

RESULTADOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO: UM OLHAR A PARTIR DA FORMALIZAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS TURÍSTICOS E DA GERAÇÃO DE EMPREGOS EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO NORTE

Renata Mayara Moreira de Lima¹, Cleidijane Siqueira Santos², Daniel Arthur Lisboa de Vasconcelos³

1. Professora Doutora do Curso de Turismo da Universidade Federal de Alagoas

2. Professora Mestre do Curso de Turismo da Universidade Federal de Alagoas

3. Professor Doutor do Curso de Turismo da Universidade Federal de Alagoas

Resumo:

A pesquisa surge da necessidade de verificar quais os resultados gerados pelas políticas públicas de turismo, tendo em vista seu incentivo por parte do Estado brasileiro, sobretudo, a partir da década de 1990. Nesse sentido, o objetivo geral foi verificar se a implementação do Programa de Regionalização do Turismo em municípios do Rio Grande do Norte expandiu a formalização de empreendimentos e a geração de empregos em atividades características do turismo. A metodologia utilizada consistiu na coleta de dados secundários na Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego no recorte temporal de dez anos (2004-2014). Os resultados encontrados evidenciam aumento das taxas de crescimento anual total e crescimento anual médio. No entanto, ao considerarmos os números absolutos, verifica-se que estes não são significativos na maioria dos municípios, não indicando evidência de que a implementação do Programa estudado estaria contribuindo para a formalização.

Palavras-chave: Atividade turística; Políticas Públicas; Avaliação.

Introdução:

A atividade turística passou a ser incentivada pelo Estado a partir da segunda metade do século XX, por ser considerada uma alternativa para o desenvolvimento de lugares que possuem atrativos naturais e culturais passíveis de atrair demanda. Para isso, são criadas políticas públicas específicas para o setor, que podem ser entendidas como um conjunto de fatores condicionantes e de diretrizes que traduzem os objetivos buscados para o país com essa atividade econômica, através das prioridades diversas das frentes de ação do Estado (BENI, 2012).

No Brasil, as primeiras iniciativas de fomento ao turismo nacional datam da década de 1930. No entanto, apenas recentemente, especificamente a partir de 1990, com a criação de algumas iniciativas, é que se pode falar no caso brasileiro de um planejamento mais consistente e contínuo, que foi fortalecido com a criação do Ministério do Turismo em 2003.

No rol das iniciativas, em 2004 é lançado o Programa de Regionalização do Turismo (PRT), que deveria ser executado de forma descentralizada e regionalizada, a partir de um planejamento coordenado e participativo entre atores sociais direta e indiretamente envolvidos com o turismo, para que isso gerasse resultados socioeconômicos positivos nos territórios turísticos já desenvolvidos e nos que passassem a ser organizados (BRASIL, 2004).

É notório que o Estado cria políticas públicas de turismo com o discurso de que esse setor tem grande potencialidade para o crescimento econômico, destacando-se o argumento da importância dos investimentos privados e da geração de empregos. Levando isso em consideração, bem como o tempo de implementação que o PRT já tem em regiões e municípios do Rio Grande do Norte, a presente pesquisa buscou verificar se esse programa público estava propiciando uma dinamização da economia relacionada ao turismo no estado, com base na formalização em atividades características do turismo.

Dessa forma, a pesquisa teve como objetivo geral verificar possíveis resultados que o PRT poderia ter gerado nos municípios estudados, especificamente no período que compreende 2004-2014. Para isso, leva em consideração dois indicadores: 1) a formalização dos empreendimentos e 2) a geração de empregos nas atividades características do turismo.

Metodologia:

Para atender ao objetivo estabelecido recorreremos à coleta de dados secundários na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A coleta de dados apenas por esse meio se deu em virtude da ausência quase que completa de dados nas secretarias municipais de turismo, que é uma dificuldade que já foi apontada por diversos autores, como Silva (2014) e Lima (2017).

Os municípios escolhidos como amostra no Rio Grande do Norte foram os mesmos que Lima (2017) selecionou para a realização de sua pesquisa de doutorado que contemplou todas as regiões turísticas do estado: Polo Agreste-Trairi; Polo Costa Branca; Polo Costa das Dunas; Polo Seridó e Polo Serrano. Os critérios utilizados pela autora levou em consideração os municípios que participaram do processo da regionalização através das instâncias de governança e aqueles considerados mais relevantes turisticamente

para as regiões. A utilização desses dois critérios culminou na escolha de nove municípios de portes diferentes e de relevância turística diferenciada: Santa Cruz, Guararé, Areia Branca, Extremoz, Tibau do Sul, Natal, Acari, Caicó e Martins. Utilizamos esse mesmo recorte, por considerarmos os critérios de seleção adequados.

