridades e a participação no processo decisório” (BARBOSA *et al*, 2009, p. 220). Além disso, esta deve representar o poder público, a iniciativa privada e a sociedade dos municípios partícipes da região turística.

O PRT foi estruturado em nove módulos operacionais e dentre estes, destaca-se o que discorre sobre a instância de governança regional que pressupõe a mobilização, articulação e a inserção da comunidade local na dinâmica do turismo, a estruturação e qualificação da oferta turística e ainda, a divulgação e a comercialização do polo de turismo ao qual está institucionalizada. Segundo Teles (2009, p. 209), é nessa instância onde atuarão os atores responsáveis pela mobilização, conscientização e que serão os porta-vozes das comunidades, transmitindo anseios, aflições, demandas e aspirações. Segundo Barbosa *et al* (2009), o Programa de Regionalização do Turismo, ao propor a descentralização e a gestão participativa deposita nas instâncias de governança regionais a responsabilidade de planejar, coordenar e executar o desenvolvimento do turismo nas regiões turísticas.

Em termos de gestão, o Ministério do Turismo ficou diretamente assessorado pelo Conselho Nacional do Turismo, órgão responsável por elaborar e monitorar a Política Nacional de Turismo. Para a capilarização do poder no processo de gestão o Ministério do Turismo, juntamente com o Conselho Nacional de Turismo e o Fórum de Secretários e Dirigentes Nacionais de Turismo compôs o sistema de gestão do turismo em nível nacional. Outra estratégia para descentralizar a gestão do turismo foi a criação de fóruns nos vinte e sete Estados da Federação de modo que cada um destes fóruns seria o canal de comunicação entre o Ministério do Turismo - MTUR e os destinos turísticos.

Os fóruns estaduais de turismo deveriam ser compostos por representante do MTUR, representante do poder público estadual, instituições de ensino superior e demais entidades públicas e privadas. Além disso cada município foi incentivado a criar o seu órgão consultivo e deliberativo, a partir da criação de conselhos municipais de turismo.

Este princípio de gestão adotado pelo MTUR coadunou com as novas estratégias de gestão pública, que estimulam a governança como alternativa para descentralizar a gestão, a autoridade e o poder de decisão em forma de redes. Para tanto, a política pública nacional de turismo está organizada em duas linhas de fomento: o âmbito físico-territorial, que culmina com o Programa de Regionalização do Turismo e a gestão descentralizada, apresentada no Programa Gestão Descentralizada, e que pressupõe a interação entre diferentes órgãos, instituições, empresas e sociedade (NASCIMENTO, 2012).

Mesmo assim, Teles (2009) afirma que no Brasil as instâncias de governança participativas no turismo são incipientes, devido à própria organização política do país dividida em poderes federal, estaduais e municipais, o que dificulta a integração dos mesmos. Atribuem ainda a fragilidade da participação social nas instâncias de governança à visão unidimensional das entidades representativas da sociedade civil, que buscam atender interesses individuais, na maioria das vezes apenas do seu segmento ou do seu município.

Além disso, a participação nas instâncias de governança fica comprometida pelos sistemas educacional, social e produtivo do Brasil, por estarem imersos nos paradigmas dominantes de individualismo em detrimento da coletividade, e de alienação em detrimento da visão crítica da sociedade, atendendo assim aos interesses hegemônicos do capitalismo.

### **2.3.1 A governança e a participação social no processo decisório: contextualização do Conselho do Polo de Turismo Seridó**

As instituições públicas são responsáveis pela condução do processo de desenvolvimento de um país, fato este que afeta toda a sociedade. As consequências das decisões tomadas pelo poder público recaem e são sentidas sobre o povo e este percebe se suas expectativas estão sendo atendidas ou não. Assim, o processo decisório no âmbito do poder público está imerso em valores e responsabilidades sociais de modo que as decisões do governo devem caminhar paralelas ao nível de apoio da sociedade ao poder público. Pereira e Fonseca (1997) argumentam que o processo decisório carece de ser fruto de discussões e de debates através de um processo de negociação, de consenso, e com ampla participação popular para não perder sua legitimidade.

Convergindo com esta proposta, emerge um novo modelo de desenvolvimento voltado para as relações de cooperação interinstitucional, que promova a acumulação e a troca de capital, conhecimento e tecnologia. Paralelo a esta perspectiva de desenvolvimento surge também a nova tendência de descentralização da administração pública, que pressupõe a desconcentração do poder e das responsabilidades de planejamento e orçamentárias. Deste modo, o poder público dilui a sua autoridade para outras instituições e requer novos modelos de gestão.

A participação em âmbito público pressupõe a possibilidade dos cidadãos e dos agentes sociais serem capazes de decidir sobre a partilha do poder, do saber e da riqueza. O Estado, diante deste cenário, deve garantir a legitimidade necessária para representar a sociedade no papel de prestador de serviços à coletividade (GRIMM, 2013). Deste modo, para

atingir o atendimento às demandas da sociedade, esta mesma sociedade deve interagir de modo efetivo tanto na elaboração como na execução e no monitoramento das políticas públicas.

Dentre as novas formas de administração e processo de decisão na administração pública está a descentralização, que objetiva minimizar o autoritarismo, o formalismo e a burocratização excessiva. Idealmente, a participação na perspectiva da descentralização vai mais além da liberdade de escolher o seu representante e remete à educação, ao *empoderamento*<sup>3</sup> e ao se sentir sujeito e cidadão conhecedor de seus deveres e direitos. Remete ainda ao diálogo, à autonomia para identificar, refletir e decidir sobre seus problemas e sobre as estratégias de intervenção em sua realidade.

Esta nova forma de administrar, ao qual a gestão do turismo também se insere, requer uma série de iniciativas e atitudes como o compromisso do alto poder em legitimar a participação no processo de decisão, bem como dar maior autonomia aos agentes e instituições locais. No turismo, a partir da implementação do macro-programa de regionalização que busca dentre outros objetivos promover a gestão participativa da atividade através da institucionalização de instâncias de governança regional - IGRs, foram formados fóruns e conselhos estaduais, regionais e municipais em todo o país. Deste modo, cada Polo de Turismo foi orientado a criar a sua IGR e cada município estimulado a implantar um conselho municipal de turismo. No Polo de Turismo Seridó, sua instância de governança foi legalmente instituída em forma de conselho com representatividade do poder público, iniciativa privada, instituições de ensino superior e da sociedade civil organizada.

Seguindo o modelo dos “destinos turísticos”, o turismo no Polo Seridó mesmo que ainda em fase embrionária, acontece em determinados espaços utilizando os recursos naturais através de trilhas e outras atividades esportivas e exigindo a transformação das áreas naturais para a construção de equipamentos de lazer e hospitalidade, criando assim as “territorialidades”. Estas territorialidades na maioria das vezes ocorrem em detrimento do investimento social e do fortalecimento da identidade local, alheias à inserção da comunidade local na dinâmica do fenômeno turístico. Além disso, a criação de um polo de turismo incita na sociedade uma expectativa quanto aos benefícios econômicos e socioculturais que o turismo pode gerar para ela.

---

<sup>3</sup> Baseado em KLEBA e WENDAUSEN, 2009, acredita-se que empoderamento deve estar presente nas três dimensões da vida em sociedade. A dimensão individual, que pressupõe autonomia e liberdade para exercer a cidadania; o empoderamento no grupo, através do respeito recíproco, apoio mútuo e sentimento de pertencimento das pessoas que fazem parte de um mesmo grupo social; e o empoderamento estrutural que são as estruturas necessárias para viabilizar o engajamento e a participação. Estas três dimensões não são separadas e interagem de modo que esta separação de níveis é somente para fins didáticos e avaliativos.

Por estas questões, a participação social tanto na concepção como na execução das políticas públicas de turismo é fator premente para o processo de desenvolvimento. É através da participação social no processo de decisão que uma sociedade define suas verdadeiras carências e aponta suas peculiaridades econômicas, culturais, políticas e naturais para que a condução do processo de desenvolvimento seja compatível com as características locais. Neste contexto, o Estado emerge como aparato político-ideológico para garantir a ordem numa luta de interesses divergentes entre as classes sociais, exercendo a sua soberania sobre a sociedade.

Face ao exposto, ao se propor alternativas de turismo em determinada comunidade precisa-se conhecer sua realidade, seus usos, relações e valores quanto aos recursos naturais, bem como encontrar formas de inserção socioeconômica no processo produtivo do turismo local. Para alcançar o desenvolvimento que se deseja, a gestão do turismo precisa munir-se de um arranjo institucional local, um órgão colegiado que planeje e gerencie o uso dos recursos naturais, e insira os saberes das populações autóctones e as possibilidades político-institucionais locais carregadas de conhecimento tácito (SOUZA; SAMPAIO, 2013).

Todas estas questões deveriam ser discutidas no âmbito do Conselho do Polo de Turismo Seridó e anteriormente pontuadas em arenas públicas de participação em nível local. Tal realidade proporcionaria a participação efetiva da comunidade local no planejamento e na gestão do turismo, e garantiria que entraves ao desenvolvimento regional fossem expostos e debatidos em busca das estratégias de intervenção, entendendo que o desenvolvimento deve estar baseado na dinamização equânime das atividades sociais, culturais e políticas, fundamentada em uma transformação participativa e consciente da realidade local. Hansen e Melo (2004, p.12) defendem que, ao estimular e viabilizar a construção de governança,

a ação política passa a atuar no melhoramento da cultura de inovação (relacionada ao diálogo social), na implementação do aprendizado (mediante a cooperação e compartilhamento do conhecimento e informação), na maximização de recursos coletivos (características de associações de empresas e organizações de apoio), e enfim, na consolidação das redes sociais.

Assim, a descentralização política imprime a participação popular no processo de decisão, no planejamento e na fiscalização e monitoramento no uso dos recursos sociais, naturais e econômicos. Tal fato remete também a mudança do papel do Estado que deixa de ser produtor de serviços e bem público para ser agente ativador e coordenador dos atores que intervém e elaboram os serviços e os bens públicos (ARAÚJO, 2009).

No entanto, Dagnino (2004, p.109) ao tratar sobre participação e cidadania, afirma que esta descentralização do poder do Estado muitas vezes vem reforçar os interesses

neoliberais, já que atende às suas exigências quanto a ajustes estruturais. A diminuição das responsabilidades do Estado, segundo a autora, leva ao encolhimento dos espaços políticos de participação e conseqüentemente, da democracia “(...) e suas conseqüências são o aprofundamento da exclusão justamente daqueles sujeitos, temas e processos que possam ameaçar o avanço do projeto neoliberal”. Em se tratando do Polo de Turismo Seridó, a composição de sua IGR tem predominância de representantes do poder público e da iniciativa privada, estabelecendo uma discussão onde prepondera uma perspectiva gerencialista e empreendedorista, transcendendo do ambiente corporativo e se inserindo no âmbito da gestão estatal. É fato que estas ações são relevantes para o fomento turístico, e que estes agentes sociais locais imprimem um papel importante para a condução do processo de planejamento turístico. No entanto, como cada região apresenta características econômicas e sociopolíticas locais, e no caso do Polo de Turismo Seridó, como seus atrativos turísticos potenciais se encontram em áreas rurais e naturais, muitas vezes coexistindo com atividades econômicas como agricultura e pecuária, é importante que representantes da sociedade civil que habitam ou que mantêm relações de convívio com as áreas onde estão os atrativos turísticos componham o conselho gestor do turismo.

Diante do cenário atual onde a participação vem assumindo novos significados emerge um conceito que deve caminhar junto com a participação: a cidadania. Por isso, o Conselho do Polo de Turismo Seridó ainda carece da inserção de outros sujeitos sociais coletivos (p.ex. sindicatos laborais, associações de comunidades rurais) para que esta IGR se torne uma arena pública de participação social legítima. Neste sentido, a cidadania deve ser entendida primeiramente como o direito a ter direitos, ou seja, o acesso aos serviços e bens básicos como proteção do meio ambiente, autonomia do próprio corpo, moradia, saúde e educação. Somado a isso, a cidadania requer a formação de sujeitos sociais atuantes, participativos “definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tal” (DAGNINO, 2004, p.104).

Assim, não só a ampliação dos espaços de participação social contribui para o turismo como atividade econômica geradora de desenvolvimento. Esta participação deve ser antecedida de um *empoderamento* local, através da construção e difusão do conhecimento. Estas iniciativas precisam ser estabelecidas em âmbito local para que a sociedade possa encontrar no Conselho do Polo de Turismo Seridó importante espaço de discussão e tomada de decisão.

Cabe então a reunião de esforços e estudos para analisar e diagnosticar o nível de participação da comunidade local na gestão do turismo, e o nível de representatividade que os sujeitos sociais imprimem nas instâncias regionais de governança do para o desenvolvimento.

#### 2.4 A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO À LUZ DAS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

Historicamente, as teorias do desenvolvimento vêm influenciando as políticas públicas no Brasil, inclusive no setor do turismo. A perspectiva de desenvolvimento regional que orienta esta tese tem como aporte teórico a teoria dos Polos de crescimento (PERROUX, 1967), a relação entre espaço, polarização e desenvolvimento (ANDRADE, 1987), somado às críticas e estratégias de fomento ao desenvolvimento regional (BRANDÃO, 2012; SEN, 2010). Estas referências apresentam um relevante arcabouço teórico e metodológico que possibilita avaliar o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil, base territorial do Plano Nacional de Turismo - PNT.

A teoria dos polos de crescimento foi baseada nos estudos de Perroux (1967), que realizou suas leituras e análises em espaços com as seguintes características: dispunham de uma indústria motriz, que servia como ponto de atração de mão-de-obra e de empresas fornecedoras de produtos agrícolas, pecuários e atividades terciárias. Estas últimas se agregaram no espaço onde se instalava a indústria, para atender às suas necessidades demográficas e estruturais advindas pelo aumento e concentração populacional. François Perroux baseou sua teoria na atividade industrial, até pelo contexto histórico que o mundo vivia à sua época. No entanto, Andrade (1987) amplia a análise para outras atividades econômicas, especificamente o setor de serviços, a exemplo do turismo, que vinha ganhando força na Europa e atuando, por conseguinte, como atividade passível de transformar regiões e cidades em polos de crescimento.

As metodologias de planejamento econômico regional emergiram no momento em que se tornou nítida a divisão do mundo em países e regiões desenvolvidos e subdesenvolvidos. Esta divisão foi embasada em uma série de estudos e pesquisas de diferentes áreas do conhecimento e foi amplamente discutida após a Segunda Guerra Mundial, como estratégia de planejamento e intervenção na promoção do desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas de um país.

No Brasil, a exemplo de outros países denominados por Andrade (1987) como “subdesenvolvidos”, os problemas relativos à diferença nos níveis de desenvolvimento

regional têm origem diversa e expressa características próprias em cada uma delas. Em obra que trata sobre a abordagem histórica dos distintos níveis de crescimento econômico das regiões brasileiras, o autor afirma que o rápido crescimento do parque industrial na região Sudeste e seus desdobramentos, foram de ordem natural (abundância de minério de ferro e de quedas d'água), econômica (maior concentração de capitais, uma vez que concentrava a produção açucareira) e estrutural (população numerosa e mão de obra especializada advinda da imigração italiana). Em decorrência de tais fatores, após a Segunda Guerra Mundial, ocorreu nesta região um rápido processo de industrialização e a partir disto, melhoria de infraestrutura de transportes e integração de São Paulo com outras importantes cidades do país, a partir da construção de rodovias. No entanto, este mesmo crescimento econômico, que provocou benefícios para a região, gerou problemas muito sérios para o Brasil. Andrade (1987, p.23), afirma que o desenvolvimento industrial regionalmente concentrado

provocou um desequilíbrio econômico entre a região Sudeste e as outras regiões do país e também um desequilíbrio entre as pequenas e médias indústrias que não tinham condições de concorrer com a grande indústria do Sudeste; segundo, a industrialização é feita com uma grande penetração de capitais estrangeiros, acarretando uma desnacionalização cada vez maior da indústria brasileira.

Neste sentido, áreas que se apresentam especializadas em exportação ou industrializadas, fruto geralmente de investimentos estrangeiros, são as regiões para onde o capital internacional direciona seus investimentos e por isso são áreas que atraem pessoas, apresentam elevada renda per capita e se distanciam, em termos econômicos, das áreas que desenvolvem atividades produtivas como a agricultura de subsistência. Face ao exposto, “cria-se, dentro de um mesmo país, uma dualidade: áreas ou regiões econômicas com diversidade de nível de desenvolvimento tal, que fazem com que as mesmas se distanciem no tempo e no espaço” (ANDRADE, 1987, p.53).

Para intervir nesta problemática o Governo Federal criou, após 1946, fundos de desenvolvimento para a Amazônia, Nordeste, Sul e Centro-Oeste, a serem utilizados primeiramente no estímulo à agricultura e combate aos efeitos da seca através de obras de engenharia como construção de açudes, ampliação de distribuição elétrica, irrigação, estímulo à industrialização, reforma agrária e modernização da agricultura. Posteriormente foram criadas as superintendências de desenvolvimento, dentre elas a SUDENE. Já a outra frente de intervenção no Nordeste, se baseou no relatório do economista Paul Singer que afirmava que os problemas de atraso no desenvolvimento não tinham na seca seu principal fator de desenvolvimento tardio e sim, na “escassez de terras aráveis, extrema concentração de renda na economia açucareira, predominância no setor de subsistência na agropecuária do interior

semiárido e menor proporção da população economicamente ativa na população total, comparativamente ao Brasil” (CAVALCANTI; ALBUQUERQUE, 1975, p.64).

Deste modo, as estratégias de intervenção que se desenvolveram no Nordeste a partir de 1957 objetivou investir na agricultura especializada e na pecuária, assim como na industrialização seguindo um modelo do Japão e de Porto Rico, mas baseadas nas características e nas vantagens relativas da região (CAVALCANTI; ALBUQUERQUE, 1975). Ainda para complementar as perspectivas de fomento ao desenvolvimento regional, em termos de política de intervenção, houve a reestruturação da administração na região, culminando com a criação da Superintendência do Desenvolvimento no Nordeste (SUDENE). Tais realidades díspares são o alvo e a justificativa para a implementação da teoria de desenvolvimento baseadas nos polos de crescimento.

Estas questões suscitaram as novas estratégias de planejamento para intervir nas desigualdades entre os índices de desenvolvimento das regiões brasileiras. A teoria dos polos de crescimento foi fruto de estudos e da inter-relação de diferentes campos das ciências, e compreende várias etapas em seu processo de elaboração e execução. Inicialmente, faz-se um diagnóstico, ou seja, um estudo geo-sócio-econômico da realidade, de modo que se deve levantar as “estruturas existentes com suas distorções, entendendo que estas muitas vezes entravam o desenvolvimento”. Feito o diagnóstico, a segunda fase é incitar a motivação da população da região estudada para que esta, além de compreender o processo, possa consentir sua execução. Esta fase realiza-se através de campanhas de educação com vistas ao engajamento da sociedade para que ocorra a sua participação efetiva. Posteriormente, acontece o processo de elaboração da programação a ser cumprida em longo prazo, bem como as metas em curto prazo a serem executadas. Ao final, “passada a fase do diagnóstico que é eminentemente geográfica, da mobilização da população que é sobretudo sociológica e a da programação que é principalmente econômica” (ANDRADE, 1987, p.56), chega-se a fase da decisão. Esta última deve ser executada por ocupantes dos cargos públicos e administrativos, ou seja, legisladores e membros do poder executivo.

Diante de tais considerações, observa-se que o Estado assume um novo papel na dinâmica do desenvolvimento, bem como na formulação e execução das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Entendendo que o desenvolvimento econômico ocorre de forma irregular e desigual nos espaços, o Estado deve atuar como agente interventor com vistas ao desenvolvimento regional, através de políticas desenvolvimentistas aportadas pelo conceito dos polos de crescimento. Estas políticas baseiam-se em prover as regiões periféricas

de estruturas como saúde, educação e moradia, e o Estado passa a ser agente de captação de recursos financeiros.

A teoria dos polos de crescimento de François Perroux influenciou sobremaneira as políticas públicas de desenvolvimento regional em todo o mundo, a partir da década de 1950. Nas décadas de 1960 e 1970, “acreditou-se que a solução para os problemas econômicos dos países em desenvolvimento seria o fortalecimento de um ou mais polos de crescimento” (CIMA; AMORIM, 2007, p.79). Deste modo, a teoria dos polos de crescimento perpassou as discussões referentes ao desenvolvimento regional e se caracterizou como pressuposto teórico e metodológico das políticas públicas, principalmente nos países da América Latina. Como afirmam Lima e Simões (2009, p.26)

em várias partes do mundo foram elaboradas políticas baseadas na aplicação da teoria dos polos de crescimento para solucionar os problemas relacionados às disparidades intra e inter-regionais oriundas no processo de desenvolvimento econômico.

Em se tratando do Brasil, pode-se citar como políticas desenvolvimentistas baseadas na teoria dos Polos de crescimento o “Plano de Metas (1956-1960), o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964 e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1974-79)” (LIMA; SIMÕES, 2009, p. 25).

Dentre os planos acima elencados, somente o II PND apresentou uma preocupação efetiva com os desequilíbrios regionais agravados pelo processo de industrialização à época estimulado no país, por apresentar um projeto de produção de bens para o Nordeste, região que se entendia como a mais atrasada do país.

Posteriormente, já na década de 1980, o Brasil sofria os reflexos das políticas desenvolvimentistas das décadas anteriores e a conjuntura global já advertia para a necessidade da ausência do Estado na economia. Segundo Lima e Simões (2009), “em relação às políticas de desenvolvimento regional, o consenso em torno das ideias de Perroux foi desfeito e, além das recomendações de menor participação do governo também nessa área, o foco da análise regional foi alterado.” Sendo assim, as políticas de desenvolvimento regional imprimiram novas configurações espaciais, de modo que os problemas regionais passaram a ser resolvidos em escala local, distanciando-se cada vez mais do objetivo de integração nacional em busca da superação do subdesenvolvimento das regiões mais problemáticas economicamente.

Silva (2006) aponta algumas causas da ineficiência dos polos de crescimento como proposta de planejamento de desenvolvimento. Dentre estas causas estão as

disparidades econômicas e sociais das regiões e entre os municípios que a compõem; a predominância do capital privado exógeno como financiador da atividade econômica do polo; e a incipiente integração dos atores sociais das localidades onde os polos foram implantados. Na contramão das teorias e técnicas que se baseiam no mercado, na indústria e na economia como orientadores das políticas públicas, emergem novas perspectivas de desenvolvimento.

As novas teorias de desenvolvimento pressupõem que este deve estar embasado no acesso a direitos essenciais, que vão desde o atendimento às necessidades vitais como a nutrição adequada e imunidade às doenças evitáveis, até a participação no processo de tomada de decisão, na possibilidade de poder escolher entre participar ou não do processo, e no acesso à educação para participação com representatividade precípua. Propõe o acesso aos direitos instrumentais tais como a liberdade política com a oportunidade de escolher quem e como governar; a possibilidade de utilizar os recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca; o acesso aos serviços sociais e bens públicos como saúde, educação e lazer, garantindo assim uma vida saudável e a participação efetiva na vida econômica e política; além da transparência e da segurança nas relações sociais e econômicas (SEN, 2010).

Sendo assim o desenvolvimento pressupõe, além da participação no processo de decisão, a educação e a vida saudável, para que esta participação seja efetiva, crítica e construtiva. Neste sentido, o desenvolvimento não está em uma comunidade que, mesmo sendo convidada para participar do processo de planejamento e gestão do turismo, não conhece os benefícios e os impactos negativos que esta atividade pode causar em seu modo de vida, desconhecendo também as estratégias de gestão que podem minimizar ou sanar estes impactos. Do contrário, tais fatores tornarão sua representatividade débil perante técnicos, acadêmicos e empresários do turismo.

Isto posto, destinos turísticos mesmo os consolidados com grande fluxo de turistas e aonde circulam elevados aportes financeiros, mas onde vivem pessoas sem as mínimas condições de vida digna e saudável, que passam fome, que não têm acesso a direitos fundamentais como água potável, saúde, educação e segurança, ou onde o turismo acontece de forma alheia à sua participação, não podem e não devem ser considerados destinos turísticos desenvolvidos. Estes exemplos mostram que “os papéis instrumentais da liberdade indicam vários componentes distintos, porém inter-relacionados como facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” (SEN, 2010, p. 77).

Além disso, a expansão das liberdades humanas para o desenvolvimento genuíno pressupõe outro Estado e novas vicissitudes às políticas públicas. Neste caso, o Estado não

pode ser somente o beneficiário no atendimento às questões sociais urgentes, implementador de planos de desenvolvimento destoantes à realidade social, ou apenas o telespectador das relações de mercado. O desenvolvimento exige que as “liberdades sejam inseridas no palco das relações e que as pessoas deixem de ser beneficiárias passivas dos engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas” (SEN, 2010, p.77).

Uma perspectiva de desenvolvimento, de foco regional e qual esta tese foi embasada, diverge também com as teorias do desenvolvimento regional. Brandão (2012) afirma da inviabilidade do desenvolvimento regional genuíno, uma vez que o próprio conceito de desenvolvimento está imerso à lógica do capitalismo. Este último, por sua vez, aguça a heterogeneidade e as disparidades regionais e exclui as regiões e países que não conseguem acompanhá-lo e adequarem-se à sua lógica.

Sendo assim, as novas teorias de desenvolvimento propõem uma visão intermediária, buscando mostrar o que deveria estar presente nas políticas públicas que objetivem o desenvolvimento em espaços de escala regional. Segundo Brandão, está ocorrendo a vulgarização da ideia do desenvolvimento regional, de modo que as teorias analíticas e seus ideologismos passaram a ser hegemônicos nas ciências sociais deixando acrílicos os seus seguidores. As teorias do desenvolvimento regional que Brandão (2012) critica supervalorizam o desenvolvimento endógeno, o poder local de desenvolver-se social, econômico, tecnológica e socialmente, através de um processo idealmente “virtuoso” sem considerar as especificidades e a diversidade regional do Brasil.

Nesta mesma linha, Azevedo (2008) aponta relevantes fundamentos que devem nortear as novas perspectivas de desenvolvimento, e neste sentido, que precisam estar presentes nas propostas de planejamento que almejem o desenvolvimento genuíno das localidades turísticas. Sendo assim, o desenvolvimento local e regional deve estar embasado na formulação e execução dos objetivos dos programas de desenvolvimento no âmbito local para que estes estejam em consonância com a realidade e as necessidades da comunidade. Deve estar pautado também na resolução dos problemas no nível local estimulando respostas simples, eficientes e inter-relacionadas; entendendo o espaço local como espaço inteligente, criativo, dinâmico e multifacetado, capaz de atuar em um processo constante de aprendizado, desde que as condições políticas lhes deem condições para isto. Por fim, precisa estimular a transferência de metodologias e tecnologias sociais para que o desenvolvimento ocorra compartilhado.

Sachs (2001), ao tratar sobre compromissos a serem assumidos para se chegar ao desenvolvimento, aponta três questões a serem tratadas no âmbito das políticas públicas, quais sejam:

- Equilíbrio entre objetivos sociais, ambientais e econômicos;
- Promoção de parcerias entre todos os envolvidos no processo de desenvolvimento (sociedade civil, iniciativa privada e o Estado);
- Articulação entre os espaços de desenvolvimento, desde os locais até os regionais e nacionais.

Partindo destas várias vertentes de desenvolvimento, percebe-se que as políticas de desenvolvimento territorial, ao qual o Programa de Regionalização do Turismo faz parte, buscam promover um espaço de diálogo e interação, inovação e articulação produtiva, bem como atrair investimentos com vistas ao desenvolvimento de determinado território. Esta interação deve envolver Estado, iniciativa privada e sociedade civil organizada. No entanto, as políticas de desenvolvimento territorial precisam atender a uma série de fatores críticos para que, efetivamente, gerem resultados satisfatórios. Elas precisam **capacitar** os agentes sociais locais para o diálogo, para tomar decisões coletivas e atuar de forma efetiva; **gerar inovação** a fim de desenvolver habilidades como criar, acumular, acessar e aplicar inovações aos processos e produtos; **buscar a viabilidade econômica** para gerar os resultados satisfatórios para os envolvidos; e **desenvolver viabilidade técnica e institucional** para garantir compromisso, credibilidade e motivação entre todos os envolvidos (SILVEIRA JUNIOR, 2010).

Além disso, as políticas precisam se munir de um sistema de avaliação e monitoramento sistemáticos e garantir a continuidade das estratégias coletivas, de modo que os agentes sociais locais deem continuidade a ela, mesmo quando a unidade gestora externa saia de cena.

O planejamento regional pressupõe ainda a complementaridade entre regiões, uma vez que cada região se encontra em níveis diferenciados de desenvolvimento, ou de reprodução do capital e relações de produção (OLIVEIRA, 1981). No turismo, tal teoria se distancia da realidade, uma vez que os investimentos, os direcionamentos de capital, recursos e estratégias de planejamento acabam sendo direcionados e polarizados em uma região específica. No caso do Rio Grande do Norte, as estratégias de fomento turístico se detêm às regiões e polos de turismo específicos.

Os próprios polos de turismo no Rio Grande do Norte demonstram esta diferença dos níveis de apropriação capitalista do valor que é produzido nos serviços e na cadeia

produtiva do turismo, bem como nos investimentos estatais e do grande capital e nas relações de trabalho e produção. Os polos de turismo localizados no interior do Rio Grande do Norte, a exemplo do Polo Seridó, Polo Serrano e Polo Agreste Trairí ainda se ressentem da ausência de fortalecimento econômico e institucional que possibilitem o desenvolvimento.

Tal fato parece decorrer dos interesses dos investidores internacionais dos grandes empreendimentos turísticos se interessarem pelos espaços que ofereçam as peculiaridades naturais de praia e sol quente. Neste sentido, não se configura como interesse do poder público de nível estadual canalizar recursos para investir e mobilizar o turismo nas regiões interioranas uma vez que não é este tipo de destino e de recurso turístico que chama a atenção do capital privado para investimento. Deste modo, estes locais, mesmo que organizados em nível da superestrutura, através da formação de sua instância de governança em turismo e com órgãos municipais de turismo, não conseguem avançar em termos de acesso a infraestrutura para o turismo, ao recebimento de recursos para a melhoria e ampliação de sua estrutura de lazer, vias de acesso e terminais, e de serviços de água, saneamento básico, sistema de saúde, devido à ausência dos estímulo exógenos como investimento do capital privado e recurso público.

#### **2.4.1 A influência da teoria dos polos de crescimento nas políticas públicas de turismo no Brasil**

Na tentativa de resolver os problemas regionais, agravados com as políticas desenvolvimentistas adotadas pelos governos nas décadas de 1950, 1960 e 1970, tomaram forma novas configurações nas políticas públicas brasileiras. Dentre estas configurações estão o estímulo e o apoio às decisões e ações de intervenção no nível local bem como, um novo papel do Estado, que passa a ser menos atuante no setor produtivo. Deste modo, ganha forma a governança regional, como nova proposta de desenvolvimento e de intervenção do Estado nas disparidades do desenvolvimento regional, entendendo que a condução e a execução das políticas públicas devem ser provenientes da interação de diferentes agentes sociais.

A disparidade entre os níveis de desenvolvimento do Brasil é um processo historicamente construído, reflexo da formação econômica do país. A economia brasileira, além de basear sua estrutura produtiva em ciclos econômicos de exportação de produtos primários, concentrando esforços, investimentos e propostas de desenvolvimento no ciclo econômico em destaque na época, a exemplo do açúcar no Nordeste, da mineração em Minas Gerais, do café na região Sudeste, não acompanhou as mudanças que ocorriam no mundo de

modo que somente muito tarde, veio adentrar no processo de industrialização (FURTADO, 2007).

Deste modo, as diferentes regiões que compõem o território brasileiro tiveram seu processo de ocupação e desenvolvimento diferenciado. O ciclo econômico de destaque à época ditava as relações sociais e produtivas, bem como as forças políticas. Neste sentido, além do Estado voltar totalmente os seus esforços para os estados ou regiões que dispunham a riqueza natural que subsidiava o ciclo econômico predominante, os modos de produção os utilizava até se esgotarem as possibilidades de concorrência do produto no mercado externo.

No país, este problema se torna ainda mais grave, primeiro porque este é um processo de difícil reversão e segundo, porque o país dispõe de um extenso território, exigindo mais esforços para uma proposta de integração do desenvolvimento.

Sendo assim, as propostas de desenvolvimento para o Brasil baseiam-se em fomentar economicamente o centro hegemônico, a região polarizadora, para que o crescimento econômico enverede para as regiões periféricas, ou seja, as regiões polarizadas, reafirmando assim o fracasso das políticas e estratégias nacionais de integração do desenvolvimento econômico do país.

A teoria dos polos de crescimento se adapta à perspectiva de desenvolvimento do turismo que o Governo Federal estabeleceu, através do Programa de Regionalização do Turismo, tendo em vista que esta teoria entende que o desenvolvimento não acontece de forma igual e ao mesmo tempo.

A teoria dos polos de crescimento foi apropriada pelo Plano Nacional de Turismo – 2007/2010, através do seu macro-programa de regionalização do turismo. Este programa compreende que o desenvolvimento regional do turismo ocorre a partir da criação de Polos de turismo. Sob este prisma, ao invés de uma indústria motriz que agrega as atividades econômicas secundárias, mão-de-obra e infraestrutura, o Ministério do Turismo estabeleceu os “65 destinos indutores” que estimulariam o aumento da demanda turística e fomentariam a cadeia produtiva do turismo. Concomitante às ações de estímulo ao turismo nos destinos indutores, seriam implementadas instâncias de governança regional que deveriam planejar e gerir o fenômeno com vistas à melhoria de infraestrutura urbana e turística nos municípios turísticos, bem como a diversificação e qualificação da sua oferta turística.

A teoria dos polos de crescimento parece intervir no Brasil em termos de política pública, para minimizar os problemas de desenvolvimento desigual entre as regiões do país, e a regionalização do turismo tem o papel de compensação e equilíbrio do fluxo turístico, uma

vez que este se concentra nas grandes metrópoles e nas regiões litorâneas, principalmente da região Nordeste do Brasil.

Na verdade, Perroux (1967) afirma que o crescimento se concretiza em níveis e intensidades distintos, de modo que determinados polos apresentam um crescimento mais intenso, e em contrapartida, esse progresso econômico vai se propagando para outras partes, através de vias distintas e gerando efeitos diversos no conjunto da economia, por conseguinte da sociedade.

Neste sentido, é importante que se estabeleçam estes canais de capilarização do crescimento do polo para a região polarizada, entendendo que o papel do Estado está em estabelecer políticas públicas que estimulem a fluidez do desenvolvimento dos polos de crescimento para as regiões polarizadas. Tal fato somente seria possível, segundo Grenchi (2008), “pelo controle exercido por organismos de interesse geral que ficariam encarregados de regular e arbitrar as relações entre os polos de crescimento e as regiões polarizadas”.

A deficiência da teoria dos polos de crescimento, imbricada nas políticas públicas de turismo no Brasil, parece estar no fato de que esta teoria não considerou a inexistência de articulação institucional, a ausência de participação social e o desinteresse por parte do Estado e da iniciativa privada, em estabelecer estes canais que permitem a propagação dos efeitos positivos do progresso econômico dos polos para as regiões polarizadas.

Dentro dessas correntes teóricas e analíticas estão diferentes posições conceituais e políticas como “insuficiências e modismos” de modo que essas teorias relegam ao segundo plano questões relevantes para se analisar o desenvolvimento e suas nuances, quais sejam: o ambiente macroeconômico; os conflitos e interesses políticos; o papel do estado e a estrutura das classes sociais, da nação e o espaço nacional com peculiaridades e reentrâncias.

Além disso, Brandão (2012) aponta a impossibilidade de se promover o desenvolvimento regional dentro da lógica do capitalismo, uma vez que este vem se complexificando e ampliando sua capacidade de manipular os espaços regionais em seu benefício e de acordo com seus interesses. Neste sentido, as escalas regionais que lhe interessam e as que ele exclui dependem do momento histórico subjacente ao seu processo de desenvolvimento.

O autor critica ainda o pensamento hegemônico atual, que defende que as forças locais, dotadas de um sentimento de força de vontade endógena, bastariam para promover o desenvolvimento. Na contramão destas teorias, Brandão (2012) reafirma que serão basilares do desenvolvimento regional as especificidades locais e regionais, com seus problemas

característicos, bem como a inserção destas especificidades em um projeto nacional de desenvolvimento na elaboração de políticas públicas.

Como propostas teóricas e de análise que devem nortear as políticas públicas o autor afirma que se deve considerar que nenhuma delimitação regional é natural. Na verdade, a região é um espaço construído histórica, econômica, cultural, política e socialmente. Desta forma, as possibilidades de intervenção devem primar pela estruturação de novas relações, de novos espaços públicos de divergências e convergências de interesses e de novos “contratos sociais territorializados”. Oliveira (1981, p.30) afirma que uma região se formata a partir do modo de produção do capital e dentro dele, as regiões se configuram como “espaços socioeconômicos onde uma das formas do capital se sobrepõe às demais. Desta forma, o próprio conceito de região é dinâmico e se materializa a partir de um processo histórico, político e econômico e se sobrepõe aos limites administrativos territoriais definidos pelo Estado.

Nesta mesma direção caminham as teorias e propostas de desenvolvimento que buscam utilizar as potencialidades históricas, culturais, econômicas e institucionais locais para promover um desenvolvimento mais interativo e integrador. Além disso, estas novas propostas de desenvolvimento entendem e consideram as diferenças regionais e locais, embora estas diferenças e níveis possam ser sanados pelos próprios membros.

Neste âmbito, o território tem valor e funcionalidades preponderantes uma vez que prevalecem neste tipo de desenvolvimento os valores, conhecimentos e modos de produção comunitários. Além disso, esta nova prática advém da mobilização de associações, cooperativas e outras formas de organização da sociedade local. Oliveira (2006) indica os valores e sentimentos que movem estas estratégias de desenvolvimento quais sejam: a autogestão, a democracia direta, a participação efetiva, as ações de âmbito educativo e cooperativo e a distribuição equitativa dos benefícios oriundos das atividades sócio econômicas.

A teoria dos aglomerados econômicos confirma que existem diferentes tipos de aglomerados em torno de uma atividade econômica, e o nível de complexidade deste aglomerado vai indicar à qual tipo ele se encaixa. Os tipos de aglomerados econômicos são polos, clusters, arranjos produtivos locais e sistemas produtivos locais (VAHL, 2009). Analisar o desenvolvimento regional de um polo de turismo a partir desta teoria, vai permitir avaliar o tipo de governança que se pratica, bem como o estágio de evolução, complexificação e desenvolvimento deste polo.

Dentre os diferentes tipos de aglomerados econômicos, os Sistemas Produtivos Locais se configuram como o tipo de desenvolvimento que se deseja em um polo de turismo, uma vez que se preocupa em integrar e estimular os “ambientes culturais e sociais, envolvendo relações de solidariedade, com o objetivo fim de promover a qualidade de vida na região” (VAHL, 2009, p. 107). No turismo, existem mais de 40 setores diretamente relacionados à sua dinâmica econômica, além disso, este se caracteriza como estratégia de desenvolvimento local para comunidades. Sendo assim, desenvolver a atividade através de um processo cooperativo, que integre e promova os ambientes social, cultural, econômico e ecológico, permite o desenvolvimento mais virtuoso e de base local.

Outra característica que diz respeito ao turismo, e que interfere diretamente em seu nível de desenvolvimento, refere-se à oferta turística de uma comunidade, destino ou região. O turismo é uma atividade essencialmente territorializada, ou seja, as pessoas para consumir produtos e serviços turísticos, se deslocam de seu local de moradia para um outro lugar, que precisa ser devidamente organizado, estruturado e qualificado para receber estas pessoas.

Esta territorialização também pressupõe uma série de outras nuances de uma comunidade, à exemplo das características locais, características estas que são a materialização das relações que se estabelecem entre os homens e grupos sociais, e entre os homens e o ambiente. Estas peculiaridades, que imprimem autenticidade e identidade a uma comunidade, são também apropriadas pelo turismo e se configuram como um elemento que compõe a oferta turística.

A utilização destes elementos projeta uma marca, que pode ser amplamente utilizada como estratégia de divulgação e comercialização de destinos turísticos. A projeção destas características para um símbolo ser “marca-lugar, marca-país ou a extensão do conceito para cidades e até mesmo bairros, chamada então de marca-território” (HENRIQUES, 2010, p.107).

Muito embora se saiba da apropriação destes aspectos identitários de um território para se transformarem em mercadoria a ser comercializada no mercado, entende-se que a marca-território pode sim, se caracterizar como estratégia de desenvolvimento de um destino turístico de base local. Para tanto, esta apropriação precisa passar por uma série de preocupações tais como a valorização da cultura local, qualidade, preocupação com a manutenção da autenticidade e identidade e que exprima verdadeiramente a riqueza natural e cultural de um território. Somado a isso, a marca-território precisa estar em consonância com a imagem do destino turístico e buscar apresentar os aspectos positivos do destino, mas

distanciando-se da incoerência e da ilusão. Contrariamente ao que afirma González (2008), mais que adequar-se às necessidades do consumidor que é o público-alvo das estratégias de marketing, o destino turístico precisa criar uma marca que expresse e valorize sua identidade e seu patrimônio natural e cultural.

Deste modo, o desenvolvimento do turismo está diretamente ligado à forma como a oferta turística se instala e se apropria dos espaços. É na perspectiva da oferta turística que é estimulada a instalação de empreendimentos turísticos, a capacitação do capital humano, a melhoria da infraestrutura urbana, turística e dos serviços sociais, assim como são estimulados valores como criatividade, empreendedorismo, cooperativismo, inovação, governabilidade, dentre outros (SILVA, 2006). É a partir do planejamento turístico que uma comunidade, um município, uma região ou um destino turístico estabelecem as bases do desenvolvimento turístico que se pretende para o local.

Assim, o desenvolvimento de um destino turístico é proveniente da estruturação de sua oferta turística e do capital humano que a compõe. Ambos os aspectos dependem dos estímulos exógenos que são as ações e os investimentos para a melhoria, ampliação e implantação dos aspectos que vão imprimir competitividade do destino no mercado turístico. Deste modo, muito embora a comunidade deseje o desenvolvimento do turismo, ela sozinha não consegue alavancar todos estes elementos e nem consegue se posicionar no mercado, mesmo sendo uma região polarizada, contrariando o que a Teoria dos Polos de Crescimentos afirma.

Tendo em vista a concorrência desigual com os megaempreendimentos e com os destinos turísticos consolidados no mercado nacional e internacional, as estratégias das pequenas comunidades e destinos de base local precisam se basear na criatividade, na gestão compartilhada e na complementaridade econômica como alternativas para uma nova proposta de desenvolvimento do turismo. Deste modo, o planejamento turístico precisa considerar o território de intervenção como espaço social e historicamente construído, entendendo que este é detentor de especificidades e de uma dinâmica que devem formatar as estratégias de desenvolvimento turístico que se pretende executar.

Sendo assim, pensar no turismo sob uma perspectiva em que ocorra a participação efetiva e reflexiva, a distribuição equitativa do poder e dos benefícios econômicos e sociais oriundos da atividade, remete à institucionalização de novas estratégias de intervenção em sua dinâmica, à luz de novas percepções do que, e para quem é o desenvolvimento.

## 2.5 CONTEXTUALIZAÇÃO CONCEITUAL E METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A gestão de políticas públicas ocorre através de fases, que vão desde a identificação de um futuro desejável, a adoção de políticas públicas e execução de ações para chegar a este futuro, até a seleção de estratégias de monitoramento para verificar o alcance de resultados da política (PROCOPIUCK, 2013). Neste sentido, gerir políticas pressupõe, além da formação de uma agenda pública que atenda as demandas sociais, também o monitoramento e a avaliação como pressuposto essencial para a efetividade e a eficiência das políticas. Corroborando com esta visão Frey (2000:229) afirma que é na fase de monitoramento e avaliação que se consegue verificar a eficiência e a eficácia da política, de modo que nesta etapa será estabelecida a continuidade ou o início de um novo ciclo de uma política sendo, portanto, etapa imprescindível para a ação pública.

A avaliação enquanto processo pressupõe atribuir um valor a algum objeto ou alguma ação. Segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE avaliar se caracteriza em verificar o alcance de objetivos, bem como mensurar a eficiência, a efetividade, os impactos, e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento.

No entanto, Trevisan e Van Bellen (2008) chamam a atenção para o caráter eminentemente valorativo e mensurador das avaliações de políticas públicas, afirmando que sua importância se sobrepõe à simples mensuração de resultados, e deve servir como um aparato de informações que podem contribuir para a recondução das ações do Estado, e para as reformas de governo a serem empreendidas. Outro ponto que perpassa a avaliação de políticas públicas, diz respeito à incipiente apresentação de metodologias estruturadas e que se aproximem do objeto de estudo nas pesquisas desenvolvidas no Brasil. Pautados em Souza e Sampaio (2013), Trevisan e Van Bellen (2008, p. 534) afirmam que os estudos no País são “concentrados no fracasso, pouco preocupados com as questões políticas, e fortemente assentados no pressuposto de que a formulação de políticas públicas é um processo exclusivamente racional e linear, desvinculado dos processos políticos”. No que concerne às metodologias de avaliação de políticas públicas os autores afirmam que grande parte das pesquisas neste campo de investigação se debruça sobre resultados alcançados, de modo que a culminância da avaliação de políticas públicas se detém mais aos impactos destas políticas do que aos fatos e fenômenos que implicam diretamente nestes resultados.

As políticas públicas de turismo configuram-se como um reflexo do tipo de gestão pública adotada em determinado país. O estudo das políticas de turismo pressupõe o reconhecimento e a análise da influência de três agentes turísticos: o público, o privado e a sociedade (usuários/turistas e residentes). De acordo com Zamot *et al* (2009), “agente turístico é definido como a pessoa, grupo ou instituição com poder para gerar um efeito sobre a atividade turística.”

Na avaliação de políticas públicas o Estado é o agente turístico que tem a sua ação monitorada e analisada, principalmente no que concerne à efetividade das políticas no alcance do desenvolvimento do turismo. Deste modo, o objeto de avaliação das políticas públicas, segundo Arretche (2003), é a ação do Estado através dos seus desdobramentos que são os programas de governo, de como estes se formataram, as condições de sua operacionalização e os impactos de ordem social e econômica decorrentes da política analisada.

A avaliação de políticas públicas, segundo Mathias-Pereira (2012), pode acontecer de formas distintas. A avaliação de processo foca nos estudos das estratégias que possibilitam ou dificultam o processo de implementação de uma política pública. Já a avaliação de resultados, tem o foco no estudo do desempenho, ou seja, nos efeitos da implementação das políticas, quais sejam: do impacto, que mensura as mudanças promovidas na vida dos beneficiários da política; dos efeitos que se detém no levantamento de outros resultados.

O processo de levantamento de informações e posterior análise, pode ser elaborado por setores específicos do governo com o intuito de monitorar e analisar os processos de implementação das políticas e o alcance de resultados destas políticas. A avaliação também pode ser realizada por acadêmicos sob a forma de estudos que tratem sobre a articulação e sobre o jogo de poder dos agentes envolvidos no processo de elaboração e execução das políticas públicas, bem como dos resultados alcançados e dos impactos das políticas na melhoria da vida de determinados grupos sociais. Em ambos os casos, a avaliação de políticas públicas possibilita o levantamento de informações sobre os “resultados de um dado programa, informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou implementação de um programa, para fundamentar decisões e para melhorar a prestação de contas sobre políticas e programas públicos” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.108).

A avaliação de políticas públicas pode ser de investigação, avaliativa e de monitoramento. Cada uma delas é determinada a partir da fase em que a política pública se encontra, de modo que a avaliação pode ocorrer antes (*ex ante*), durante ou depois da execução da política (*ex post*). Desta forma, “a fase de construção da agenda propicia estudos de processo decisório; a fase de formulação compreende estudos de processo decisório e de

avaliação do processo de implementação (a chamada avaliação de processo); e a fase de avaliação realiza os estudos avaliativos” (ZAMOT *et al*, 2010, p.35). A fase de avaliação é representativa no que concerne às tipologias de avaliação de políticas públicas, e pode ser dividida em “avaliação de impacto, que mede a efetividade da política; avaliação da estratégia de implementação, que indica qual estratégia foi mais eficiente; e monitoramento, que mede a eficiência gerencial e operacional”.

Sendo assim, conhecer metodologias de análise de políticas públicas vai permitir aplicar a que melhor se adapta ao objeto e objetivo de análise, entendendo que a avaliação, mais que mensurar o alcance de resultados, vai permitir identificar os gargalos que dificultam a efetividade das políticas públicas. Ademais, deve-se considerar que as informações advindas da avaliação de políticas públicas pode se configurar como relevantes indicadores da ação pública, podendo contribuir para a formação de agendas públicas, para a recondução de ações e para a formação de novos ciclos de políticas públicas.

### **2.5.1 Problemáticas e contextualização da avaliação da política pública de regionalização do desenvolvimento turístico**

A elaboração de políticas públicas implica em um processo contínuo de estudo e análise de realidades denominada fase de diagnóstico, e da formação das agendas para a priorização das áreas e setores a serem intervindos pela ação política conhecida como fase de planejamento, seguidas pelas fases de execução e monitoramento. Já a avaliação das políticas públicas compreende a apreciação da atuação das instituições e órgãos que planejam e executam as políticas públicas, bem como a mensuração dos efeitos que estas políticas provocam sobre a sociedade.

Seguindo a construção teórica de Zamot (2009), esta investigação se pautará na análise dos resultados, deficiências e potencialidades no Polo de Turismo Seridó, a partir das ações já implementadas pelo Programa de Regionalização do Turismo – PRT sendo, portanto, uma avaliação de impacto se debruçando em estudos avaliativos. Esta proposta de avaliação se difere de outras iniciativas por avaliar a execução do PRT em um polo de turismo localizado no interior do Rio Grande do Norte, entendendo que assim será possível conhecer as visões e expectativas dos sujeitos sociais locais, além de conhecer como ocorre o processo de territorialização do turismo em um espaço distinto da zona litorânea.

As novas configurações das políticas públicas de turismo geram realidades e demandas nos destinos turísticos localizados no interior, inclusive novas abordagens de

avaliação e monitoramento, bem como pesquisas acadêmicas que contemplem as especificidades territoriais sob as quais o turismo se insere e se apropria. Outro aspecto a ser considerado no estudo das políticas públicas é o fato da mudança nas formas de atuação do Estado, que remete às mudanças na condução das políticas públicas, principalmente quando tratam de uso e gestão de recursos naturais, regionalização e participação social. Tais fatores devem nortear a análise de políticas públicas, principalmente, as pesquisas referentes à avaliação dos impactos destas políticas para a sociedade em geral.

Segundo Brasil (2009), faz-se necessária a realização de estudos de levantamento da oferta e demanda nas regiões turísticas brasileiras, principalmente as que receberam intervenção através dos Planos Nacionais de Turismo. Além disso, existe uma carência de bancos de dados com informações acerca de estatísticas relacionadas ao turismo em nível estadual e regional, e de pesquisas que mensurem os impactos ambientais, econômicos e sociais decorrentes da atividade turística no âmbito da regionalização e interiorização do turismo no estado do Rio Grande do Norte.

Some-se a isso o fato de que o instrumento de avaliação do programa de regionalização do Turismo, elaborado e aplicado pela equipe técnica do Ministério do Turismo, contempla todos os destinos do Brasil desconsiderando as diferenças regionais do País. Deste modo, a avaliação não consegue detectar as deficiências e nuances de cada região turística, nem as implicações das políticas de fomento turístico para os sujeitos sociais envolvidos e os excluídos da dinâmica do turismo, uma vez que a avaliação opera sob uma escala geográfica e política mais abrangente.

Neste sentido, o estudo das políticas públicas de turismo, além de considerar o planejamento turístico em suas fases e resultados esperados, deve conceber que o turismo, mesmo sendo direcionado por órgãos de âmbito internacional e nacional, é executado em nível local, de modo que são os agentes turísticos locais quem atuam e que sentem os ônus e os bônus que esta atividade gera.

### 3 MATERIAIS E MÉTODOS

#### 3.1 ESCOPO GEOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO DA INVESTIGAÇÃO

O estudo foi desenvolvido no Polo de Turismo Seridó, área que inclui municípios localizados na região oeste do Estado do Rio Grande do Norte. Além da paisagem peculiar proveniente das características físicas e naturais, a história e a cultura fizeram dessa região um espaço dotado de expressões e materializações do processo de adaptação do homem com o ambiente natural que o cerca.

O Seridó Potiguar, palco desta pesquisa, caracteriza-se pelas riquezas naturais e pelas peculiaridades históricas e culturais construídas pelo seu distanciamento do centro econômico dinâmico da região Nordeste e do estado. Segundo Azevedo (2007), o seu povoamento foi marcado pela violência com que os colonizadores expulsaram e dizimaram os índios de suas terras, e pela exploração e destruição dos ambientes naturais para dar lugar às atividades econômicas. O início da atividade econômica do Seridó deveu-se ao extrativismo animal (caça e pesca), vegetal (extração de produtos como carnaúba, oiticica, angico, castanha de caju, dentre outros) e mineral (reservas de scheelita e outros minerais). Ao longo do seu processo histórico o Seridó teve nas características climáticas o principal fator natural numa inter-relação com suas bases econômicas, sociais e culturais. Por se tratar de uma região marcada por períodos prolongados de estiagem, a pecuária extensiva em moldes tradicionais e o ciclo do algodão, abalizaram a polarização econômica e cultural da região. Deste modo,

o gado e o algodão foram elementos essenciais, constitutivos do imaginário, da cultura e da identidade Seridoense (...). Tudo esta intrinsecamente relacionado com o processo de configuração regional, bem como com o surgimento e formação dos núcleos urbanos existentes nessa área (AZEVEDO, 2007, p.118).

O Seridó do Rio Grande do Norte foi marcado pelas intervenções governamentais que influenciaram sobremaneira o processo de ocupação e de formação socioeconômica do semiárido nordestino. Silva (2010) aponta três fases históricas de intervenção governamental: a primeira fase, que ocorreu no processo de colonização e ocupação do semiárido até a primeira metade do século XX, cuja intervenção governamental se pautou em combater a seca pelas crises climáticas que a região apresenta; o segundo período, que aconteceu a partir da década de 1950, foi marcado pelas estratégias de modernização econômica adotadas pelo governo federal, “consolidando a política hídrica de suporte à irrigação e de reestruturação da

grande propriedade rural ao mesmo tempo que manteve as ações governamentais nas secas” (SILVA, 2010, p.32) e a terceira fase, marcada pelas mudanças no contexto econômico da região e a constatação da permanência dos problemas sociais historicamente conhecidos, com o agravamento destes em períodos de seca.

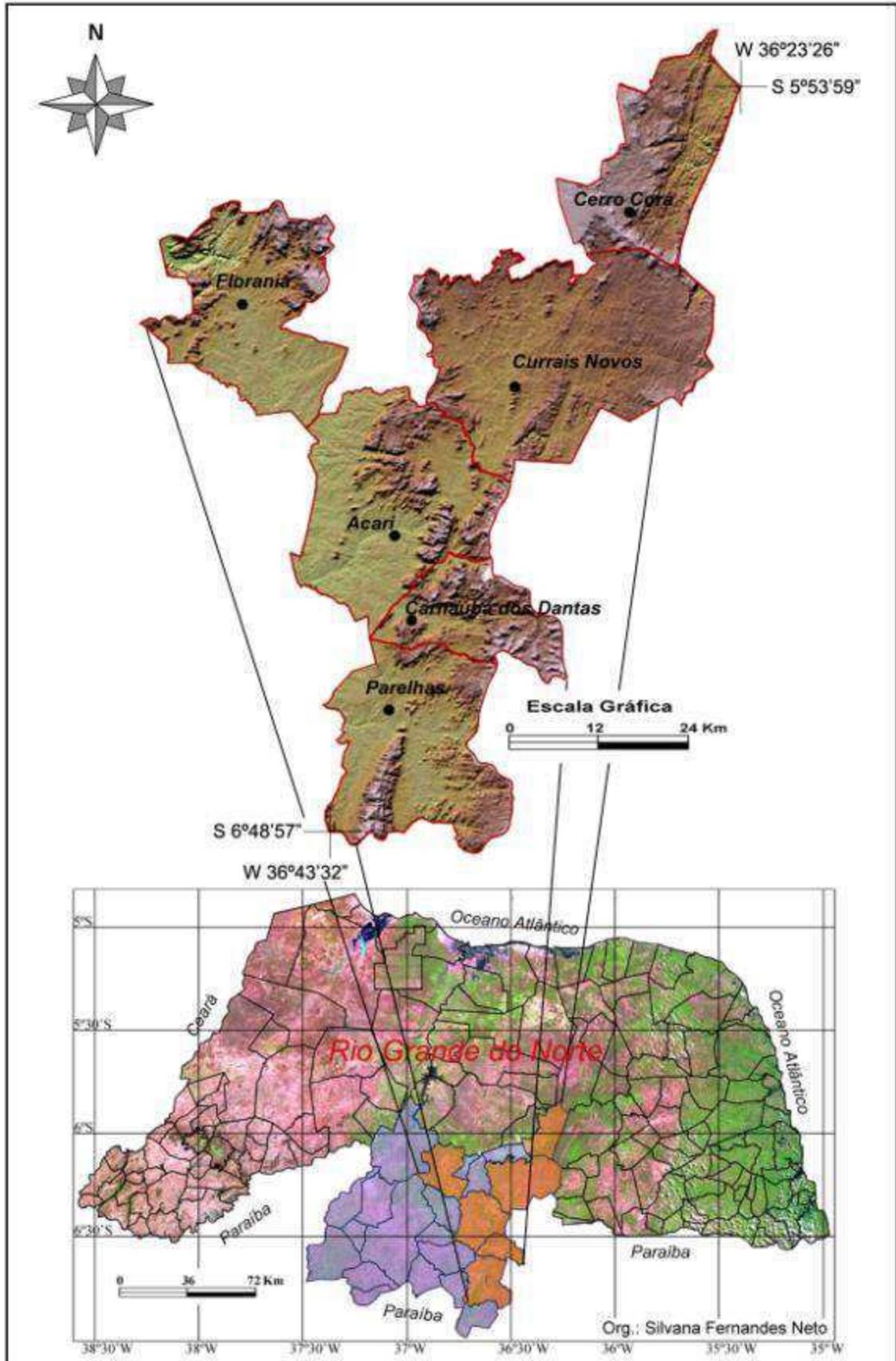
A região do Seridó encontra-se no domínio da caatinga, cujos “atributos estão centrados no tipo de clima semiárido regional, muito quente e sazonalmente seco, que projeta derivadas radicais para o mundo das águas, o mundo orgânico das caatingas e o mundo socioeconômico dos viventes dos sertões” (AB’SÁBER, 2003, p.85). Neste ambiente prevalecem temperaturas médias entre 25 e 29°C. e os períodos secos são marcados por nuvens esparsas sem chuvas. Segundo o autor

na longa estiagem os sertões funcionam, muitas vezes, como desertos semi-nublados. E, de repente, quando chegam as primeiras chuvas, árvores e arbustos de folhas miúdas e múltiplos espinhos protetores entremeados por cactáceas empoeiradas, tudo reverdece (idem).

Neste aspecto, apesar do Seridó estar em uma região cuja característica natural é a escassez de chuvas por um período prolongado, e mesmo dispendo de solos de baixa fertilidade, salvo alguns microambientes localizados principalmente na altitude da Serra de Santana, a região abriga uma rica diversidade de fauna e flora, bem como formações geológicas e geomorfológicas que dotam sua paisagem de uma beleza peculiar, que aflora com mais vigor ainda em períodos de chuva. Seu expressivo patrimônio geológico e geomorfológico estimula tanto a prática de atividades turísticas, como desenvolve a atividade de extração dos minérios de tungstênio, ouro, enxofre, que funcionam como potencializadores da economia local.

Esta região se localiza no interior do Nordeste Semiárido, especificamente na mesorregião central do Rio Grande do Norte. O recorte espacial desta pesquisa, pode ser visualizado a partir da figura 1, que faz referência à localização da região do Seridó, e sinalizando os seis municípios contemplados na investigação.

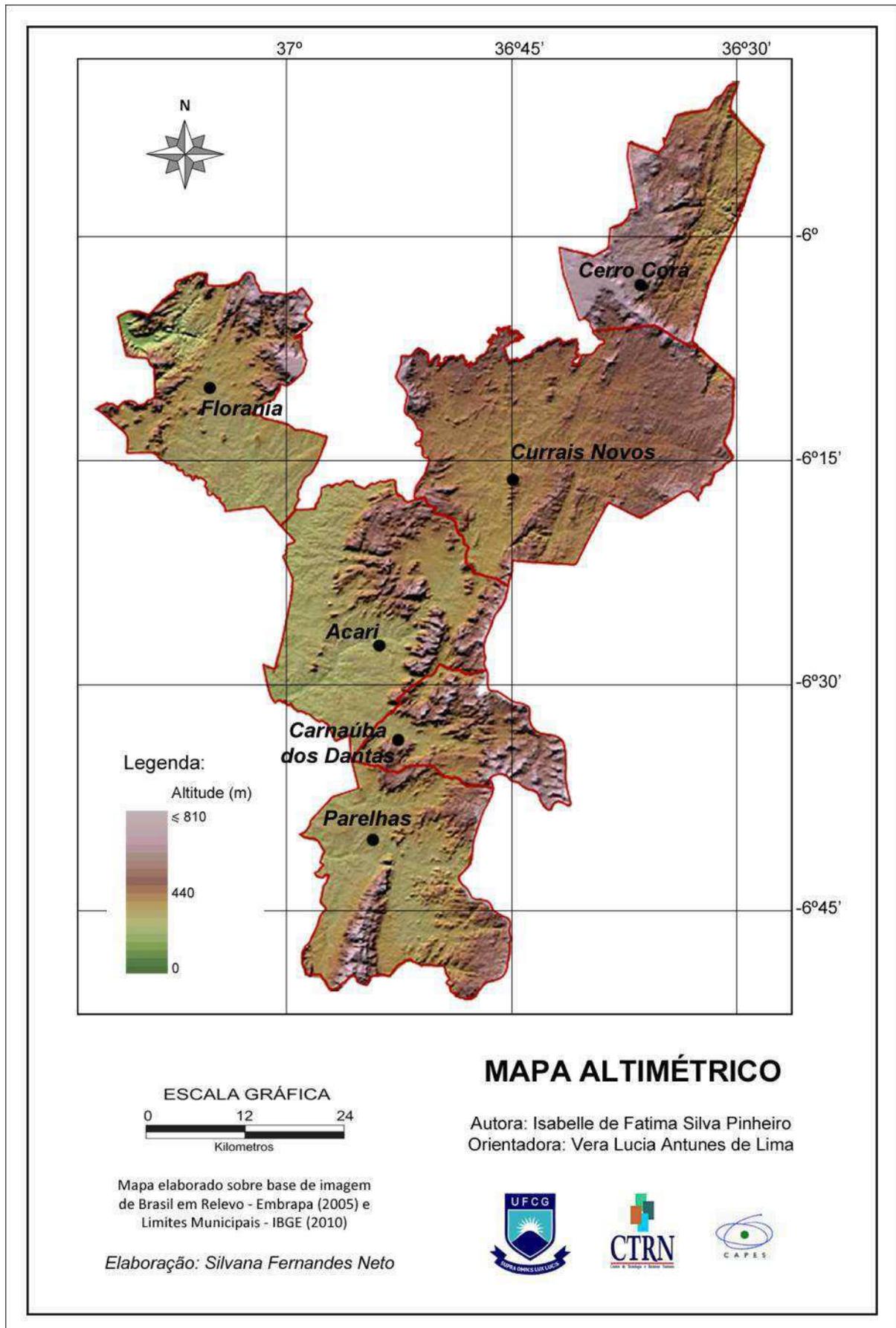
Figura 1 - Mapa de localização dos municípios do Polo Seridó contemplados na pesquisa



O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divide a região, em termos políticos e administrativos, em Seridó Oriental e Seridó Ocidental. No entanto Azevedo (2007) apresenta outra divisão do Seridó afirmando que as subregiões se distinguem pelas características naturais e pelo modo de vida de sua população, proveniente das relações de uso e apropriação do meio natural ao qual está inserida. Nesta perspectiva, o Seridó se divide em região da serra, onde moram os serranos, e região das “áreas não serranas”, onde esta a porção territorial de baixa altitude. Estas duas subdivisões apresentam distinções de aspectos físico-naturais como clima, solo, vegetação, paisagem e cultura.

O Seridó é um exemplo de como as características naturais influenciam nas relações econômicas e sociais de uma sociedade. Nesta região existem áreas que estão de 0m à 800 metros de altitude, conforme explicitado na Figura 2, no Mapa Altimétrico da região analisada.

Figura 2 - Mapa Altimétrico da Região do Seridó



A parte de baixa altitude apresenta um solo seco, pedregoso, e a vegetação de caatinga. Segundo estudos de Guimarães Duque, apresentados no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó/RN (PDSS, 2000), a geologia da região é composta por solos cristalinos, que somado às chuvas fortes concentradas em curtos períodos de tempo torna as terras rasas, com deficiente poder de absorção das águas da chuva. Ademais, o clima do Seridó Potiguar nas terras da depressão sertaneja é semiárido, muito quente e com períodos prolongados de escassez de chuvas. Tais fatos levam ao problema de déficit hídrico, realidade esta que recai nas atividades produtivas locais tais como a agricultura e a pecuária, e sentido diretamente pela população local que vivencia problemas de abastecimento e de qualidade da água que chega em suas casas.

Outra característica natural da região do Seridó norte-rio-grandense, nas áreas de baixa altimetria, diz respeito à composição dos seus solos, do tipo Bruno Não-Cálcicos, com “aptidão agrícola limitada, por conta da ação conjunta de fatores como relevo, vegetação e regime hídrico. Apresentam acentuada deficiência de água, alta pedregosidade na superfície, pouca profundidade efetiva e alta suscetibilidade à erosão” (PDSS, 2000, p.31). Tais fatores naturais levam à problemática da escassez de terras cultiváveis nesta região, fato constatado no momento da pesquisa de campo ao verificar que em municípios como Currais Novos, Carnaúba dos Dantas, Acari e Parelhas não existem extensas e contínuas faixas de terras com culturas agrícolas, exceto nas áreas mais próximas aos córregos de água ou junto às vazantes dos açudes onde se cultivam milho, feijão e leguminosas. Outras espécies servem de fonte de energia para a indústria ceramista ou para uso doméstico, a exemplo da lenha para fogões caseiros. Destas espécies, segundo Azevedo (2007), as mais utilizadas na indústria ceramista são as que estão atualmente em processo de extinção, como a caatingueira.

A outra subregião do Seridó destoa da entorno natural que a circunda tanto em termos de clima, solo e vegetação, como em termos de paisagens. Por estar nas partes mais elevadas do Polo Seridó, onde estão localizados os municípios de Cerro Corá e o Mirante dos Cajueiros, atrativo de Florânia, a vegetação é composta por uma grande variedade de plantas, que podem ser utilizadas para alimentação humana através de seus frutos *in natura*, doces, e outros derivados, e na produção de remédios populares. Nesta porção do Seridó, conhecida como serras centrais, existe a predominância da cultura do caju, com destaque também para o cultivo de frutas como a pinha, a graviola e a jaca, e a produção de milho, feijão e mandioca. A região serrana, por ser pouco urbanizada e por ser dotada de solo mais fértil, dispõe de um maior número de comunidades rurais, inclusive que vivem próximas de importantes atrativos

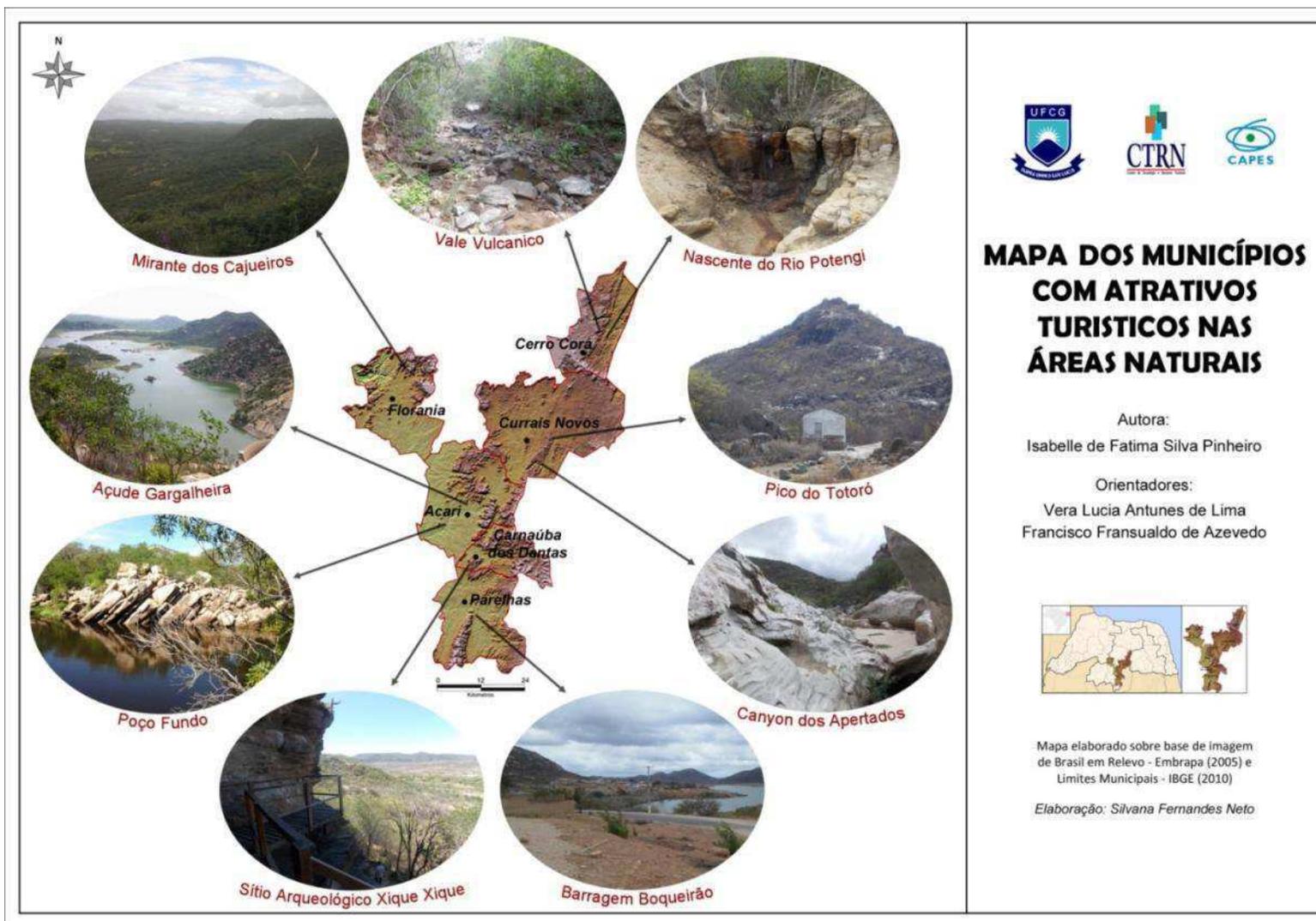
turísticos, como é o caso do Mirante dos Cajueiros (Florânia), da nascente do Rio Potengi e o Vale Vulcânico (Cerro Corá).

Além disso, o Seridó Potiguar dispõe de vocação natural, cultural e econômica para o turismo. A região é dotada de relevantes paisagens marcadas pelo imaginário que perpassa a caatinga, o que a torna peculiar frente às outras regiões do Estado.

A investigação, portanto, será de âmbito regional contemplando o estudo no Polo de Turismo Seridó. Por se tratar de uma tese de um programa de pós-graduação que vislumbra a perspectiva da gestão dos recursos naturais, o recorte espacial considera os seis municípios que sediam os atrativos turísticos mais expressivos do Polo Seridó em suas áreas naturais. Estes espaços naturais se destacam, inclusive, como potencialidades na implantação dos geoparques do Nordeste e compõem a vocação do Seridó para diferentes segmentos turísticos, sendo eles: Currais Novos (Pico do Totoró, Pedra do Sino, Pedra do Leiteiro e Cânion dos Apertados); Cerro Corá (Vale Vulcânico e nascente do Rio Potengi); Acarí (Açude Gargalheiras) e Carnaúba dos Dantas (Sítio arqueológico Xique Xique), Florânia (Mirante dos Cajueiros) e Parelhas (Barragem Boqueirão).

Os municípios e alguns de seus atrativos podem ser visualizados na Figura 3. A caracterização dos atrativos é apresentada no Apêndice A.

Figura 3 - Mapa dos municípios com atrativos turísticos nas áreas naturais



Em se tratando do contexto histórico, o Seridó Potiguar ao longo de seu processo de colonização, teve na utilização dos recursos naturais sua estratégia de produção e fortalecimento da economia local. A formação econômica da região foi marcada por dois complexos, a simbiose agricultura/pecuária/algodão e a atividade mineradora.

No entanto, segundo o PDSS (p.126),

As condições em que esteve organizada a produção, geradoras de baixos índices de produtividade, a praga do bicudo – que atingiu o algodão nordestino nos anos 80 –, a concorrência com outros produtores (chineses, principalmente, no caso da mineração mas produtores do Sudeste brasileiro, no caso do algodão), as políticas econômicas que dominaram o ambiente brasileiro nos anos 90, favoráveis aos importadores, constituem fatores relevantes que estão por traz da crise desses dois pilares da base produtiva da região Seridoense. Hoje, dentre as atividades agropecuárias que tiveram forte tradição na região se destaca apenas a pecuária leiteira.

Sendo assim o Seridó, que sofreu com as crises de suas bases econômicas, encontra nestas atividades, nos ciclos econômicos e nas características naturais, seus referenciais históricos e culturais. Estes referenciais estão expressos no modo de vida do homem sertanejo, na história política do Rio grande do Norte, assim como nas características naturais e paisagísticas da caatinga, que somados às peculiaridades de suas comunidades rurais, se constituem como relevantes aspectos a serem utilizados pelo turismo na região, corroborando com a proposta de diversificação da oferta turística do Estado.

No que concerne às políticas públicas de turismo, o Seridó passou a receber intervenções governamentais, mesmo que incipientes, a partir da década de 1990. Tal intervenção decorreu da preocupação do Governo Federal com o ordenamento territorial e político-institucional do turismo, e da tentativa de estimular o desenvolvimento turístico nas regiões e municípios no interior dos estados brasileiros, através do primeiro programa de governo que buscava trabalhar os municípios com vistas à melhoria da oferta turística do Brasil – o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT. Naquele momento, a estratégia seguiu um modelo de planejamento regional, proposto pela Organização Mundial do Turismo – OMT e recomendado para países-membros, que no caso do Brasil, se tornou normativo.

No entanto, a implementação do PNMT nesta região apresentou as mesmas falhas que de outros diferentes municípios no Brasil. As deficiências ocorreram em suas fases de concepção e execução, influenciando a desarticulação dos municípios e, conseqüentemente, não atingindo o objetivo de incrementar o turismo através do envolvimento dos municípios na dinâmica da atividade turística. Inicialmente, o modelo entendia que cada município conhecia o seu espaço turístico, de modo que o Relatório do Inventário Turístico Nacional – RINTUR

seria a primeira etapa do projeto. No entanto, esta etapa não foi concretizada e muitos municípios apresentaram-se como vocacionados para o Turismo sem saberem exatamente do que dispunham para serem considerados destinos turísticos potenciais. Some-se a isso o fato de que as diversidades e heterogeneidades culturais, paisagísticas e socioeconômicas brasileiras foram desconsideradas, imaginando-se que o desenvolvimento turístico aconteceria de forma homogênea nos municípios e regiões do Brasil (BENI, 2006).

Na tentativa de tornar o produto turístico brasileiro competitivo no mercado internacional, o então Ministério da Indústria, Comércio e Turismo instituiu por meio da EMBRATUR projetos de incidência regional voltados para o incremento do turismo a saber: o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste/PRODETUR – NE, Programa para o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal/ PROECOTUR, e o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Sul do Brasil/PRODETUR SUL. O Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste/PRODETUR – NE caracterizou-se para esta região como a estratégia pela qual o Governo Federal atuou no incremento do turismo com ações de melhoria na infraestrutura de transportes, saneamento, energia e em outros equipamentos urbanos e turísticos, como a ampliação de terminais aéreos, a exemplo do aeroporto Augusto Severo em Parnamirim/RN.

Posteriormente, com a criação do Ministério do Turismo em 2003, as políticas públicas de turismo foram reavaliadas e receberam uma nova configuração. Em consequência disso, adotaram-se princípios norteadores na condução do turismo brasileiro como a regionalização e interiorização do fluxo turístico, e a gestão descentralizada nos programas, planos e políticas de fomento turístico através da integração de uma rede de instituições públicas, privadas e da sociedade civil, distribuídas em todo o território brasileiro (BRASIL, 2007). Neste sentido, dentre as diretrizes abraçadas pelas políticas de desenvolvimento regional do turismo estavam a criação de instâncias de governança regionais, que objetivavam conduzir o planejamento e a gestão do turismo em âmbito regional e local.

Especificamente no Plano Nacional de Turismo – 2007/2010, o desenvolvimento regional e a gestão participativa e descentralizada do turismo estão expressos no Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil, Macro-Programa 6 de Estruturação e Diversificação da Oferta Turística. O PRT apoia-se nos princípios da descentralização, participação, integração e sustentabilidade. Assim, ao adotar a regionalização do turismo, o governo federal entende que esta atividade é territorializada e territorializante de modo que as pessoas para vivenciar as atividades de turismo precisam se deslocar de seu local de moradia para um outro espaço, dotado de uma série de atributos que se transformam e se organizam

para que o fenômeno turístico possa acontecer. Diante deste cenário os Estados brasileiros vêm se organizando para ampliar, qualificar e divulgar as regiões turísticas, com vistas a receber os aportes econômicos que esta atividade gera.

Porém, Araújo (2009) afirma que o Governo Federal ainda não apresentou uma metodologia concisa que oriente o planejamento voltado à regionalização do turismo, que garanta espaços para a participação comunitária nos processos decisórios, de modo que todas as ações sejam pautadas nos pressupostos da gestão participativa. Some-se a isso o fato de que os municípios ainda são carentes quanto à disposição de uma equipe multidisciplinar de profissionais para elaborar os planos de desenvolvimento turísticos locais e regionais. Muitas regiões brasileiras e seus respectivos municípios apresentam dois gargalos que impedem a efetiva implementação do turismo com bases sustentáveis. Primeiro “a ausência de recursos humanos qualificados para absorver, entender e interpretar os objetivos e metodologias adotadas pelo MTUR” para intervir nas localidades turísticas trabalhando-as em sinergia com as especificidades locais, utilizando os instrumentos operacionais disponíveis; segundo, a fragilidade e incapacidade institucional para a gestão do turismo em muitas regiões do país” (BENI, 2006, p.38). Tais realidades puderam ser detectadas nos municípios de Acari, Currais Novos, Carnaúba dos Dantas, Florânia, Cerro Corá e Parelhas, pela incipiente demanda turística que estes municípios recebem, bem como pela frágil atuação do poder público tanto no fomento do turismo na região como na gestão das áreas naturais e rurais turísticas. Cabe lembrar que o potencial turístico natural, cultural e artificial do Seridó do Rio Grande do Norte ainda não foi considerado efetivamente como atrativo turístico para o estado. Isto pode decorrer do fato de que o órgão público estadual de turismo ainda direciona suas estratégias de divulgação e comercialização somente para Natal (capital do Estado) e Pipa (um dos 65 destinos indutores do Brasil), e também porque a iniciativa privada, mais especificamente as agências de receptivo que se localizam em sua grande maioria em Natal, não oferecem o Polo de Turismo Seridó como opção de destino turístico para o estado.

Em se tratando do Polo de Turismo Seridó, sua instância de governança regional – IGR foi criada em julho de 2008, e teve até o ano de 2013 o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE como órgão responsável por sua secretaria executiva. Esta IGR esta legalmente constituída na forma de conselho, com atribuições consultivas e deliberativas e envolve, segundo o seu regimento interno, 17 municípios da Mesorregião do Seridó. O Regimento Interno discorre ainda que sua atuação deve contemplar as principais dimensões do desenvolvimento dentre estas as dimensões ambiental, social e econômica. Quanto a sua composição, o Art. 7º do documento supramencionado estabelece o número de

26 conselheiros, obedecendo a proporcionalidade de 03 membros do poder público federal, 03 membros do poder público estadual, 08 membros do poder público municipal, 08 membros do terceiro setor (Organizações não Governamentais - ONG's, associações comunitárias, instituições de ensino superior ligadas ao Turismo e Meio Ambiente) e 04 membros do setor privado.

Pinheiro (2010), ao realizar um estudo das políticas públicas de turismo na região do Seridó, detectou que a implantação do Polo de Turismo Seridó não abriu espaços de discussão com a comunidade local, de modo que esta contribuísse no planejamento e na gestão do turismo na região, mesmo sendo a participação social um dos pilares do Programa de Regionalização do Turismo.

De modo empírico, constatou-se ainda que o Conselho do Polo de Turismo Seridó é formado por representantes de órgãos públicos, privados e organizações da sociedade civil que muitas vezes atendem interesses individuais ou de seu município especificamente. Nesta instância de governança regional não existe representatividade de organizações de sindicatos laborais, de associações comunitárias ou de atividades produtivas tradicionais. Desta forma, sem ter seus interesses e expectativas apresentados e discutidos no âmbito da gestão do Polo de Turismo Seridó, e sem encontrar outros espaços ou canais de participação, o pequeno produtor rural, o pequeno comerciante e as comunidades localizadas nos espaços naturais que sediam os principais atrativos do polo ficam relegados a expectadores ou receptores das ações de fomento do turismo na região.

### 3.2 ABORDAGENS METODOLÓGICAS DA PESQUISA

A pesquisa ora apresentada é de caráter exploratório e avaliativo. Exploratório, pela ausência de pesquisas de avaliação de políticas públicas no lócus definido como área de investigação. O cunho avaliativo diz respeito ao julgamento da eficácia da política pública “Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil” no Polo de Turismo Seridó, contemplando 03 dimensões: a) identificação e análise da gestão das áreas naturais turísticas do Polo de Turismo Seridó; b) conhecimento da participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do turismo; c) diagnóstico do desenvolvimento regional com base no fomento do turismo como atividade econômica na região.

Através da revisão bibliográfica, nos capítulos que trataram sobre gestão de áreas naturais, participação social no turismo e desenvolvimento regional desta tese, foram

construídas as categorias e as variáveis a serem investigadas nas três dimensões em análise. Os dados de entrada foram obtidos através de pesquisa de campo, com aplicação de *checks list*, formulários e questionários com agentes sociais pré-selecionados. Estes dados estão organizados na direção vertical da matriz.

As dimensões, com as respectivas matrizes que compuseram a avaliação, bem como os instrumentos de pesquisa aplicados a cada uma das dimensões seguem nos itens 3.2.1, 3.2.2 e 3.2.3. As fórmulas utilizadas para se chegar aos índices e ao Indicador de Potencialidade Turística, que mensuraram a inter-relação entre a gestão de áreas naturais turísticas, a participação social e o desenvolvimento regional estão apresentadas e explicadas no item 3.2.4. O processo de construção da matriz de avaliação que inter-relacionou as três dimensões segue no fluxograma apresentado na figura 4.

**Figura 4 - Fluxograma dos procedimentos metodológicos utilizados para construção da Matriz de Avaliação da efetividade da política pública Programa de Regionalização do Turismo no Polo de Turismo Seridó**



### 3.2.1 Matriz 1 - Identificação e análise da gestão das áreas naturais do Polo de Turismo Seridó

Esta dimensão buscou diagnosticar as estratégias de gestão das áreas naturais turísticas, especificamente a regulamentação e as relações de uso e apropriação dos espaços naturais. Para o levantamento dos dados de entrada de cada categoria da matriz 1, foram elaborados e aplicados instrumentos de pesquisa, assim organizados: observação *in loco*, para preenchimento dos *Checks list* (CL) que foram utilizados para estudo da documentação que rege a gestão ambiental dos municípios e para identificação da infraestrutura nas áreas naturais turísticas; um questionário para entrevista com os gestores municipais de meio ambiente (SM), e um formulário aplicado com a comunidade local do entorno dos atrativos (CE).

A matriz 1 foi dividida em quatro categorias de análise, sendo Regulamentação das áreas naturais turísticas; Identificação da infraestrutura básica, turística e educativa nas áreas naturais; Articulação institucional e Apoio à sensibilização ambiental. Cada uma destas categorias foram subdivididas em variáveis, conforme pode ser visualizado abaixo.

**Matriz 1 - Identificação e análise da gestão das áreas naturais do Polo de Turismo Seridó**

VARIÁVEIS	INDICADORES	MUNICÍPIOS					
		Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas	Carnaúba dos Dantas
<b>Categoria 1: Análise da regulamentação que trata sobre gestão das áreas naturais turísticas</b>							
<b>CL Implantação de UC nos espaços naturais a partir da criação do Polo</b>	0 – Nenhuma UC implantada						
	1 - Criação de uma UC						
<b>CL Legislação municipal obriga EIA/RIMA na instalação de equipamentos e infraestrutura nas áreas naturais</b>	2 – Criação de duas UC						
	0 – Não existe						
<b>CL Existência de legislação que rege a gestão das áreas naturais</b>	1 - Existe						
	0 – Não existe						
<b>CL Representatividade dos órgãos ambientais municipais na IGR</b>	1 - Existe						
	0 – Não existe						
<b>CL Representatividade de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais na IGR</b>	1 - Existe						
	0 – Não existe						

**Continuação Matriz 1- Identificação e análise da gestão das áreas naturais do Polo de Turismo Seridó**

VARIÁVEIS	INDICADORES	MUNICÍPIOS					
		Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas	Carnaúba dos Dantas
<b>Categoria 2: Identificação da infraestrutura básica, turística e educativa nas áreas naturais turísticas</b>							
<b>CL Instalação de Infraestrutura básica e de uso responsável dos recursos naturais</b>	0 – Nenhuma						
	1 - Pelo menos um equipamento						
	2 – Dois equipamentos						
	3 – Acima de dois equipamentos						
<b>CL Presença de Infraestrutura educativa (placas educativas e interpretativas, atividades de educação ambiental, museu natural, estrutura para estudos e pesquisa, etc...)</b>	0 – Nenhuma						
	1 - Pelo menos um equipamento						
	2 – Dois equipamentos						
	3 – Acima de dois equipamentos						
<b>CL presença de Infraestrutura turística (trilhas demarcadas, informações turísticas, guias capacitados, etc...)</b>	0 – Nenhuma						
	1 - Pelo menos um equipamento						
	2 – Dois equipamentos						
	3 – Acima de dois equipamentos						
<b>Categoria 3: Análise da articulação institucional na gestão ambiental</b>							
<b>CE Nível de participação da comunidade local em atos públicos e ações de gestão ambiental no município</b>	0 – Não Participa						
	1 – Participa parcialmente (participa das fases do processo)						
	2 - Participa totalmente (processo de tomada de decisão, planejamento e gestão)						
<b>CE Participação da comunidade local nas ações e eventos de gestão ambiental nas áreas naturais turísticas</b>	0 – Não existe						
	1 – Ocorreu um evento com participação						
	2 – Ocorreram dois eventos com participação						
	3 - Ocorreram mais de dois eventos com participação						
<b>Categoria 4: Apoio à sensibilização ambiental</b>							
<b>SM Parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de ações de preservação ambiental das áreas ambientais</b>	0 – Não existe/ Citada pelo gestor de meio ambiente						
	1 – Citada pela comunidade local						
<b>CE Participação da comunidade do entorno dos atrativos em ações ambientais</b>	0 – Não soube/Não participou						
	1 – Soube/Não participou						
	2 - Participou de pelo menos uma ação						
	3 – Participou de mais de uma ação						

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Os dados de entrada da Matriz 1 foram: (a) análise da documentação referente à gestão das áreas naturais; (b) identificação da infraestrutura básica, educativa e turística nas

áreas naturais turísticas; (c) pesquisa de campo com secretários municipais de meio ambiente; d) pesquisa de campo com a comunidade do entorno dos atrativos turísticos.

- a) Análise dos documentos oficiais de gestão ambiental das áreas naturais - foi desenvolvido e aplicado um *Check list* para levantamento da implantação de áreas naturais legalmente protegidas (Unidades de Conservação) e outras estratégias de manejo. O estudo baseou-se em Arana e Vieira (2005); Lei 6.938 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA e Lei 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. O *Check list* desenvolvido esta apresentado no quadro 2.

**Quadro 1 - *Check list* de análise documental da gestão das áreas naturais turísticas**

<b>Regulamentação</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Implantação de alguma categoria de Unidade de Conservação nos espaços naturais analisados a partir da implementação do Polo de Turismo Seridó</li> <li>○ Existência de legislação municipal que obriga EIA/RIMA na instalação de equipamentos e infraestrutura nas áreas naturais</li> <li>○ Existência de Plano de Manejo ou outra estratégia legal de gestão dos recursos naturais</li> </ul>
<b>Articulação institucional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de representatividade dos órgãos ambientais municipais no Conselho do Polo de Turismo Seridó</li> <li>○ Existe representação de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Polo de Turismo Seridó. Quais?</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- b) Identificação da infraestrutura básica, educativa e turística – para esta variável elaborou-se um *Check list* (ver quadro 2) que foi aplicado mediante pesquisa in loco nas áreas naturais que sediam os atrativos turísticos de Currais Novos, Acari, Carnaúba dos Dantas, Parelhas, Cerro Corá e Florânia. A elaboração deste instrumento de pesquisa baseou-se na Lei 9.985 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

**Quadro 2 - Check list de análise da infraestrutura educativa e turística nas áreas naturais turísticas**

<b>Infraestrutura básica</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de aparelhos e outras alternativas de produção de energia renovável</li> <li>○ Existência de aparelhos e outras alternativas de reutilização dos recursos hídricos</li> </ul>
<b>Infraestrutura educativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de placas educativas e informativas sobre a geração mínima de resíduo sólido no atrativo e no entorno</li> <li>○ Existência de estrutura de recepção de visitantes e informações de visitação</li> <li>○ Existência de museu natural, centro de pesquisa, ou outra estrutura de educação ambiental</li> <li>○ Existência de guias/condutores locais capacitados ou experientes</li> </ul>
<b>Infraestrutura turística</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de sinalização urbana e turística em bom estado de conservação e em consonância com a normatização</li> <li>○ Existência de vias de acesso ao atrativo em bom estado de conservação</li> <li>○ Existência de locais de descanso e visualização da paisagem</li> <li>○ Outros</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- c) Pesquisa de campo com os gestores municipais de meio ambiente para identificação da articulação institucional na gestão das áreas naturais dos atrativos turísticos. O formulário foi desenvolvido baseado em Arana e Vieira (2005) e Souza e Jacobi (2012), tendo como referência as variáveis de análise dispostas no quadro 3.