As atividades características do turismo consideradas na pesquisa foram: 1 - atividades de agências de viagens e organizadoras de viagens; 2 - restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação; 3- estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário; 4 – aluguel de automóveis e 5 – atividades recreativas, culturais e desportivas.

Resultados e Discussão:

Os municípios estudados são cidades com características muito distintas relacionadas ao turismo, existindo aquelas que já possuem um fluxo turístico (Natal e Tibau do Sul), aquelas que estão em desenvolvimento (Extremoz e Martins), bem como aquelas que estão no início de fomento à atividade turística (Santa Cruz, Areia Branca, Guararé, Acari, Caicó). Além disso, as cidades caracterizam-se por serem de portes diferentes. Por isso, os números são bem diferentes entre um e outro caso.

Referente à análise das tabelas a seguir é necessário considerar que as atividades características do turismo possuem equipamentos que não são utilizados apenas na atividade turística, mas também pela própria população local, como é o caso dos restaurantes. De todo modo, analisar os estabelecimentos formais e os vínculos empregatícios permitem que se tenha uma aproximação da dinâmica do turismo durante o recorte temporal da pesquisa.

Com relação ao primeiro indicador, *Empreendimentos Formalizados*, a tabela a seguir apresenta os dados relativos aos estabelecimentos existentes de 2004 a 2014, somando as atividades características do turismo:

Tabela 1 - Evolução dos estabelecimentos formais nas atividades características do turismo nos municípios estudados

Anos	Santa Cruz	Areia Branca	Guararé	Extremoz	Natal	Tibau do Sul	Acari	Caicó	Martins
2004	6	10	9	20	1.324	89	5	52	2
2005	4	14	11	22	1.428	68	6	52	3
2006	11	17	14	18	1.480	116	6	49	3
2007	13	18	15	18	1.534	132	7	58	2
2008	13	18	15	15	1.582	131	5	58	5
2009	17	19	14	18	1.679	163	5	61	6
2010	18	20	20	18	1.773	159	4	75	5
2011	18	34	23	20	1.921	166	3	91	6
2012	22	28	29	18	2.102	176	7	107	9
2013	23	24	27	27	2.193	195	6	111	7
2014	30	30	26	24	2.275	228	10	112	7
Total	175	232	203	218	19.291	1.623	64	826	55
Crescimento total	400%	200%	189%	20%	72%	156%	100%	115%	250%
Crescimento anual médio	25%	14%	12%	4%	6%	12%	15%	8%	22%

Fonte: RAIS/MTE.

No que tange aos empreendimentos formalizados, verificamos a partir da tabela 1, que existe um aumento entre os anos pesquisados, mas esse está baseado em crescimento e retração em alguns casos, como em Areia Branca, Guararé, Extremoz, Tibau do Sul, Acari, Caicó e Martins. No que tange ao quantitativo geral de estabelecimentos em números absolutos, como se pode supor, a capital do estado abarca a maior parte, seguido do segundo destino indutor do turismo no Rio Grande do Norte, Tibau do Sul, em seguida, aparece o município de Caicó. Os municípios com menor quantidade de estabelecimentos formalizados são Martins e Acari, cidades com menor contingente populacional. O município de Guararé, apesar de também ser semelhante em termos populacionais a Acari, possui outra dinâmica, em virtude de ter uma infraestrutura hoteleira, principalmente para recepcionar trabalhadores ligados à extração de petróleo.

Sobre o caso de Caicó, o quantitativo maior de estabelecimentos quando comparado a outras cidades do interior, é explicado por essa cidade ser cabeça de rede na região do Seridó, concentrando o comércio e os serviços do polo, e conseqüentemente, de representantes comerciais ou de pessoas que viajam a trabalho, que são responsáveis por utilizar grande parte dos serviços destinados aos turistas, como restaurantes e meios de hospedagem.

Em termos percentuais, a cidade com a taxa de crescimento total mais elevada é Santa Cruz, seguida de Martins, Areia Branca, Guararé, Tibau do Sul, Caicó, Acari, Natal e Extremoz. Nesse caso, nota-se

que algumas cidades do interior tiveram uma taxa de crescimento maior que os destinos consolidados.