A amostra com este grupo foi censitária, de modo que todos os sujeitos sociais que representam ou respondem pela administração municipal no que concerne ao uso, planejamento e gestão das áreas naturais foram solicitados a responderem o instrumento de pesquisa, havendo a abstenção por parte da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Carnaúba dos Dantas.

**Quadro 3 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência da gestão ambiental municipal dirigidas aos secretários municipais de meio ambiente**

Articulação institucional
○ Existe alguma parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação de áreas naturais?
Apoio à sensibilização ambiental
○ Ações realizadas pela secretaria/órgão ambiental?
○ Ações de educação ambiental realizadas no município com o envolvimento das comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- d) Pesquisa de campo com a comunidade que reside nas áreas naturais onde se localizam os atrativos turísticos para levantamento e análise das percepções e opiniões sobre a gestão dos recursos naturais locais, entendendo que os residentes das áreas naturais turísticas, ou que exercem alguma atividade econômica no local, estabelecem relações de uso e apropriação com estas áreas. Ressalte-se a inexistência de um levantamento que apresente o número exato de pessoas que moram nas áreas naturais dos municípios pesquisados, fato este que justifica a amostra intencional não probabilística. A distribuição do quantitativo da amostra segue no quadro 4.

**Quadro 4 - Quantitativo de pesquisados por município em cada área natural turística**

Município	Área Natural Turística	Quantidade de entrevistados
<b>Acari</b>	Comunidade Gargalheiras	25
<b>Carnaúba dos Dantas</b>	Sítio Arqueológico Xique Xique	02
<b>Cerro Corá</b>	Comunidade Albina (Nascente do Rio Potengi e Vale Vulcânico)	45
<b>Currais Novos</b>	Comunidade Totoró	25
<b>Florânia</b>	Mirante dos Cajueiros	31
<b>Parelhas</b>	Barragem Boqueirão	12

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

A diferença na quantidade de entrevistados entre os municípios ocorreu devido ao fato de que em algumas áreas naturais, a exemplo do Sítio Arqueológico Xique Xique, existem apenas 02 residências com moradores. Já em Parelhas existem casas no entorno da

Barragem Boqueirão, mas sem moradores. Em Acari, Cerro Corá, Currais Novos e Florânia, as áreas naturais são habitadas por comunidades rurais. Outro aspecto que também merece destaque é que optou-se por entrevistar apenas um membro de cada habitação, entendendo que a aplicação do formulário com mais de uma pessoa da mesma casa geraria repetição de respostas.

As variáveis de análise e perguntas de referência do formulário aplicado junto aos moradores do entorno das áreas naturais turísticas, seguem no quadro 5.

**Quadro 5 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência dos modos de apropriação e processos de tomada de decisão dirigidas à comunidade do entorno das áreas naturais turísticas**

<b>Articulação institucional</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Conhecimento de parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação de áreas naturais</li> </ul>
<b>Apoio à sensibilização ambiental</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Conhecimento de parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação de áreas naturais</li> <li>○ Ocorrência de ações de educação ambiental no município com o envolvimento das comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos, a exemplo de coleta seletiva, controle do acesso e do uso das áreas naturais turísticas, censo ambiental, monitoramento ambiental, desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais, entre outras.</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

### **3.2.2 Matriz 2 - Conhecimento da participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do Turismo**

Esta matriz foi dividida em três categorias de análise, sendo Autoavaliação; dificuldades na condução do processo; Estímulo à participação social; e Legitimidade no processo de decisão, conforme matriz 2.

**Matriz 2 - Participação dos agentes sociais locais nas estratégias de planejamento e gestão do Turismo**

VARIÁVEIS	INDICADORES	MUNICÍPIOS					
		Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas	Carnaúba dos Dantas
<b>Categoria 1: Auto avaliação, dificuldades no processo de planejamento e gestão</b>							
<b>MIG Auto avaliação dos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó quanto a sua atuação neste conselho</b>	0 – Ruim/Desaprova 1 – Aprova parcialmente 2 – Aprova totalmente						
<b>SCO Avaliação dos representantes quanto à atuação do representante do município no Conselho do Polo de Turismo Seridó</b>	0 – Não conhece o Conselho do Polo Seridó 1 – Não aprova/ Aprova parcialmente 2 – Aprova totalmente						
<b>MIG Percepção dos representados quanto às dificuldades do Conselho no planejamento e na gestão do Turismo na região</b>	0 – Existe 1 – Não existe						
<b>Categoria 2: Estímulo à participação social</b>							
<b>SCO Conhecimento do Polo de Turismo Seridó</b>	0 – Não conhece 1 – Já ouviu falar 2 – Participou de reunião ou evento promovido pelo conselho do Polo 3 - Participa periodicamente das reuniões do conselho						
<b>MIG Estratégias utilizadas pelos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó para estimular a participação da comunidade local no processo de tomada de decisão do Turismo na região</b>	0 – Não existe 1 – Adoção de pelo menos uma estratégia 2 – Adoção de duas estratégias 3 – Mais de duas estratégias						
<b>SCO Estratégias utilizadas pelos membros do conselho para estimular a participação social</b>	0 – Não conhece 1 – Notícia em mídia 2 – Estímulo à participação nos Eventos						
<b>Categoria 3: Legitimidade do processo de decisão</b>							
<b>MIG Nomeação dos representantes para integrar o Conselho do Polo Seridó</b>	0 - Indicação 1 - Voluntária 2 – Votação Interna						
<b>MIG Paridade nas deliberações/decisões do Conselho do Polo de Turismo seridó</b>	0 – Não existe 1 – Existe parcialmente 2 – Existe plenamente						
<b>MIG Disseminação do regimento interno atinge os representantes e representados</b>	0 – Não existe 1 – Existe parcialmente 2 – Existe plenamente						
<b>MIG O local, data e hora das assembleias gerais são escolhidos de forma a facilitar a presença do maior número possível de participantes</b>	0 – Não existe 1 – Existe parcialmente 2 – Existe plenamente						

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Os dados de entrada da matriz 2 foram a) aplicação de formulários com os membros da instância de governança em turismo (MIG) e b) percepção da sociedade civil organizada (SCO) quanto à participação social nas ações de fomento turístico.

- a) Aplicação de formulário para conhecimento das percepções dos membros da instância de governança em turismo dos municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerra Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas nas ações de planejamento e gestão do turismo, baseando-se em Nóbrega (2012), Barbosa (2009). As variáveis de análise e as perguntas de referência estão apresentadas no quadro 6.

**Quadro 6 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência dos modos de apropriação e processos de tomada de decisão dirigidas à comunidade do entorno das áreas naturais turísticas**

<b>Percepções e opiniões (Autoavaliação, dificuldades na condução do processo)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Avaliação da atuação desta instância de governança no fomento do Turismo no Polo Seridó</li> <li>○ Principais dificuldades do Conselho do Polo de Turismo Seridó no planejamento e na gestão do Turismo na região.</li> </ul>
<b>Estímulo à participação social (Realização de eventos com estímulo à participação social)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Realização de atos públicos promovidos pelo Conselho do Polo de Turismo Seridó com elevada participação social para tomada de decisões quanto ao fomento, planejamento e gestão do Turismo do Polo Seridó</li> </ul>
<b>Legitimidade do processo de decisão (Representatividade da comunidade local, transparência e divulgação nas decisões)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Estratégias utilizadas pelos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó para estimular a participação da comunidade local no processo de tomada de decisão do Turismo na região, a exemplo de divulgação nas diferentes mídias das reuniões do Conselho do Polo; formação do Conselho Municipal de Turismo; realização de audiências ou outros atos públicos no município para discutir sobre o Turismo; outros</li> <li>○ Nomeação para integrar o Conselho do Polo de Turismo Seridó, através de votação interna, por indicação, de forma voluntária, outra.</li> <li>○ As decisões/deliberações do conselho são tomadas de forma paritária</li> <li>○ Prestação de contas das decisões e deliberações junto aos representados</li> <li>○ Disseminação do regimento interno atinge os representantes e os representados</li> <li>○ O local, data e hora das assembleias gerais são escolhidos de forma a facilitar a presença do maior número possível de participantes.</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- b) Percepção da sociedade civil organizada quanto à participação social nas ações de fomento turístico. Ocorreu através da aplicação de formulário com agentes sociais locais e representantes da sociedade civil organizada. Foram

entrevistados os presidentes de associações, sindicatos e cooperativas, entendendo que estes agentes sociais refletem e expressam opiniões, percepções e visões dos grupos sociais que representam. A inserção destes agentes sociais na pesquisa foi fundamental para o entendimento das relações políticas no contexto das questões socioeconômicas locais e regionais.

Para tanto, realizou-se um levantamento das associações e sindicatos nos seis municípios contemplados na pesquisa, e a aplicação dos formulários ocorreu em dia de reunião destas instituições. O quantitativo do universo e da amostra da pesquisa segue no quadro 7.

**Quadro 7 - Quantidade entidades pesquisadas**

<b>Município</b>	<b>Quantidade de instituições pesquisadas (Amostra)</b>
<b>Acari</b>	6
<b>Carnaúba dos Dantas</b>	8
<b>Cerro Corá</b>	9
<b>Currais Novos</b>	7
<b>Florânia</b>	17
<b>Parelhas</b>	12

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Baseando-se nas categorias de análise, foi elaborado o instrumento de investigação, cujos constructos e variáveis seguem no quadro 8.

**Quadro 8 - Categorias, variáveis de análise e perguntas da participação social no processo de gestão do Turismo na Instância de Governança Regional do Polo de Turismo Seridó**

<b>Percepções/opiniões (Autoavaliação, dificuldades na condução do processo)</b>
○ Avalia a atuação do seu representante no Conselho do Polo de Turismo Seridó, como ótima, regular, péssima ou desconhece o Polo Seridó.
<b>Estímulo à participação social (Realização de eventos com estímulo à participação social)</b>
○ Conhecimento do Polo de Turismo Seridó e como foi este contato, se através de participação nas reuniões periódicas do Conselho, participação em evento promovido pelo Conselho, notícia em alguma mídia, divulgação das ações do Conselho ou outra estratégia.
<b>Legitimidade do processo de decisão (Representatividade da comunidade local, transparência e divulgação nas decisões)</b>
○ Estratégias utilizadas pelos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó para estimular a participação no processo de tomada de decisão do Turismo na região
○ A disseminação do regimento interno atinge os representantes e os representados

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

### **3.2.3 Matriz 3 - Promoção do desenvolvimento regional e o turismo no Polo Seridó**

A matriz 3 foi dividida em duas categorias de análise sendo: Incremento aos Sistemas produtivos locais e Incremento da oferta turística local. Os dados de entrada desta matriz foram a) percepção dos membros da instância de governança (**MIG**) quanto às ações de incremento do turismo como atividade indutora de desenvolvimento e b) percepção dos representantes da sociedade civil organizada (**SCO**) quanto às ações de incremento do turismo como atividade indutora de desenvolvimento. A matriz é apresentada no quadro 8.

**Matriz 3 - Promoção do desenvolvimento regional com base no fomento do Turismo como atividade econômica na região**

VARIÁVEIS	INDICADORES	MUNICÍPIOS					
		Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas	Carnaúba dos Dantas
<b>Categoria 1: Incremento aos Sistemas Produtivos Locais</b>							
MIG e SCO Avaliação quanto à oferta de capacitação para a comunidade local	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
MIG e SCO Avaliação quanto às ações do conselho para melhorar as vias de tráfego da região do Seridó	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
MIG e SCO Avaliação quanto às ações do conselho na implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
MIG e SCO quanto à atuação da instância de governança na qualificação dos serviços turísticos	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
MIG e SCO Avaliação quanto à atuação do conselho nas estratégias de marketing e criação de uma identidade para a região	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
MIG e SCO Avaliação quanto à atuação da instância de governança na diversificação de roteiros e produtos turísticos	0 – Ruim/Desaprova 1 – Bom/Aprova Parcialmente 2 – Ótimo/Aprova totalmente						
<b>Categoria 2: Incremento da Oferta Turística Local</b>							
MIG e SCO Avaliação quanto ao andamento de elaboração e comercialização de produtos regionais	0 – Não existe 1 – Existe em proposta 2 – Existe em execução 3 – Ação já apresenta resultado						
MIG e SCO Avaliação quanto ao andamento de ações de dimensionamento da infraestrutura urbana	0 – Não existe 1 – Existe em proposta 2 – Existe em execução 3 – Ação já apresenta resultado						
MIG e SCO Avaliação quanto ao andamento de ações de marketing para criação de identidade ao Roteiro Seridó	0 – Não existe 1 – Existe em proposta 2 – Existe em execução 3 – Ação já apresenta resultado						
MIG e SCO Avaliação quanto às políticas e ações de valorização da identidade de produtos regionais	0 – Não existe 1 – Existe em proposta 2 – Existe em execução 3 – Ação já apresenta resultado						
MIG e SCO Avaliação quanto ao andamento das estratégias de comercialização dos produtos e roteiros turísticos	0 – Não existe 1 – Existe em proposta 2 – Existe em execução 3 – Ação já apresenta resultado						

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- a) A pesquisa sobre a percepção dos membros da instância de governança quanto às ações de incremento do turismo como atividade indutora de desenvolvimento regional ocorreu através da aplicação de formulário com os membros da instância de governança representantes dos municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas. O quadro 9 apresenta as variáveis e perguntas de referência.

**Quadro 9 - Categorias, variáveis de análise do desenvolvimento regional com base na atividade turística para os membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó**

<b>Incremento aos arranjos produtivos locais</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Existência de proposta no âmbito do conselho, de inserção dos arranjos produtivos locais na dinâmica do Turismo? Fase da proposta</li> <li>○ Existe alguma ação de realização de oficinas com agentes produtivos locais?</li> <li>○ Atribuição de nota de 0 a 3 quanto à atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó nos seguintes setores: capacitação da comunidade local, qualidade das vias de tráfego e dos terminais, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana, incremento dos serviços sociais, estímulo à instalação de novos equipamentos turísticos, qualificação dos serviços oferecidos nos equipamentos turísticos, ações de marketing e divulgação do Polo de Turismo Seridó, diversificação de roteiros/produtos turísticos</li> </ul>
<b>Incremento da oferta turística</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Atribuição de notas de 0 a 3 para as ações de elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais, redimensionamento e implantação de infraestrutura urbana na região, melhoria e ampliação da sinalização turística e vias de tráfego, política de valorização e formação da identidade do destino Seridó, política de valorização da identidade dos produtos regionais, realização de mostras para divulgação e comercialização do “destino”.</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- b) A pesquisa para levantamento da percepção dos representantes da sociedade civil organizada quanto às ações de incremento do turismo como atividade indutora de desenvolvimento adotadas pelo Conselho do Polo de Turismo Seridó se deu através da aplicação de formulário com representantes de associações comunitárias e presidentes de sindicatos laborais que representam os agentes sociais e produtivos locais direta ou indiretamente vinculados ao turismo. Estes agentes sociais não ocupam assento no Conselho do Polo de Turismo Seridó. A aplicação dos formulários ocorreu em reuniões destas entidades, de modo a integrar o maior número de representantes possível. O

quadro 10 apresenta as variáveis de análise para levantamento dos dados de entrada.

**Quadro 10 - Categorias, variáveis de análise e perguntas de referência do desenvolvimento regional com base na atividade turística para sujeitos sociais locais**

Incremento aos arranjos produtivos locais
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Conhecimento sobre a existência de proposta no âmbito deste conselho, de inserção dos arranjos produtivos locais na dinâmica do turismo. Fase da proposta.</li> <li>○ Conhecimento sobre a existência de ação por parte do Conselho do Polo de Turismo Seridó de realização de oficinas com agentes produtivos locais</li> <li>○ Atribuição de nota de 0 a 3 quanto à atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó nos setores: capacitação da comunidade local, qualidade das vias de tráfego e dos terminais, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana, incremento dos serviços sociais, estímulo à instalação de novos equipamentos turísticos, qualificação dos serviços oferecidos nos equipamentos turísticos, ações de marketing e divulgação do Polo de Turismo Seridó e diversificação de roteiros/produtos turísticos.</li> </ul>
Incremento da oferta turística
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Participação de alguma atividade regional do turismo como prestador de serviço através de sua atividade econômica ou do grupo social que você representa.</li> <li>○ Participação de algum curso ou capacitação que possibilitasse a sua inserção na cadeia produtiva do turismo.</li> <li>○ Atribuição de notas entre 0 e 3 para as ações: elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais; melhoria, ampliação e implantação de infraestrutura urbana na região; melhoria e ampliação da sinalização turística e vias de tráfego, política de valorização e formação da identidade do destino Seridó; política de valorização da identidade dos produtos regionais; realização de mostras para divulgação e comercialização do “destino”.</li> </ul>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

**3.2.4 O Programa de Regionalização do Turismo – PRT no Polo Seridó a partir da geração do índice de potencialidade turística: a inter-relação das dimensões gestão das áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional**

A partir da interação das três matrizes, onde uma matriz gerou o nível de gestão de áreas naturais, a outra o nível de participação social e a terceira o nível de desenvolvimento regional, foi determinado o Índice de Potencialidade Turística (IPT) do Polo Seridó, que avaliou a política pública “Programa de Regionalização do Turismo – PRT”, através da aplicação do seguinte modelo:

$$IPT = \frac{(\sum_{i=1}^n IPTD)}{n^{\circ} \text{ de dimensões}} * 100$$

Sendo o IPT, a relação entre o somatório do Índice de Potencialidade Turística por Dimensão (IPTD) e o número de dimensões analisadas (gestão de áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional).

Já o Índice de Potencialidade Turística por Dimensão (IPTD) foi obtido pela relação entre o somatório do Índice de Potencialidade Turística do Município por Categoria (IPTMC), e o número de categorias de análise por dimensão, conforme modelo abaixo:

$$IPTD = \frac{(\sum_{i=1}^n IPTMC)}{n^{\circ} \text{ de categorias por dimensão}} * 100$$

Em que o IPTMC, que mensura a potencialidade turística do município por categoria (IPTMC) foi calculado através do modelo:

$$IPTMC = \frac{(\sum_{i=1}^n IPTV)}{n^{\circ} \text{ de variáveis por categoria}}$$

De modo que o IPTMC é a relação entre o Índice de Potencialidade Turística de cada variável e por município (IPTV) e o número de variáveis em cada categoria de análise.

Já o desenvolvimento do Índice de Potencialidade Turística de cada variável e por município (IPTV), seguiu o modelo:

$$IPTV = \frac{(\text{Pontuação atingida})}{(\text{Pontuação máxima} * amostra)}$$

Em que a **pontuação atingida** é o valor das variáveis atribuídas pelos entrevistados, quantificadas a partir da escala que consta no quadro 1. A **pontuação máxima** é o valor máximo alcançado por uma determinada variável.

$\sum_{i=1}^n IPTV$  é o somatório dos IPTV, dividido pelo número máximo de variáveis por cada categoria de análise.

#### 3.2.4.1 Categorização dos Índices das dimensões gestão das áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional e da inter- relação entre as três dimensões

A categorização dos índices gerados pela matriz serviu para a leitura, interpretação e análise destes, e baseou-se na literatura consultada que tratava das discussões teóricas nas três dimensões analisadas. Para tanto, elaboramos um quadro referencial assim organizado: horizontalmente está a pontuação dos índices; o nível de potencialidade turística, a ser estabelecido de acordo com a pontuação atingida; os critérios de definição da pontuação e a cor para cada pontuação atingida. Verticalmente, está a segmentação da pontuação sendo: quadro 11-Categorização do índice de potencialidade turística na gestão dos recursos naturais; quadro 12-Categorização do índice de potencialidade turística na gestão da participação social; quadro 13-Categorização do índice de potencialidade turística no desenvolvimento regional; quadro 14- Categorização do índice de Potencialidade Turística.

**Quadro 11 - Categorização do índice de potencialidade turística na gestão dos recursos naturais**

<b>PONTUAÇÃO</b>	0 – 25 pontos	26 – 50 pontos	51 – 75 pontos	Acima de 76 pontos
<b>NÍVEL</b>	Baixo	Médio	Bom	Alto
<b>CRITÉRIOS</b>	<b>1. Regulamentação</b>			
	o Inexistência ou escassa regulamentação na gestão de áreas naturais, através da criação de Unidades ou de outros documentos e estratégias de gestão ambiental	o Frágil regulamentação na gestão de áreas naturais, através da criação de uma UC e de outros documentos e estratégias de gestão ambiental	o Boa Regulamentação na gestão de áreas naturais, através da criação de duas Unidades ou de outros documentos e estratégias de gestão ambiental	o Excelente regulamentação na gestão de áreas naturais, através da criação de duas Unidades ou de outros documentos e estratégias de gestão ambiental
	o Nenhuma representatividade de órgãos ambientais nas arenas públicas de discussão da gestão ambiental	o Representatividade de órgãos ambientais nas arenas públicas de discussão da gestão ambiental	o Representatividade de órgãos ambientais nas arenas públicas de discussão da gestão ambiental	o Representatividade de órgãos ambientais nas arenas públicas de discussão da gestão ambiental
	o Utilização das áreas naturais por atividades econômicas de alto impacto ambiental negativo ou de intenso uso dos recursos naturais	o Utilização das áreas naturais por atividades econômicas consumidora de recursos naturais, mas que valoriza as áreas naturais	o Utilização das áreas naturais em forma de Unidades de Conservação de uso sustentável para atividades econômicas	o Utilização das áreas naturais em forma de Unidades de Conservação de uso sustentável para atividades econômicas
	<b>2. Infraestrutura</b>			
	o Inexistência de infraestrutura básica, educativa e turística	o Existência de um equipamento de infraestrutura básica, educativa e turística	o Existência de dois equipamentos de infraestrutura básica, educativa e turística	o Existência de três ou mais equipamentos de infraestrutura básica, educativa e turística
	<b>3. Articulação institucional</b>			
	o Inexistência de participação social em atos públicos e de gestão ambiental	o Pequena participação social em atos públicos e de gestão ambiental	o Boa participação social em atos públicos e de gestão ambiental	o Participação social ativa em atos públicos e de gestão ambiental
	<b>4. Apoio à sensibilização ambiental</b>			
	o Inexistência de estratégias de capacitação e ações de sensibilização ambiental	o Existência de poucas estratégias de capacitação e ações de sensibilização ambiental, e com pequena participação social	o Existência de estratégias de capacitação e ações de sensibilização ambiental, e com boa participação social	o Realização periódica de estratégias de capacitação e ações de sensibilização ambiental, e com ativa participação social
<b>COR</b>				

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

**Quadro 12 - Categorização do índice de potencialidade turística na gestão da participação social**

<b>PONTUAÇÃO</b>	0 – 33 pontos	34 – 66 pontos	67 – 100 pontos
<b>NÍVEL</b>	Baixo	Bom	Alto
<b>CRITÉRIOS</b>	<b>1. Auto avaliação, dificuldades na condução do processo</b>		
	o Os representantes e representados desaprovam a atuação dos membros da Instância de Governança Regional - IGR quanto ao fomento do Turismo no Polo Seridó e quanto à atuação do representante do município na IGR	o Os representantes e representados aprovam parcialmente a atuação dos membros da Instância de Governança Regional - IGR quanto ao fomento do Turismo no Polo Seridó e quanto à atuação do representante do município na IGR	o Os representantes e representados aprovam totalmente a atuação dos membros da Instância de Governança Regional - IGR quanto ao fomento do Turismo no Polo Seridó e quanto à atuação do representante do município na IGR
	o Os representantes na IGR afirmam existem dificuldades no planejamento e na gestão do Turismo no Polo Seridó	o Os representantes na IGR afirmam não existem dificuldades no planejamento e na gestão do Turismo no Polo Seridó	o Os representantes na IGR afirmam não existem dificuldades no planejamento e na gestão do Turismo no Polo Seridó
	<b>2. Estímulo à participação social</b>		
	o Inexistência de estímulo à participação e de realização de atos públicos de discussão, planejamento e gestão do Turismo com participação social	o Existência parcial de estímulo à participação e de realização de atos públicos de discussão, planejamento e gestão do Turismo com participação social	o Ativo estímulo à participação e de realização de atos públicos de discussão, planejamento e gestão do Turismo com participação social
	<b>3. Legitimidade do processo de decisão</b>		
	o Nomeação para representar o Conselho do Polo de Turismo Seridó foi voluntária	o Nomeação para representar o Conselho do Polo de Turismo Seridó foi voluntária	o Nomeação para representar o Conselho do Polo de Turismo Seridó foi por votação
	o Inexistência de: paridade nas decisões do conselho, prestação de contas, disseminação do regimento interno para representantes e representados, escolha de local, data e horário das reuniões do conselho para ampliar a participação social, normas que regulamentem a tomada de decisão e respeito à elas	o Razoável paridade nas decisões do conselho, prestação de contas, disseminação do regimento interno para representantes e representados, escolha de local, data e horário das reuniões do conselho para ampliar a participação social, normas que regulamentem a tomada de decisão e respeito à elas	o Ótima paridade nas decisões do conselho, prestação de contas, disseminação do regimento interno para representantes e representados, escolha de local, data e horário das reuniões do conselho para ampliar a participação social, normas que regulamentem a tomada de decisão e respeito à elas
<b>COR</b>			

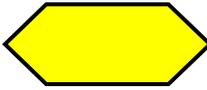
Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

**Quadro 13 - Categorização do índice de potencialidade turística no desenvolvimento regional**

<b>PONTUAÇÃO</b>	0 – 25 pontos	26 – 50 pontos	51 – 75 pontos	Acima de 76 pontos
<b>NÍVEL</b>	Baixo	Médio	Bom	Alto
<b>CRITÉRIOS</b>	<b>1. Incremento aos sistemas produtivos locais</b>			
	o Inexistência de: proposta do conselho de inserção dos sistemas produtivos locais na dinâmica do Turismo na região, oficinas e capacitação com agentes produtivos locais,	o Planejamento sem execução de: inserção dos sistemas produtivos locais na dinâmica do Turismo na região, oficinas e capacitação com agentes produtivos locais,	o Em fase de execução de: inserção dos sistemas produtivos locais na dinâmica do Turismo na região, oficinas e capacitação com agentes produtivos locais,	o Execução com resultados satisfatórios de: inserção dos sistemas produtivos locais na dinâmica do Turismo na região, oficinas e capacitação com agentes produtivos locais,
	o Inexistência de ações que promovam: qualidade das vias de tráfego, melhorias ou ampliação da qualidade dos equipamentos de infraestrutura urbana, incremento de serviços sociais, estímulo à diversificação de equipamentos turísticos, ações de marketing e diversificação de roteiros e produtos turísticos	o Planejamento sem execução de ações de: qualidade das vias de tráfego, melhorias ou ampliação da qualidade equipamentos de infraestrutura urbana, incremento de serviços sociais, estímulo à diversificação de equipamentos turísticos, ações de marketing e diversificação de roteiros e produtos turísticos	o Em fase de execução de: qualidade das vias de tráfego, melhorias ou ampliação da qualidade equipamentos de infraestrutura urbana, incremento de serviços sociais, estímulo à diversificação de equipamentos turísticos, ações de marketing e diversificação de roteiros e produtos turísticos	o Existência com resultados satisfatórios de ações de: qualidade das vias de tráfego, melhorias ou ampliação da qualidade equipamentos de infraestrutura urbana, incremento de serviços sociais, estímulo à diversificação de equipamentos turísticos, ações de marketing e diversificação de roteiros e produtos turísticos
	<b>2. Incremento da oferta turística</b>			
o Inexistência de ações que incrementam a oferta turística	o Planejamento sem execução de ações que incrementam a oferta turística	o Em fase de execução de ações que incrementam a oferta turística	o Execução com resultados satisfatórios de ações que incrementam a oferta turística	
<b>COR</b>				

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

**Quadro 14 - Categorização do índice de Potencialidade Turística**

PONTUAÇÃO	NÍVEL	CRITÉRIOS	COR
0 – 25 pontos	<b>Baixo</b>	Inter-relação entre as dimensões gestão de áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional baixa, de modo que as três dimensões estão comprometidas	
26 – 50 pontos	<b>Médio</b>	Inter-relação entre as dimensões gestão de áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional média, com um ou duas dimensões comprometidas	
51 – 75 pontos	<b>Bom</b>	Inter-relação entre as dimensões gestão de áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional boa, com um ou duas dimensões apresentando um bom desempenho	
Acima de 76 pontos	<b>Alto</b>	Inter-relação entre as dimensões gestão de áreas naturais turísticas, participação social e desenvolvimento regional ótima, com as três dimensões apresentando um excelente desempenho	

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 4.1 IDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DA GESTÃO DAS ÁREAS NATURAIS TURÍSTICAS

Na dimensão “Gestão das áreas naturais turísticas” realizamos uma análise das estratégias de manejo e gestão ambiental adotadas pelos órgãos de meio ambiente dos seis municípios turísticos do polo Seridó, além de levantarmos os modos de uso e apropriação das áreas naturais que se caracterizam como atrativos turísticos para a região.

#### 4.1.1 Análise da regulamentação que trata sobre gestão das áreas naturais turísticas

Esta categoria da matriz, levantou através da análise dos documentos públicos de legislação municipal de meio ambiente de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas, as estratégias de gestão ambiental adotadas pelos municípios turísticos, sendo: criação de Unidades de Conservação nas áreas naturais turísticas, legislação que regulamente sobre a obrigatoriedade de EIA-RIMA, adoção de estratégia legal de gestão ambiental, representatividade dos órgãos ambientais municipais na instância de governança de turismo e representatividade de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Polo de Turismo Seridó.

##### a) Implantação de Unidades de Conservação nos municípios do Polo de Turismo Seridó

A partir do estudo realizado nos documentos constatamos que nenhum dos municípios pesquisados criou alguma tipologia de Unidade de Conservação em suas áreas naturais turísticas a partir da implementação do Polo de Turismo Seridó. Ressalte-se que o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS dispõe sobre a criação de áreas naturais protegidas na região do Seridó, uma vez que estas áreas guardam relevantes atrativos turísticos para o Rio Grande do Norte, como é o caso de Cerro Corá, município onde está a nascente do Rio Potengi, um dos principais cursos d’água do Rio Grande Norte, tanto em termos econômicos, como pelos aspectos históricos e culturais que este representa. Ademais, os seis municípios analisados guardam sítios arqueológicos, construções técnico-científicas, picos, *cânions* e mirantes de relevante beleza cênica, aspectos que comprovam a necessidade de implantação de estratégias legais de preservação, tendo em vista a utilização intensa que o turismo faz das áreas naturais ao se apropriar delas.

O uso das áreas naturais para o desenvolvimento de diferentes atividades econômicas sem proteção ambiental legal pode provocar sérios problemas como privatização de lugares de interesse turístico, destruição de fauna, flora e modificação excessiva da paisagem natural. Esta problemática foi detectada por Vinateia e Vieira (2005) que ao realizarem estudo sobre os modos de apropriação e gestão patrimonial referente ao cultivo de moluscos na Baía de Florianópolis/SC, detectaram que a utilização e apropriação dos recursos naturais sem estratégias legais de gestão geraram, além de impactos ambientais negativos, conflitos socioeconômicos diversos.

Ademais, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC entende o turismo como atividade econômica que utiliza de forma responsável as áreas naturais, e por ser uma atividade econômica, possibilita a valoração ambiental destes recursos. Desse modo, a inserção da atividade turística em áreas legalmente protegidas em forma de Unidades de Conservação, seguindo os parâmetros da legislação ambiental concernente, pode gerar mais benefícios que impactos às áreas naturais, uma vez que os impactos ambientais provenientes da atividade turística acontecem em locais com pouca ou nenhuma estratégia de monitoramento e proteção.

- b) Legislação municipal que regule a obrigatoriedade da realização de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA na instalação de equipamentos e infraestrutura nas áreas naturais dos municípios

Outra questão referente ao uso das áreas naturais turísticas é a obrigatoriedade de elaboração e divulgação de Estudos de Impactos Ambientais e Relatórios de Impactos Ambientais – EIA/RIMA, às empresas susceptíveis a provocar danos ambientais. Os EIA/RIMA são ferramentas legais para a identificação, prevenção, análise e socialização dos danos que determinada atividade, ou determinado projeto, podem gerar para o ambiente e para o bem estar humano (SÁNCHEZ, 2008). Estes documentos também se configuram como relevante estratégia de gestão ambiental, tendo em vista a reunião de informações que possibilitam aos planejadores tomarem decisões quanto ao uso responsável dos recursos naturais.

Diante do estudo feito nos documentos municipais, constatou-se que somente Currais Novos trata, em seu Plano Diretor no Art. 125, da obrigatoriedade de determinados empreendimentos, principalmente os que podem causar algum dano ou modificação das áreas naturais, de realizarem Avaliação de Impacto Ambiental e de implementarem as devidas medidas mitigadoras em caso de danos ambientais consolidados.

Ressalte-se que o turismo, na maioria das vezes, é estimulado em muitas localidades, e este estímulo não é precedido por um planejamento adequado. Ademais esta atividade, pela característica da sazonalidade, exerce uma forte pressão sobre as áreas naturais gerando destruição, modificação e deterioração de recursos naturais como água, solo e biodiversidade. Some-se a isso o fato de que as áreas naturais se diferem em termos de fragilidade, qualidade e capacidade de resiliência.

Neste caso, é importante que sejam realizados estudos de impactos ambientais ou outras estratégias de diagnóstico ambiental e prevenção de riscos. Deste modo, dotar os municípios turísticos de uma legislação que regulamente e obrigue a Avaliação de Impactos Ambientais consolidada nos EIA/RIMA, vai permitir a prevenção de impactos futuros, através de ações proativas e não reativas, como acontece na maioria das localidades turísticas (LE MOS; SOUZA, 2010).

c) Existência de legislação que rege a gestão das áreas naturais

Buscamos ainda conhecer, dentre os municípios pesquisados, quais deles dispunham de documento ou legislação que tratasse da gestão ambiental de suas áreas naturais. Outro aspecto motivador deste levantamento refere-se ao fato de que o PDITS do Polo Seridó tem como estratégia a ser implementada na dimensão “Gestão Ambiental”, o levantamento de áreas com potencial para a criação de Unidades de Conservação. Além disso, o PDITS trata da importância de se fazer o zoneamento ambiental das áreas naturais onde estão sediados os atrativos turísticos do Seridó, ressaltando os sítios arqueológicos.

Diante de tais fatos, conhecemos se os municípios do Polo Seridó com expressividade turística vinham implementando e aprimorando as práticas de gestão ambiental para uma maior efetividade da política pública de regionalização do Turismo, tendo em vista que esta política tem, dentre um de seus objetivos, proteger e valorizar as áreas e os recursos naturais.

No entanto, a partir da análise documental, foi constatado que nenhum dos municípios pesquisados estava alinhado com o que propõe o PDITS, uma vez que não foi encontrada nenhuma das estratégias de gestão ambiental (Plano de Manejo, Tombamento, Zoneamento Ambiental, Policiamento e Fiscalização Ambiental, Estudo de Capacidade de Carga, Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, Licenciamento Ambiental), sendo implementadas.

De acordo com o estudo feito, constatamos que somente o Plano Diretor Estratégico de Currais Novos, Art. 226, tratou da proteção ambiental das áreas naturais do município, que aponta a importância da criação de Unidades de Conservação em áreas de risco de degradação ambiental ou que sediam potencialidades naturais e turísticas, a exemplo dos sítios arqueológicos, acidentes geológicos e cursos d'água.

Já o município de Carnaúba dos Dantas, no artigo 7º do Código de Posturas, trata da proteção ambiental do município, mais especificamente das suas áreas naturais e turísticas. No caso do artigo 7º, proíbe qualquer prática ou atividade econômica que provoque impacto ambiental, ou seja, cause danos à saúde, segurança e bem estar público; prejudique a fauna e a flora, que comprometa o uso dos recursos naturais para atividades domésticas e econômicas ou que desmate a vegetação nativa nas proximidades dos sítios arqueológicos.

Esta é uma importante iniciativa por parte do poder público, principalmente no que se refere à prevenção da ocorrência de impactos ambientais nas áreas naturais deste município. No entanto, a ausência de uma listagem das atividades potencialmente poluidoras torna a lei confusa, pois não se sabe em que medida as atividades industriais e comerciais provocam impactos e por isso, fica inviável estabelecer quais atividades estão proibidas de serem executadas nas áreas naturais e turísticas do município. O artigo também trata sobre a celebração de parcerias entre o município e órgãos ambientais federais e estaduais para ações de controle de poluição e proteção ambiental.

O artigo 15 do Código de Posturas de Carnaúba dos Dantas discorre sobre a instalação de atividades industriais e comerciais e regulamenta que só serão permitidas atividades industriais e comerciais na área urbana do município caso suas operações não comprometam a saúde pública e os recursos naturais. Apesar disso, a entrada do município de Carnaúba dos Dantas é dotada de indústrias ceramistas, que despejam os seus rejeitos nas proximidades de suas instalações. Tal fato compromete tanto a qualidade do ar, do solo e da vegetação circundante, como a beleza e a paisagem das suas vias de acesso, o que interfere negativamente no nível de atratividade turística do município.

#### d) Representatividade dos órgãos ambientais municipais no Conselho do Polo de Turismo Seridó

Levantamos também a representatividade dos órgãos ambientais municipais de meio ambiente na instância de governança do Polo Seridó, entendendo que, quando os representantes de meio ambiente participam das arenas de discussões sobre a utilização

turística de áreas naturais, estas áreas podem ser melhor protegidas e seus modos de uso e apropriação amplamente debatidos e geridos. Mesmo assim, através da pesquisa realizada constatamos que somente um município pesquisado tem o seu gestor de meio ambiente participante do Conselho do Polo de Turismo Seridó.

Cabe lembrar que a diferença de percepção e dos modos de uso e apropriação dos recursos e áreas naturais gera conflitos que só podem ser gerenciados através da integração de órgãos e instituições ligados à gestão ambiental e às comunidades e produtores locais. Neste sentido, a ausência de representantes que tratem sobre a gestão de áreas naturais nas instâncias de fomento turístico dificulta, inclusive, a participação da comunidade local na gestão ambiental, conforme constatou estudo realizado por Arana e Vieira (2005), uma vez que esta não se sente representada e não tem seus interesses e problemáticas devidamente discutidos.

e) Representatividade de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Polo de Turismo Seridó

Como afirmado por Arana e Vieira (2005), os conflitos gerados pelos diferentes modos de uso e apropriação dos recursos naturais só são sanados ou mitigados através da integração de diferentes agentes sociais na gestão das áreas naturais. Seguindo esta perspectiva, buscamos também conhecer a representatividade de associações de agentes da economia local na instância de governança regional de turismo e constatamos que somente um município possui representante de atividade econômica tradicional no Conselho do Polo de Turismo Seridó.

Silva e Maia (2011) têm demonstrado que a população local, apesar de sua relação econômica e de lazer com as áreas naturais, quando não bem informada e representada, não entende o turismo como possibilidade de incremento da renda e tampouco se sente parte do processo de gestão destas áreas. Assim, a falta de integração entre agentes econômicos tradicionais, a exemplo de agricultores familiares, pecuaristas, artesãos, dentre outros sujeitos locais nos processos de tomada de decisão, gera riscos e agrava os danos ambientais pela ausência de consenso nos usos e alternativas de apropriação das áreas naturais.

#### **4.1.2 Identificação da infraestrutura básica, turística e educativa nas áreas naturais turísticas**

Nesta pesquisa identificamos também a organização das áreas naturais turísticas do Polo de Turismo Seridó, no intuito de avaliar a disponibilização de infraestrutura básica, educativa e turística para a melhoria da qualidade ambiental das áreas naturais dos municípios pesquisados e para a intensificação da experiência turística nestes locais.

Ressalte-se que, na grande maioria das vezes, o turismo desenvolvido nas áreas naturais recebe o rótulo de Ecoturismo quando na verdade as atividades turísticas nestes espaços são extremamente danosas ao ambiente natural e à comunidade do entorno. Por outro lado, o Ecoturismo pode ser uma estratégia em que os recursos naturais são utilizados de forma responsável e equilibrada, seguindo princípios de sustentabilidade.

Deste modo, o tipo de turismo que se realiza em áreas naturais depende diretamente da qualidade do ambiente, e esta qualidade provém de uma série de ações e estratégias de gestão ambiental, dentre elas a instalação nos espaços naturais de infraestrutura urbana, educativa e turística.

##### **a) Instalação de infraestrutura básica e de uso responsável dos recursos naturais**

Em termos de infraestrutura de produção de energia renovável, nenhum dos municípios analisados dispõe de equipamentos ou estrutura que utilize a energia solar, ou tecnologias de reaproveitamento de água e alternativas de uso sustentável dos recursos naturais. Além disso, estas áreas não possuem iluminação, equipamentos de comunicação, coleta e distribuição de água. Somente as casas e os equipamentos turísticos que estão no entorno dos atrativos dispõem de energia elétrica, mas não foram identificadas a distribuição de água e o saneamento básico nestas.

Cabe lembrar que a instalação das tecnologias de uso responsável dos recursos naturais em áreas turísticas, além de ser iniciativa de proteção e conservação do ambiente natural, se caracteriza como forte indutora à adoção de atitudes mais responsáveis, que podem ser estimuladas nas pessoas que fazem uso turístico e pedagógico do ambiente. Além disso, a iluminação, a limpeza pública e a captação de água servida são elementos essenciais para a qualidade ambiental das áreas naturais e urbanas.

A sinalização é outro importante aspecto a ser considerado na gestão de áreas naturais, tendo em vista que compõe a infraestrutura urbana e turística dos destinos turísticos.

Apesar disso, somente Acari e Parelhas dispõem deste tipo de estrutura em condições favoráveis ao visitante.

Ressalte-se que as áreas naturais turísticas no Seridó se localizam distantes da zona urbana dos municípios e por isso, qualquer tentativa de planejamento e desenvolvimento turístico precisa considerar a facilidade de acesso dos visitantes nestas áreas.

No que concerne às vias de acesso ao atrativo, foi detectado que somente o Açude Gargalheiras, em Acari e a Barragem Boqueirão, em Parelhas, dispõem de vias adequadas e em bom estado de conservação. As demais, além do acesso ser através de estradas carroçáveis e de difícil tráfego, não se preocuparam em atender a qualidade paisagística. No caso de Carnaúba dos Dantas, o principal acesso ao município é feito em uma via com a presença de várias cerâmicas a poucos metros da estrada e que, além de lançarem nas vias a fumaça proveniente dos fornos dificultando a visibilidade do motorista, ainda descartam os rejeitos da produção às margens da rodovia.

#### b) Presença de infraestrutura educativa

Verificamos também que somente a Barragem Boqueirão, no município de Parelhas, dispõe de placa educativa no que concerne à geração mínima de resíduos sólidos no local. Esta deficiência nas áreas naturais turísticas do Seridó pode contribuir para a geração ou para a intensificação de impactos ambientais, tendo em vista que a desinformação leva à adoção de práticas e ações que causam risco ao ambiente, contribuindo ainda para a formação negativa da percepção ambiental de visitantes.

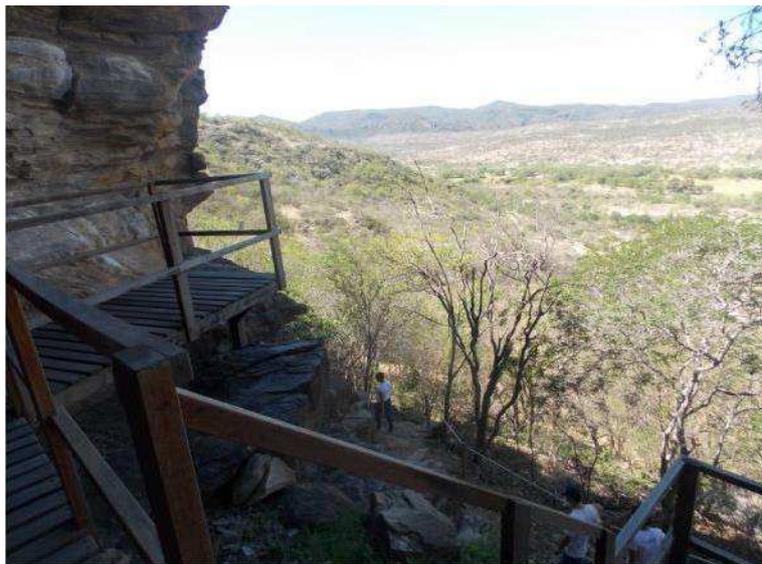
Esta realidade foi detectada por Souza, Araújo e Lopes (2012), que ao realizarem pesquisa sobre percepção ambiental em áreas naturais turísticas, constataram que os visitantes do Parque Cachoeira do Urubu, além de serem os principais causadores da produção de resíduos sólidos, se sentem incomodados com a presença destes resíduos no local, e constroem uma visão negativa do ambiente natural. Esta imagem negativa, segundo os autores, é proveniente tanto da falta de estrutura que sensibilize e eduque os visitantes como da ausência de ações mais efetivas de limpeza e proteção da área natural.

Assim, a instalação de placas e a adoção de outras estratégias educativas e de sensibilização ambiental se caracterizam como iniciativas prementes para a gestão de áreas naturais, principalmente as áreas que estão abertas à visitação turística.

Outra fragilidade detectada na gestão das áreas naturais foi a ausência, nos seis municípios analisados, de estrutura de recepção de visitantes, bem como de instalações que

promovam educação ambiental durante a visitação ao atrativo turístico, tais como observatórios, salas multimeios, laboratórios e museus. Ademais, somente o Sítio Arqueológico Xique Xique em Carnaúba dos Dantas dispõe de local para visualização da paisagem, conforme pode ser visualizado na figura 5.

**Figura 5 - Estrutura de contemplação da paisagem no Sítio Arqueológico Xique Xique, Carnaúba dos Dantas/RN**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

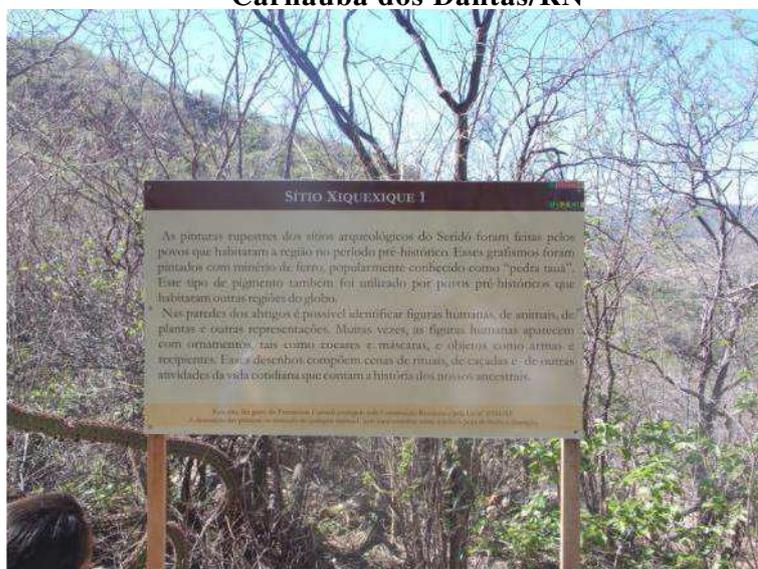
Esta infraestrutura se caracteriza como relevante elemento para consolidar o ecoturismo e a educação ambiental nas áreas naturais turísticas. Em pesquisa realizada por Carvalho e Costa (2013) no Parque dos Pássaros, em Rio das Ostras/RJ, foi detectado que à medida que este parque oferece estrutura como centro de recepção de visitantes, viveiro de pássaros, biblioteca, videoteca, centro de estudos da flora/herbário e fauna, está consolidando as bases necessárias para a educação ambiental e para o Ecoturismo no local. Deste modo, os visitantes além percorrerem o local a partir das trilhas, têm acesso a outras atividades como dados e técnicas de conservação e proteção ambiental, aprofundamento dos conhecimentos da fauna e da flora que se encontram no parque, e locais de maior interação e conhecimento da paisagem.

### c) Presença de infraestrutura turística

A qualidade e a intensidade da experiência turística dependem diretamente dos elementos que agregam valor a esta experiência. Deste modo, a relação que o visitante estabelece com o meio natural se torna mais efetiva e “afetiva” à medida que este conhece a riqueza, as peculiaridades, a história e os modos de vida e relações que o homem estabelece com o ambiente natural. Nesta perspectiva as placas educativas e informativas ao evidenciarem as informações sobre geodiversidade, biodiversidade, história e cultura do local, possibilitam a maior interação entre visitante, comunidade e atrativo, nos momentos de lazer.

Apesar disso, dos seis municípios pesquisados somente Parelhas, na Barragem Boqueirão, e Carnaúba dos Dantas, no Sítio Arqueológico Xique Xique têm placas educativas e informativas instaladas nas áreas naturais, como pode ser visto nas figuras.

**Figura 6 - Placa educativa e informativa no Sítio Arqueológico Xique Xique, Carnaúba dos Dantas/RN**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Em Parelhas, existe uma placa que informa sobre a geodiversidade do local, mas por ficar exposta e sem manutenção, já esta com as informações apagadas. Ademais, esta placa apresenta um excesso de texto, que somado ao seu desgaste proveniente das intempéries deixa-a pouco atrativa.

**Figura 7 - Placa educativa e informativa instalada na Barragem Boqueirão, Parelhas/RN**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

No que se refere aos guias e condutores locais, dos 06 municípios pesquisados, somente Florânia e Parelhas não dispõem deste tipo de profissional para acompanhar a visita de grupos e pessoas nas áreas naturais. Cabe lembrar que o condutor local contribui sobremaneira para a perspectiva educativa e para a sensibilização ambiental. Isto porque o condutor local pode proporcionar atividades de interpretação do ambiente natural e cultural, além de desenvolver atividades lúdicas, e ser um importante agente na recuperação e proteção ambiental, cooperando na avaliação de impactos ambientais e no dimensionamento da capacidade de carga dos ambientes naturais (FERREIRA; COUTINHO, 2010).

Ademais o condutor local, por geralmente ser uma pessoa da própria comunidade, detém o conhecimento tácito das relações que o homem estabelece com o meio natural, através dos usos e modos de apropriação dos recursos naturais, inclusive os recursos que se caracterizam como atrativos turísticos. Portanto, o condutor além de ser agente de proteção e educação nas áreas naturais, é um importante elemento a ser trabalhado no Seridó na gestão ambiental das áreas naturais. No caso do Polo Seridó, cada município precisa ampliar o seu quantitativo e qualitativo de condutores locais, tanto para compor a oferta turística do polo, como no processo de planejamento e gestão turística.

Em termos de infraestrutura, a sinalização turística foi o elemento que apresentou a maior fragilidade, uma vez que nenhum dos 06 municípios analisados atendeu a exigência de dotar as vias de tráfego de sinalização que indicasse os principais atrativos turísticos locais, mesmo esta sinalização sendo um elemento essencial na composição da oferta turística de uma localidade.

Cabe lembrar que a sinalização turística que atenda as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT, são essenciais tanto para agregar valor à visita, como para a qualidade da oferta turística local, principalmente porque os principais atrativos turísticos das áreas naturais do Polo Seridó estão distantes das áreas urbanas. Alguns destes atrativos, a exemplo do Mirante dos Cajueiros em Florânia, Pico do Totoró e Apertados em Currais Novos e Sítio Arqueológico Xique Xique em Carnaúba dos Dantas, ficam a uma distância maior que 10 km do centro da cidade, e alguns ainda estão localizados em comunidades de difícil acesso, com estradas carroçáveis e de várias bifurcações, o que inviabiliza a visita autoguiada.

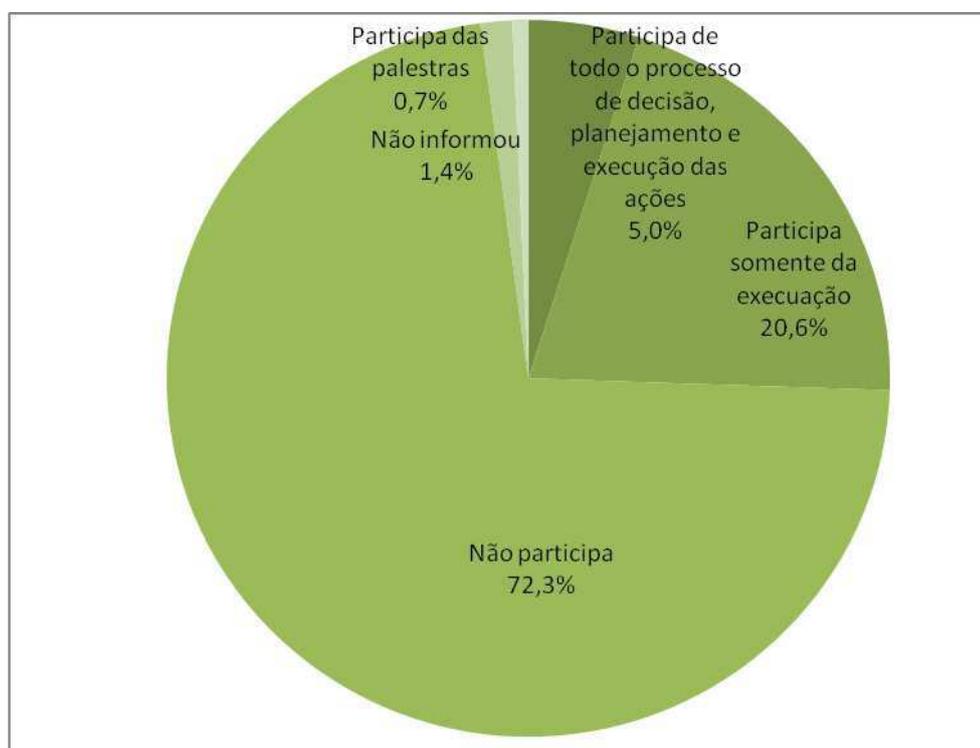
#### **4.1.3 Análise da articulação institucional na gestão ambiental**

Buscamos também inserir na avaliação da política pública a articulação entre poder público municipal e comunidade local no que tange a gestão ambiental das áreas naturais turísticas do Polo de Turismo Seridó, analisando a percepção da comunidade que vive ou que exerce alguma atividade nos ambientes naturais que sediam atrativos e potencialidades turísticas, quanto à sua participação nas ações de manejo das áreas naturais turísticas.

- a) Nível de participação da comunidade local em atos públicos e ações de gestão ambiental no município

Objetivamos conhecer a percepção dos entrevistados quanto ao nível de participação das pessoas de sua comunidade em ações de gestão ambiental, pois à medida que o sujeito social percebe no outro uma atitude mais participativa e atuante, tal fato pode gerar nele um maior estímulo para a participação. De acordo com a pesquisa realizada, constatamos que 72% (102 entrevistados) não percebem a atuação de sua comunidade na gestão das áreas naturais, enquanto que 20,6% afirmaram que a comunidade local participa apenas das ações de execução de projetos ambientais, conforme pode ser visualizado no gráfico 1.

**Gráfico 1 - Percepção do entrevistado quanto ao nível de participação da comunidade local em ações de gestão ambiental do município a partir da percepção do entrevistado**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Tal constatação não coaduna com os princípios de gestão ambiental no que concerne à participação social como pressuposto essencial para a uma gestão efetiva e genuinamente local. Isto revela a fragilidade do poder público em exercer a desmonopolização da especialização (BECK, 1997), ou seja, em estabelecer um processo de gestão feito por técnicos do poder público e da iniciativa privada com a participação efetiva da comunidade local, bem como em abrir a estrutura de tomada de decisão para ser compartilhada com os agentes sociais locais.

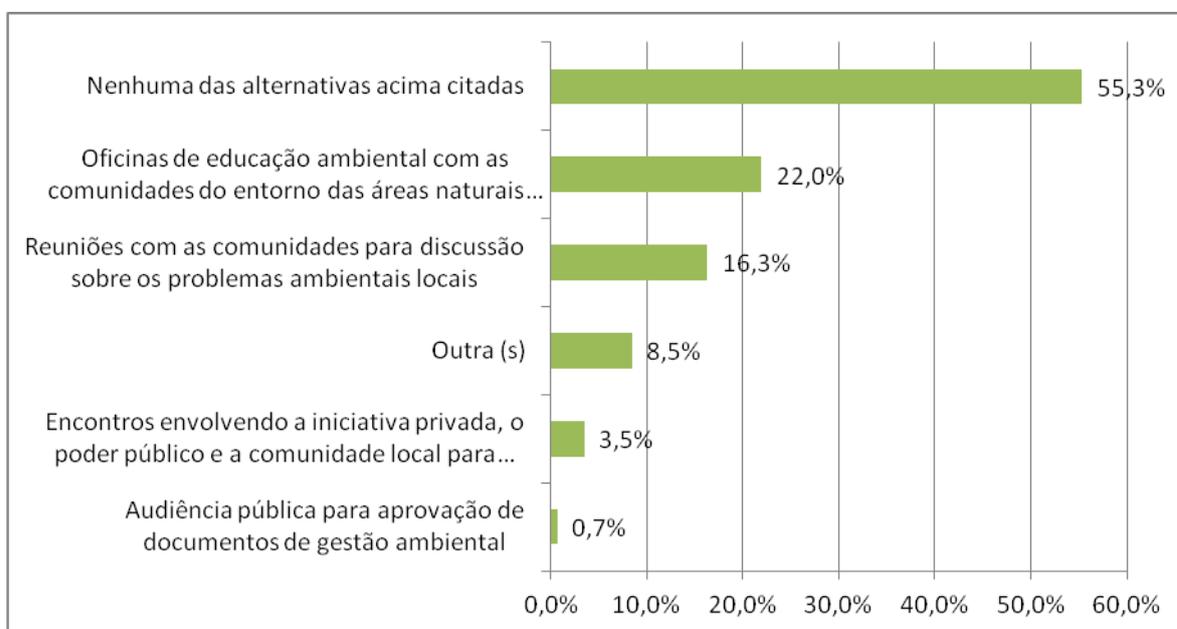
Segundo Orlando e Kerbauy (2012), quanto mais amplas são as possibilidades de organização e participação de uma sociedade, mais serão estimulados valores como confiança, cooperação e espaço de participação social envolvendo Estado e sociedade. No entanto, a partir da realidade detectada, a gestão ambiental nas áreas naturais turísticas pode ficar comprometida, uma vez que a maioria dos entrevistados da comunidade local nos seis municípios pesquisados não se sente parte do processo, não se envolve e não se compromete com os objetivos pretendidos.

b) Participação da comunidade local nas ações e eventos de gestão ambiental das áreas naturais turísticas

Buscamos conhecer as ações e os eventos sobre a proteção ou conservação das áreas naturais, ou que objetivaram sensibilizar a comunidade quanto à importância da adoção de práticas responsáveis e de medidas compensatórias na utilização dos recursos naturais, que tiveram o maior engajamento da comunidade local. Cada entrevistado poderia marcar mais de uma opção de resposta de modo que, estatisticamente, a quantidade de respostas é maior que o número de entrevistados.

Conforme visualizado no gráfico 2, a maioria das respostas dos entrevistados (53%) sinalizou para a não participação em eventos que trataram da gestão ambiental das áreas naturais, seguido de 22% que participaram de oficinas de educação ambiental. É relevante constatar que 22% dos entrevistados afirmaram sobre a participação da comunidade local em oficinas de educação ambiental e 16,3% disseram que a comunidade participa de reuniões para discutir sobre os problemas ambientais locais. Quanto à audiência pública, somente 0,7% responderam que participaram deste tipo de evento.

**Gráfico 2 - Percepção do entrevistado quanto às estratégias de gestão ambiental com maior engajamento da comunidade local**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Uma vez que a participação social nos processos de tomada de decisão, gestão e implementação de políticas públicas é assunto recorrente nas discussões acerca da sustentabilidade, entende-se que a comunidade local das áreas naturais turísticas investigadas

ainda estão distantes da realidade ideal qual seja, o engajamento em ações de educação e gestão ambiental, e participação nas discussões sobre os impactos causados pelos modos de uso e apropriação das áreas naturais. Esse distanciamento da comunidade local pode gerar o mesmo problema detectado na reserva de Boipeba, uma vez que a desarticulação e a falta de representatividade da comunidade nas discussões acerca dos problemas ambientais comprometeram a proteção e a gestão ambiental das áreas naturais, considerando ainda que os impactos negativos gerados pela coexistência de atividades econômicas em um mesmo espaço recaem, diretamente, na comunidade local (ALENCAR, 2011).

Em estudo comparativo sobre a participação social nos comitês de bacias hidrográficas da França, Brasil e Portugal, Veiga (2007) aponta a França como o país que apresentou a melhor estratégia para estabelecer os canais de acesso à participação social, principalmente porque conseguiu gerar as discussões e deliberações de âmbito local através de disponibilização de infraestrutura e recursos humanos e financeiros. Apesar disso, na Bacia do Rio Ródano e Mediterrânea, objeto de estudo da tese, ainda existem sérios problemas de qualidade da água, desarticulação entre gestão ambiental e baixo envolvimento da sociedade, segundo Veiga (2007). Deste modo, percebe-se que mesmo existindo as condições necessárias para o acesso à participação social nas instâncias de gestão ambiental dos recursos naturais, a sensibilização e a educação da comunidade local envolvida diretamente com os problemas ambientais é condição premente para uma participação não apenas quantitativa mais principalmente qualitativa da sociedade.

Entendemos, pois, que os conflitos ambientais tomam forma quando duas ou mais partes não coadunam com relação à percepção e utilização das áreas naturais que são de bem comum. Neste caso, os grupos sociais que apresentam distintos modos de uso e apropriação dos recursos e das áreas naturais precisam estabelecer um “acordo simbólico” quanto a não degradação destes locais. Este acordo só pode ser estabelecido através da implementação de formas democráticas de gestão dos recursos naturais (ORLANDO; KERBAUY, 2012), a exemplo de audiências públicas, oficinas de educação ambiental, planejamento participativo, entre outros.

No caso das áreas naturais turísticas do Polo Seridó, que são apropriadas por diferentes agentes sociais como comunidade local, empreendedores turísticos, poder público e turistas, faz-se necessária a efetivação de uma ação coletiva em prol da preservação e utilização responsável das áreas naturais. Esta ação deve ser advinda de uma relação de reciprocidade, em que cada agente social possa dar sua contribuição para a coletividade e, ao mesmo tempo, possa ter seu interesse pessoal atendido (ORLANDO; KERBAUY, 2012).

#### 4.1.4 Apoio à sensibilização ambiental

A análise dos modos de apropriação e processos de tomada de decisão a partir da percepção da comunidade local buscou conhecer quais as relações que se estabelecem entre a comunidade e as áreas naturais turísticas. Para tanto, detectamos as estratégias de apoio à sensibilização ambiental, a partir do levantamento de iniciativas que possibilitaram a utilização e a relação do homem com o meio natural mais equilibrada.

- a) Parceria entre gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, e órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação das áreas naturais

Uma das estratégias mais importantes na gestão ambiental de áreas naturais é a integração entre a comunidade local, o poder público, a iniciativa privada e as instituições de ensino e pesquisa para o estabelecimento de ações que sejam condizentes com a realidade e as carências locais. Ressalte-se que das entidades educativas e de pesquisa provém tecnologias sociais, metodologias de participação e o conhecimento técnico científico necessário para a gestão ambiental.

Deste modo, conversamos com a comunidade local sobre o seu envolvimento em ações advindas de parcerias entre instituições de ensino e pesquisa, para iniciativas de melhoria e intensificação da gestão das áreas naturais na região do Seridó. Dos entrevistados, 84,4% (119 pessoas) afirmaram não conhecer este tipo de parceria, contra 15,6% (22 entrevistados) que responderam conhecer alguma ação proveniente da interação com instituições de ensino e pesquisa.

A parceria entre comunidade local, poder público e iniciativa privada mediada por uma instituição de ensino superior e uma entidade de pesquisa vem mostrando resultados satisfatórios, a exemplo do processo de gestão de área natural, no município de Vargem/SP, através do projeto “Parcerias Ambientais – diagnóstico turístico e propostas de educação ambiental em Vargem.” Este projeto, financiado pela FAPESP e executado pela Universidade São Francisco, tornou públicas todas as reuniões e processos de tomada de decisão, de modo que a comunidade local pôde sinalizar sobre suas expectativas, interesses e aspirações quanto aos diferentes usos do solo para atividades econômicas. Desta forma, a equipe responsável pela elaboração e execução do Plano de Desenvolvimento do município de Vargem consegue identificar conflitos fruto das diferentes percepções e interesses dos grupos sociais locais,

incitando também a participação popular na elaboração de políticas públicas, conforme afirmam Fadini *et al* (2010).

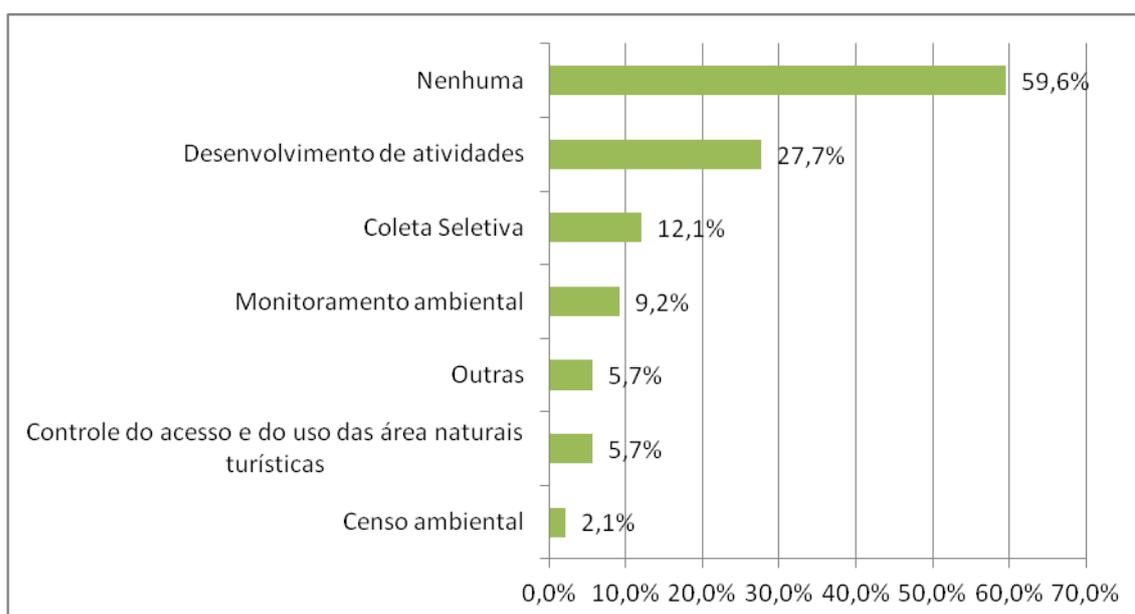
#### b) Participação da comunidade do entorno dos atrativos em ações ambientais

Pesquisamos também sobre a realização de ações de educação ambiental que envolvessem a comunidade local das áreas naturais, no intuito de verificar iniciativas de sensibilização ambiental e outras estratégias pedagógicas de *empoderamento* e mobilização social para gestão de áreas naturais.

Cada entrevistado podia marcar mais de uma resposta, de modo que buscamos levantar quais ações de educação ambiental predominavam nas iniciativas locais de gestão ambiental.

Assim, foi verificado, a partir de 59,6% das respostas que nenhuma das ações de educação ambiental elencadas no questionário foi desenvolvida nas comunidades pesquisadas. Dentre as ações mais citadas, ressalte-se o desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais, com 27,7% das respostas e coleta seletiva com 12,1%, conforme o gráfico 3. Ressalte-se que o desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais se caracteriza como estratégia de educação ambiental, uma vez que contribui para a valoração ambiental destas áreas, além de gerar na comunidade a sensibilização quanto à preservação ambiental como garantia para a continuidade da atividade econômica.

**Gráfico 3 - Predominância de ações de educação ambiental no município envolvendo as comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Em estudo realizado por Giaretta, Fernandes e Phillipi Jr (2012), foi detectado que um dos principais condicionantes para a participação na gestão ambiental é o acesso à informação e esta informação advém de meios e ações de educação ambiental. Os autores constataram que a informação gera motivação, percepção, conhecimento e crítica do processo histórico e do contexto socioeconômico local. Em um estudo realizado por Bortoleto e Hanaki (2007), foi atribuída à educação ambiental importante ferramenta para o estímulo ao compromisso com a utilização responsável dos recursos naturais e com o reaproveitamento dos rejeitos e resíduos produzidos pelos modos de produção. Neste estudo, foi verificado que o acesso à informação caminha junto com a educação ambiental.

Assim, ações de educação ambiental se caracterizam como canal de acesso à informação e no caso dos municípios do Polo Seridó, esta carência de ações pedagógico-ambientais pode ser um condicionante para a pequena participação social nas ações de gestão ambiental.

#### **4.1.5 Índice de potencialidade turística da gestão ambiental das áreas naturais turísticas**

A primeira dimensão cujo índice de potencialidade turística foi gerado refere-se à Gestão de Áreas Naturais por Dimensão e por Município – IPTMC. Através do IPTMC, pudemos constatar a frágil gestão ambiental existente nos municípios analisados uma vez que o IPT desta dimensão foi **22,73**. Três dos municípios analisados estão em um nível BAIXO de gestão, e três estão com o nível MÉDIO de gestão de áreas naturais. Ressalte-se que os seis municípios analisados são os que dispõem dos atrativos turísticos com maior potencialidade turística do Polo Seridó em suas áreas naturais. Dentre os seis municípios da pesquisa, Parelhas apresentou o melhor índice (32,63), seguido de Carnaúba dos Dantas (31,67). Florânia apresentou o pior índice (10,05), conforme pode ser visualizado no quadro 15.

**Quadro 15 - Índice de Potencialidade Turística de gestão de áreas naturais**

PONTUAÇÃO	DIMENSÃO GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS						
0 – 25 pontos Baixo 	IPT (Índice de Potencialidade Turística por Dimensão)	Carnaúba dos Dantas	Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parellhas
26 – 50 pontos Médio 	22,73	31,67	17,76	15,21	28,83	10,05	32,63
51 – 75 pontos Bom 							
Acima de 76 pontos Alto 							

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

A inserção da questão ambiental nas políticas públicas é uma realidade que vem sendo tema constante na academia e na gestão pública, pelos problemas nos modos de uso e apropriação dos espaços naturais. Esta problemática, ao entrar na agenda governamental no Brasil, acabou por levar aos municípios uma maior responsabilidade quanto à gestão ambiental das áreas naturais e urbanas, culminando com a Lei 6.938. Esta Lei, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, pressupõe que os municípios devem estabelecer regulamentação própria que oriente, fiscalize e controle os modos de uso e apropriação das áreas naturais, principalmente quando este uso é provocador de danos ambientais negativos.

Deste modo os municípios brasileiros são os responsáveis pelo planejamento do solo urbano e natural que estão sob sua jurisdição, podendo inclusive elaborar a regulamentação municipal de uso e gestão das áreas naturais, assim como fiscalizar o cumprimento das normas ambientais das diferentes atividades que se apropriam e utilizam as áreas naturais (BRASIL, Lei 6.938, 1981). Assim um município ou uma região, que pretendam se tornar destinos turísticos, precisam alinhar a utilização de suas áreas naturais e urbanas com estratégias de gestão ambiental, que regulamentem o seu uso e insiram equipamentos e infraestrutura possibilitando uma visita mais rica e interpretativa em termos de conhecimento e vivência.

Além disso, o turismo é uma atividade que se utiliza das áreas naturais e urbanas, requerendo delas o que elas têm de mais atrativo e o que lhes imprime qualidade ambiental,

ou seja, “o atendimento de requisitos de natureza física, química, biológica, social, econômica e tecnológica que assegurem a estabilidade das relações ambientais no ecossistema [...]” (ROBLES JR; BONELLI, 2012, p.19).

Baseado nos dados levantados, Parelhas apresentou o melhor índice de gestão de áreas naturais por dispor de estrutura educativa na Barragem Boqueirão, além de ser o município que melhor desenvolveu ações ambientais com estímulo para a participação da comunidade local. Apesar disso, a Barragem Boqueirão, que se caracteriza como importante reservatório de água para a região do Seridó é também local de instalação de bares e restaurantes, sendo que estes empreendimentos não seguem um padrão de construção tanto de sua estrutura física, como na distribuição no espaço físico, fatores que comprometem a qualidade ambiental e o paisagismo do local.

O outro município que dispõe de uma boa infraestrutura de recepção de visitantes, educativa e turística, além de regulamentação que rege as áreas naturais turísticas, especificamente os seus sítios arqueológicos é Carnaúba dos Dantas, que apresentou o segundo melhor índice de IPTCM, com 31,67. Este município, por dispor de um rico acervo de inscrições rupestres em sítios arqueológicos, teve as áreas naturais onde estão os sítios arqueológicos tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN.

O município de Acari, que apresentou o terceiro melhor índice de IPTCM de 28,83, dispõe de boas vias de acesso à área natural turística, com sinalização e placas informativas. No entanto, a regulamentação das áreas naturais turísticas ainda é incipiente.

Os demais municípios, Currais Novos cujo IPTMC foi de 17,76 e Cerro Corá com o IPTCM de 15,21, dispõem de relevantes atrativos turísticos de destaque estadual e regional, mas não apresentam estrutura mínima para receber visitantes, a exemplo de vias de acesso em boas condições de tráfego, sinalização, infraestrutura educativa urbana e turística, além de ter as áreas naturais utilizadas para outras atividades econômicas, como a agricultura e a pecuária, sem nenhuma integração com a atividade turística.

Já o município Florânia, apresentou o menor indicador de gestão ambiental, apesar de ter sob jurisdição um dos atrativos com maior potencialidade turística, que por estar em uma altitude mais elevada se destaca pelos mirantes existentes no local, além do microclima e do microambiente que se diferenciam da região. Estas fragilidades dizem respeito à regulamentação das áreas naturais, à organização e estruturação das áreas (ausência de sinalização turística, vias de acesso ao atrativo em péssimo estado), até a frágil participação social e sensibilização ambiental da comunidade que vive no entorno do atrativo.

No que tange à pequena participação da comunidade local na gestão das áreas naturais, nossa preocupação corrobora com o que Porto-Gonçalves (2006) já vinha alertando sobre o contexto político, econômico e social ao qual a questão ambiental emergiu, a partir do rompimento de fronteiras e o estabelecimento de novas relações de poder por meio da tecnologia. Para o pesquisador, a natureza se coloca como elemento para o crescimento, funcionando mais como um meio do que um fim para se chegar ao desenvolvimento. Ademais, a institucionalização da questão ambiental acabou por indicar que a técnica é capaz de resolver a crise que abarca a sociedade contemporânea (PORTO-GONÇALVES, 2006), e desde então, entende-se que a inserção de princípios, metodologias e normas de gestão ambiental nas políticas públicas são suficientes para garantir o equilíbrio entre crescimento econômico, uso responsável dos recursos naturais e justiça social.

Trazendo esta discussão para a realidade do Polo de Turismo Seridó, somente a gestão ambiental não dará conta de intervir nos problemas identificados. A participação efetiva das comunidades que vivem no entorno destas áreas, ou que mantêm alguma relação com elas é essencial para garantir o uso responsável dos recursos naturais. Cabe lembrar que estas iniciativas permitem que a comunidade local interaja, discuta, proponha e se aproprie da gestão das áreas naturais de seu entorno. Isto vai garantir novas possibilidades de gestão ambiental, a exemplo do estímulo à auto legislação e auto obrigação, de modo que a regulamentação do uso e acesso aos recursos naturais sejam feitos de comum acordo, e todos imprimam comprometimento em segui-los.

A problemática da incipiente participação social da comunidade do entorno dos atrativos em ações pedagógico-ambientais e nos eventos que tratem sobre a gestão ambiental no Polo Seridó nos levam à constatar que está longe de ser alcançada a “desmonopolização da especialização”, ou seja, o fato de que apenas os técnicos e especialistas detêm o conhecimento necessário para gerir as áreas naturais. Além disso, detectamos que não houve um “caráter público-parcial” (SOUZA; JACOBI, 2012) no processo de gestão das áreas naturais turísticas no Polo de Turismo Seridó, tendo em vista que a falta de sensibilização e de capacitação da comunidade local distancia o comum acordo na elaboração das normas e no respeito à estas requisitos que devem coadunar com a gestão das áreas naturais.

Em termos de região, pudemos verificar que os municípios que fazem parte do Polo de Turismo Seridó não conseguiram efetivamente desenvolver uma gestão ambiental que equilibrasse o uso das áreas naturais, com os ganhos econômicos que o turismo pode gerar a partir de princípios de justiça social (PHILLIPI JR; ROMÉRO; BRUNA, 2004), uma vez que as atividades turísticas não coadunam com as atividades econômicas pré-existentes.

Ademais, estes municípios não estabelecem uma gestão baseada na articulação e participação social ativa. Na verdade, a gestão das áreas naturais turísticas se constitui de ações pontuais, com a realização de atividades turísticas e outras atividades econômicas de subsistência como agricultura e pecuária, sem o estabelecimento de regulamentação e proteção ambiental na forma de Unidade de Conservação, mesmo esta estratégia estando prevista no Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável – PDITS do Polo de Turismo Seridó.

Sendo assim, a gestão dos espaços naturais no Polo de Turismo Seridó caminha paralela ao uso, consumo e mercantilização dos recursos naturais e mesmo assim não existem estratégias de preservação e conservação no âmbito das políticas públicas de turismo que viabilizem o uso responsável e que promovam o desenvolvimento das comunidades locais das áreas naturais para atividades turísticas.

#### 4.2 PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES SOCIAIS LOCAIS NO PLANEJAMENTO E NA GESTÃO DO TURISMO

A dimensão “Participação dos agentes sociais locais no planejamento e na gestão do turismo” levantou o processo de tomada de decisão na efetivação do Programa de Regionalização do Turismo - PRT no Polo Seridó, e o nível de participação social neste processo. Esta dimensão na análise do PRT se alinha com a proposta do Governo Federal, a partir do Plano Nacional de Turismo, em fomentar o turismo diluindo o poder na condução e gestão da atividade turística para as instâncias de governança regional - IGRs.

As IGRs se configuram como arenas públicas de discussão do turismo, de modo que as fragilidades e as potencialidades dos municípios e regiões turísticas sejam amplamente discutidas e por conseguinte, as ações de intervenção mais eficientes, atendendo as especificidades e as fragilidades locais e das regiões turísticas.

Nesta dimensão de análise foram pesquisadas a autoavaliação dos membros da instância de governança do turismo quanto à sua atuação no Conselho do Polo de Turismo Seridó; o estímulo à participação social e a legitimidade do processo de decisão. Como as instâncias de governança do turismo devem se constituir em espaços de ampliação de participação social, a pesquisa foi realizada com seis membros do conselho, representantes dos municípios de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e

Parelhas e com os presidentes das associações da sociedade civil organizada dos municípios supracitados.

#### 4.2.1 Autoavaliação, dificuldades no processo de planejamento e gestão

A autoavaliação, além de ser estratégia relevante para o monitoramento do desempenho dos agentes envolvidos nos processos de planejamento e gestão do turismo, buscou aguçar no entrevistado a autocritica quanto à sua atuação como membro da instância de governança regional do Polo Seridó.

O Programa de Regionalização do Turismo tem como um de seus pilares a ampliação da participação social no processo de execução das políticas públicas e de planejamento e gestão do turismo em nível regional. Para tanto, a instância de governança regional precisa representar a sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada através de uma gestão participativa e comprometida com o fomento do turismo em nível local. Deste modo, os membros da instância de governança precisam se sentir motivados e responsáveis pelas ações de desenvolvimento da atividade turística como alternativa econômica para a região.

- a) Autoavaliação dos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó quanto a sua atuação neste conselho

Para tanto, foi questionado aos membros da instância de governança como eles avaliam sua atuação como membro no Conselho do Polo Seridó. Dentre os 06 entrevistados, dois atribuíram sua atuação como ÓTIMA, enquanto 04 (quatro) dos entrevistados assumiram esta atuação como REGULAR, conforme quadro 16.

**Quadro 16 - Percepção dos entrevistados quanto à sua atuação na instância de governança regional do Turismo**

Atuação	Frequência	Percentual
Ótima	2	33,3%
Regular	4	66,7%
Péssima	0	0,0%
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

A partir da resposta da maioria dos entrevistados, é possível constatar que nem os próprios membros da instância de governança avaliam sua atuação satisfatoriamente, o que

pode ser proveniente de desmotivação ou de uma efetiva desarticulação institucional, com carência de uma gestão participativa em que os interesses confluem em um objetivo comum. Cabe lembrar que os entrevistados representam o poder público através das secretarias municipais de turismo, órgão relevante no processo de gestão do turismo que como tal, institucionaliza e legitima o poder e as demandas sociais (GRIMM *et al*, 2013) e sua atuação insatisfatória compromete diretamente o desenvolvimento da atividade tanto em nível local como em nível regional.

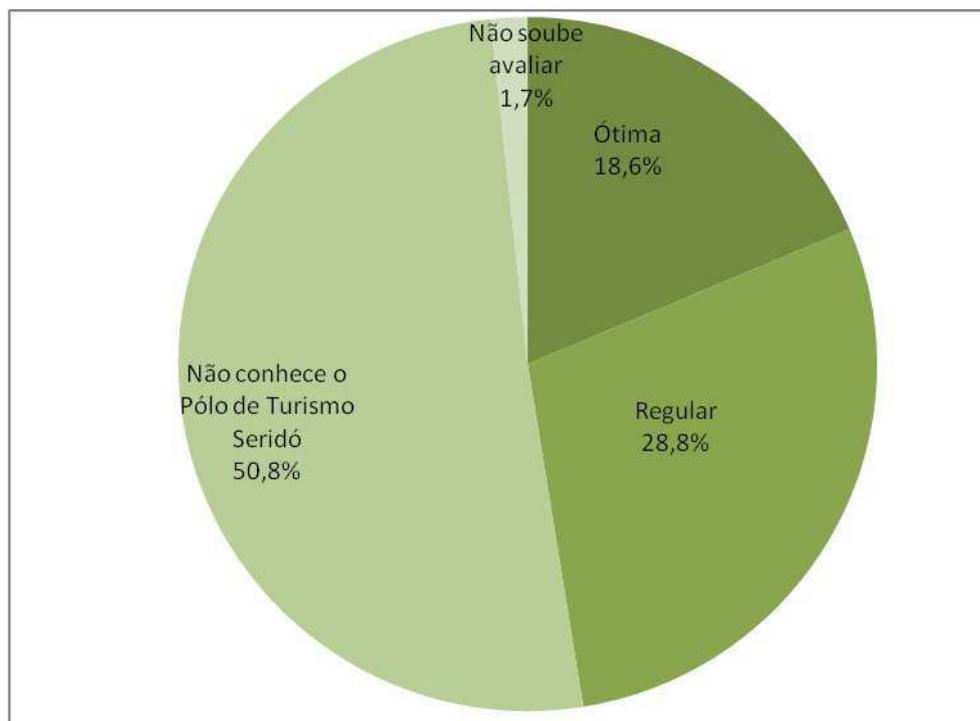
a) Avaliação dos representados quanto à atuação do representante do município no Conselho do Polo de Turismo Seridó

O monitoramento e a avaliação fazem parte do processo de planejamento e execução de políticas públicas e se caracterizam como a etapa em que é verificado o alcance das metas e dos objetivos pré-estabelecidos. Deste modo, a avaliação será mais eficaz se forem ouvidos os agentes sociais pelo qual as políticas públicas se direcionam, pois são estes que sentirão os efeitos benéficos ou as fragilidades da política, plano ou programa avaliado.

Assim, questionamos aos presidentes de associações da sociedade civil dos seis municípios pesquisados a opinião deles sobre a atuação dos seus representantes no Conselho do Polo de Turismo Seridó. Conforme o gráfico 4, 50,8% dos entrevistados afirmaram que não conhecem o Polo de Turismo Seridó, seguido de 28,8% que afirmaram achar a atuação regular.

A análise destas respostas demonstra a incipiente atuação dos membros do conselho quanto à inserção e o estímulo à participação da comunidade local nas estratégias do turismo, uma vez que metade dos entrevistados sequer conhece a instância de governança regional de turismo do Polo Seridó. Além disso, 28,8% atribuíram como regular a atuação dos seus representantes no conselho do Polo Seridó, o que coaduna com a autoavaliação dos membros do conselho, uma vez que a maioria dos entrevistados também não avaliaram como satisfatória sua própria atuação.

**Gráfico 4 - Percepção dos representados quanto à atuação dos seus representantes no Conselho do Polo de Turismo Seridó**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Assim, para que haja uma participação efetiva da sociedade civil no processo de elaboração e execução de políticas públicas, esta sociedade deve ter o acesso às informações e à educação para que sua participação seja efetiva e qualificada. No entanto, se a maioria dos entrevistados da sociedade civil, que são os presidentes das associações comunitárias dos municípios pesquisados, demonstrou desconhecer o conselho do Polo de Turismo Seridó, entende-se que a participação social nesta instância de governança fica comprometida. Some-se a isso o fato de que a legitimidade do processo de participação requer o combate à corrupção e à implementação de políticas públicas que não atendam somente aos interesses individuais, fatores que pressupõem a ampliação, melhoria e criação de canais de participação (GRIMM *et al*, 2013). No caso do Conselho do Polo de Turismo Seridó, que idealmente se configura como um canal de participação da comunidade quanto ao planejamento e à gestão do turismo na região do Seridó, a desinformação e a má avaliação da sociedade civil quanto aos seus representantes neste conselho são realidades que conduzem à fragilidade de uma participação efetiva e conseqüentemente, de um desenvolvimento genuíno.

- b) Percepção dos representantes quanto às dificuldades no planejamento e na gestão do turismo

O monitoramento e a avaliação da atuação das instâncias de governança perpassam ainda pela identificação e pela superação das dificuldades na condução do processo. Para tanto, estes entraves precisam ser devidamente levantados e discutidos no âmbito da IGR para que a intervenção ocorra de forma mais proativa e eficaz.

Deste modo, os gestores municipais que fazem parte do Conselho do Polo de Turismo Seridó foram questionados quanto às dificuldades que encontram na condução do processo de desenvolvimento turístico no âmbito do Conselho. Dentre os 6 (seis) representantes entrevistados, 5 (cinco) deles afirmaram que apesar da instância de governança ter avançado no planejamento, inclusive culminando com a elaboração e apresentação do Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável – PDITS do Polo Seridó, não ocorreram implementações das ações elencadas no planejamento, o que implica diretamente na efetividade da política de regionalização do turismo.

Dois dos entrevistados afirmaram que esta fragilidade se deve à ausência de investimentos e do distanciamento do poder público nos níveis estadual e federal. Tal fato coaduna com o que Dagnino (2004) defende, ao afirmar que apesar do Estado estimular a descentralização na execução das políticas públicas, este acaba por se eximir da responsabilidade em oferecer as condições materiais e intelectuais para que os agentes sociais locais possam decidir e intervir sob sua realidade social, econômica e política.

#### **4.2.2 Estímulo à participação social**

##### **a) Conhecimento do Conselho do Polo de Turismo Seridó**

Perguntamos ainda aos entrevistados presidentes das associações comunitárias sobre o seu conhecimento em relação à instância de governança regional de turismo, entendendo que a participação social pressupõe conhecimento, acesso à informação, articulação e mobilização. No entanto, de acordo com a pesquisa realizada com os presidentes das associações comunitárias de Acari, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Currais Novos, Florânia e Parelhas foi verificado que 71,2% dos entrevistados não conhecem o Conselho do Polo de Turismo Seridó, contra somente 28,8% que disse ter tido contato com esta instância de governança.

Esta realidade leva a inferir que descentralizar a implementação de políticas públicas não pressupõe garantir a participação social. É preciso pois, preceder e viabilizar políticas mais amplas (p.ex. educação, saúde, acesso à informação) e garantir assim, os

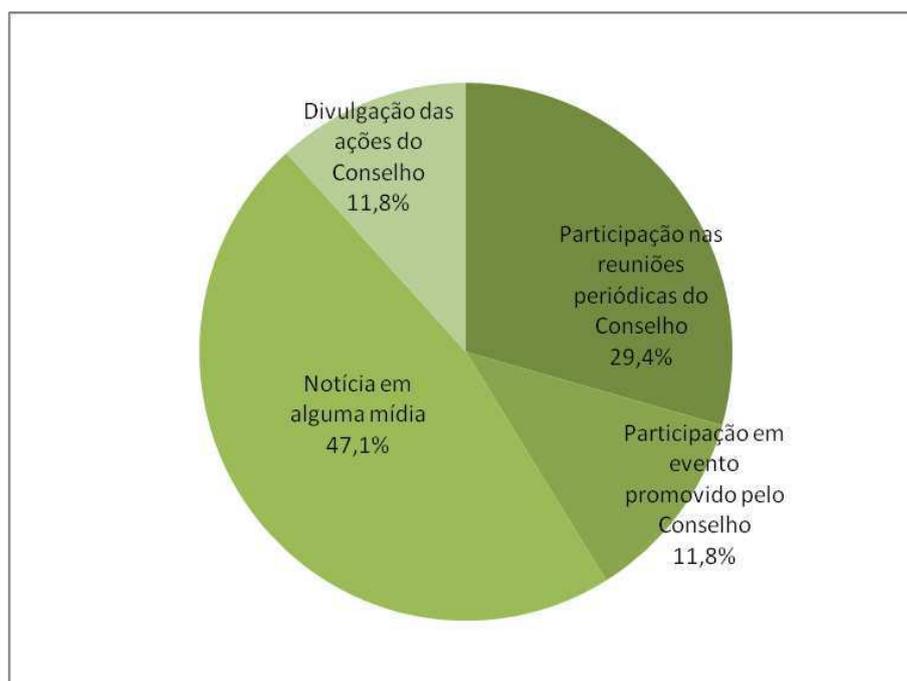
direitos fundamentais para ampliar as possibilidades de participação (DAGNINO, 2004; SEN, 2010). A descentralização da política pública de regionalização do turismo no âmbito do Seridó já demonstra sua primeira fragilidade, uma vez que a atuação do conselho do polo parece ser desconhecida pela sociedade civil, considerando o grande número de entrevistados que afirmou não conhecer esta IGR.