Na tabela a seguir, apresentamos a *Geração de Empregos* formal nas atividades características do turismo:

Tabela 2 - Evolução da mão de obra formal nas atividades características do turismo nos municípios estudados

Anos	Santa Cruz	Areia Branca	Guamaré	Extremoz	Natal	Tibau do Sul	Acari	Caicó	Martins
2004	19	42	38	157	12.254	752	11	225	22
2005	18	58	46	124	13.626	860	10	213	27
2006	40	72	112	109	14.346	932	12	205	28
2007	40	65	163	111	15.452	998	14	255	28
2008	56	103	220	111	15.905	980	35	277	29
2009	59	66	212	117	16.703	1.005	40	310	37
2010	73	84	259	164	17.763	1.083	13	336	35
2011	106	74	211	207	18.429	1.162	7	392	47
2012	88	67	318	192	20.330	1.193	49	472	57
2013	90	72	125	222	20.256	1.371	32	453	54
2014	92	76	104	185	21.120	1.483	34	455	49
Total	681	779	1.808	1.699	186.184	11.819	257	3.593	413
Crescimento total	384%	81%	174%	18%	72%	97%	209%	102%	123%
Crescimento anual médio	22%	9%	22%	3%	6%	7%	65%	8%	9%

Fonte: RAIS/MTE.

Referente aos empregos gerados durante os anos de 2004 a 2014 verifica-se que a evolução se deu em todas as cidades com momentos de crescimento e retração, com exceção de Natal. Com relação às cidades que concentram os empregos, tem-se a mesma situação dos estabelecimentos formalizados, em números absolutos, com Natal, Tibau do Sul, Caicó e Guamaré, respectivamente, em ordem de importância, como decorrente dos motivos já enunciados. O município que possui a menor quantidade de pessoas formalizadas nas atividades consideradas na análise é Acari.

O município de Extremoz ocupa, em números absolutos, a quinta posição em empregos formais gerados, o que pode ser considerado pouco, levando em consideração que essa cidade possui um dos principais cartões postais do Rio Grande do Norte, que é a praia de Genipabu. No entanto, por se localizar próximo à capital do estado acaba por representar um local de passagem, não conseguindo reter os turistas para o pernoite.

Esse aspecto mencionado é uma evidência que permite questionar a validade da teoria dos Polos de Crescimento de Perroux (1967), que dá substrato a ideia de destino indutor do turismo nacional, já que mesmo Extremoz sendo um município vizinho a Natal e tendo muitos atrativos vinculados ao turismo de sol e praia, acaba absorvendo muito pouco do impacto da atividade turística considerado benéfico, que é exatamente a geração de empreendimentos e empregos formais.

Além do mais, nesse contexto é importante se mencionar que grande parte da geração de empregos no turismo vincula-se a informalidade, como menciona Benevides (1999) e Cazes (1999), ao argumentarem sobre a qualidade do trabalho gerado no turismo, que é precarizado, informal e baseado em baixa remuneração, não possuindo garantias trabalhistas e ocorrendo de forma sazonal, principalmente na alta estação.

Por sua vez, considerando em termos percentuais os números apresentados, as maiores taxas de crescimento ocorreram em Santa Cruz, seguida de Acari, Guamaré, Martins, Caicó, Tibau do Sul, Areia Branca, Natal e Extremoz. Como na análise anterior, também nesse caso, algumas cidades do interior tiveram um crescimento percentual maior que os destinos indutores do estado.

Conclusões:

As políticas públicas de turismo são criadas, principalmente, com o objetivo de dinamizar a economia das localidades. No entanto, vários trabalhos vêm questionando a forma e os resultados efetivos que essas políticas estariam gerando nos territórios, sobretudo, com relação aos resultados efetivos para a população local. Foi ao observarmos tal fato que investigamos se houve aumento dos estabelecimentos e empregos formais gerados nas atividades características do turismo em municípios que passaram pela intervenção de uma política pública do setor há mais de dez anos, como foi o caso do PRT, já que a geração de empregos é um dos principais argumentos que a gestão pública utiliza para incentivar o setor.

Assim, na escolha dos dois indicadores da pesquisa, chegamos a conclusão de que o aumento dos estabelecimentos e do emprego formal do turismo se deu em todos os municípios pesquisados, como mostrou as taxas de crescimento anual e taxas de crescimento médio. No entanto, ao considerarmos os números absolutos, verificamos que estes não são significativos na maioria dos casos, não indicando um aumento expressivo do turismo no âmbito municipal. Além de que, é possível notar que a maior concentração de estabelecimentos e empregos formais permanece nos destinos já consolidados do RN, Natal e Tibau do Sul, bem como naqueles com dinâmica econômica independente do turismo, como Caicó, não encontrando-se nenhuma evidência de que a implementação do PRT estaria fortalecendo o turismo em municípios do Rio Grande do Norte, pelo menos no que tange aos indicadores pesquisados.

Referências bibliográficas

BENEVIDES, Ireleno Porto. O Prodetur-CE: o planejamento territorial do turismo como case de planejamento governamental no Ceará. In: RODRIGUES, Adyr A. Balastri (Org.). **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

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

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

CAZES, George. Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes. In: RODRIGUES, Adyr A. Balastri (Org.). **Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

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

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes, 1967.

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