Aos 17 entrevistados (28,8%) que responderam conhecer o conselho do Polo Seridó, foi questionado como aconteceu este contato. Destes, 47,1% (08 entrevistados) afirmou ter ciência do conselho a partir de notícias em alguma mídia e 29,4% (05 entrevistados) responderam que o seu conhecimento era proveniente de sua participação nas reuniões do conselho.

Através destes dados, é os 47% dos entrevistados, mesmo conhecendo a instância de governança regional do turismo não estabeleceu uma relação de pertencimento e integração neste colegiado, contra 29% que efetivamente participou das reuniões conforme apresentado no gráfico 5.

Outro dado preocupante é o fato de que somente 11,8%, ou seja, 02 entrevistados, disseram conhecer a instância de governança através da divulgação de ações desenvolvidas em seu município, de modo que é possível inferir a insípida relação dos representantes municipais de turismo com a sociedade civil no processo de planejamento e gestão.

**Gráfico 5 - Formas de contato da sociedade civil com o Conselho do Polo de Turismo Seridó**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

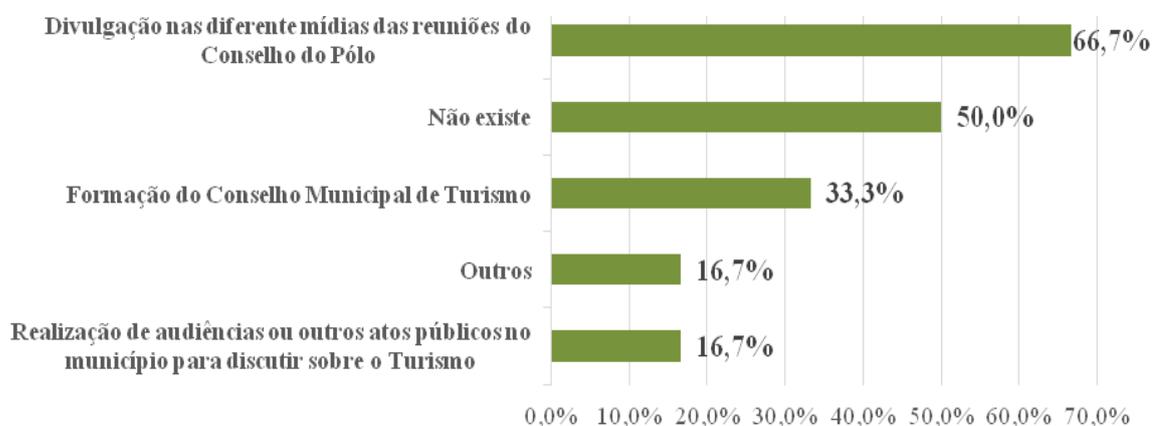
Tal fato merece destaque ao pensar que a gestão descentralizada e a participação podem, muitas vezes, apenas reforçar a exclusão e a marginalização da sociedade no processo de desenvolvimento. Por não se sentir devidamente engajada e fortalecida, o risco é que a sociedade civil perceba sua participação nas “instâncias decisórias, defendidas pelas forças que sustentam o processo participativo democratizante, como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico” (DAGNINO, 2004, p.97). Assim, a incipiente participação da sociedade, somada à frágil articulação no canal de participação social no planejamento e na gestão do turismo geram o esvaziamento e o distanciamento da comunidade local da atividade turística no Polo Seridó.

b) Estratégias utilizadas pelos membros do conselho para estimular a participação social da comunidade local no processo de tomada de decisão do turismo na região

Foi perguntado aos representantes municipais do Conselho do Polo de Turismo Seridó sobre as estratégias de mobilização social que esta instância de governança utiliza para informar e ampliar o acesso aos espaços de discussão referentes à atividade turística na região.

Dentre as respostas, que poderiam ser de múltipla escolha para verificar a abrangência desta mobilização, teve destaque a divulgação nas mídias das reuniões do Conselho do Polo de Turismo Seridó, com 4 respostas, conforme mostra o gráfico 6.

**Gráfico 6 - Demonstrativo das estratégias utilizadas pelos membros do conselho para mobilizar a sociedade local**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Ressalte-se que as reuniões, geralmente, ocorrem no município de Currais Novos, e os representantes relataram algumas dificuldades de se locomoverem para o município,

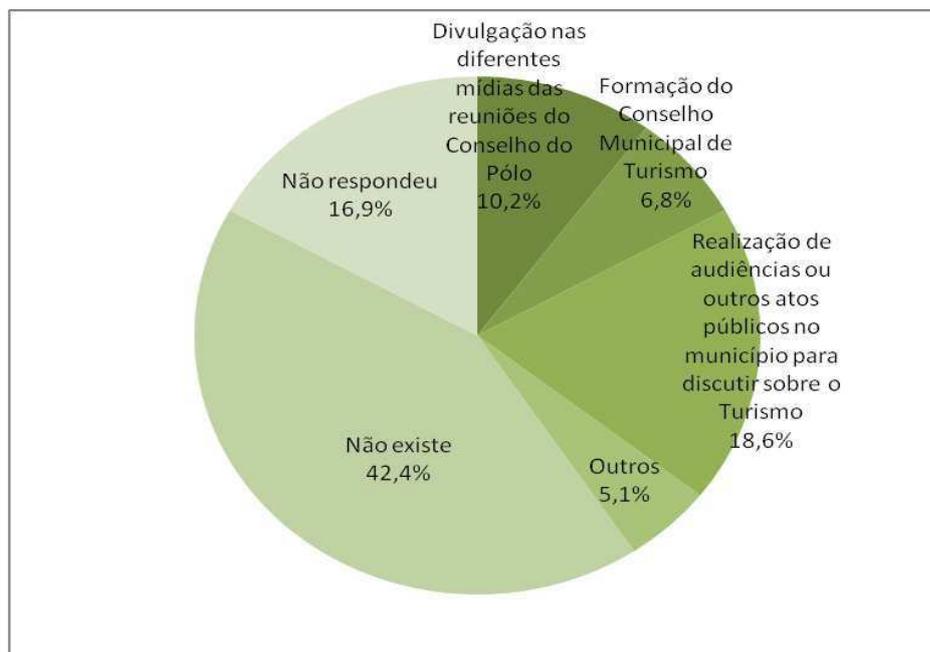
inclusive tendo que fazer isto com recursos próprios, sem o apoio logístico e financeiro do poder público municipal. Neste sentido, pode-se questionar que somente a divulgação nas mídias locais não contribui para mobilizar e estimular a participação nas discussões sobre o turismo na região, uma vez que este estímulo deve ser acompanhado das condições mínimas para garantir o acesso aos espaços de discussão e decisão, a exemplo da disponibilização de transportes, de recursos para alimentação e ainda, a promoção de eventos que orientem sobre a importância da participação popular em espaços de discussão que tratem sobre o turismo e seus efeitos benéficos e negativos para o ambiente, para a economia e para a dinâmica sociocultural local.

c) Estratégias utilizadas pelos membros do conselho para estimular a participação social

A participação e a mobilização social são processos provenientes do usufruto de uma série de liberdades instrumentais (SEN, 2010), primeiramente as liberdades que oferecem as bases para a autonomia e posteriormente, o acesso às informações e aos espaços de participação. A possibilidade de usufruir da liberdade de decidir sobre os aspectos que recaem na vida das pessoas deve ser fruto de uma relação de confiança e *empoderamento* das pessoas. Esta relação de confiança deve ser pautada na transparência entre representantes e representados, assim como em atitudes de estímulo à participação.

Deste modo, questionamos aos representantes dos municípios pesquisados quais estratégias estes utilizam para ampliar a participação social nas discussões e decisões desta instância de governança em turismo. As respostas seguem no gráfico 7.

**Gráfico 7 - Demonstrativo das estratégias de estímulo à participação dos membros da instância de governança**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Dentre as respostas, 42,4% (25 entrevistados) dos presidentes de associações e sindicatos responderam que não existem estas estratégias, enquanto 18,6% (11 entrevistados) responderam que o Conselho do Polo de Turismo Seridó promove audiências públicas para estimular a participação social nos espaços que tratam sobre o planejamento e o fomento do turismo na região do Seridó.

Esta realidade pelo qual passa a relação entre sociedade e membros de Conselho do Polo Seridó de Turismo gera uma preocupação no que concerne aos mecanismos que ampliem a participação popular no processo de governabilidade do turismo. Cabe lembrar que a descentralização política está fortemente alinhada à participação social tanto no processo de decisão como no monitoramento e avaliação dos programas e projetos em nível municipal e regional. Deste modo, acredita-se que não se pode promover a participação efetiva, como uma liberdade da comunidade local, enquanto os espaços de discussão não forem devidamente legitimados e a sociedade amplamente mobilizada e engajada no processo, fato este preocupante quando se observa a tênue capacidade articuladora que os membros da instância de governança imprimem junto aos seus representados.

Assim, o processo de descentralização e conseqüentemente, a participação social, se distanciam das perspectivas que pressupõem a governança como uma nova forma de governar através da cooperação e da colaboração. Isto se dá pelo fato de que as fragilidades das estratégias de mobilização social, por não alcançarem os representados e por não

promoverem o acesso e o engajamento social, acabam por não alcançarem os objetivos da governança. Estes objetivos se caracterizam como a coordenação dos numerosos atores heterogêneos no território que interferem e são influenciados pelo turismo; e a contribuição para a minimização de confrontos que bloqueiam os processos (TELES, 2009), como por exemplo a ausência de qualificação e qualidade nos serviços de muitos empreendimentos que se localizam nos atrativos turísticos naturais da região.

#### **4.2.3 Legitimidade do processo de decisão**

##### **a) Nomeação dos representantes para integrar o Conselho do Polo de Turismo Seridó**

Um dos aspectos que perpassam a participação social, que em última análise representa a relação de confiança que se deve travar entre representante e representados, diz respeito à percepção de que o processo de nomeação da pessoa que representa seus interesses foi ético, transparente e justo.

Sendo assim, acredita-se que este processo precisa ser o mais democrático possível, e se pautar na participação, e na decisão consciente e legítima. No entanto, dentre os seis representantes dos municípios que foram entrevistados, três afirmaram ter tido sua nomeação através de indicação, e dois através de votação interna. Não houve, dentre os entrevistados, nenhuma nomeação voluntária.

Isso demonstra a necessidade de envolver nas instâncias de governança representantes que legitimem os interesses da sociedade local, e neste sentido, muitos já são os problemas detectados no que se refere à participação social nos processos de tomada de decisão. Dentre os principais problemas apontados estão a dificuldade de articulação entre os pares (sociedade civil, Estado e iniciativa privada), provenientes da falta de conhecimento técnico dos representantes de grupos sociais para adentrarem nos debates; desconhecimento da lógica processual administrativa, além do tráfico de influência e falta de legitimidade de representantes que participam dos conselhos (FONTES FILHO, OLIVEIRA; LEITÃO, 2011). No caso do Polo de Turismo Seridó, percebe-se ainda o esvaziamento da sociedade civil nos espaços de discussão do turismo, problema este reforçado pelo fato de muitos dos representantes de grupos sociais não se engajarem nos debates. Isto é agravado pelo tráfico de influência que a grande maioria dos municípios brasileiros se defrontam, comprovado pelo fato de que três dos representantes foram nomeados por indicação do gestor municipal.

Esta realidade é ainda mais preocupante tendo em vista que quando a nomeação é por indicação política, a transição de gestão leva à mudança de pessoas ligadas ao gestor público nos diferentes órgãos e instituições, o que dificulta o fortalecimento dos projetos e programas, assim como a continuidade de ações.

b) Paridade nas deliberações/decisões do Conselho do Polo de Turismo Seridó

A paridade nas decisões se caracteriza como relevante estratégia democrática, uma vez que dá poder de decisão e voto igualmente a todos os membros de uma instância de governança. Deste modo, questionamos aos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó sua percepção no que concerne ao processo de partilha do poder de decisão.

Dentre os entrevistados, somente um disse que o Conselho atende parcialmente o princípio da paridade, enquanto cinco dos entrevistados afirmaram que o conselho atende este princípio plenamente.

Tais respostas demonstram que os entrevistados se sentem parte do processo de gestão e de decisão, o que se caracteriza como aspecto positivo para a governança, que tem como um de seus princípios a criação e execução de projetos e ações baseados em um processo participativo.

c) Disseminação do regimento interno atinge os representantes e representados

O estabelecimento das normas que regem o processo de tomada de decisão se constitui em estratégia de fortalecimento da instância de governança no que concerne a autolegislação e autoregulamentação dos seus membros. Em relação ao Conselho do Polo de Turismo do Seridó, que se constitui em uma instância de governança que busca gerir o turismo no processo de fomento e planejamento do turismo local, ter ciência e seguir as normas internas da instância remete à possibilidade de tornar a governança um canal de mobilização e engajamento com vistas a um objetivo comum.

Perguntamos aos membros da instância de governança se o regimento interno atinge todos os representados e metade dos entrevistados, ou seja, três gestores municipais de turismo, afirmaram que a disseminação atinge parcialmente, enquanto a outra metade afirma que atinge plenamente. Isto posto, o fato do regimento interno do Conselho do Polo de Turismo Seridó não ser objeto de socialização para todos os envolvidos no processo pode comprometer a autolegislação e a auto-obrigação, que Beck (1997) afirma ser a forma como

todos devem se sentir obrigados a cumprirem as normas internas. Cabe lembrar que as instâncias de governança, por serem compostas de diferentes agentes sociais, com interesses e expectativas também distintos, precisam ser direcionadas e regulamentadas através de normatização amplamente aceita e seguida pelos seus membros.

Como três dos entrevistados afirmaram que a IGR atinge este princípio plenamente, isto demonstra também que as práticas de participação nesta instância são exercidas de forma menos burocrática e legalista (NEPOMUCENO *et al*, 2013) possibilitando que os seus membros exerçam o poder dentro do processo de gestão pública. Deste modo, os confrontos que restringem ou bloqueiam o processo são minimizados, conforme Torre (2010), uma vez que as ações são orientadas alinhadas com uma normatização interna, discutida e aceita pelos membros.

- d) O local, data e hora das assembleias gerais são escolhidos de forma a facilitar a presença do maior número possível de participantes

A governança no turismo implica na participação efetiva de todos os representantes dos órgãos e instituições que objetivem conduzir e orientar a atividade turística em determinado local. Esta participação se efetiva no momento em que os envolvidos no processo encontram as condições necessárias para participar, e isso inclui o fato de que os espaços para discussões e deliberações sobre o turismo aconteçam em locais e datas que atendam as necessidades da grande maioria dos participantes, representantes e representados.

Os entrevistados entendem esta estratégia de estímulo à participação como uma relevante iniciativa por parte da instância de governança, uma vez que todos os entrevistados afirmaram que a seleção de data, hora e local das reuniões facilita plenamente a presença dos possíveis participantes. Isto demonstra que não existe, pelo menos à priori, um esvaziamento da instância de governança no que concerne à logística das reuniões da instância.

#### **4.2.4 Índice de potencialidade turística da participação social no planejamento e gestão do turismo**

A governança pública excede atingir a efetividade e a eficiência na intervenção de uma realidade e exprime a legalidade e a legitimidade no processo de gestão pública. Para Slomisk (*et al*, 2008), o setor público apresenta complexidades que extrapolam a realidade corporativa e por isso, a governança pública requer uma estrutura administrativa e uma rede

que possibilitem a interação entre as diferentes instâncias que compõem o processo administrativo.

Baseada nisto e no conceito de governança, a política pública de fomento do turismo no Brasil estabeleceu o processo de gestão, a ser feito de maneira compartilhada e descentralizada, através da diluição do poder do Estado no processo de tomada de decisão e gestão do turismo. Esta forma de gerir está devidamente apresentada no Plano Nacional de Turismo 2003-2007, que estabelece que a criação do Ministério do Turismo permite o diálogo entre a instância federal e os governos estaduais, municipais, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada (BRASIL, 2003).

Deste modo, o PRT foi concebido tendo a governança como estratégia de gestão participativa. Como a governança pressupõe um “processo pelo qual interesses conflitantes e díspares podem ser acomodados para que uma ação cooperativa possa ser adotada” (STREESEN, 2001, p.118), ela não deve acontecer somente em nível de poder público. Pelo contrário, a governança deve envolver as relações entre sociedade civil, setor privado, mercado e cidadão individual, sem imposições e com *empoderamento* dos sujeitos sociais.

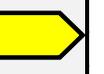
Sendo assim, analisar a gestão participativa na política pública territorial do turismo, qual seja o Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil requer analisar também como acontece a participação e qual o nível de conhecimento da comunidade local sobre o processo de planejamento e gestão para o fomento turístico.

Por estas questões e por acreditarmos que gestão descentralizada não é somente a institucionalização de um espaço de discussão, mais principalmente uma mobilização social voluntária e crítica, realizamos pesquisa com os membros da instância de governança regional e também com a sociedade civil organizada, para conhecer como eles avaliam a atuação do conselho no fomento do turismo, bem como o estímulo à participação da comunidade no processo de gestão do turismo.

No que se refere à gestão participativa, cinco dos seis municípios analisados apresentaram o nível BOM a partir da aplicação da matriz de avaliação, apresentando o índice maior que 33,33, com destaque para Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá e Florânia que atingiram pontuação maior que 60,5. Dos seis, somente o município de Acari ficou com o nível BAIXO de gestão participativa no planejamento e gestão do turismo, apresentando o índice de 25,31, conforme pode ser visto no quadro 17.

Assim, considerando que a governança na gestão pública pressupõe uma série de requisitos e princípios, entende-se que os seis municípios contemplados nesta investigação atendem de forma mediana a governança no processo de gestão do fomento turístico.

**Quadro 17 - Índice de Potencialidade Turística de participação social no planejamento e na gestão do turismo**

PONTUAÇÃO	DIMENSÃO GESTÃO PARTICIPATIVA						
	IPT (Índice de Potencialidade Turística por Dimensão)	Carnaúba dos Dantas	Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas
0 – 33 pontos Baixo 							
34 – 66 pontos Bom 	52,17	60,79	56,26	60,66	25,31	60,61	49,37
67 - 100 pontos Alto 							

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Com base nos dados, constatamos uma parcial aprovação quanto à atuação dos membros do conselho. O que detectamos a partir da aplicação da matriz de avaliação, com o parcial estímulo à participação social no processo de planejamento do turismo, corrobora com a avaliação de Nascimento (2012). A pesquisadora afirma que a respeito da gestão descentralizada e participativa, o Plano Nacional de Turismo - PNT não deixou claro quais estratégias utilizar para estimular a participação social. Além disso, não houve participação da comunidade local e dos turistas no processo de avaliação do PNT. Diante destes gargalos, justifica-se o índice mediano da participação social na implantação e gestão do PRT no âmbito do Polo de Turismo Seridó, pois apesar deste programa estimular a descentralização na gestão do turismo não existe por parte da instância federal propostas e orientações que viabilizem e ampliem a participação social, deixando as instâncias de governança regionais despreparadas técnica e metodologicamente. E neste sentido, surge o seguinte questionamento: como delegar e cobrar das IGRs maior participação social, se a política pública, de onde decorreu a proposta de gestão descentralizada do turismo, não foi concebida também de forma participativa?

Além disso, não ocorre um “monitoramento apoiado por uma supervisão próxima e bem coordenada” (STREETEN, 2001, p.111) por parte da instância estadual (Secretaria Estadual de Turismo) e federal de turismo (Conselho Nacional de Turismo). Esta supervisão impediria que problemas de gestão participativa acontecessem, problemas estes que consequentemente comprometem a governança, tais como o esvaziamento quantitativo e qualitativo da instância de governança regional, assim como o total ou gradual afastamento da sociedade civil no planejamento e na gestão do turismo.

As participações nas reuniões do conselho, assim como as conversas que ocorreram durante a pesquisa possibilitaram perceber que a sociedade civil ainda está distante da gestão do turismo na Região do Seridó. Isso pode ser comprovado nas respostas dos presidentes de associações da sociedade civil, uma vez que a grande maioria dos entrevistados afirmou sequer conhecer o Conselho do Polo de Turismo Seridó, fato preocupante uma vez que a descentralização administrativa e a gestão compartilhada remetem à participação efetiva e crítica da sociedade.

Durante as reuniões, as discussões se debruçavam sobre demandas da iniciativa privada, que pedia por maior divulgação do Roteiro Seridó junto à Secretaria Estadual de Turismo, assim como demandas por melhoria da infraestrutura que viabilizasse o acesso em alguns empreendimentos turísticos.

No que se refere à legitimidade do processo de decisão, uma questão que merece destaque na análise da participação social diz respeito à nomeação do representante do município na instância de governança, que deve ser voluntária ou através de votação interna envolvendo a comunidade local. No entanto, três dos representantes da instância de governança envolvidos na pesquisa afirmaram que sua nomeação foi através de indicação. Esse fato também justifica o nível BOM de gestão participativa, uma vez que a nomeação de três dos representantes entrevistados, por ter sido feita através de indicação da gestão pública municipal, leva a inferir que a representação não aconteceu por interesse dos mesmos, e nem como uma expressão da vontade da sociedade civil, como aponta (DURIGUETTO, 2007) em estudo sobre participação social em processos de gestão descentralizada. Esta realidade pôde ser comprovada quando acompanhamos as reuniões do conselho e constatamos que alguns dos membros não participavam das discussões, de modo que sua presença nas reuniões era meramente pontual.

Ainda tratando da legitimidade do processo de decisão, o índice BOM atribuído à gestão participativa se refere ao fato de que metade dos entrevistados membros do conselho do Polo Seridó afirmaram que as deliberações e prestação de contas através da socialização das atas e divulgação de hora e data das reuniões do conselho atingem parcialmente representantes e representados. Além disso, cinco dos seis entrevistados avaliam satisfatoriamente um princípio relevante na gestão participativa, que se refere à paridade nas decisões, afirmando que todos que fazem parte do conselho têm poder igualitário de voz e voto.

Com estas questões, constatamos que no quesito participação social, a implantação e a atuação da IGR do Polo Seridó se configura como um avanço da gestão

descentralizada e da institucionalização dos canais de participação na gestão do turismo. Nesse sentido, o Conselho do Polo de Turismo Seridó se caracteriza como uma estratégia de intervenção mais participativa para o fomento do turismo em um território, já se caracterizando como um canal legítimo de participação (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Mesmo assim, acreditamos ser relevante chamar atenção para uma questão na geração deste índice. A maioria das avaliações positivas no quesito “participação social no planejamento e na gestão do turismo” foram dos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó, ou seja, dos atores que estão envolvidos diretamente no processo de planejamento e gestão do fenômeno. No entanto, pela carência de maior estímulo à mobilização e integração efetiva da sociedade civil, este conselho se configura como um canal de participação legítimo, embora com pouca eficiência, fato que compromete a sua capacidade de governança. Por estes motivos, apesar da governança ser exercida por multi atores, mas sem a intervenção direta e atuante da sociedade, a estrutura ainda é do tipo *top-down*, conforme tipificam Nagakawa e Favareto (2012).

#### 4.3 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E O TURISMO NO POLO DE TURISMO DO SERIDÓ

Dentre as diferentes atividades econômicas consideradas indutoras do desenvolvimento, o turismo talvez seja uma das mais recentes em termos de consolidação no mercado globalizado. Por ser uma atividade fundada na sociedade capitalista, se reveste do cunho economicista pelo qual o desenvolvimento é entendido.

O diagnóstico do Polo de Turismo Seridó no que concernem as estratégias estimuladoras do desenvolvimento levantou a avaliação dos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó e dos representantes da sociedade civil organizada, quanto às ações promovidas pela instância de governança regional do turismo para alcançar o desenvolvimento regional, diagnosticando qual o tipo de desenvolvimento vem sendo defendido e esperado para a região do Seridó.

Esta dimensão de análise se dividiu em duas categorias, sendo Incremento aos Sistemas Produtivos Locais e Incremento da Oferta Turística.

Nas duas categorias analisadas, foram feitas perguntas similares tanto aos representantes da instância de governança regional dos seis municípios analisados, como aos

representantes da sociedade civil organizada, confrontando suas percepções com a realidade concernente ao desenvolvimento proveniente do turismo na região.

#### **4.3.1 Incremento aos sistemas produtivos locais**

O processo de desenvolvimento pressupõe uma atuação crítica e um engajamento por parte dos envolvidos. Alinhado a isso, Sen (2010) afirma que o desenvolvimento envolve aspectos mais amplos que a renda e a riqueza material geradas a partir das relações de produção e consumo de determinada sociedade. Deste modo, o fomento de qualquer atividade econômica com o fim último de trazer o desenvolvimento genuíno, requer ações efetivas em diferentes setores e sob uma perspectiva integradora e beneficiadora socialmente. Este desenvolvimento busca, dentre outros aspectos, envolver os diferentes setores econômicos em uma simbiose onde todos possam se beneficiar econômica e socialmente dos recursos oriundos das suas atividades.

Para melhor conhecer a percepção dos entrevistados quanto ao Incremento dos Sistemas Produtivos Locais do turismo na região do Seridó, foram levantados vários aspectos que servem como agentes estimuladores do desenvolvimento em uma localidade. Para tanto, na análise desta dimensão entrevistamos dois segmentos de pesquisa, sendo os Membros da Instância de Governança Regional – MIG e a Sociedade Civil Organizada – SCO.

Para ilustrar as respostas dos membros da Instância de Governança Regional de Turismo, elaboramos o quadro 18, organizado da seguinte forma: verticalmente estão os setores de intervenção que se referem ao estímulo para o desenvolvimento do turismo. Horizontalmente, estão as variáveis que mensuram a autoavaliação dos representantes dos municípios na instância de governança regional.

Já as respostas dos entrevistados da Sociedade Civil Organizada foram tabuladas e apresentadas em figuras, que seguem ao longo deste tópico, sendo analisadas a partir de um confronto de respostas com os entrevistados membros da IGR.

**Quadro 18 - Autoavaliação dos membros do Conselho do Polo de Turismo quanto às ações para o fomento do Turismo na região**

Setor de intervenção	Variáveis de percepção			
	Ótima/Aprova totalmente	Bom/Aprova parcialmente	Ruim/Desaprova	Não informou
Capacitação da comunidade local	0	4 respostas	2 respostas	0
Melhoria das vias de tráfego	1 resposta	3 respostas	2 respostas	0
Ampliação e melhoria da infraestrutura urbana	1 resposta	4 respostas	0	1 resposta
Incremento dos serviços sociais	1 resposta	3 respostas	2 respostas	0
Estímulo à instalação de novos equipamentos turísticos	1 resposta	5 respostas	0	0
Qualificação dos serviços oferecidos nos equipamentos turísticos	0	6 respostas	0	0
Ações de marketing e divulgação do Polo de Turismo Seridó	0 respostas	2 respostas	4 respostas	0
Diversificação de roteiros/produtos turísticos	0	4 respostas	1 resposta	1 resposta

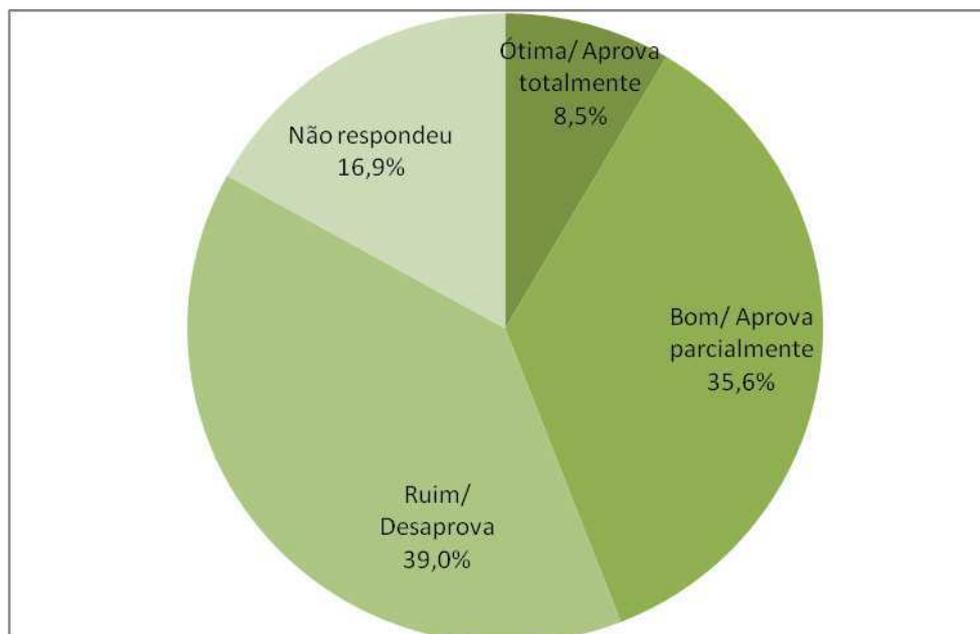
Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

a) Avaliação quanto à oferta de capacitação para a comunidade local

O primeiro critério de autoavaliação que questionamos aos membros do conselho foi referente à capacitação da comunidade local, uma vez que a inserção econômica na atividade turística pressupõe conhecimento técnico e uma visão crítica da atividade, suas potencialidades e seus impactos negativos.

Neste quesito, os entrevistados sinalizaram para uma atuação mediana, uma vez que quatro dos seis membros do conselho afirmaram aprovar parcialmente a atuação do conselho. Já dentre os presidentes de associações e sindicatos, dos 59 entrevistados, 23 deles (39%) disseram desaprovar a atuação do conselho, seguido de 21 (35,6%) dos entrevistados que aprovam parcialmente a atuação do conselho neste âmbito de análise, conforme pode ser visto no gráfico 8.

**Gráfico 8 - Percepção dos presidentes de associações quanto à atuação da Instância de Governança no segmento capacitação**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Cabe lembrar que as políticas imprimem a importância de orientar agentes produtivos, empresas e governos locais quanto às ações a serem implementadas com vistas ao desenvolvimento no mercado globalizado. As estratégias de desenvolvimento precisam promover um espaço de diálogo e interação, inovação e articulação produtiva, bem como atrair investimentos para determinado território. No entanto estes diálogos e esta interação só serão possíveis através da adoção de estratégias de capacitação dos agentes sociais locais no intuito de que estes se insiram no processo de tomada de decisão de forma legítima e *empoderada* (SILVEIRA JÚNIOR, 2010). Assim, entendemos que a atuação desta instância de governança ainda apresenta fragilidades no que concerne à capacitação, setor que é basilar ao desenvolvimento, quando este pressupõe que a educação para o diálogo, para a decisão e para a inovação são prementes para sua consolidação. No caso do Seridó, além de existir uma fragilidade quanto à ampliação dos postos de trabalho na área, a inserção no mercado de trabalho em turismo não ocorre de forma coesa. Deste modo, ao contrário do que acontece quando existe uma preocupação com a inserção da comunidade local no mercado de trabalho, em localidades onde não existe uma educação, capacitação técnica e sensibilização com relação a qualidade de vida da comunidade local o turismo só vem intensificar a exclusão social e os efeitos negativos na economia.

Cabe lembrar que a região do Seridó Potiguar dispõe de um curso superior de turismo, ofertado pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, e de um curso

de tecnólogo de guia de turismo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN. Estes dois cursos se configuram como instrumento para o desenvolvimento do turismo, tendo em vista o papel da universidade como educador.

Baseado nisso e nas respostas dos entrevistados podemos inferir que existe uma falta de diálogo e por conseguinte, ausência de parceria entre o poder público, a instância de governança de turismo, SEBRAE, UFRN, IFRN para a oferta de cursos, capacitações e outras estratégias pedagógicas na formação técnica e humana dos trabalhadores do turismo.

b) Avaliação quanto às ações para melhorar as vias de tráfego da região do Seridó

A consolidação do turismo como atividade geradora de renda e desenvolvimento local requer uma série de ações e investimentos em diferentes âmbitos, incluindo melhoria da infraestrutura urbana. Esta infraestrutura, que compõe o Sistema de Turismo – SISTUR (BENI, 2006), somada aos serviços sociais são elementos fundamentais para o atendimento das necessidades da comunidade receptora e para o desenvolvimento da atividade turística.

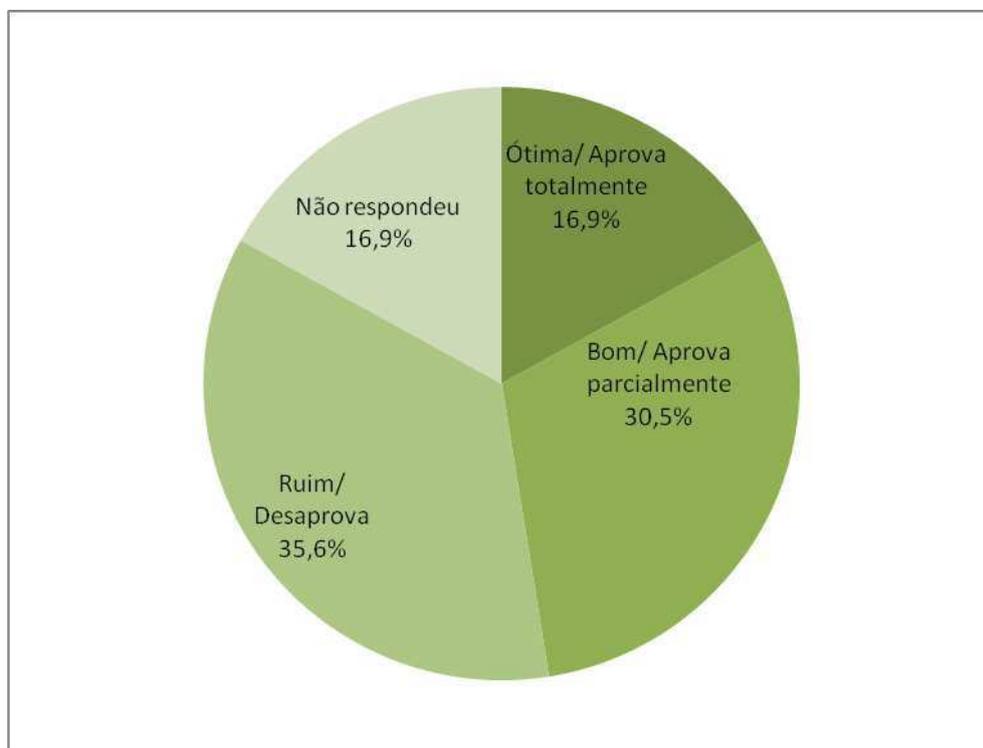
Um dos aspectos que dizem respeito à infraestrutura e que se caracteriza como elemento fundamental para o desenvolvimento do turismo são as vias de tráfego de um destino turístico. Estas vias precisam ser adequadas para o tráfego de veículos de pequeno e grande porte, assim como serem bem sinalizadas e dispor de elementos que valorizem seus atributos paisagísticos (BOULLÓN, 2002).

Deste modo, questionamos aos membros do conselho sobre a atuação da instância de governança no que concerne às reivindicações junto aos poderes público federal, estadual e municipal em busca de recursos e ações para melhorar as vias de tráfego da região do Seridó e três disseram aprovar parcialmente, dois disseram desaprovar e somente um afirmou aprovar totalmente.

Já entre os presidentes de associações e sindicatos, 21 entrevistados (35,6%) disseram desaprovar a atuação do conselho, seguido de 18 entrevistados (30,5%) que disseram aprovar parcialmente a atuação deste conselho no quesito analisado, conforme apresenta o gráfico 9. Cabe lembrar que o Polo de Turismo Seridó dispõe de atrativos turísticos em diferentes municípios, desde mirantes de difícil acesso até atrativos técnico-científicos que se localizam nas áreas rurais destes. Sendo assim, o desenvolvimento regional pressupõe a integração de municípios, comunidades e atrativos turísticos em roteiros de modo que todos possam ser contemplados pela renda oriunda da visita turística. Então, esta

fragilidade estrutural no polo compromete a integração de municípios e comunidades e incide negativamente no desenvolvimento da região através do turismo.

**Gráfico 9 - Avaliação quanto às ações do conselho para melhorar as vias de tráfego da região do Seridó**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

- c) Avaliação das ações do conselho quanto à melhoria, implantação e ampliação da infraestrutura urbana

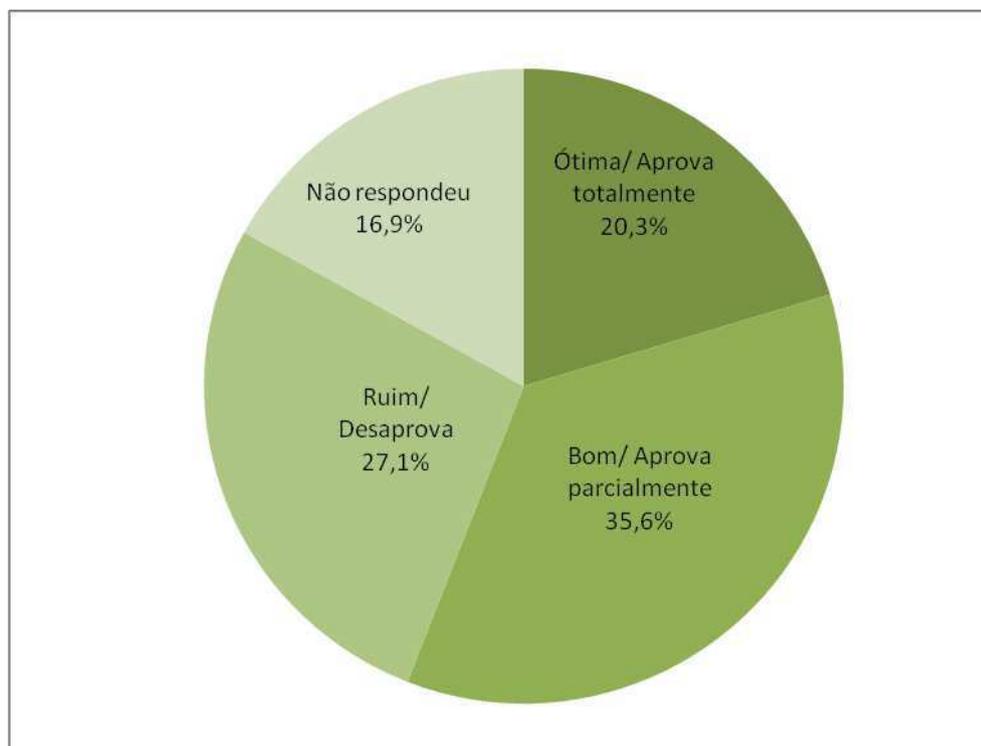
O Programa de Regionalização do Turismo, subprograma da política pública de fomento ao turismo brasileiro que culmina com o Plano Nacional de Turismo 2007-2010, veio coadunar com as novas propostas de políticas públicas para o desenvolvimento, através de uma perspectiva mais integradora e descentralizada. No entanto, isto só pode ocorrer se as políticas atenderem às necessidades básicas da população, corrigindo as desigualdades de renda e de bens, evitando o aumento da exclusão social (STREETEN, 2001).

Neste caso, também a implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana são requisitos fundamentais, primeiramente para suprir as necessidades da comunidade para uma sadia qualidade de vida, e depois para atender às expectativas e necessidades dos turistas. Quando tratamos de infraestrutura urbana estamos nos referindo também ao componente do SISTUR infraestrutura, a exemplo dos sistemas de distribuição de água, energia elétrica, coleta de resíduos, esgotamento sanitário, sistema de transportes, dentre outros.

Neste quesito, a avaliação por parte dos membros do conselho entrevistados foi de quatro entrevistados que aprovam parcialmente, contra um que avaliou que aprova totalmente e um entrevistado que não respondeu. Assim, de acordo com os membros desta instância, a atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó está parcialmente aprovada.

Também a maioria dos entrevistados presidentes de associações e sindicatos (35,6%) avaliaram como boa a atuação do conselho, seguido de (20,3%) que avaliaram como ótima a atuação referente à melhoria, implantação ou ampliação da infraestrutura urbana, de acordo com gráfico 10. Assim, acreditamos que a instância de governança vem atendendo de forma satisfatória a condução de reivindicações e outras ações que visem atender esta premissa do desenvolvimento do turismo.

**Gráfico 10 - Avaliação quanto às ações do conselho na implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

d) Avaliação quanto às ações de melhoria, ampliação e instalação dos equipamentos turísticos

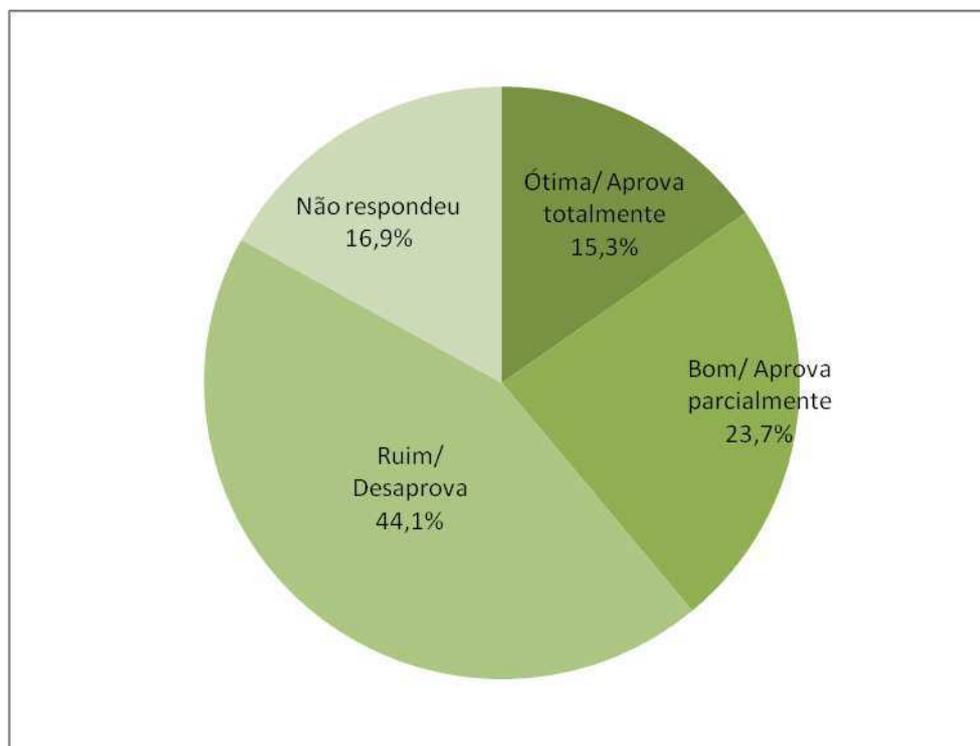
Outro aspecto que merece destaque no que tange ao desenvolvimento do turismo e ao seu caráter indutor de desenvolvimento local/regional refere-se à instalação de novos equipamentos turísticos, entendendo que o aumento da oferta turística na forma de meios de

hospedagem, equipamentos de restauração, lazer, entretenimento, agenciamento, dentre outros, aumentam a renda circulando na localidade, e ampliam os postos de trabalho.

Baseado nisso, buscamos conhecer a opinião dos membros da instância de governança quanto à atuação do conselho no que se refere ao estímulo à implantação de novos equipamentos na região. Dentre os entrevistados, cinco disseram aprovar parcialmente e um aprovou totalmente.

Já entre os presidentes de associações, 26 entrevistados (44,1%) afirmaram que desaprovam a atuação, seguido de 14 entrevistados (23,7%) que disseram aprovar parcialmente a atuação da instância de governança no quesito estímulo à implantação de novos equipamentos turísticos, conforme pode ser observado no gráfico 11.

**Gráfico 11 - Avaliação quanto às ações do conselho na implantação, ampliação e melhoria da infraestrutura urbana**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Tais respostas apontam para a fragilidade deste órgão em estimular novas estratégias de fomento turístico, com o fim último de promover o desenvolvimento local e buscar a viabilidade econômica (SILVEIRA JUNIOR, 2010) para gerar os resultados satisfatórios tanto para o empresariado local, como para a comunidade na perspectiva de se inserir no mercado de trabalho ou no efeito multiplicador do turismo.

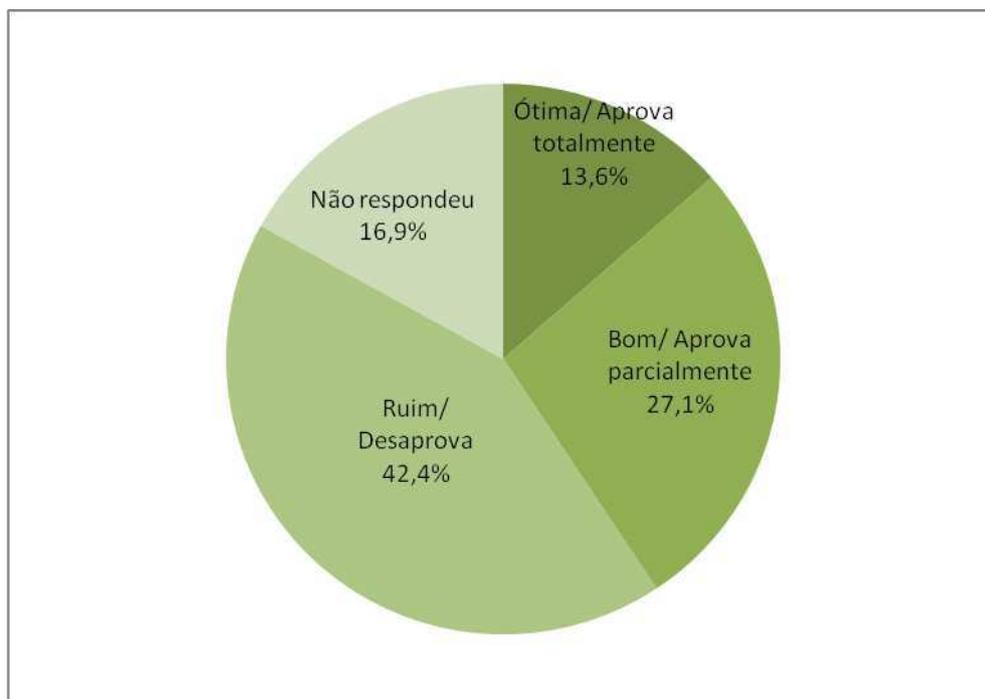
e) Avaliação quanto à atuação da instância de governança referente à qualificação dos serviços turísticos

Sabemos também que o turismo é uma atividade que apresenta um relevante potencial para ampliação de postos de trabalho nas localidades, seja em empresas diretamente ligadas ao setor, seja em outros setores que indiretamente recebem influência do fenômeno. Neste sentido, entendemos que o destino turístico se concretiza como um mix de segmentos e atividades, de modo que sua “oferta turística se nutre de uma diversidade de componentes dependentes de uma pluralidade de agentes” (SILVA, 2006, p.09), sendo o lugar onde produção, oferta e consumo se encontram e interagem entre si. Para a consolidação da atividade turística, a qualidade na prestação de serviços depende das estratégias do bem receber, materializadas através da hospitalidade na infraestrutura urbana, nos equipamentos, nos prestadores de serviços turísticos, e na postura da comunidade perante o turista.

Deste modo perguntamos as visões dos membros da instância de governança e aos representantes da sociedade civil organizada sobre a atuação da instância de governança no que concerne à qualificação nos serviços turísticos.

Conforme o quadro, dos seis entrevistados, todos avaliaram como bom/aprova parcialmente a atuação do conselho, enquanto que dentre os presidentes de associações e sindicatos 42% (25 entrevistados), disseram desaprovar a atuação do conselho, seguido de 27,1% que acham boa/aprova parcialmente a atuação do conselho, conforme pode ser visualizado no gráfico 12.

**Gráfico 12 - Avaliação quanto à atuação da instância de governança que concerne à qualificação nos serviços turísticos**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Tal fato precisa ser discutido no âmbito da instância de governança e ainda, junto à comunidade local, tendo em vista que o desenvolvimento e a consolidação do turismo requerem ações que busquem a melhoria dos ambientes natural e construído, do patrimônio cultural material e imaterial e dos equipamentos turísticos.

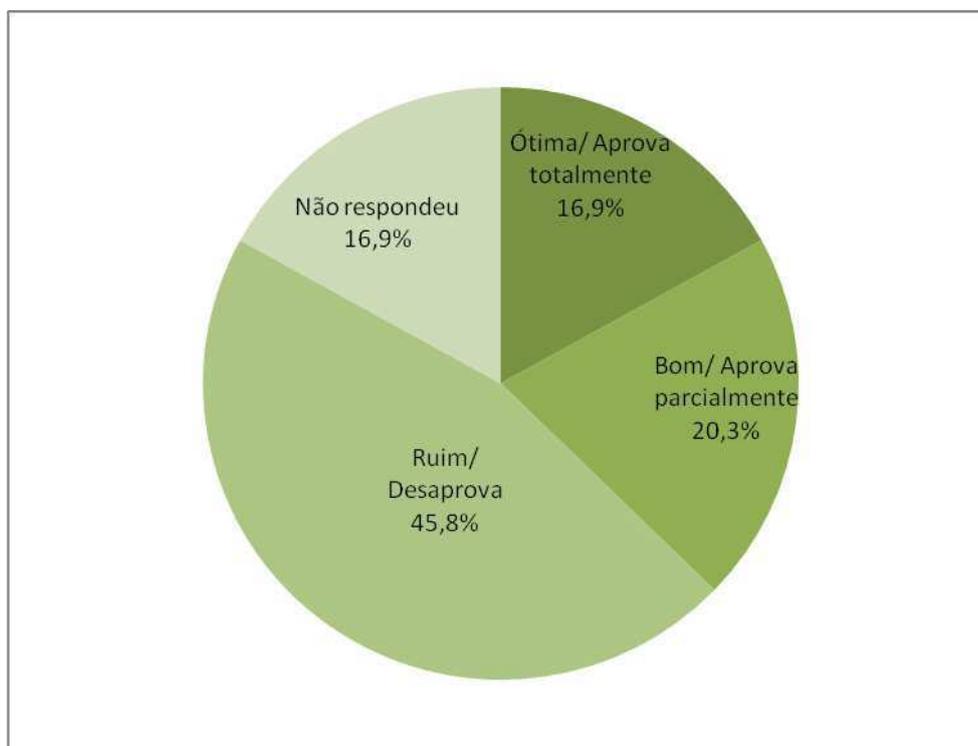
Ressalte-se que o desenvolvimento endógeno apregoa o desenvolvimento como um processo em que surge da própria comunidade o seu fortalecimento social, econômico e político, sem considerar as heterogeneidades tanto dos municípios, como dos grupos que estão no Seridó na dinâmica do turismo (BRANDÃO, 2012). Isso pode ser detectado quando se observa a dinâmica do fenômeno turístico no Seridó, que é dotada de pequenos empreendimentos instalados nos atrativos de maior destaque na região, a exemplo do Açude Gargalheiras em Acari e Mirante dos Cajueiros em Florânia, cujo proprietário é da própria localidade, e ainda carente de serviços e infraestrutura adequados para receberem uma porção maior e mais exigente da demanda turística.

- f) Avaliação da atuação da instância de governança quanto às estratégias de marketing e criação de uma identidade para a região

Outra questão que merece destaque quando se trata do desenvolvimento proveniente da atividade turística se refere à gestão do marketing de destinos e regiões turísticas. Quando abordamos o marketing nesta tese, estamos nos referindo tanto à divulgação e comercialização da região do Seridó enquanto destino turístico, como também à formação de uma identidade e da autenticidade de roteiros e atrativos turísticos.

Quando questionados sobre a atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó no que concerne ao estabelecimento de ações de marketing, quatro dos seis membros dessa instância de governança afirmaram ser ruim/desaprovaram a atuação deste conselho. Já dentre os representantes da sociedade civil, 45,8% (27 entrevistados) coadunaram com a opinião dos membros do conselho, desaprovando a atuação da instância de governança regional, conforme gráfico 13.

**Gráfico 13 - Percepção dos entrevistados quanto as estratégias de marketing do Polo de turismo do Seridó**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

A avaliação ruim neste quesito gera questionamentos quanto à atuação da instância de turismo no Polo Seridó, e justamente em um segmento de relevância para o desenvolvimento e consolidação de um polo de turismo. Cabe lembrar que um polo de

turismo precisa estabelecer uma personalidade, algo que possa identificar um território, a qualidade, confiabilidade e a autenticidade do “saber fazer” de uma sociedade. Esta imagem consolidada apresenta uma série de aspectos positivos para o destino, dentre eles o diferencial competitivo no mercado turístico (HENRIQUES, 2010). Além disso, através desta “marca”, entende-se o polo como um destino único e seus produtos e serviços advindos da simbiose entre cultura, economia e sociedade. Deste modo, a marca é entendida como algo a ser trabalhado de forma profissional, com seriedade, conhecimento e inovação. Mesmo assim, no âmbito da gestão do Polo Seridó esta ação, que inclusive não demanda elevados aportes financeiros por parte do poder público estadual e federal, não vem acontecendo a contento tanto para os entrevistados do próprio conselho, como para os entrevistados representantes da sociedade civil.

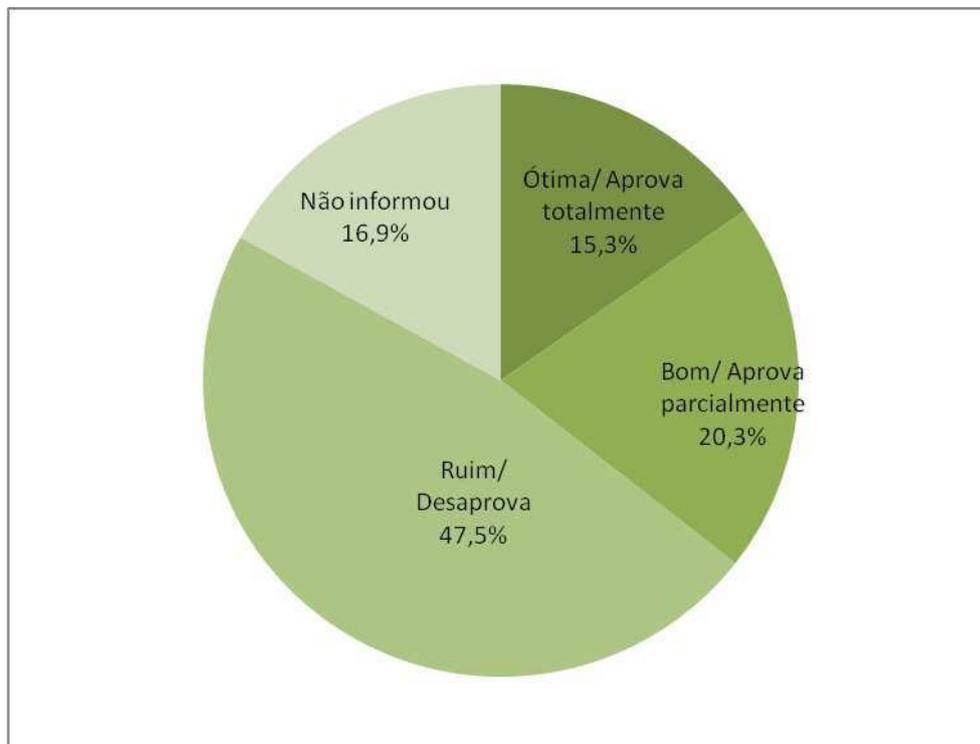
g) Avaliação quanto à atuação da instância de governança na diversificação de roteiros e produtos turísticos

Outra questão que diz respeito ao estímulo no desenvolvimento de um destino turístico, e que deve ser estratégia de atuação da instância de governança, é a diversificação de roteiros e produtos turísticos. Neste sentido, ampliar roteiros e produtos vai estimular o aumento de segmentos de demanda, além de aumentar o tempo de permanência de turistas na localidade e ainda, aumentar os postos de trabalho e do efeito multiplicador do turismo.

Perguntamos assim aos membros da instância de governança sobre sua opinião quanto à atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó referente à diversificação de roteiros e produtos turísticos. Neste sentido dos seis entrevistados, quatro afirmaram aprovar parcialmente, enquanto um entrevistado disse desaprovar, e um não respondeu.

Já para os representantes da sociedade civil organizada, 47,5% (28 entrevistados), disseram ser ruim/desaprovaram a atuação do Conselho neste quesito, conforme pode ser observado no gráfico 14.

**Gráfico 14 - Percepção dos representantes da sociedade civil quanto à atuação da instância de governança regional na diversificação de produtos e roteiros turísticos**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Cabe lembrar que os seis municípios analisados dispõem de relevantes aspectos, tanto relacionados à riqueza natural e paisagística, quanto ao patrimônio histórico-cultural. Conforme afirma Azevedo (2014), o Seridó tem potencialidades para desenvolver diferentes modalidades relacionadas ao turismo. No entanto, o que se observa no âmbito do Polo de turismo Seridó são ações pontuais de melhoria de alguns atrativos, bem como a falta de divulgação e de uma política de preços que deveriam ser praticadas em busca da excelência e da consolidação do turismo na região.

#### **4.3.2 Incremento da oferta turística local**

A análise do incremento da oferta turística como aspecto do desenvolvimento proveniente do turismo objetiva verificar como os municípios da região do Seridó, através da instância de governança regional do turismo, se organizam para desenvolver o turismo local.

Neste aspecto, buscou-se através da autoavaliação dos membros da instância de governança, e da percepção dos representantes da sociedade civil organizada, conhecer como ocorre o planejamento e a gestão do turismo, uma vez que a oferta turística se caracteriza como o principal aspecto do consumo turístico.

Para tanto, foi solicitado que os entrevistados estabelecessem notas que mensurassem o estágio de execução de ações que dizem respeito ao incremento da oferta turística de um destino turístico. Os critérios de nota foram: 0 para inexistência, 1 para ação em fase de planejamento, 2 para ação em fase de execução e 3 para a ação que já apresenta resultado satisfatório.

a) Andamento da elaboração e comercialização de roteiros e produtos turísticos regionais

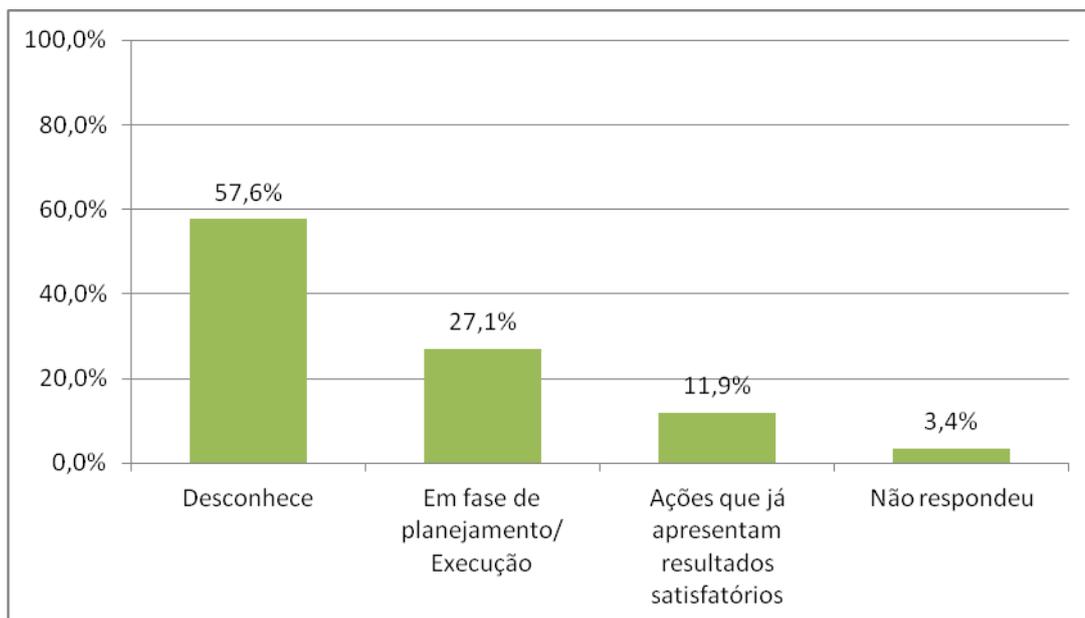
Inicialmente, perguntamos aos membros do conselho do Polo de Turismo Seridó sobre sua percepção quanto à elaboração e comercialização de roteiros turísticos regionais. Dos seis entrevistados, dois afirmaram estar em fase de planejamento e dois disseram estar em fase de execução. Um dos entrevistados afirmou que não existe esta ação e um disse que esta ação já apresenta resultados.

A elaboração, divulgação e comercialização de roteiros que integrem vários municípios de uma mesma região se caracterizam, além de estratégias de desenvolvimento turístico, também ações que contribuem para que o desenvolvimento ocorra de forma regionalizada e não se concentre apenas em um município ou em um destino especificamente.

Baseado nas respostas dos representantes dos municípios na instância de governança, percebemos uma falta de alinhamento quanto à opinião destes neste quesito. Cabe lembrar que como membros do conselho, esta ação já deveria estar sendo implementada envolvendo os municípios do Seridó, tendo em vista que esta é uma das primeiras estratégias mercadológicas de um destino turístico.

Quando esta mesma pergunta foi direcionada para os representantes da sociedade civil organizada, a maioria dos entrevistados, ou seja 57,6% (34 entrevistados) afirmaram desconhecer esta ação, seguido de 27,1% (16 entrevistados) que afirmaram que esta ação está em fase de planejamento ou execução, como pode ser visualizado no gráfico 15.

**Gráfico 15 - Atribuição de nota quanto ao andamento da ação de elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Esta realidade demonstra que ainda ocorre uma desarticulação dos municípios da região do Seridó para promoverem o polo como um território com características naturais e processo histórico e social semelhantes, ou seja, para elaborarem um produto turístico devidamente estruturado para ser comercializado de forma integrada. Esta realidade se distancia do que Silva (2006) chama de “especialização turística”, que surge a partir da complementaridade e concorrência entre os setores que compõem e oferecem os serviços e produtos turísticos. O que se verifica no Polo de Turismo Seridó são incipientes ações em nível municipal para divulgação dos atrativos e comercialização de roteiros principalmente voltados para o Turismo Pedagógico, concentrados nos municípios de Currais Novos, Cerro Corá e Carnaúba dos Dantas.

b) Andamento de ações de dimensionamento da infraestrutura urbana

Outra questão que diz respeito ao incremento da oferta turística e se caracteriza como relevante estratégia, inclusive para a melhoria da qualidade de vida da comunidade local, diz respeito ao dimensionamento da infraestrutura urbana da região uma vez que o aumento da demanda flutuante atinge diretamente as pessoas que moram em destinos turísticos.

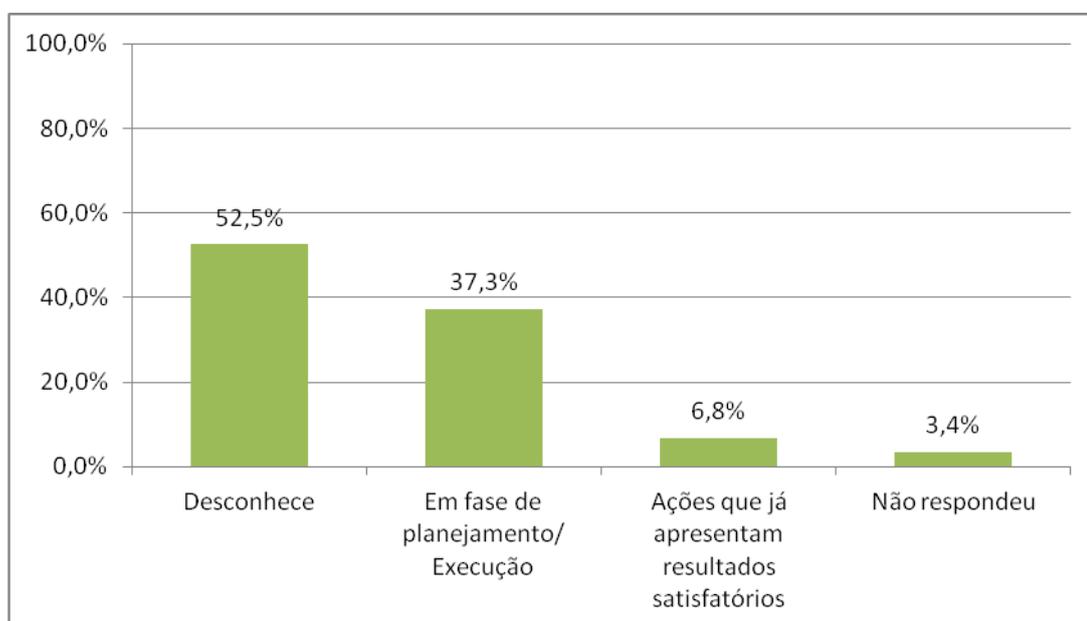
Cabe lembrar ainda que esta é uma ação cujo poder público tem a maior responsabilidade de planejar, orçar e executar, ficando a cargo da instância de governança regional encontrar estratégias para reivindicar e justificar a realização destas ações.

Questionamos assim os representantes dos municípios na instância de governança sobre o redimensionamento, melhoria e ampliação da infraestrutura da região do Seridó e dos seis entrevistados, dois afirmaram que não existem ações neste segmento, dois que esta ação está em fase de planejamento, um em fase de execução e um já apresentando resultados satisfatórios.

Pode-se inferir que esta discrepância nas respostas dos entrevistados é proveniente da falta de entendimento do Polo Seridó como uma região integrada, cujas ações devem ser realizadas em nível regional e não municipal. Assim, os representantes que testemunharam alguma ação de melhoria em seu município quanto à infraestrutura urbana disseram que a ação já existe ou que apresenta bons resultados.

Este mesmo questionamento foi feito aos representantes da sociedade civil organizada, de modo que estes são os beneficiários diretos de ações como esta. As respostas seguem no gráfico 16.

**Gráfico 16 - Conhecimento das ações de melhoria, implantação ou ampliação da infraestrutura urbana**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Dos entrevistados, 52,5% (31 entrevistados) disseram desconhecer estas ações em nível regional, seguido de 37,3% (22 entrevistados) que afirmaram que as ações de melhoria,

implantação e ampliação de infraestrutura urbana estão em fase ou de planejamento ou de execução.

O que se observa no âmbito do Polo de Turismo Seridó são ainda ações polarizadas, concentrando-se no município de Parelhas (melhoria das vias de tráfego, inclusive para a Barragem Boqueirão, sinalização urbana e melhoria da ambiência) e Acari (melhoria das vias de tráfego e sinalização para o Açude Gargalheiras). Isto pode ter influenciado a opinião dos representantes da sociedade civil

No entanto, os municípios de Currais Novos, Florânia, Carnaúba dos Dantas e Cerro Corá se ressentem de esforços e atenções neste quesito.

Em Currais Novos, as comunidades que sediam o Açude Totoró e seus atrativos não dispõem sequer de coleta regular de lixo e o tratamento deste é feito através da queima dos resíduos sólidos em locais inapropriados. Além disso, não existe indicação para os atrativos e, as vias de acesso em épocas de chuva ficam quase intransitáveis. Em Florânia, o acesso ao Mirante dos Cajueiros também é feito por estrada carroçável, com trechos de subida e descida sem sinalização e avisos de trechos perigosos. No local a sinalização para os mirantes e os equipamentos turísticos é em pneus expostos na estrada que dá acesso aos atrativos. Em Carnaúba dos Dantas a principal via de acesso ao município é margeada por cerâmicas que descartam seus rejeitos no local, comprometendo tanto a qualidade ambiental como paisagística daquele microambiente. E em Cerro Corá, as placas que sinalizam os atrativos estão em péssimo estado de conservação e se localizam somente na entrada do município, não existindo placas indicativas no caminho que dá acesso aos atrativos.

Tal fato aponta ainda para a fragilidade do modelo de desenvolvimento adotado, uma vez que as poucas e concentradas ações de melhoria na qualidade do ambiente reforçam a heterogeneidade no próprio Polo, o que poderá levar, futuramente, à heterogeneidade no desenvolvimento (BRANDÃO, 2012), uma vez que pode excluir municípios da dinâmica do turismo, gerando desarticulação e concentração de demanda e renda em alguns municípios.

c) Andamento das ações de marketing para criação de identidade ao Roteiro Seridó

Uma das principais estratégias de fomento turístico caracteriza-se pela formação de uma identidade que imprima autenticidade e qualidade para um destino. Criar uma marca que expresse e identifique os produtos e serviços de um destino turístico, além de se caracterizar como estratégia para o fomento do turismo, também se configura como uma

possibilidade de estímulo ao sentimento de pertencimento de uma comunidade, bem como de estímulo à autoestima e valorização da cultura e da riqueza natural local.

Deste modo, perguntamos aos membros do conselho do Polo de Turismo Seridó sobre a existência de políticas de valorização e formação da identidade do destino Seridó, e dos seis entrevistados, dois disseram estar em fase de execução e dois afirmaram já existirem resultados satisfatórios.

Ressaltamos que o Seridó é uma região peculiar no Rio Grande do Norte, tanto em termos paisagísticos, como pelo processo histórico de povoamento, ciclos econômicos e pelos fortes traços culturais deste território. Utilizando estes aspectos, o SEBRAE juntamente com a instância de governança regional de turismo, criou o Roteiro Seridó utilizando-se de símbolos que remetem às características naturais e culturais da região, conforme pode ser observado na figura 8.

**Figura 8 - Marca-território do Roteiro Seridó**



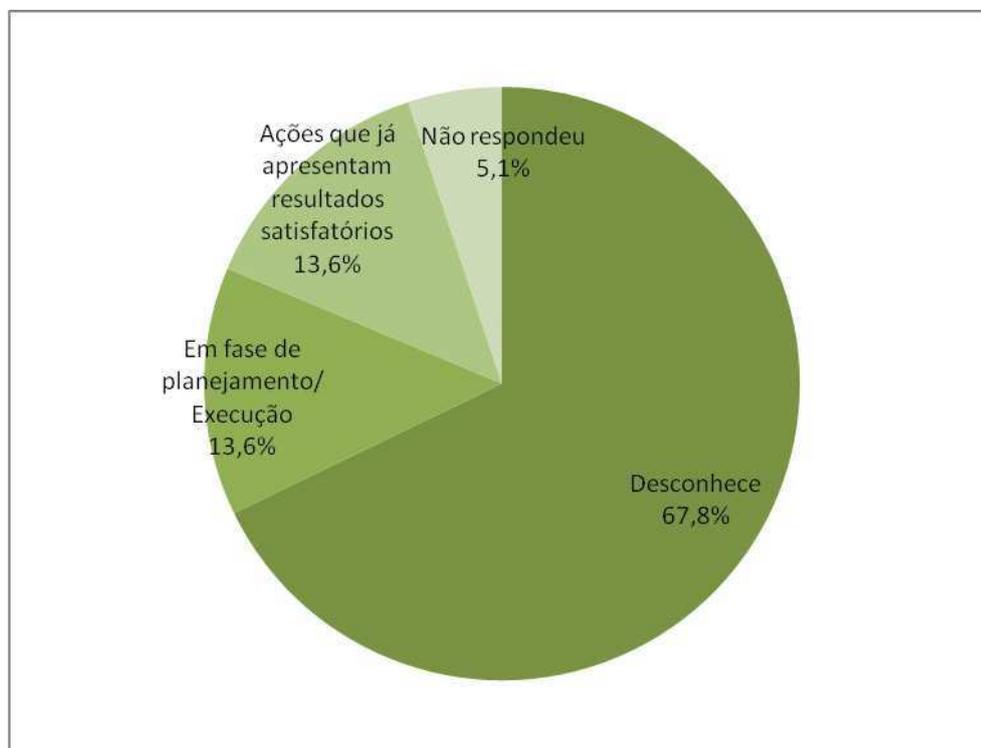
Fonte: SETUR (2014).

Deste modo, podemos inferir que os membros do conselho, quando afirmam da existência de políticas que identifiquem o Polo Seridó como destino turístico já em fase de execução e apresentando resultados satisfatórios, os mesmos estão se referindo à ação de implantação do Roteiro Seridó.

Por outro lado, esta mesma pergunta foi feita aos representantes da sociedade civil organizada, e dos entrevistados 67,8% afirmaram que desconhecem estratégias com o foco de valorização da identidade regional, seguido de 13,6% (08 entrevistados) que afirmaram existir

em fase de planejamento e 13,6% (08 entrevistados) com resultados satisfatórios, conforme gráfico 17.

**Gráfico 17 - Percepção dos representantes da sociedade civil quanto aos impactos das políticas de valorização e formação da identidade do destino Seridó**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Acreditamos que este desconhecimento por parte dos entrevistados da sociedade civil organizada é proveniente tanto do distanciamento que a comunidade local tem com a dinâmica do turismo, como pela pequena oferta de roteiros turísticos que envolvam as comunidades rurais e as características produtivas dos municípios do polo no planejamento e na execução dos mesmos.

A região do Seridó é formada por municípios que se caracterizam pela pecuária, produção leiteira e produtos derivados, bem como municípios que se destacam pelo artesanato e outros produtos de conhecimento regional e nacional, mas estes não se articulam em forma de sistemas produtivos locais a serem utilizados pelo turismo.

d) Andamento de políticas e ações de valorização da identidade dos produtos regionais

Também buscamos conhecer sobre a existência de política de valorização da identidade de produtos regionais, no sentido de saber se existem iniciativas que busquem fortalecer a dinâmica econômica local e regional.

Neste sentido, dos seis entrevistados membros do conselho do Polo de Turismo Seridó, dois disseram que esta ação já está em fase de execução e dois disseram já perceber resultados satisfatórios.

Dos entrevistados representantes da sociedade civil, 58% (34 entrevistados) disseram desconhecer esta ação, seguido de 25% (15 entrevistados) que afirmaram já estar em fase de planejamento e execução. As informações seguem no gráfico 18.

**Gráfico 18 - Conhecimento do andamento sobre as ações de valorização da identidade dos produtos regionais**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Assim, percebe-se um aspecto positivo quanto à atuação do conselho voltada às iniciativas para valorizar os produtos regionais, lembrando a forte imagem que a região do Seridó imprime quanto à produção de artesanato como o bordado, as esculturas, a gastronomia, os ciclos econômicos, dentre outros aspectos que são relevantes elementos da sua oferta turística (AZEVEDO, 2014). Neste sentido, é importante que a própria comunidade

se envolva nestas ações de valorização dos produtos locais, uma vez que esta integração vai permitir, além de benefícios econômicos, o estímulo ao sentimento de pertencimento e de reaproximação com a cultura e a natureza local.

Além disso, entende-se que o consumo excede uma ação de escolha, compra e usufruto de produto e se configura como uma “cadeia simbólica” que aproxima uma pessoa de uma cultura, de um modo de vida e de outras formas de vida humana (HENRIQUES, 2010). Por isso mesmo, a aproximação do marketing ao desenvolvimento remete às ações de intervenção que mais do que atender aos interesses do consumidor, reaproxime a comunidade de sua cultura e de seu modo de vida.

e) Andamento das estratégias de comercialização dos produtos e roteiros turísticos

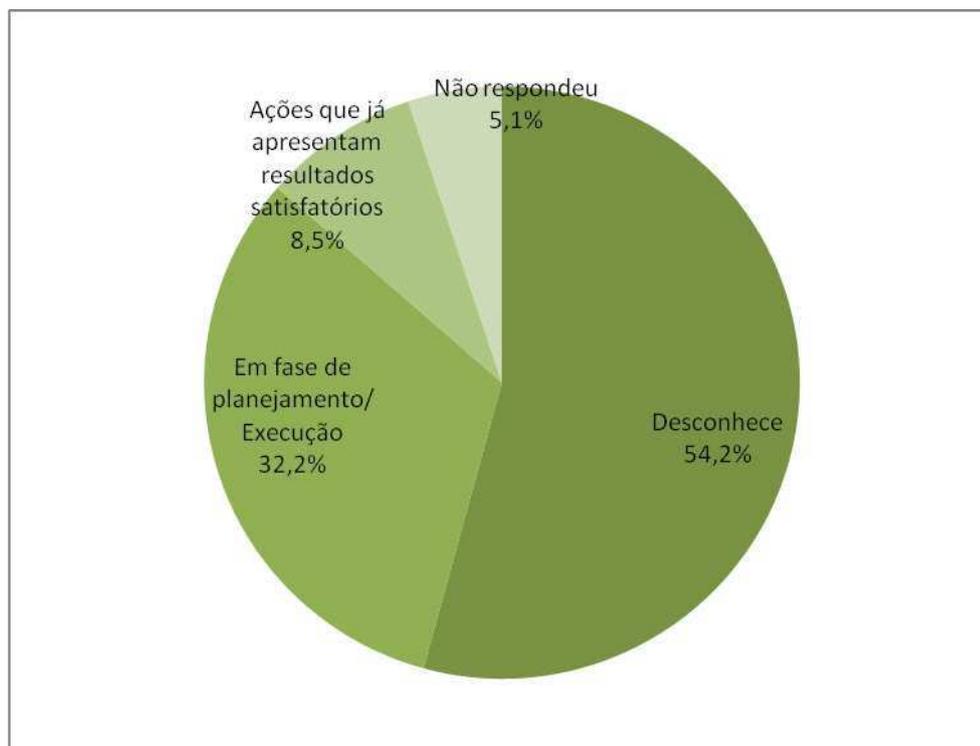
Outra questão que merece atenção quanto ao fomento do turismo diz respeito às estratégias de comercialização dos produtos e roteiros turísticos, entendendo que esta é a estratégia de culminância do planejamento turístico.

Neste sentido, questionamos os membros do conselho sobre a realização de mostras e outros eventos que objetivassem a divulgação e a comercialização do Polo Seridó como destino turístico e dentre os seis entrevistados membros da IGR, dois afirmaram que não existe e dois que esta ação já apresenta resultados satisfatórios.

Deste modo, acreditamos que esta discrepância de respostas seja proveniente da realização de eventos de âmbito municipal, a exemplo do Festival Gastronômico que ocorre em Currais Novos, mas que são eventos que engajam e envolvem somente alguns dos municípios da região.

Para os entrevistados representantes da sociedade civil organizada, a maioria, 54,2% (32 entrevistados) desconhece ações deste tipo para a região do Seridó, seguido de 32,2% (19 entrevistados) que conhecem ações que estão em fase de planejamento ou execução, conforme gráfico 19.

**Gráfico 19 - Percepção dos entrevistados quanto as ações de comercialização de produtos e roteiros turísticos**



Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Este diagnóstico possibilitou a geração do índice de desenvolvimento regional do Polo de Turismo Seridó, quantificando assim o nível e o tipo de desenvolvimento que acontece neste território.

#### **4.3.3 Índice de potencialidade turística do desenvolvimento regional no Polo Seridó**

Quando tratamos nesta tese da discussão do desenvolvimento, coadunamos com a ideia de Ricupero (2001), que afirma que o desenvolvimento deve ter um sentido, e este sentido deve ser a diminuição da pobreza e da desigualdade social, eliminando as formas que levam à pobreza absoluta tanto individual, como a pobreza de grupos sociais e regiões específicos.

Dentre os cinco argumentos apresentados por Streeten (2001), quanto aos sinais de esperança para uma nova perspectiva de desenvolvimento, com participação e saída dos milhões de pessoas da miséria e da exclusão social, ressaltamos o poder da governança a ser exercida através das Organizações não Governamentais (ONG's) e outras instituições da sociedade civil organizada. Estes órgãos atuam como interventores nos problemas de miséria e exclusão de minorias e apoiam projetos sociais e organizações de bases comunitárias. No

entanto, conforme a pesquisa com a sociedade civil organizada nos seis municípios analisados detectou, a grande maioria dos representantes destas organizações sequer conhece a gestão do turismo na região, suas reentrâncias e perspectivas de fomento, o que leva a inferir que o engajamento, a articulação e o apoio da sociedade civil no fomento do turismo não acontece e se acontece, é frágil e desarticulado.

Esta realidade foi detectada no momento da pesquisa, e a partir dos dados coletados. O fato de três dos municípios analisados terem apresentado um nível MÉDIO de desenvolvimento regional e três um nível RUIM, como pode ser visualizado no quadro 20, pressupõe que apesar da descentralização da política de fomento do turismo, a atividade turística acontece através de ações pontuais e desintegradas em termos de região, ficando o IPT com o nível MÉDIO, apresentando a pontuação de **26,18**. Isto trouxe como consequência o comprometimento do próprio desenvolvimento devido a descontinuidade de ações, como é o caso da urbanização da Barragem Boqueirão em Parelhas, o melhoramento da estrutura de receptivo dos atrativos da Comunidade Totoró em Currais Novos; e o bloqueio ao empreendedorismo e ao incentivo ao microempreendimento, como é o caso dos empreendimentos que se localizam no Mirante dos Cajueiros em Florânia, e na comunidade Gargalheiras, em Acari.

**Quadro 19 - Índice de potencialidade turística do desenvolvimento regional**

PONTUAÇÃO	DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO REGIONAL						
	IPT (Índice de Potencialidade Turística por Dimensão)	Carnaúba dos Dantas	Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas
0 – 25 pontos Baixo 							
26 – 50 pontos Médio 	26,18	15,63	20,55	38,00	7,01	40,96	34,94
51 – 75 pontos Bom 							
Acima de 76 pontos Alto 							

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

Além disso, percebemos a partir da pesquisa, e que ficou evidenciado no Índice de Desenvolvimento Regional, a falta de alternativas que insiram as comunidades e as atividades econômicas tradicionais na dinâmica do turismo, em nível regional. Isto reflete a carência de

estratégias de fomento econômico de base local, comprovando também a dificuldade de se promover as novas interfaces do desenvolvimento, “em que passam a serem valorizados os territórios e as relações entre os atores sociais, suas organizações concretas, as técnicas produtivas, o meio ambiente e a mobilização social e cultural” (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p.06).

Tal problemática ocorre tanto pelo distanciamento que a comunidade local tem com a dinâmica do turismo, como pela incipiente oferta de roteiros turísticos que envolvam as comunidades rurais e as características produtivas dos municípios do polo no planejamento e na execução dos mesmos.

Acrescente-se a isso o fato de que as escassas estratégias de fomento do turismo no âmbito da região do Seridó se caracterizam como ações que se detém às melhorias estruturais, principalmente para atender as demandas da iniciativa privada como ampliação ou instalação das vias de tráfego, sinalização e urbanização de áreas urbanas estratégicas. Estas ações são relevantes para o desenvolvimento do turismo, mas acabam por gerar benefícios diretos para uma pequena parcela dos envolvidos com o turismo, que são os proprietários de empresas turísticas.

No entanto, estratégias de fomento ao turismo local, ou que insiram a comunidade na dinâmica do turismo através do incremento aos sistemas produtivos locais a exemplo de inserção de cooperativas de agricultores em feiras ou visitas turísticas, eventos ou visitas que utilizem o perfil pecuário da região, ou ainda, estratégias que capacitem os agentes produtivos locais para que estes adentrem de forma mais competitiva no mercado turístico não ocorrem efetivamente.

Assim, inferimos que o desenvolvimento e a consolidação do turismo na região do Seridó carecem de novos estímulos e de ações exógenas, como qualificação através de capacitações, estímulo ao empreendedorismo e à microempresa. Detectamos que mesmo havendo iniciativas por parte da comunidade local para ofertar serviços de alimentação e hospedagem nas áreas urbanas e rurais, existem carências locais e heterogeneidade em uma série de quesitos, inclusive na qualidade dos serviços oferecidos pelos estabelecimentos públicos e privados da região, que remetem a intervenções distintas para cada localidade.

#### 4.4 ÍNDICE DE POTENCIALIDADE TURÍSTICA DO POLO SERIDÓ E A INTER-RELAÇÃO ENTRE GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Diagnosticamos nesta tese três dimensões que são prementes para o desenvolvimento, com o intuito de conhecermos e reunirmos em uma avaliação de política pública “a gama de possibilidades que os indivíduos podem ter” (VEIGA, 2008, p.85), a partir da implementação desta política. Analisamos também a inter-relação entre estas três dimensões, verificando assim como se dá a simbiose entre elas, entendendo que o desenvolvimento precisa equilibrar o uso responsável dos recursos naturais, atendendo à premissa de que todos têm direito ao uso e acesso a um ambiente natural equilibrado; à participação social, em atendimento à nova proposta de descentralização de poder e de estímulo a uma nova forma de governar; e o fomento econômico em nível regional e local, como estratégia de minimização das disparidades econômicas regionais e locais. A avaliação se debruçou sobre o Plano Nacional de Turismo – PNT, mais especificamente o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, para analisar o turismo e seu papel indutor do desenvolvimento.

A partir do diagnóstico sobre a gestão ambiental das áreas naturais turísticas, a participação social e o desenvolvimento regional foram gerados índices que chamamos de Índices de Potencialidade Turística do Polo de Turismo Seridó. Estes índices vêm ao encontro das discussões sobre crescimento econômico, desenvolvimento e sustentabilidade (VEIGA, 2008; SACHS 2001; SEN, 2010). Com este estudo quisemos mostrar que o desenvolvimento esta intrinsecamente relacionado ao acesso a um ambiente equilibrado, à participação social legitimando o processo de decisão e ao fomento econômico com ampliação de possibilidades de renda em nível local e regional. Os índices serviram para mensurar o nível de desenvolvimento através da ampliação das possibilidades humanas no Seridó, muito embora saibamos que o desenvolvimento pressupõe valores, acesso a diferentes bens e serviços e o fortalecimento cívico e social.

De acordo com o índice, a realidade dos municípios investigados no que concerne ao desenvolvimento regional está em um estágio **MÉDIO**, com o IPT de **33,31**, conforme visualizado no quadro 20. Neste caso, os municípios de Currais Novos, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Parelhas e Florânia apresentaram o estágio **MÉDIO** de potencialidade turística, mas como estrategicamente estão organizados em uma mesma região/polo, e considerando

que o índice foi gerado a partir da média dos seis municípios analisados, o Polo de Turismo Seridó precisa atender a uma série de demandas regionais para apresentar o desenvolvimento almejado a partir do turismo. Neste sentido, pensar no turismo como indutor do desenvolvimento regional e local remete a uma série de questões nos âmbitos ecológico, social e econômico.

**Quadro 20 - Índice Geral de Potencialidade Turística do Polo de Turismo Seridó e dos municípios contemplados na pesquisa**

PONTUAÇÃO	INDICADOR GERAL DE POTENCIALIDADE TURÍSTICA						
	IPT (Índice de Potencialidade Turística por Dimensão)	Carnaúba dos Dantas	Currais Novos	Cerro Corá	Acari	Florânia	Parelhas
0 – 25 pontos Baixo 							
26 – 50 pontos Médio 	33,31	37,81	31,21	35,42	22,81	33,77	38,72
51 – 75 pontos Bom 							
Acima de 76 pontos Alto 							

Fonte: PINHEIRO, I.F.S.

O Seridó Potiguar dispõe de aspectos paisagísticos, vegetação de caatinga, regiões de altitude mais elevada e de uma riqueza geológica e geomorfológica que dotam a região de um rico patrimônio turístico natural. Paralelo a isso, as áreas naturais turísticas estão sediadas ou em comunidades rurais, ou são de propriedade de pessoas físicas, com exceção da Barragem Boqueirão, que apesar de ser um espaço público, é margeada por casas e equipamentos de bares e restaurantes. Tais fatos revelam a importância de se conhecerem as formas de uso e gestão das áreas naturais, uma vez que o turismo se apropria e acontece nestes espaços.

Além disso, o acesso ao ambiente natural equilibrado e produtivo amplia as possibilidades de renda, através do desenvolvimento de atividades econômicas tais como a agricultura familiar, a pecuária e a elaboração de gêneros alimentícios derivados dos produtos locais, tendo o turismo como um agente econômico a ser agregado a estas atividades para ampliar as possibilidades de geração de renda. Assim, quando Sen (2010) trata do ambiente natural equilibrado como um pressuposto para o Desenvolvimento como Liberdade, ele o

indica como um ponto essencial ao exercício deste desenvolvimento, que por estes aspectos amplia as possibilidades humanas.

Percebemos que a forma como são utilizadas as áreas naturais turísticas refletem um processo histórico de uso indevido dos recursos naturais para o fomento de atividades econômicas. Dentre as atividades econômicas de destaque estão a pecuária, que demanda grandes extensões de terra para a criação do gado, bem como a cultura do algodão, que por muito tempo se caracterizou como o “ouro branco” da região (AZEVEDO, 2008). Por muitos anos, a região do Seridó utilizou da lenha de forma indevida como matriz energética para diferentes atividades econômicas a exemplo das olarias, queijeiras, indústria ceramista, carvoarias, casas de farinhas, dentre outras (ADESE, 2008). Deste modo, a utilização dos recursos naturais no Polo Seridó seguiu o modelo de progresso econômico adotado pela civilização ocidental, cujo crescimento econômico se deu em detrimento de sérios danos ambientais no ambiente ecológico (SACHS, 2001).

Diante do que constatamos quanto à gestão ambiental das áreas naturais, inferimos que o índice **RUIM** de gestão ambiental, cujo IPT foi de **22,73**, reflete uma série de questões históricas e de desarticulação institucional para a proteção e conservação ambiental. As poucas Unidades de Conservação implantadas (Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN Stoessel de Brito em Jucurutu, Área de Proteção Ambiental APA Sernativo em Acari, a Estação Ecológica do Seridó - ESEC Seridó, em Serra Negra do Norte), bem como a ausência de estratégias de gestão ambiental aplicadas, a deficiência de estrutura básica, turística e educativa nestas áreas, seguidas da pequena representatividade de agentes econômicos locais e dos órgãos ambientais municipais, estaduais e federal no Conselho do Polo de Turismo Seridó, leva a problemas como privatização de lugares de interesse turístico, degradação dos recursos naturais, dentre outros. Estes problemas, detectados por Ruschmann (1997), se caracterizam no Polo Seridó na construção de condomínios e casas de segunda residência, bem como na instalação de equipamentos de lazer nas “cabeceiras” das serras, que são áreas propícias à agricultura baseada na fruticultura e no cultivo da mandioca, feijão e milho, incorrendo na substituição de áreas agricultáveis para dar lugar aos equipamentos turísticos, além de destruição da fauna e da flora e modificação excessiva da paisagem.

Assim, a realidade da região do Seridó potiguar, que enfrenta problemas de escassez de água por conta dos períodos prolongados de falta de chuvas, que teve seu processo histórico marcado por atividades econômicas que utilizam intensivamente os recursos naturais, a exemplo da mineração e da pecuária extensiva, somado à apropriação de áreas agricultáveis principalmente localizadas na região serrana para dar lugar aos

equipamentos de lazer e infraestrutura turística, restringe o acesso da comunidade local às áreas produtivas e com qualidade ambiental. Isso diminui suas possibilidades de utilização destas áreas como alternativa de renda e incide diretamente ao que Sen (2010) adverte como ameaça e restrição às liberdades econômicas individuais e coletivas.

Isto reflete inclusive, a dificuldade de se equilibrar crescimento econômico através de atividades consumidoras de recursos naturais, e gestão para a proteção e conservação das áreas naturais. Além disso demonstra que o acesso nas áreas naturais e a promoção de uma gestão estruturada na participação, apesar de se caracterizar na ampliação das possibilidades humanas para chegar ao desenvolvimento (SEN, 2010), ainda não se configura como pilar que sustenta o processo para este desenvolvimento.

O desenvolvimento também pressupõe a ampliação das possibilidades de participação na vida social, e isto inclui a participação no processo de tomada de decisão em situações que incidem diretamente na vida em comunidade. Deste modo, analisar a participação social, verificando se o processo se realiza através de redes horizontais de envolvimento e engajamento possibilita conhecer melhor como se processa a governança na implementação de uma política pública que tem no estímulo à gestão participativa um de seus princípios.

A descentralização do poder do Estado no processo de decisão, assim como a articulação através de redes de cooperação de diferentes sujeitos sociais nos ambientes de planejamento, gestão e atuação no fomento ao turismo foram diagnosticados e medidos a partir do estudo com a sociedade civil organizada e com alguns membros da instância de governança em turismo.

O nível **BOM** do índice de participação social no planejamento e na gestão do turismo (**52,15**), demonstra que esta participação no Polo Seridó ainda caminha para uma articulação baseada no capital social, que segundo Putnam (1993, p.10) “refere-se às conexões entre indivíduos – redes sociais e normas de reciprocidade e confiança que aumentam a produção de capital físico e de capital humano”. Estas redes e conexões foram estabelecidas a partir da criação da instância de governança em turismo do polo, iniciativa que buscou atender uma demanda do próprio Ministério do Turismo, cujo objetivo era o fortalecimento das instituições públicas, associações de classe, iniciativa privada, sociedade civil no planejamento turístico, muito embora tenhamos constatado a incipiente participação da sociedade civil nesta IGR.

Dentre o que foi levantado a partir da pesquisa e geração do índice, entendemos que apesar de alguns dos conselheiros avaliarem como positivos os aspectos que promovem a

boa governança, a exemplo de parte da nomeação dos representantes ter sido feita por escolha pública, por entenderem que existe paridade nas decisões e pelo fato de que as reuniões do conselho são organizadas facilitando sua participação, a formação de uma arena pública de decisão solidária e baseada na confiança entre representantes e representados ainda não foi alcançada.

No caso do Conselho do Polo de Turismo Seridó, o fato de a grande maioria dos entrevistados da sociedade civil organizada não conhecerem esta instância de governança, bem como não existirem estratégias que estimulem e ampliem a participação social neste conselho, aproxima esta IGR com o que Evans (1995) afirma ser apropriação do Estado por grupos privados. Isto tanto aumenta o risco de corrupção e de atendimento aos interesses individuais, como incide negativamente na autonomia da instância de governança no que se refere ao fomento de um turismo que promova o desenvolvimento local e regional. Cabe lembrar que foram procurados para compor a amostra da pesquisa presidentes de sindicatos de trabalhadores rurais e associações comunitárias, devidamente legalizadas e que atuam nas áreas naturais dos municípios pesquisados, cuja seleção da amostra ocorreu pelo seu cadastramento na prefeitura municipal destes municípios e pela sua presença nas reuniões destes colegiados, fato que comprova sua atuação e legitimidade nas comunidades e entidades que representam.

Concordamos com Sen (2010) quando este afirma que a liberdade política dos indivíduos está em dotá-los das liberdades materiais, econômicas e cívicas para que estas sejam constituintes do desenvolvimento. Deste modo, não se pode pensar que existe uma participação social na IGR devidamente fortalecida e que o índice demonstra uma boa realidade nesta dimensão, quando na verdade constatamos que grande parte dos representantes da sociedade civil organizada contemplados na pesquisa sequer conhece o Conselho do Polo de Turismo Seridó. Consequentemente podemos inferir que estes sujeitos sociais não tem acesso às informações do que se discute e do que se delibera nesta IGR, ficando totalmente alheios ao que se fomenta sobre o turismo em nível regional. Tais fatos demonstram que existe restrição da liberdade de participar do planejamento e da gestão do turismo, embora exista no Seridó um espaço de discussão sobre o fenômeno.

Nóbrega (2012), em estudo realizado nas instâncias de governança de Santarém e Belterra no Pará, detectou que relevantes associações da sociedade civil destes destinos turísticos não integravam o grupo gestor do turismo e por isso, o caráter eletivo com que deveria ser formado o conselho ficou comprometido. Tal fato se assemelha ao que detectamos no Conselho do Polo de Turismo Seridó, uma vez que dos seis entrevistados, três afirmaram

ter sido nomeado pelo gestor público de seu município, o que compromete a legitimidade do processo. Estes agentes públicos, segundo Lohmann e Panosso Neto (2008) não exercem nenhuma influência na elaboração das políticas públicas, no entanto são decisivos na execução dos programas de fomento turístico. O problema é que apesar disso, os autores lembram das dificuldades de inserir representantes do poder público nas instâncias de governança, uma vez que no Brasil existe um grave problema de ordem pública, caracterizado pela descontinuidade de ações, projetos e programas quando ocorre a mudança na gestão pública, seja ela municipal, estadual ou federal. Assim, com o intuito de retirar os créditos do antecessor quanto aos projetos e ações de fomento, estes acabam por ser encerrados antes mesmo de alcançarem seus objetivos iniciais (LOHMANN; PANOSSO NETO, 2008), ou ainda, ocorre o fato de que quando muda a gestão, muda-se a equipe de trabalho, provocando a desarticulação ou descontinuidade do processo.

Quanto aos fatos positivos que justificam a atuação mediana da instância de governança no que concerne à participação social, ressaltamos aspectos como a avaliação positiva dos membros do conselho com relação à sua atuação na instância de governança e a percepção de que existe paridade de decisões nesta IGR. Tais fatores apontam para uma governança que embora frágil, vem empreendendo algumas ações que podem ser consideradas embrionárias no atendimento do objetivo do Ministério do Turismo de descentralizar a gestão do turismo em nível local e regional.

Ainda assim, a participação que acontece é diferente da que se espera, para entrar em um processo virtuoso de desenvolvimento, entendendo que este só se faz “quando se extrapolam as necessidades momentâneas” (BRANDÃO, 2010, p.102). O autor afirma que o desenvolvimento

é distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as arenas políticas e esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças sociais que perenizam o subdesenvolvimento (idem).

Segundo ele, o Brasil nunca viveu um processo de desenvolvimento uma vez que convive com problemas históricos de desigualdades que acabam por intensificar o seu subdesenvolvimento. Além disso, o desenvolvimento decorre dos centros de decisões e de seus mecanismos de legitimação, fato este que compromete o desenvolvimento da instância de governança pesquisada. No caso do Conselho do Polo de Turismo Seridó, verificamos que a sociedade civil está alheia ao processo de tomada de decisão e longe de exercer sua autonomia na arena pública que trata sobre o turismo. Tais fatores afetam diretamente a

gestão participativa e ampliam a exclusão de comunidades agrícolas e tradicionais no processo de desenvolvimento do turismo no Polo Seridó, provocando diferentes efeitos sociais, econômicos e culturais negativos para elas. Alguns efeitos já podem ser sentidos como privatização de áreas agricultáveis e de beleza paisagística para dar lugar a equipamentos turísticos e de segunda residência, afastamento das comunidades agrícolas e tradicionais na dinâmica do turismo, e uso desorganizado e mal planejado de espaços públicos por equipamentos de restauração, provocando impactos ambientais negativos nestes locais.

A dificuldade de equilibrar proteção ambiental e participação social mobilizadora e empoderada gera questionamentos sobre o desenvolvimento. Além disso, é necessário analisar o desenvolvimento sob a perspectiva das teorias de desenvolvimento, e entender o contexto histórico ao qual a região foi construída.

Neste sentido, as ações de fomento ao turismo não se configuraram como estratégias para envolver comunidades tradicionais e atrativos turísticos na forma de roteiros turísticos regionalizados, com identidade, e inserindo as potencialidades agrícolas e o patrimônio cultural material e imaterial de comunidades que ficam próximas aos atrativos turísticos. Cabe lembrar que o Seridó dispõe de um rico acervo de prédios e ruas históricos, de pessoas que tiveram influência na história da política e da economia do Rio Grande do Norte, além de museus, artesãos e manifestações artísticas que somados à riqueza natural da região podem compor roteiros ricos e diversificados em termos de conhecimento e atividades lúdicas.

Além disso, o índice **RUIM** de desenvolvimento regional (**26,18**) reflete a falta de iniciativas que possibilitem a ampliação do acesso ao mercado de trabalho através de capacitações e de inserção de atividades tradicionais na dinâmica do turismo. Tais constatações nos levam a concluir que, diferentemente do que aconteceu na Itália no que tange à diminuição das disparidades de desenvolvimento entre regiões tendo como uma das estratégias de intervenção o combate ao desemprego (BRANDÃO, 2010), no Polo Seridó, a inserção em postos de trabalho no turismo fica extremamente comprometida principalmente pela carência, por parte do órgão gestor regional do turismo, de desenvolver alternativas que estimulem o empreendedorismo, e de promover ações de educação e capacitação para a comunidade local e ainda, por não desenvolver projetos que insiram as potencialidades das áreas rurais em roteiros turísticos.

A partir da experiência da Itália, Brandão (2010) aponta relevantes estratégias para se promover o desenvolvimento, que podem servir como parâmetros de análise mediante o diagnóstico realizado para a geração do índice de desenvolvimento regional, quais sejam:

**subsidiariedade**, entendendo que a efetivação das ações será feita pelas instâncias inferiores; **concentração** nos objetivos prioritários, evitando ações desfocadas e pontuais; **adicionalidade** de recursos financeiros, através da adição de uma contrapartida local; e **cooperação** entre instituições e governos.

Estes apontamentos demonstram a fragilidade das estratégias de desenvolvimento adotadas pela instância de governança e que são estratégias estimuladas pelo Programa de Regionalização do Turismo, uma vez que inexistem por parte do grupo gestor de turismo concentração de objetivos, pois constatamos a incipiência de ações que visem melhoria da infraestrutura urbana e turística (vias de acesso, sinalização, etc.), bem como fragilidade nas estratégias de promoção e comercialização do Polo de Turismo Seridó, o que demonstra que objetivos prioritários não vem sendo alcançados pela instância de governança.

Os aspectos relatados demonstram que em se tratando do Polo de Turismo Seridó, pela carência de estrutura e pela ausência de atividades e roteiros que integrem comunidades agrícolas e outros agentes de atividades econômicas tradicionais, as possibilidades das comunidades locais se inserirem no mercado turístico de forma mais efetiva são restritas. Cabe lembrar que o desenvolvimento regional cujo conceito norteia esta tese, entende que a inserção no mercado não é somente a garantia do emprego, que muitas vezes acontece em postos operacionais. Entendemos que a ampliação da renda através da participação em atividades econômicas deve se caracterizar na possibilidade de manter relações de troca, de fortalecimento econômico, de escoamento dos produtos locais e distribuição equitativa da renda gerada pelas atividades turísticas.

Além disso, não se enxerga o território turístico do Seridó como um todo, como território confluyente nas ações de fomento ao turismo. Apesar dos municípios fazerem parte de um polo de turismo, e por isso mesmo, entende-se que as ações de promoção, comercialização, os roteiros e os investimentos em melhoria de infraestrutura seriam regionais, as ações são pontuais e acontecem atendendo demandas específicas.

Sendo assim, entendemos que mesmo fazendo parte de uma região, os municípios que compõem o Polo Seridó apresentam características políticas, culturais e socioeconômicas distintas, e uma tentativa de alavancar o desenvolvimento precisa considerar estas diferenças. Cabe lembrar que a criação do Polo de Turismo Seridó é fruto do Programa de Regionalização do Turismo - PRT, macro-programa do Plano Nacional de Turismo 2007-2010, e se caracteriza pelo caráter territorial de implementação da política pública. Esta iniciativa por parte do poder público federal que tem estimulado a desconcentração do fluxo

turístico da região litorânea para o interior dos estados brasileiros, pode ser considerado como um avanço quanto ao desenvolvimento do turismo no Brasil.

No entanto, em se tratando do Rio Grande do Norte e mais especificamente, do Polo de Turismo Seridó, o baixo índice de potencialidade turística vem ao encontro do que Azevedo (2014) detectou, ao realizar estudo sobre o desenvolvimento regional no Seridó do Rio Grande do Norte. O pesquisador constatou que apesar das potencialidades naturais, culturais e socioeconômicas da região, o turismo como atividade fomentadora e o desenvolvimento como objetivo a ser alcançado para a região, são realidades que passarão por muitos entraves até serem alcançadas. Estes entraves são, desde estruturais como dificuldade de interligação entre os municípios e seus atrativos, passando pela gestão das áreas naturais, político-institucional, até o distanciamento e desarticulação entre poder público (municipal, estadual e federal), sociedade civil e iniciativa privada no âmbito da instância de governança regional do turismo. Tais fatos marcam os limites da teoria dos polos como estratégia de desenvolvimento (PERROUX, 1967), pois esta não considera que especificidades, potencialidades e problemas das regiões polarizadas entravam o processo.

Brandão (2012) afirma que o capitalismo vem exercendo cada vez mais forte sua capacidade de manipular os espaços regionais em seu benefício e de acordo com seus interesses, excluindo regiões e desenvolvendo outras de acordo com o momento histórico subjacente ao seu processo de desenvolvimento de seu interesse. Isto pode ser percebido na dinâmica do turismo no Rio Grande do Norte, uma vez que os investimentos e as atenções estão voltadas para áreas estratégicas, principalmente para os destinos turísticos litorâneos. Isto justifica os poucos avanços do Polo Seridó nos setores que requerem maiores investimentos e atenções por parte do poder público como é o caso da melhoria, implantação e ampliação da infraestrutura urbana e turística. Assim, os investimentos públicos e do capital privado se concentram ainda nos destinos polarizadores, como é o caso de Natal (capital do Estado) e Pipa (praia conhecida internacionalmente).

Em se tratando ainda do objeto de estudo desta tese, e baseando-se em leituras que tratam sobre desenvolvimento, desenvolvimento regional e sobre a teoria dos polos de crescimento, constatou-se que a lógica do programa de regionalização do turismo é difícil de ser executada e de apresentar resultados satisfatórios, uma vez que é improvável haver desenvolvimento regional equitativo em um país que apresenta expressivas disparidades entre os municípios de uma mesma região.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tratar sobre desenvolvimento, frente às diferentes teorias e discussões sobre o desenvolvimento que se quer e o desenvolvimento que se tem, acaba por esgotar temas como sustentabilidade, e abrir novas inquietações e perspectivas. Nesta dialética surgem teorias que coadunam com os meios, parâmetros e desafios que precisam ser considerados para se chegar ao desenvolvimento que se pretende.

Diante de tais perspectivas, tratar sobre políticas públicas, avaliação e turismo como atividade indutora do desenvolvimento remete a estudos que abordem teorias, conceitos e metodologias sobre uso e acesso aos recursos naturais, participação social e fomento econômico regional e local como parâmetros para se alcançar o desenvolvimento regionalmente. Neste caso, mesmo as regiões turísticas não sendo áreas de interesse do capital internacional, conseguem através de estímulos exógenos e do fortalecimento econômico e social local, se consolidar enquanto região dinâmica. Por ser uma ação do Estado em nome do “público”, conhecer, discutir e pesquisar sobre as políticas públicas pressupõe o entendimento de como estas incidem e modificam as relações sociais e econômicas, e ainda, investigar suas fragilidades e as suas falhas para melhor redirecioná-las e monitorá-las.

Pudemos constatar com este estudo que somente a existência de uma política pública de incentivo ao turismo nas regiões interioranas, bem como a implementação de ações para efetivar estas políticas não garantirão o crescimento da atividade turística e muito menos a realização de um turismo pautado nos pressupostos da sustentabilidade. Cabe lembrar que uma coisa é promover o desenvolvimento turístico através da consolidação e do incremento da oferta turística local e do aumento do número de turistas e visitantes para consumir os produtos e serviços turísticos, mas outra coisa é verificar se o incremento da atividade turística esta acontecendo de forma participativa, economicamente equitativa e ambientalmente responsável.

Desde o Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT, a atividade turística no Brasil vem tomando novas conotações, principalmente no que se refere aos objetivos de interiorização do turismo, diversificação da oferta turística e desenvolvimento local. No entanto, foi a partir de 2003 com a criação do Ministério do Turismo e em sequencia, com a implementação dos Planos Nacionais de Turismo/PNT 2003 – 2007 e 2007 – 2010, que estas novas conotações passaram a ser institucionalizadas através de uma política pública.

Mais especificamente no PNT 2007 – 2010, o turismo recebeu um caráter territorial de desenvolvimento, com o Programa de Regionalização do Turismo/PRT – *roteiros do Brasil*, que pressupunha a regionalização da atividade turística, além da descentralização do processo de planejamento e gestão do turismo. Para atender estas perspectivas o Ministério do Turismo propôs a criação de instâncias de governança regionais que decidiriam os rumos do turismo nas regiões/polos de turismo. Estas instâncias de governança seriam o órgão que possibilitaria o atendimento das demandas locais sendo portanto as arenas de discussão pública sobre o turismo em atendimento das necessidades, interesses e expectativas da comunidade local quanto à atividade.

O Programa de Regionalização do Turismo foi implantado no Rio Grande do Norte a partir da criação de cinco polos de turismo, dentre eles o Polo de Turismo Seridó. A criação deste coaduna com os objetivos do Ministério do Turismo de interiorizar a atividade através da diversificação da oferta turística do Brasil, utilizando potencialidades naturais e culturais de municípios e regiões que se diferenciam espacial, social, econômica, natural e culturalmente das regiões litorâneas e por isso oferecem opções distintas do turismo de “sol e praia”.

Em nível regional, o Seridó Potiguar se configura como um território com características naturais, culturais e socioeconômicas especiais, que podem se configurar como relevantes potencialidades para atrair a demanda turística, sendo inclusive alvo de propostas para ser um Geoparque, fato que remete à importância de se promoverem ações efetivas de gestão ambiental, e de criação de espaços de discussão para alinhamento de interesses entre comunidade local, poder público e iniciativa privada. Ademais, o Polo Seridó envolve municípios que são relevantes para o contexto político, histórico e econômico do Rio Grande do Norte sediando monumentos, fatos e personagens que contam a história e exercem forte influência na formação cultural do Estado.

Entendendo pois, a importância da região no contexto da interiorização do turismo no Rio Grande do Norte, assim como o alinhamento entre política pública e promoção do desenvolvimento, elaboramos uma metodologia que através da aplicação de uma matriz de avaliação diagnosticou o Polo Seridó quanto à gestão ambiental, à participação social e ao desenvolvimento regional, gerando índices que mensuraram e ilustraram cada um destes parâmetros de análise.

No que concerne à gestão ambiental das áreas naturais turísticas, o Polo de Turismo Seridó apresentou um nível BAIXO por uma série de questões estruturais, de gestão de áreas naturais protegidas, desarticulação institucional e de participação social no processo

de gestão. Quanto às questões estruturais, no Polo Seridó as áreas naturais não dispõem de estrutura mínima para atender os visitantes, e ainda pior, não existe nas áreas naturais uma estrutura que indique, sensibilize e eduque estes visitantes quanto à riqueza faunística, florística e paisagística do local intensificando a experiência turística e promovendo a construção do conhecimento. Ademais, desde a criação do Polo de Turismo Seridó não ocorreu a implantação de unidades de conservação nas áreas de relevante interesse turístico, fato que dificulta a gestão ambiental pois áreas que não estão legalmente protegidas são facilmente apropriadas e sua utilização acaba sendo de forma descontrolada e degradante. Tal realidade gera conflitos que Andrade *et al* (2003) afirma serem de ordem social e político-institucional, excedendo a esfera ecológica e adentrando na complexidade ambiental. Além disso, as comunidades que vivem no entorno dos atrativos está alheia às questões que se referem aos modos de uso e apropriação das áreas naturais, e deste modo adentra no que Souza e Jacobi (2012) caracterizou como a monopolização da especialização, uma vez que a resolução dos conflitos fica à cargo de especialistas e técnicos dos órgãos públicos; e uma estrutura de tomada de decisão restritiva e burocrática, cada vez mais distante de um processo participativo legítimo.

Neste sentido propomos uma reaproximação entre a comunidade local, instância de governança de turismo, órgãos ambientais estaduais e federais e instituições de ensino para celebração de parcerias e realização de ações efetivas de sensibilização e gestão ambiental. Esta aproximação deve estar pautada no que Beck (1997) sugere como modelo de negociação e mediação de conflitos, pressupondo a inserção da comunidade local como sujeito detentor de conhecimento tácito sobre os modos de uso e apropriação das áreas naturais de seu entorno; na informalização da jurisdição e abertura da tomada de decisão, propondo o rompimento de grupos fechados de tomada de decisão; e auto-legislação e auto-obrigação de modo que as normas que regulamentam o processo de tomada de decisão devem ser estabelecidas através de consenso e com o comprometimento e respeito à elas. Além disso, sugerimos a volta dos órgãos ambientais IBAMA e IDEMA para o Conselho do Polo de Turismo Seridó, bem como a criação de conselhos municipais de meio ambiente para tratar das questões e conflitos ambientais locais. Além disso sugerimos uma maior efetividade das ações dos órgãos ambientais e instâncias de governança para dar andamento ao projeto Geoparque Seridó, projeto que contribuirá para a utilização valorativa das áreas naturais, inserindo o turismo como alternativa econômica e educativa nestas áreas.

A dimensão da participação social no planejamento e na gestão do turismo foi a que apresentou o melhor índice, com o parâmetro de análise BOM, o que nos leva a inferir

que a implementação do Conselho do Polo de Turismo coadunou com o que o Ministério do Turismo objetiva que é a descentralização do poder no processo de tomada de decisão. A instância de governança do Polo Seridó caminha para ser um espaço público de discussão sobre o planejamento e a gestão do turismo neste polo. No entanto, o bom nível de participação social é advindo da autoavaliação dos membros do conselho, que sinalizaram positivamente para aspectos que possibilitam sua participação nas reuniões deste. Por outro lado, no diagnóstico, quando tratamos de ouvir a sociedade civil organizada que não faz parte do conselho, detectamos uma problemática de distanciamento e falta de *empoderamento* para discutir e decidir sobre o turismo no Seridó, pois constatamos também que muitos presidentes de associações e sindicatos nem conhecem o conselho e não são devidamente informados sobre as reuniões deste e sobre o que se discute e se delibera nestas reuniões. Além disso, detectamos que o conselho não promove ações, articulações e estratégias que ampliem a participação social não adotando assim o que Azevedo e Anastasia (2002) chamaram de mecanismos de responsabilização e participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, impossibilitando o conselho de se tornar uma arena pública e uma “instituição híbrida” de modo que a sociedade possa exercer o controle social dos serviços públicos, na figura do Estado.

Como propostas, reafirmamos a importância de se estabelecerem canais de sensibilização e articulação para que ocorra uma ampla participação popular e para tanto, que as deliberações do conselho sejam divulgadas através de canais de comunicação e utilizando destes canais, que as reuniões sejam divulgadas através de convites e chamadas públicas. Uma ação premente para a ampliação da participação social, principalmente para que as demandas locais sejam pontuadas e discutidas até serem levadas para a instância de governança regional, é a criação dos conselhos municipais de turismo. Estes conselhos devem funcionar como uma arena pública onde comunidades rurais, associações de classes, sindicatos, dentre outros agentes sociais possam juntamente com o poder público e a iniciativa privada discutirem as demandas, expectativas, interesses e problemáticas locais, sendo meio para tratarem também sobre o turismo como alternativa econômica para elas. Deste modo o representante do município levaria para a instância de governança regional os interesses da sociedade ao qual representa, impedindo que alguns entraves aconteçam, como fazer parte do conselho para atender interesses individuais.

No que concerne ao desenvolvimento regional, o Polo de Turismo Seridó também apresentou um nível RUIM, representando a incipiente atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó no que concerne às estratégias de fomento ao turismo como alternativa

econômica para a região. Detectamos as frágeis iniciativas tanto para dotar o Polo de Turismo Seridó de estrutura urbana e turística adequada para receber a demanda turística, como a incipiência de ações que promovam capacitação, empreendedorismo e outras estratégias de inserção na dinâmica do turismo. Além disso, entendemos que existe uma carência por parte do Polo de Turismo Seridó de roteiros que imprimam identidade e que insiram as potencialidades econômicas e culturais da região a exemplo da agricultura, da pecuária, da atividade mineradora bem como, que utilize o contexto histórico e político da região. O que se constatou a partir do diagnóstico e da geração do índice de potencialidade do desenvolvimento regional, foi que as poucas ações de fomento econômico regional são pontuais, e não se configuram como ações de interesse regional e sim, individuais ou para um município especificamente.

O fato de não existir um fundo para financiar as ações de melhoria em infraestrutura, promoção e comercialização do Polo de Turismo Seridó, bem como o desinteresse por parte do poder público em financiar tais empreendimentos, se caracterizam como gargalos para o desenvolvimento do turismo na região. No entanto, existem ações que podem ser realizadas através do estabelecimento de parcerias entre instituições de ensino, iniciativa pública, SEBRAE e instância de governança como capacitações, estímulo ao empreendedorismo e elaboração de roteiros que trabalhem a autenticidade e a identidade da região. Neste sentido propomos uma reaproximação entre comunidade local, instância de governança, poder público e iniciativa privada para o desenvolvimento de atividades que promovam a inserção do potencial econômico, principalmente das áreas rurais, nas atividades turísticas em forma de roteiros e eventos.

A partir dos estudos realizados no Polo de Turismo Seridó avaliamos que o Programa de Regionalização do Turismo/PRT – *roteiros do Brasil*, que foi influenciado pela teoria dos polos de crescimento (PERROUX, 1967), apresentou deficiências principalmente no que concerne às propostas regionais de fomento e à integração de municípios e comunidades na articulação e fomento regional. Neste sentido membros do conselho, sociedade civil organizada, iniciativa privada e comunidade em geral precisam ser sensibilizados para que o propósito da instância de governança, que são a descentralização do poder de decisão, assim como o fomento do turismo de forma regional promovendo o desenvolvimento como ampliação de possibilidades através do usufruto de um ambiente equilibrado, à participação social e o acesso à renda, possa ser alcançado.

Propomos também a aplicação desta metodologia em outros polos de turismo para comparações de resultados e de realidades detectadas, verificando como as especificidades e

características locais influenciam na implantação e efetividade do Programa de Regionalização do Turismo/PRT – *roteiros do Brasil*. Além disso, investigações posteriores podem ser desenvolvidas inserindo novas variáveis nas dimensões analisadas, aprofundando cada uma delas, utilizando e ampliando a perspectiva da originalidade da pesquisa.

Esta avaliação de política pública também buscou atender uma preocupação apontada por Trevisan e Van Bellen (2008) quando estes afirmam que as avaliações de políticas públicas estão mais preocupadas em levantar os resultados destas, verificando fracassos e fragilidades, sendo analisados sob uma perspectiva política. Neste sentido, este trabalho teve como objetivo conhecer os fatos e fenômenos que implicam no desenvolvimento regional e como estes vêm sendo trabalhados no Polo de Turismo Seridó.

Detectamos que somente a geração de índices não possibilita o conhecimento de determinada realidade. Estes índices devem ser precedidos de um diagnóstico que explique e analise as nuances que envolvem a realidade estudada, que foi o que esta tese apresentou. Além disso, constatamos que estudos que mensurem as nuances que remetam ao desenvolvimento devem inserir a sociedade civil organizada na avaliação, fato que além possibilitar poder de voz e voto aos que estão excluídos do processo decisório, também empodera e mostra uma realidade que a avaliação, feita somente pelas pessoas diretamente envolvidas na dinâmica do turismo e no processo de gestão não consegue mostrar.

O desenvolvimento regional participativo dos destinos turísticos só acontecerá a partir da “implantação de uma estrutura administrativa que permita a transformação dessas políticas em ações sustentáveis nas diferentes esferas e níveis de poder público” (SOLHA, 2010, p.36). Esta realidade somente será alcançada a partir da criação de órgãos na estrutura de gestão do turismo, ou de entidades que tenham agilidade e representação nos diversos segmentos que atuam no turismo. Ademais, a efetivação da Política de Interiorização do Turismo, pautada nos pressupostos do desenvolvimento, necessita de um sistema de monitoramento que consiga avaliar a atuação do Estado e dos órgãos executores, alinhado a um espaço onde a comunidade local possa expressar qual e como deve ser o desenvolvimento do turismo na sua região ou no seu município.

Faz-se necessário o estabelecimento de instrumentos que avaliem a efetividade destas políticas e mensurem o nível de influencia destas no desenvolvimento do turismo. Lickorish e Jekings (2000), e Hall (2001), afirmam que o Estado vem ampliando sua atuação, bem como abrindo mais espaços para a gestão participativa. Em contrapartida, mesmo havendo estas mudanças de paradigma no Estado, as suas atribuições não mudaram muito. O que existem são percepções diferentes em relação às funções exercidas pelo poder público

(SOLHA, 2012). Assim, cabe à gestão pública dos municípios, órgão regulamentador e executor do programa de regionalização do turismo em nível regional e local, estabelecer a estrutura e os meios para que os diferentes sujeitos sociais participem do processo de desenvolvimento turístico. Todavia, cabe ao Conselho do Polo de Turismo Seridó ampliar os canais de participação no processo de decisão e fomento do turismo tornando esta instância uma “instituição híbrida” e possibilitando que através de uma articulação em rede o desenvolvimento do Polo Seridó, tendo o turismo como atividade fomentadora, possa ser alcançado.

O estudo mostrou que a promoção do desenvolvimento de uma região precisa acontecer baseada no conhecimento das especificidades e disparidades regionais, indo muito além da criação de uma região/polo, projetando estratégias desenvolvimentistas para que ela sozinha, alcance os níveis de desenvolvimento que se deseja. Através da investigação no Polo de Turismo Seridó, foi possível constatar a ineficiência da teoria dos polos de crescimento, que influenciou sobremaneira o Programa de Regionalização do Turismo – *Roteiros do Brasil*, de onde decorreu a implantação do polo de turismo analisado. A debilidade desta teoria pôde ser observada uma vez que os destinos turísticos já consolidados, neste caso Natal capital do Rio Grande do Norte e Pipa, praia do Estado conhecida internacionalmente, que fazem parte dos 65 destinos indutores, não alavancaram os polos de turismo localizados na região interiorana do RN. Pelo contrário, os investimentos em divulgação e infraestrutura urbana e turística continuaram se concentrando nos destinos supramencionados. Isto pôde ser detectado na terceira dimensão analisada desta tese, que analisou a promoção do desenvolvimento regional na região do Polo Seridó, de modo que apesar de já ter sido criada sua instância de governança regional, este ainda não avançou em aspectos básicos tais como infraestrutura de acesso aos atrativos turísticos, capacitação técnica, melhoria da infraestrutura de apoio ao turismo, dentre outros.

Além disso, as avaliações dos entrevistados são discrepantes em aspectos que dizem respeito ao Polo de Turismo Seridó como um todo, o que leva a crer que os entrevistados representantes dos municípios analisados não percebem este polo como um todo e desta forma, as ações e iniciativas devem acontecer em nível municipal e não, regional como apregoa o programa de regionalização do turismo.

Também foi possível verificar que tampouco a teoria do desenvolvimento endógeno contemplou as nuances que permeiam o Polo do Turismo Seridó. Neste caso, uma vez que o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um “processo interno de ampliação contínua da capacidade de dinamização e valorização da produção, da

retenção do excedente econômico gerado na economia local ou atração de excedentes de provenientes de outras regiões” (AMARAL FILHO, 1996), o estudo demonstrou que no Polo Seridó este processo ocorre pelo inverso. Os segmentos econômicos locais, inclusive a própria dinâmica da instância de governança regional de turismo, dependem diretamente de estímulos exógenos à região. Isto pode ser detectado em diferentes aspectos, a exemplo:

- Falta de capacitação da comunidade local para inserção nos postos de trabalho do turismo ou que desenvolvam o empreendedorismo, mesmo com a existência de duas instituições de ensino superior na região, além de uma atuação consolidada do SEBRAE;
- Falta de organização e *empoderamento* local para gerir as áreas naturais turísticas, fruto de uma desarticulação entre os órgãos públicos municipais, estaduais e federal, e comunidade do entorno;
- Apesar do Polo de Turismo Seridó ter o Plano de Desenvolvimento do Turismo Sustentável - PDITS, o avanço no planejamento não implicou na implementação das ações previstas no PDITS, uma vez que a execução destas ações está condicionada aos recursos e estímulos externos.

Desta forma, podemos afirmar que ao tratar do desenvolvimento regional, diferentes aspectos precisam ser verificados. As teorias de desenvolvimento não podem ser colocadas como verdades e metodologias absolutas, e nem serem adotadas de forma simplista baseadas em experiências internacionais bem sucedidas e com histórico de inserção capitalista completamente distinto, uma vez que são as peculiaridades de cada região os fatores decisivos para se definir o tipo de desenvolvimento que se pretende para a região, assim como o processo para chegar até ele. Deste modo, este tese também veio alinhar com a proposta de Brandão (2012) quando este afirma que todos os estudos sobre desenvolvimento regional devem considerar a hegemonia política do bloco dominante do capital como um fator determinante para se chegar ao desenvolvimento. Além disso, esta tese vem comprovar que uma única abordagem desenvolvimentista em políticas públicas interventoras em um país amplamente diversificado como o Brasil não vai dar conta de resolver problemas tanto conjunturais como estruturais. Na verdade, as abordagens das políticas públicas precisam ser de diferentes escalas e precedidas do conhecimento das especificidades intra e inter-regionais.

Deste modo, talvez este tenha sido o principal gargalo do Programa de Regionalização do Turismo, que ao propor o desenvolvimento baseado na criação de polos de turismo, não considerou heterogeneidades e especificidades, homogeneizando o que era desigual por natureza.

## REFERÊNCIAS

- AB'SABER, Aziz. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ALENCAR, Cristina Maria Macêdo. Tensões entre pesca, turismo e exploração de gás reconfigurando a ruralidade na Ilha de Boipeba – BA. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 23, p. 149-166, jan./jun. 2011. Editora UFPR.
- ANDRADE, J. C. S; RIBEIRO, M. T. F; GÓES, M. F. B; VARGENS, E. C. Conflitos Sócio-Ambientais: Análise da relação entre o complexo Costa do Sauípe e atores locais. **Revista de Administração Pública**. 37(2):459-476, 2003.
- ANDRADE, Manuel Correia. **Aceleração e freios ao desenvolvimento brasileiro**. Petrópolis – RJ: Editora Vozes, 1987.
- ARANA, Luis A. Vinatea; VIEIRA, Paulo Freire. Modos de apropriação e gestão patrimonial de recursos costeiros: o caso do cultivo de moluscos na Baía de Florianópolis, Santa Catarina. **Revista B. Inst. Pesca**. São Paulo 31 (2): 147-154, 2005.
- ARAÚJO, Cíntia Moller; TASCHNER, Gisela. Turismo e políticas públicas no Brasil. *In*: BENI, Mário Carlos. **Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão**. Barueri, SP: Manole, 2012.
- ARAÚJO, Lindemberg Medeiros. **Planejamento turístico regional: participação, parcerias e sustentabilidade**. Maceió: EdUFAL, 2009.
- \_\_\_\_\_. Gestão ambiental de empreendimentos turísticos. *In*: PHILLIPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri – SP: Manole, 2010.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (texto para discussão). Brasília: 2002.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- AZEVEDO, Francisco F. Desenvolvimento local e capital social: uma abordagem teórica. **Revista Geonordeste**. v.01, p. 87-105, 2008.
- \_\_\_\_\_. **Entre a cultura e a política: uma Geografia dos “currais” no sertão do Seridó Potiguar**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Uberlândia, MG. 2007.
- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento regional e potencial turístico no Seridó Potiguar**. Natal/RN: EDUFRN, 2014.
- AZEVEDO, Sergio; ANASTASIA, Fátima. Governança, Accountability e Responsividade. **Revista de Economia Política**. vol.22, nº1 (85), janeiro-março/2002.

BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros *et al.* Proposta de modelo para análise do estágio evolutivo da governança regional em turismo. *In:* BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (org). **Observatório de inovação do Turismo**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

BARQUERO, Sergio. E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica? *In:* ROJAS, P. A. V. **Desenvolvimento endógeno: um novo paradigma para a gestão local e regional** – Fortaleza, IADH, 2004.

BECK, Ulrich. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva *In:* BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

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

BOISIER, Sergio. Desarrollo (Local): de qué estamos hablando? *In:* BARQUERO, Antônio Vázquez. **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001.

BORTOLETO, A.P.; HANAKI, K. Citizen participation as a part of integrated solid waste management: Porto Alegre case. **Waste Management & Research**, 25, p. 276-282, 2007.

BOULLÓN, José Roberto. **A teoria do espaço turístico**. São Paulo: EDUSC, 2002.

BRANDÃO, Carlos. **Desenvolvimento nacional, políticas regionais e o poder de decisão segundo Celso Furtado**. Cadernos do Desenvolvimento. vol 5 (7), 2010.

\_\_\_\_\_. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. 2.ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2012.

BRASIL. Lei 6.939. **Política Nacional de Meio Ambiente** – PNMT. 31 de agosto de 1981.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo 2003-2007**. Brasília: 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. Secretaria de Políticas de Turismo. **Programa de qualificação de gestores das políticas públicas do turismo**. Florianópolis: SEAD/FAPEU/UFSC, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerencial pública. **Revista de administração pública**. Rio de Janeiro 42(2):391-410, mar/abr 2008.

\_\_\_\_\_. **Estado e desenvolvimento industrializado: esboço de uma economia periférica**. 2.ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

BRUM, Argemiro Luís; BEDIN, Gilmar Antônio. Globalização e desenvolvimento: algumas reflexões sobre as transformações do mundo atual e suas implicações no processo de desenvolvimento. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Ano 1. nº 2. Jul/dez 2003.

BRUSADIN, Leandro Benedine. Estudo da avaliação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. **Revista Hospitalidade**. São Paulo, ano 2, n.2, p.87-111. Set 2005.

CARLOS, Euzeneia. **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos organizacionais, relacionais e discursivos**. Tese de Doutorado (Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/USP, 398 p., 2012.

CARVALHO, B.C.; COSTA, V.C. Educação Ambiental na visão ecoturística: turismo e desenvolvimento local no município de Rio das Ostras (RJ). **Revista Brasileira de Ecoturismo**, São Paulo, v.6, n.1, jan/abr-2013, pp.171-190.

CAVALCANTI, Clóvis de Vasconcelos; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Instituto de Planejamento Regional no Brasil (IPEA/IPLAN). Brasília, 1975.

CEZARI, J. P; MALHEIROS, T. F. PHLLIPI JR, A. Avaliação estratégica do processo de implementação das políticas de desenvolvimento e meio ambiente no município de Santo André – SP. **Revista de Engenharia Sanitária Ambiental**. Vol.12 - Nº 4 - out/dez 2007, 417-425

CIMA, Elizabeth, Giron; AMORIM, Luci Suzana Bedin. Desenvolvimento regional e organização do espaço: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. **Revista da FAE**. Curitiba, v.10, n.2, p.73-87, jul./dez. 2007

CORIOLOANO, Luzia Neide Menezes Teixeira. **O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza**. São Paulo: Annablume, 2006.

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, práticas e teorias**. São Paulo: Atlas, 2012.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. Descentralização, políticas públicas e participação popular. Anais do II Seminário Nacional: **Movimentos Sociais, Participação e Democracia**. 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil. Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais – NPMS.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy** — states and industrial transformation. Princeton, Princeton University Press, 1995.

FADINI, A.A.B; FERMINO, E.S.; HOEFEL, J.L.M.; SUAREZ, C.F.S. **Políticas públicas e participação social: perspectivas de turismo sustentável em Vargem (SP)**. Revista Brasileira de Ecoturismo, São Paulo, v.3, n.1, 2010, pp.91-108.

FERREIRA, Luiz Fernando; COUTINHO, Maria do Carmo Barêa. Ecoturismo: a importância da capacitação profissional do condutor ambiental local. In: PHILLIPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri, SP: Manole, 2010. (Coleção Ambiental, v.09).

FONTES FILHO, Joaquim Rubens; OLIVEIRA, Saulo Barbará; LEITÃO, Marcia. Instâncias regionais de governança em turismo: uma análise da experiência do destino Estrada real. In: MEDEIROS, L. G.M. **Observatório de inovação do turismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, gestão de políticas públicas ambientais**. Editora SENAC: São Paulo, 2011.

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

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GERSTON, Larry N. **Public policy making**: process and principles. 3.ed. New York: M. E. Sharp, 2010.

GIARETTA, J. B. Z.; FERNANDES, V.; PHILLIPI JR, A. Desafios e condicionantes da participação social na gestão ambiental municipal no Brasil. **Revista Organizações e Sociedade**. Salvador, v.19 - n.62, p. 527-548 - Julho/Setembro – 2012.

GONZÁLEZ, Carmen Maria Alonso. La estrategia creativa en la publicidad turística. El caso de Castilla y León. **Revista Latina de Comunicación Social**, 63, páginas 43 a 62. La Laguna: Universidad de La Laguna (Tenerife).

GRENCI, Doris Cristina. Regionalização do turismo sob a ótica dos pólos de crescimento: uma estratégia de fomento ao setor. **Anais do V Seminário de pesquisa em turismo do MERCOSUL (Semintur)**. Caxias do Sul, 27 e 28 de jun 2008.

GRIMM, I. J; SAMPAIO, C. A. C; GREUEL, M. C; CERVEIRA, J. L. Políticas públicas do turismo e sustentabilidade: a inter-relação na esfera nacional, estadual e local. *Revista Turismo Visão e Ação – Eletrônica*, Vol. 15 - nº 1 - p. 95–111 / jan-abr 2013.

GRIMM, Isabel Jurema. Políticas públicas do turismo e sustentabilidade: a inter- relação na esfera nacional, estadual e local. **Revista Turismo Visão e Ação**. vol. 15 - nº 1 - p. 95–111 / jan-abr 2013

HALL, C. M., JENKINS, J. (2004). Tourism and public policy. *In*: LEW, A. A.; HALL, C. M., WILLIAMS, A. M. (Eds.), **A companion to tourism**. (pp. 525-540). Oxford: Blackwell Publishers.

HALL, C. Michael. **Planejamento turístico**: políticas, processos e relacionamentos. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

HANSEN, Dean Lee; MELO, Ricardo O. Lacerda. Ativos intangíveis do desenvolvimento local. *In*: **III Encontro Brasileiro de Estudos Regionais**. Belo Horizonte, 2004.

HENRIQUES, Fernanda. **Lugares à venda**: a construção de um processo visual a partir das marcas-território. Tese de doutorado (193f). Doutorado em Comunicação e Semiótica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

JOLLIVET, Marcel; PAVÉ, Allain. **O meio ambiente**: questões e perspectivas para a pesquisa. *In*: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jaques. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios a pesquisa ambiental**. 3.ed. São Paulo, Cortês, 2002.

LEMOS, Clara Carvalho de; SOUZA, Marcelo Pereira de. Avaliação Ambiental estratégica para Gestão Municipal do Turismo: um estudo no município de Bueno Brandão, MG. **Revista Turismo em Análise**. Vol.21, n.3, dezembro de 2010.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2009.

LOHMANN, Guilherme; PANOSSO NETO, Alexandre. **Teoria do turismo: conceitos, modelos e sistemas**. São Paulo, ALEPH, 2008.

MARTINELLI, Dante Pinheiro; JOYAL, André. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. Barueri – SP: Manole, 2004.

MATHIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo: Atlas, 2012.

NAKAGAWA, L. ; FAVARETO, A. . Governança e mercados na elaboração de políticas socioambientais em iniciativas multi-stakeholder. *In: VI Encontro da Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*, 2012, Belém. VI Encontro da Associação Nacional de Pos-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2012.

NASCIMENTO, Vania Lúcia Quadros. **Plano Nacional de Turismo 2003 – 2007: afinal, o que resultou?** Anais do VI Encontro Nacional da Anppas. 18 a 21 de setembro de 2012 Belém - PA – Brasil.

NEPOMUCENO, Léo Barbosa; XIMENES, Veronica Moraes; MOREIRA, Ana Ester Maria; NEPOMUCENO, Bárbara Barbosa. **Participação social em saúde: contribuições da psicologia comunitária**. Revista Psico. v. 44, n. 1, pp. 45-54, jan./mar. 2013.

NÓBREGA, Wilker Ricardo de Mendonça. **Turismo e políticas públicas na Amazônia Brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra – Oeste do Pará**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2012.

OLIVEIRA, Carlyle Tadeu Falcão. **Avaliação de processo do Programa de Regionalização do Turismo em 65 municípios brasileiros**. Dissertação (122f.). Mestrado em Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2008.

OLIVEIRA, D. P. R. **Manual de Gestão das Cooperativas**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Elton Silva. Impactos socioambientais e econômicos do turismo e as suas repercussões no desenvolvimento local: o caso do município de Itacará – Bahia. **Revista Interações**. v.8, n.2. set. 2007.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma Re(li)gião**. 3.e. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ORLANDO, Ricardo Silveira; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **Perspectivas teóricas para análise de questões ambientais: capital social e governança**. VI Encontro Nacional da Anppas. Belém/PA. Setembro de 2012.

PAIVA, Maria das Graças de Meneses Venâncio. Análise do programa de desenvolvimento do turismo do Nordeste (Prodetur/NE) na perspectiva do planejamento estratégico. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 44(2):197-213, Mar/Abr. 2010.

PEREIRA, M. J. L. B; B; FONSECA, J. G. M. **Faces da decisão**: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão. São Paulo: Makron Books, 1997.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

PHLLIPI JR. Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. Política e gestão ambiental. *In*: PHLLIPI JR. Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. **Curso de gestão ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

PINHEIRO, Isabelle de Fátima Silva. **Percepção ambiental e planejamento do turismo sertanejo no Seridó Potiguar**. Dissertação. 151p. (Programa de Pós Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande). Campina Grande, 2010.

PIRAUX, M.; AZEVEDO, S. G. A.; TONNEAU, J.P. Aos mediadores, os políticos e a sociedade civil: a realidade e os limites da governança territorial. *In*: PIRAUX, Marc; CANIELLO, Márcio (Org). **Raízes**. v.2009, n.1, jan-jun/2010.

PLANO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SERIDÓ - **PDSS** (v1.). Natal: Governo do Estado do RN: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura IICA: Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Seridó, 2000. 1 CD-ROM.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e redes de política e administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

PUTNAM, Robert. The prosperous community: social capital and public life. **The American Prospect**, (13), Spring 1993.

RIBEIRO, Helena; STIGLIANO, Beatriz Veroneze. Desenvolvimento turístico e sustentabilidade ambiental. *In*: PHILLIPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri, SP: Manole, 2010. (Coleção Ambiental, v.09)

RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o dilema da globalização**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.

ROBLES JR, Antonio; BONELLI, Valério Vitor. **Gestão da qualidade e do meio ambiente**: enfoque financeiro, econômico e patrimonial. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, A. B. Ecoturismo – limites do eco e da ética. *In*: RODRIGUES, A. B. (Org). **Ecoturismo no Brasil**: possibilidades e limites. São Paulo: Contexto, 2003, p.29-45.

RUSCHMANN, Dória van de Meene. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. 3.ed. São Paulo: Papyrus, 1997)

SACHS, Ignacy. Repensando o crescimento econômico e o progresso social: o âmbito da política. *In*: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp, EDUSP, 2001.

SÁNCHEZ, Luis Henrique. **Avaliação de impacto ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SARAIVA, E. Introdução à teoria política pública. *In*: SARAIVA, E. FERNANDES, E. (org). **Políticas públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006.

Secretaria de Estado do Turismo do Rio Grande do Norte – SETUR. Disponível em: <http://natalbrasil.tur.br/polo-Seridó/> . Acesso em: jun. 2014.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Fernando Fernandes. Turismo internacional e proteção do patrimônio cultural e natural da humanidade. *In*: PHILLIPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, D. V. M. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri – SP: Manole, 2010.

SILVA, Jorge Antônio Santos. A dimensão territorial no planejamento do desenvolvimento do turismo no Brasil: modelo do polo de crescimento versus modelo territorialista e endógeno. **Revista Turismo Visão em Análise**. v. 17, n. especial, p. 5-23, janeiro 2006.

SILVA, Josilene Henriques; MAIA, Fabiana Brito de Azevedo. Organização local e gestão participativa do turismo em Unidades de Conservação: a difícil tarefa de integração no Parque Nacional do Catimbau – PE. **Caderno Virtual de Turismo**. Rio de Janeiro, v.11,n.1, p.36-49, abr.2011.

SILVEIRA JÚNIOR, José Airton. Fatores críticos para a efetivação de políticas de desenvolvimento territorial. *In*: BEZERRA, Francisco Diniz; MENDONÇA, Kamila Vieira (org). **Desafios do desenvolvimento econômico**. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2010.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SOLHA, Karina Toledo. Papel do poder público para o turismo sustentável. *In*: PHILLIPI JR, Arlindo; RUSCHMANN, Dóris Van de Meene. **Gestão ambiental e sustentabilidade no turismo**. Barueri, SP: Manole, 2010.

SOUSA, A. R. P; ARAÚJO, J. L. L; LOPES, W. G. R. Percepção ambiental no turismo do Parque Ecológico Cachoeira do Urubu nos municípios de Esperantina e Batalha no estado do Piauí. **Revista RA'E GA: o espaço geográfico em análise**. Curitiba, 2012.

SOUZA, Alexandre do Nascimento; JACOBI, Pedro Roberto. A participação social como pré-requisito para a gestão ambiental. **Anais do VI Encontro Nacional da ANPPAS**. 18 a 21 de setembro de 2012. Belém – PA – Brasil.

SOUZA, Vanessa S. Fraga de; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Em busca de uma racionalidade convergente ao ecodesenvolvimento: um estudo exploratório de projetos de turismo sustentável e de responsabilidade social empresarial. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 2010. Acesso em jun de 2013 .

STREETEN, Paul. Globalização: ameaça ou oportunidade? *In*: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMO VAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Unesp, EDUSP, 2001.

TELES, A. *et al.* Discutindo a administração local do turismo. *In*: BARBOSA, L. G. M. (Org). **Observatório de Inovação em Turismo**. Rio de Janeiro: Editora FVG, 2009.

TOMAZZONI, Edegar Luis. **Turismo e desenvolvimento regional: dimensões, elementos e indicadores**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2009.

TORRE, André. Conflitos e governança dos territórios. *In*: PIRAUX, Marc; CANIELO, Márcio (org). **Revista Raízes**. v.2009, n1, jan-jun/2010

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

VAHL, Fabrício Peter. Ciclo de vida e estágios de desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de Turismo da grande Florianópolis. **Revista Iberoamericana de Engenharia Industrial**. Florianópolis, SC. Vol.1, nº2, p. 101-118, dez. 2009.

VEIGA, Bruno Gonzaga Agapito. **Participação social e políticas públicas de gestão das águas: olhares sobre as experiências do Brasil, Portugal e França**. (Tese de Doutorado). Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, 2007.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. 3.ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008

VINATEA, Luis A.; VIEIRA, Paulo F. Modos de apropriação e gestão patrimonial de recursos costeiros: o caso do cultivo de moluscos na Baía de Florianópolis, Santa Catarina. **Revista B. Inst. Pesca**. São Paulo, 31(2): 147 - 154, 2005.

VIRGÍNIO, Darlyne Fontes; DELGADO, Anna Karenina Chaves; ALVES, Josemery Araújo; AZEVEDO, Francisco Fransualdo. **Políticas de turismo e desenvolvimento regional: algumas considerações sobre o Programa de Regionalização do Turismo no Rio Grande do Norte**. VI Seminário da Associação Brasileira de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo - ANPTUR. 10 a 11 de set de 2009. Universidade Anhembi Morumbi – UAM. São Paulo/SP.

WEBER, Jacques. A gestão de recursos renováveis: fundamentos teóricos de um programa de pesquisa. *In*: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jaques. **Gestão de recursos naturais renováveis e desenvolvimento: novos desafios para a pesquisa ambiental**. São Paulo: Cortez, 2002.

ZAMOT, *et al.* Políticas públicas para o turismo: o município de Caxambu. *In*: BARBOSA, Luiz Gustavo Medeiros (org). **Observatório de inovação do turismo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

## **APÊNDICES**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



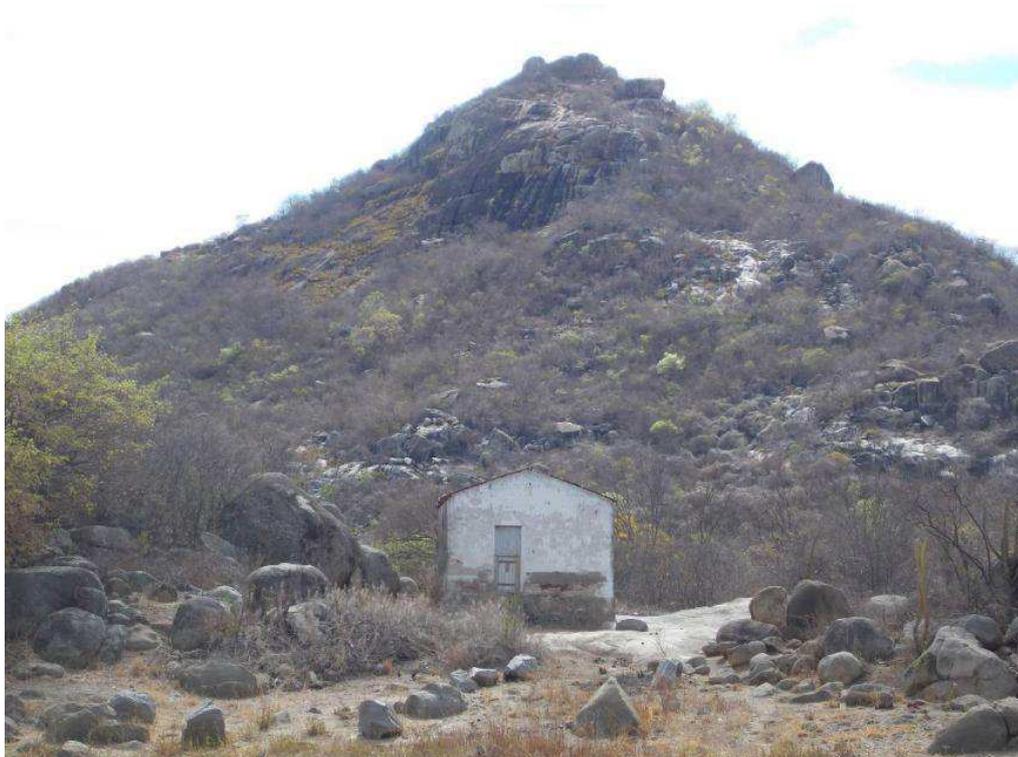
**APÊNDICE A - CARACTERIZAÇÃO DOS ATRATIVOS TURÍSTICOS DOS  
MUNICÍPIOS DE CURRAIS NOVOS, ACARI, CERRO CORÁ, PARELHAS,  
CARNAÚBA DOS DANTAS E FLORÂNIA.**

**CURRAIS NOVOS**

No distritito do Totoró, localizado a 10 km de distância do centro de Currais novos, estão três atrativos naturais do município sendo: o Pico do Totoró, a Pedra do Sino e a Pedra do Letreiro.

O Pico do Totoró é uma formação rochosa de altitude elevada, cujo cume chega a uma altura de aproximadamente 270 metros, se caracterizando como um mirante natural de onde é possível visualizar uma extensa área do entorno.

**Imagem 1 – Pico do Totoró**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

Neste mesmo local estão outras formações rochosas que se configuram como atrativos geoturísticos pela peculiaridade de suas formas, fruto da ação do vento e de processos erosivos. Dentre elas estão a Pedra do Sino, que é uma rocha que foi quebrada sendo que um de seus lados emite um som semelhante ao de um sino quando batida, conforme pode ser visto na imagem 2.

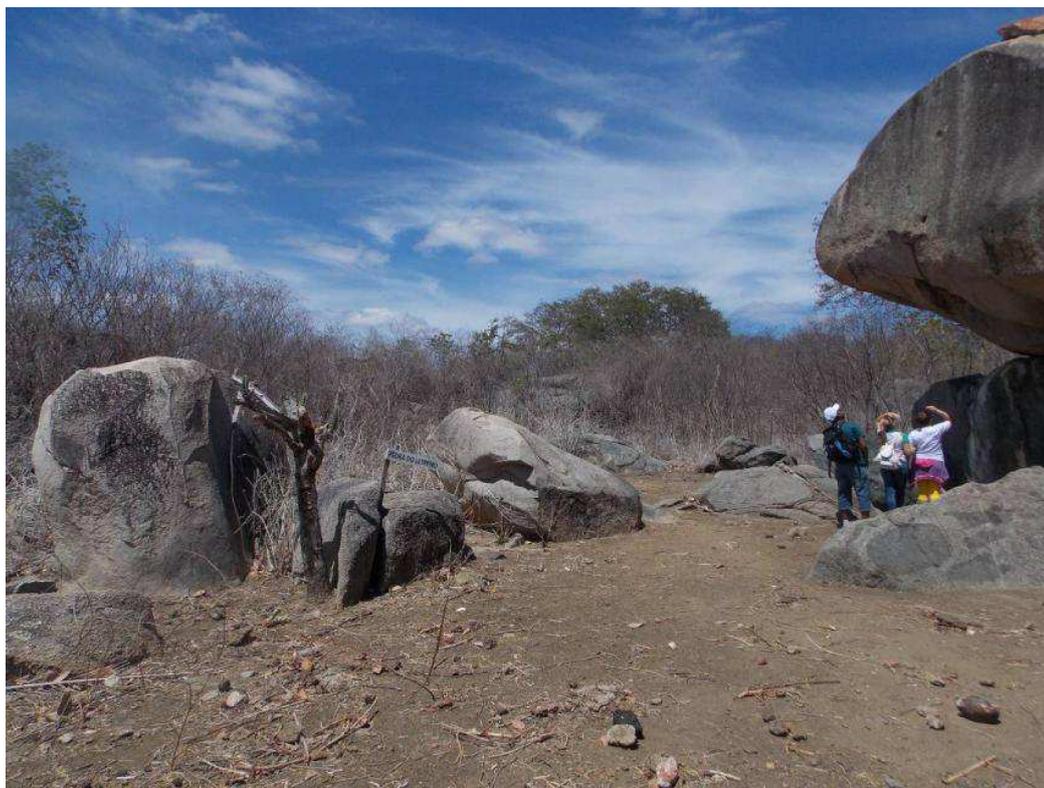
**Imagem 2 – Pedra do Sino com Guia local percutindo a rocha para emitir o som de sino**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

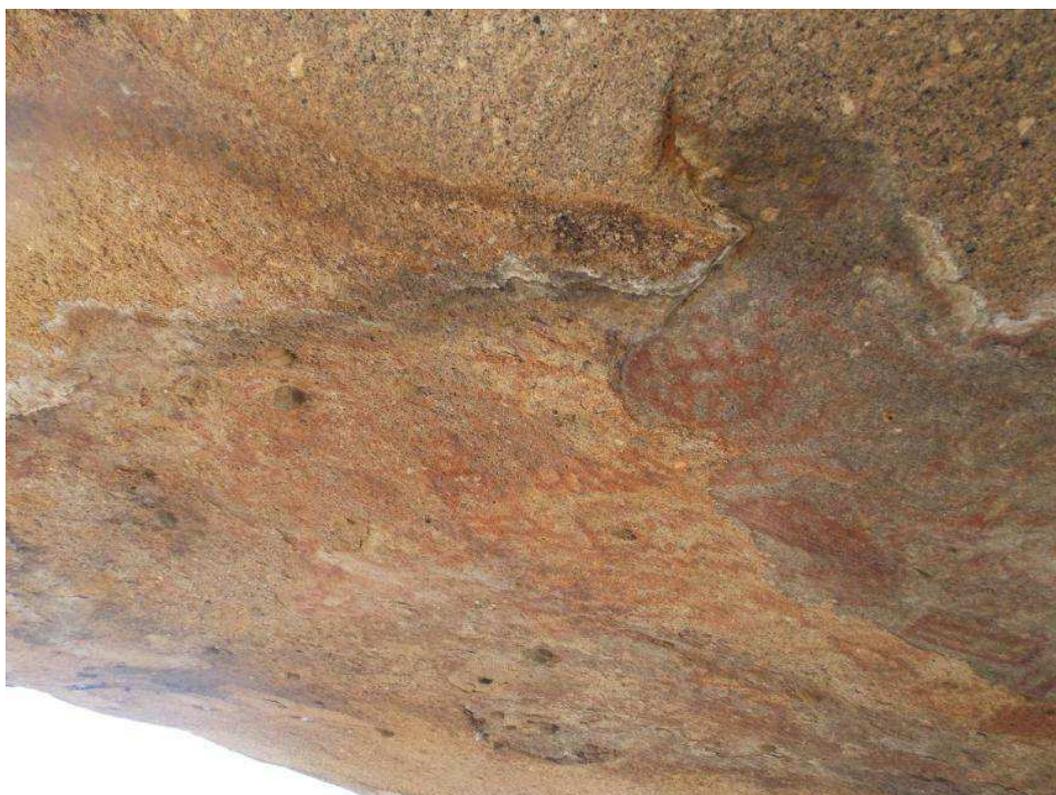
Também no local está a Pedra do Letreiro, que por sua formação foi utilizada como morada de homens pré-históricos. Guarda dentro dela inscrições rupestres, o que eleva o seu valor turístico e educativo, conforme pode ser visualizado nas imagens 3 e 4.

**Imagem 3 – Pedra do Letreiro**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 4 – Pinturas rupestres da pedra do letreiro**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

Também em Currais Novos se encontra outro atrativo turístico natural, o Cânion dos Apertados, localizado na Fazenda Aba da Serra, de propriedade privada, a uma distância de 10 Km do centro de Currais Novos.

Este cânion se encontra ao longo do leito do Rio Picuí, e pode ser percorrido seguindo o sentido contrário ao fluxo do rio, por onde se vão encontrar diferentes rochas naturalmente esculpidas se assemelhando a ondas do mar, conforme pode ser visualizado nas imagens 5 e 6.

Em períodos de chuva, quando o rio novamente se forma, diferentes praias são formadas entre as pedras, o que além de ser um local de relevante beleza cênica, também se configura como um espaço de lazer para a população circunvizinha.

#### **Imagem 5 – Cânion dos Apertados**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 6 – Formações rochosas do Cânion dos Apertados**



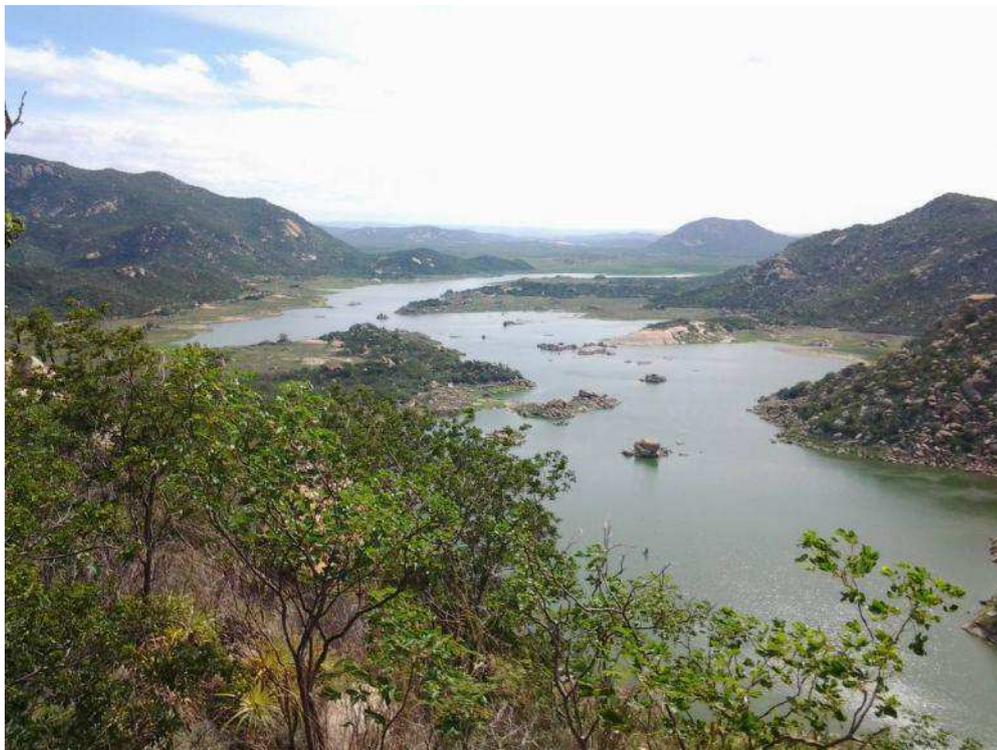
Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

## ACARI

Em Acari estão dois dos atrativos naturais do município: o Açude Gargalheiras e o Poço Fundo.

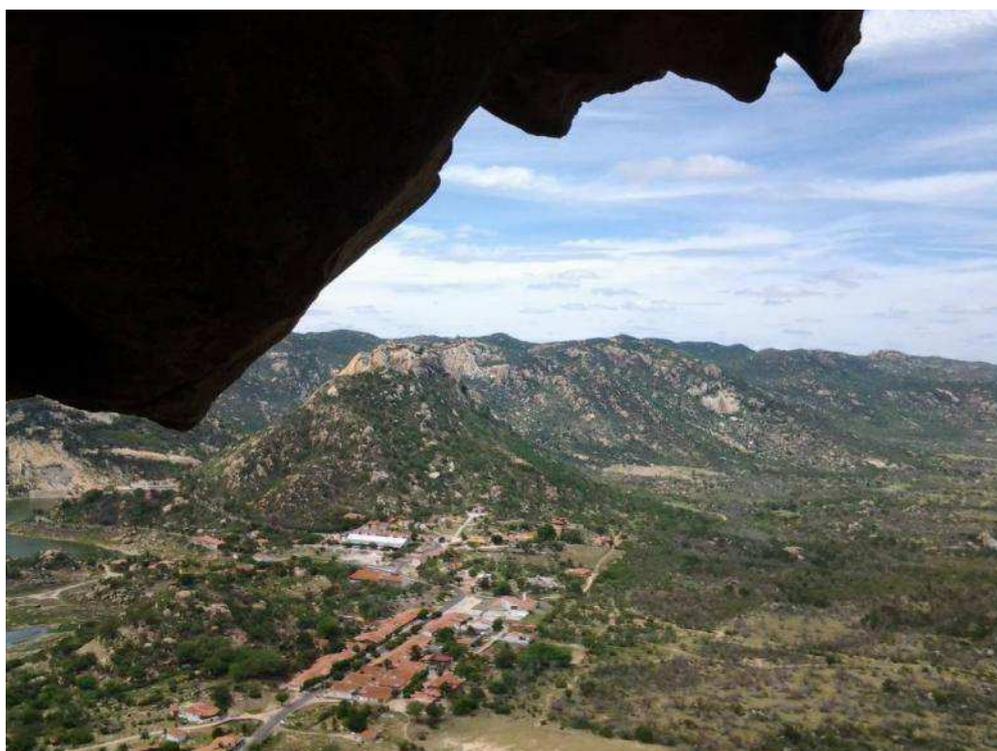
O Açude Gargalheiras, dentro das tipologias de atrativo turístico referente à metodologia de inventário turístico do Ministério do Turismo, se caracteriza como construção técnico-científica. Para a região do Seridó, o Açude Gargalheiras é um importante reservatório de água, que abastece os municípios de Acari e Currais Novos. A água fica barrada em um local margeado por serras, e por um ambiente rico em termos geológicos e geomorfológicos, que somado à vegetação de caatinga formam uma relevante beleza cênica. No local existem trilhas e mirantes naturais com alto valor paisagístico, e por se tratar de uma área de relevo bastante acentuado, com picos e cumes, é local propício para realização de esportes de maior contato com a natureza como turismo de aventura, ecoturismo, dentre outros.

**Imagem 7 – Paisagem circundante do Açude Gargalheiras**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

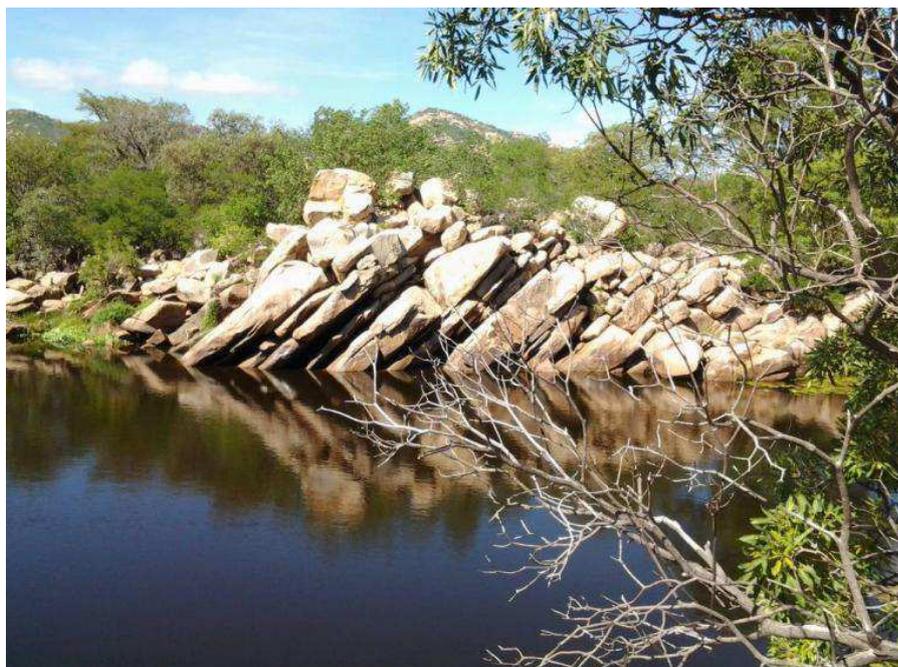
**Imagem 8 – Paisagem circundante do Açude Gargalheiras**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

Outro atrativo turístico, que também apresenta peculiaridades paisagísticas é a Poço Fundo. O local, que é formado pelas águas de um dos riachos que deságuam no Açude Gargalheiras, é contornado por rochas de diferentes formações e ainda, dotado de lendas e mitos contados pela comunidade do entorno. A trilha neste local segue o leito do riacho, conforme pode ser visto nas imagens 9 e 10

**Imagem 9 – Poço Fundo**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 10 – Leito do Riacho que forma o Poço Fundo**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

## CERRO CORÁ

O município de Cerro Corá fica localizado na Serra de Santana. Por causa de sua altitude, é dotado de mirantes e se distingue em termos climáticos e paisagísticos dos outros municípios da região do Seridó. Também neste local estão localizados o Vale Vulcânico e a Nascente do Rio Potengi, ambos com relevante valor turístico e educativo.

O Vale Vulcânico está localizado a aproximadamente 14 Km do município de Cerro Corá. O acesso ao local se dá por estrada não pavimentada até o início de uma trilha. Da trilha até o Vale Vulcânico pode-se observar a paisagem erosiva da serra de Santana. O local é formado por rochas vulcânicas, cortado por um riacho, de onde se pode percorrer para conhecer formações rochosas e poços de água acumulada da chuva.

**Imagem 11 – Rochas vulcânicas encontradas no Vale Vulcânico**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

No município se encontra também a nascente do Rio Potengi, importante rio para o Rio Grande do Norte tanto em termos econômicos como histórico-cultural. O acesso a esta nascente se dá por uma trilha, cujo trajeto é dotado de locais de onde se pode observar a paisagem serrana. A nascente do Rio Potengi pode ser vista nas imagens 12 e 13.

**Imagem 12 – Nascente do Rio Potengi**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 13 – Nascente do Rio Potengi**

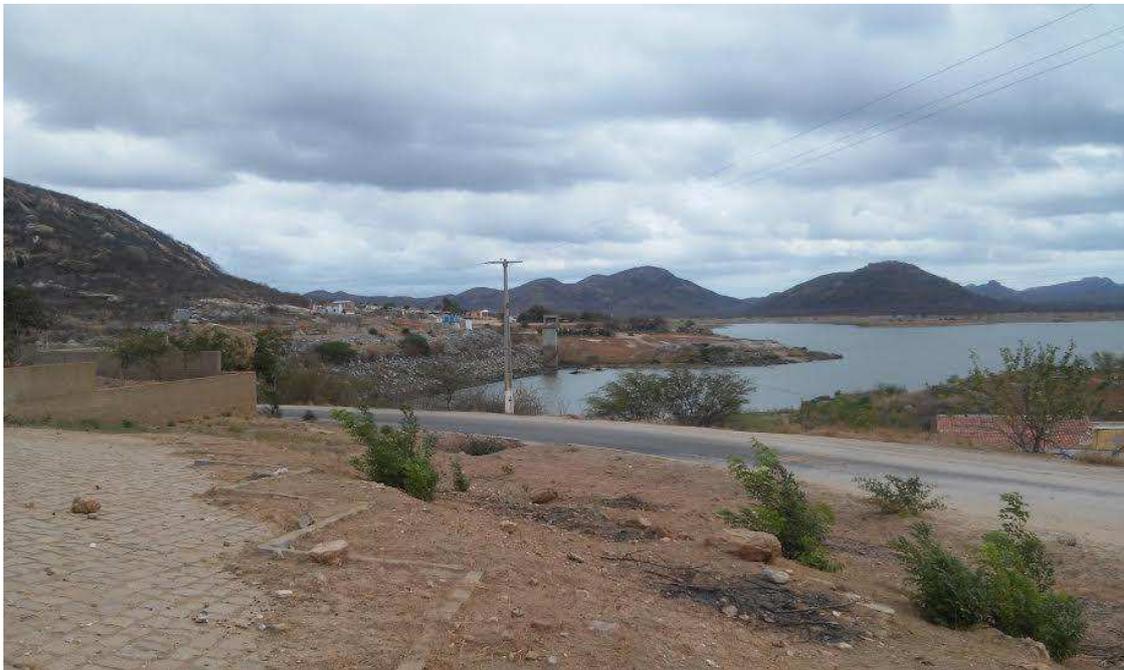


Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

## PARELHAS

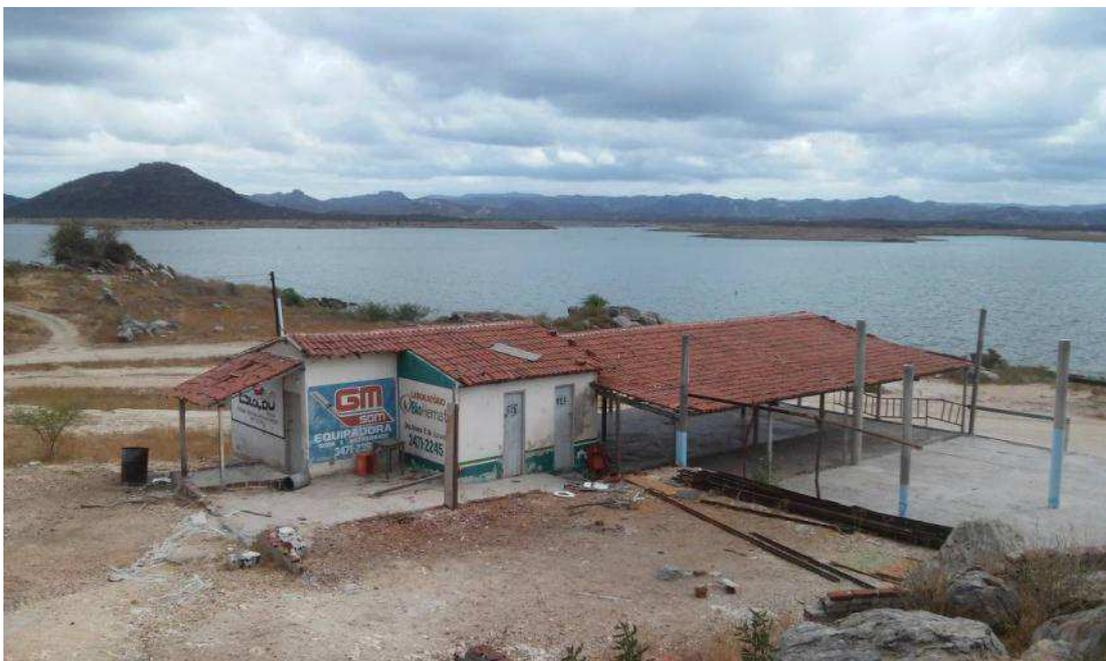
Em Parelhas se encontra a Barragem Boqueirão, atrativo turístico localizado a aproximadamente 2km do centro do município. Também relevante reservatório de água na região do Seridó, se destaca por ser um espaço de lazer para a comunidade local, com a presença de bares e restaurantes em suas margens. Além disso, neste local existe uma grande diversidade mineral e rochas com geformas provenientes do intemperismo e da ação das chuvas e do vento.

**Imagem 14 – Barragem Boqueirão**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 15 – Equipamento de lazer localizado na Barragem Boqueirão**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

## CARNAÚBA DOS DANTAS

Neste município está situado o Sítio Arqueológico Xique Xique, que se localiza a 4 km do centro. No local, além de expressiva riqueza mineral existem pinturas rupestres expressas em tons de vermelho, classificadas como Tradição Nordeste. As pinturas retratam homens em cenas de festa, caça e sexo, além de animais como felinos e aves. Dentre os atrativos analisados, o sítio arqueológico Xique Xique é o que dispõe de melhor infraestrutura educativa e turística, conforme pode ser visualizado na imagem 16.

**Imagem 16 – Pinturas rupestres no Sítio Arqueológico Xique Xique**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

**Imagem 17 – Estrutura de acesso ao mirante do Sítio Arqueológico Xique Xique**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)

## FLORÂNIA

Em Florânia, mais especificamente em sua área natural que fica no platô da Serra de Santana, está o Mirante dos Cajueiros, localizado a aproximadamente 20km do centro, cujo acesso se dá através de estrada carroçável.

Por sua altitude, o local é dotado de relevante beleza cênica, e de uma vegetação mais frondosa, com mirantes naturais de onde é possível visualizar os municípios de Santana do Matos, Florânia e Cruzeta, conforme visualizado na imagem

**Imagem 18 – Mirante natural localizado na comunidade dos Cajueiros**



Fonte: PINHEIRO, I. F. S. (2014)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS



## APÊNDICE B - DIMENSÃO GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS

*Check list* de análise documental (Secretaria de Meio Ambiente Municipal)

### Regulamentação

- Foi implantada alguma categoria de Unidade de Conservação nos espaços naturais analisados a partir da implementação do Polo de Turismo Seridó
- Existe alguma legislação municipal que regulamente a obrigatoriedade da realização de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ambiental – EIA/RIMA na instalação de equipamentos turísticos e de infraestrutura urbana e turística nas áreas naturais dos municípios
- Qual destes documentos ou estratégia legal rege a gestão das áreas naturais deste município
  - ( ) Plano de Manejo
  - ( ) Tombamento
  - ( ) Zoneamento ambiental
  - ( ) Policiamento e Fiscalização ambiental
  - ( ) Estudos de capacidade de carga
  - ( ) Plano de Recuperação de áreas degradadas
  - ( ) Licenciamento ambiental
  - ( ) Outros: Qual? \_\_\_\_\_
  - ( ) Nenhum

### Articulação institucional

- Existe representatividade dos órgãos ambientais municipais no Conselho do Polo de Turismo Seridó. Quais?
- Existe representação de associações de agentes de atividades econômicas tradicionais no Conselho do Polo de Turismo Seridó. Quais?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



## **APÊNDICE C - DIMENSÃO GESTÃO DE ÁREAS NATURAIS**

*Check list* de análise de infraestrutura educativa e turística nas áreas naturais

### **1 Infraestrutura básica alternativa**

- ( ) Instalação de aparelhos e outras alternativas de produção de energia renovável
- ( ) Instalação de aparelhos e outras alternativas de reutilização dos recursos hídricos

### **2 Infraestrutura educativa**

- ( ) Placas educativas e informativas sobre a geração mínima de resíduo sólido no atrativo e no entorno
- ( ) Estrutura de recepção de visitantes e informações de visitação
- ( ) Museu natural, centro de pesquisa, ou outra estrutura de educação ambiental
- ( ) Guias/condutores locais capacitados ou experientes

### **3 Infraestrutura turística**

- ( ) Sinalização urbana e turística em bom estado de conservação e em consonância com a normatização
- ( ) Vias de acesso ao atrativo em bom estado de conservação
- ( ) Locais de descanso e visualização da paisagem
- ( ) Outros



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



**APÊNDICE D - A1 – GESTOR MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

Dimensão gestão de áreas naturais turísticas

Existe alguma parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação de áreas naturais?

Sim

Não

Dentre as ações citadas abaixo, qual (is) foi (foram) realizadas por esta secretaria/órgão ambiental?

Audiência pública para aprovação de documentos de gestão ambiental

Encontros envolvendo a iniciativa privada, o poder público e a comunidade local para decidir e elaborar documentos de gestão ambiental local

Oficinas de educação ambiental com as comunidades do entorno das áreas naturais turísticas

Reuniões com as comunidades para discussão sobre os problemas ambientais locais

Outra (s): qual (is):

Não existe

Informações adicionais:

Quais das ações de educação ambiental ocorrem em seu município com o envolvimento das comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos?

Coleta seletiva

Controle do acesso e do uso das área naturais turísticas

Censo ambiental

Monitoramento ambiental

Desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais

Nenhuma

Outras: Qual (is)



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



**APÊNDICE E - A2 – COMUNIDADES DO ENTORNO DOS ATRATIVOS TURÍSTICOS NATURAIS**

Dimensão gestão de áreas naturais turísticas

Você já participou de alguma das ações de citadas abaixo?

- Audiência pública para aprovação de documentos de gestão ambiental
- Encontros envolvendo a iniciativa privada, o poder público e a comunidade local para decidir e elaborar documentos de gestão ambiental local
- Oficinas de educação ambiental com as comunidades do entorno das áreas naturais turísticas
- Reuniões com as comunidades para discussão sobre os problemas ambientais locais
- Outra (s): qual (is)?
- Nenhum das alternativas acima citadas

Informações adicionais:

Você conhece alguma parceria entre a gestão municipal de meio ambiente com instituições de ensino, pesquisa, órgãos ambientais para realização de obras ou ações de preservação de áreas naturais?

- Sim
- Não

3.2 Em caso afirmativo, como ocorre esta ação? (quando aconteceu? É periódico? Duração? A comunidade participou ativamente?)

3.3 Quais das ações de educação ambiental ocorrem em seu município com o envolvimento das comunidades do entorno das áreas naturais dos atrativos turísticos?

- Coleta seletiva
- Desenvolvimento de atividades econômicas tradicionais
- Controle do acesso e do uso das áreas naturais turísticas
- Nenhuma  Outras: Qual (is)
- Censo ambiental
- Monitoramento ambiental



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



**APÊNDICE F - B1 - DIMENSÕES GESTÃO PARTICIPATIVA E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Membros da instância de governança regional

**1 Auto-avaliação, dificuldades na condução do processo**

1.1 Como você avalia a sua atuação nesta instância de governança quanto ao fomento do Turismo no Polo Seridó?

Ótima  Regular  Péssima.  Por quê?

1.2 Quais as principais dificuldades do Conselho do Polo de Turismo Seridó no planejamento e na gestão do Turismo na região?

**2. Estímulo à participação social**

2.1 O Conselho do Polo de Turismo Seridó realiza atos públicos com elevada participação social para tomada de decisões quanto ao fomento, planejamento e gestão do Turismo do Polo Seridó? Em caso afirmativo, qual a frequência destes eventos e como estes ocorrem? (Estratégias de divulgação e convite, horário, programação)

**3 Legitimidade do processo de decisão**

3.1 Quais destas estratégias são utilizadas pelos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó para estimular a participação da comunidade local no processo de tomada de decisão do Turismo na região?

Divulgação nas diferentes mídias das reuniões do Conselho do Polo

Formação do Conselho Municipal de Turismo

Realização de audiências ou outros atos públicos no município para discutir sobre o Turismo

Outros:

Não existe

3.2 Como ocorreu a sua nomeação para integrar o Conselho do Polo de Turismo Seridó?

- Votação interna
- Indicação
- Voluntária
- Outro: Qual?

3.3 As deliberações/decisões do conselho são tomadas de forma paritária?

- Sim  Não  Parcialmente

3.4 A disseminação do regimento interno do regimento interno atinge os representantes e os representados?

- Plenamente
- Parcialmente
- Não atende

3.6 O local, data e hora das assembleias gerais são escolhidos de forma a facilitar a presença do maior número possível de participantes?

- Plenamente
- Parcialmente
- Não atende.

#### **4 Incremento aos Arranjos Produtivos Locais**

4.1 Existe alguma proposta no âmbito deste conselho, de inserção dos arranjos produtivos locais na dinâmica do Turismo? Se sim, esta proposta está em fase de planejamento ou execução? Esta proposta integra qual (is) município (os)? Esta proposta integra qual (is) atividade (s) econômica (as)?

4.2 Existe alguma ação de realização de oficinas com agentes produtivos locais?

4.3 Atribua uma nota de 0 a 2 quanto a atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó nos seguintes setores?

- Capacitação da comunidade local
- Qualidade das vias de tráfego e dos terminais
- Ampliação e melhoria da infra-estrutura urbana
- Incremento dos serviços sociais
- Estímulo à instalação de novos equipamentos turísticos
- Qualificação dos serviços oferecidos nos equipamentos turísticos
- Ações de marketing e divulgação do Polo de Turismo Seridó
- Diversificação de roteiros/produtos turísticos

## **5 Incremento da oferta turística**

5.1 Dentre as ações abaixo elencadas, atribua as seguintes notas: 0 para inexistência, 1 para ações em fase de planejamento, 2 para ações que estão em fase de execução e 3 para ações que já apresentam resultados satisfatórios. Explique as notas 2 e 3 .

- ( )Elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais?
- ( )Redimensionamento e implantação de infraestrutura urbana na região
- ( )Melhoria e ampliação da sinalização turística e vias de tráfego
- ( )Política de valorização e formação da identidade do destino Seridó
- ( )Política de valorização da identidade dos produtos regionais
- ( )Realização de mostras para divulgação e comercialização do “destino”

5.2 O Polo de Turismo Seridó recebe recursos do poder público para melhoria da oferta turística da região? Se sim, em quais setores estes recursos estão sendo investidos? Porque os recursos estão sendo investidos nestes setores? Em quais municípios estes recursos estão sendo investidos? Por quê?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**



**APÊNDICE G - FORMULÁRIO B2 – DIMENSÕES GESTÃO PARTICIPATIVA E  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Sociedade Civil

**1 Auto-avaliação, dificuldades na condução do processo**

1.1 Como você avalia a atuação do representante do seu município no Conselho do Polo de Turismo Seridó?

Ótima  Regular  Péssima.  Não conhece o Polo de Turismo Seridó.

**2 Estímulo à participação social**

2.1 Você conhece o Conselho do Polo de Turismo Seridó? Se sim, como foi este contato?

- Participação nas reuniões periódicas do Conselho
- Participação em evento promovido pelo Conselho
- Notícia em alguma mídia
- Divulgação das ações do Conselho
- Outro. Qual?

**3 Legitimidade do processo de decisão**

3.1 Quais destas estratégias são utilizadas pelos membros do Conselho do Polo de Turismo Seridó para estimular a participação da comunidade local no processo de tomada de decisão do Turismo na região?

- Divulgação nas diferentes mídias das reuniões do Conselho do Polo
- Formação do Conselho Municipal de Turismo
- Realização de audiências ou outros atos públicos no município para discutir sobre o Turismo

Outros:

Não existe ou não conhece

3.2 A disseminação do regimento interno atinge os representas e os representados?

Plenamente  Parcialmente  Não atende

3.3 O local, data e hora das assembléias gerais são escolhidos de forma a facilitar a presença do maior do número possível de participantes?

Plenamente  Parcialmente  Não atende

#### **4 Incremento aos Arranjos Produtivos Locais**

4.1 Existe alguma proposta no âmbito deste conselho, de inserção dos arranjos produtivos locais na dinâmica do Turismo? Se sim, esta proposta está em fase de planejamento ou execução? Esta proposta integra qual (is) município (os)? Esta proposta integra qual (is) atividade (s) econômica (as)?

4.2 Existe alguma ação por parte do Conselho do Polo de turismo Seridó, de realização de oficinas com os agentes produtivos locais?

4.3 Atribua uma nota de 0 a 2 quanto a atuação do Conselho do Polo de Turismo Seridó nos seguintes setores?

Capacitação da comunidade local

Qualidade das vias de tráfego e dos terminais

Ampliação e melhoria da infra-estrutura urbana

Incremento dos serviços sociais

Estímulo à instalação de novos equipamentos turísticos

Qualificação dos serviços oferecidos nos equipamentos turísticos

Ações de marketing e divulgação do Polo de Turismo Seridó

Diversificação de roteiros/produtos turísticos

( )Outros

## **5 Incremento da oferta turística**

5.1 Você participa de alguma atividade do turismo como prestador de serviço através de sua atividade econômica ou do grupo social que você representa? Se sim, esta atividade proposta esta em fase de planejamento ou execução? Esta proposta integra qual (is) município (os)? Esta proposta integra qual (is) atividade (s) econômica (as)?

5.2 Você já participou de algum curso ou capacitação que possibilitasse a sua inserção na cadeia produtiva do Turismo? Se sim, explique como ocorreu esta iniciativa.

5.3 Dentre as ações abaixo elencadas, atribua as seguintes notas: 0 (zero) se você desconhece, 1 (um) para ações em fase de planejamento/execução, 2 (dois) para ações que já apresentam resultados satisfatórios. Explique as notas 1 e 2 .

( )Elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais?

( )Melhoria, ampliação e implantação de infraestrutura urbana na região

( )Melhoria e ampliação da sinalização turística e vias de tráfego

( )Política de valorização e formação da identidade do destino Seridó

( )Política de valorização da identidade dos produtos regionais

( )Realização de mostras para divulgação e comercialização do “destino”

5.4 Em qual (is) setor (es) você acha que os recursos destinados ao turismo na região deveriam ser investidos?

( )Elaboração e comercialização de produtos e roteiros turísticos regionais?

( )Melhoria, ampliação e implantação de infraestrutura urbana na região

( )Melhoria e ampliação da sinalização turística e vias de tráfego

( )Política de valorização e formação da identidade do destino Seridó

( )Política de valorização da identidade dos produtos regionais

( )Realização de mostras para divulgação e comercialização do “destino”

( )Outros: Qual (is)?