



# DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
E SOCIAIS

## **GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO EM NATAL:**

UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSOLIDAÇÃO DA SECRETARIA  
E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

**Pedro Henrique Correia do Nascimento de Oliveira,**  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte | UFRN

**Assuero Correia de Lima Melo,** Universidade Federal do Rio  
Grande do Norte | UFRN

**Andrea Virginia Sousa Dantas,** Universidade Federal do Rio  
Grande do Norte | UFRN

### RESUMO

O turismo, uma das principais atividades econômica do município de Natal/RN desponta a partir da década de 1930 com um turismo de sol e mar e de eventos, consolidando esses dois tipos no desenvolvimento da atividade. Baseado nesse argumento surgiu a necessidade de compreensão da origem e evolução da institucionalização das políticas públicas de turismo no município, visto este ser o principal e mais antigo destino turístico do estado do Rio Grande do Norte. Assim, o presente estudo visa analisar as fases da gestão municipal de turismo de Natal de 1968 até hoje, a partir dos pensamentos de Hall (2008) e Bernier (2005), focando na análise evolutiva de suas políticas públicas, a fim de responder a seguinte indagação: Quais as mudanças ocorreram na pasta do turismo de Natal desde a sua criação e que importância assumem para o desenvolvimento da atividade turística no município? A pesquisa, metodologicamente, trata-se de um estudo de caso que se utilizou de pesquisa bibliográfica em autores especializados em políticas públicas e gestão pública do turismo. Já para coleta de dados fez uso de uma pesquisa documental. Por fim, o estudo aponta que a secretaria de turismo já esteve vinculada a outras pastas da gestão municipal, mas hoje funciona de forma autônoma, consolidando-se como uma temática importante da qual a prefeitura intervém.

Palavras-chave: Gestão Pública; políticas públicas; Turismo; Natal/RN.

**GESTÃO E DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO EM NATAL:  
UMA ANÁLISE HISTÓRICA DA CONSOLIDAÇÃO DA SECRETARIA E DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

OLIVEIRA, Pedro Henrique Correia do Nascimento de<sup>1</sup>

MELO, Assuero Correia de Lima<sup>2</sup>

DANTAS, Andrea Virginia Sousa<sup>3</sup>

**INTRODUÇÃO**

O ser humano vive hoje numa grande aldeia global (DIAS, 2008) de informações e tecnologia proporcionada pelo fenômeno da globalização que passa a ser visto como tal a partir das mudanças no campo das relações internacionais proporcionadas pelo século XX. Um fator determinante, para enxergarmos a globalização como a vemos hoje, foi o papel assumido pelo turismo. Como afirma Dias (2008), a partir da Conferência de Manila de 1980 o turismo passa a ser incluído como um dos indicadores de qualidade de vida, deixando para trás a concepção de que o turismo era reservado aos que dispunham de tempo livre e recursos econômicos. Passa, então, a ser colocado no *hall* das necessidades e Direitos humanos.

A capacidade do turismo de distribuição de renda aflora a importância da atividade turística para a economia local. Conforme Vignati (2012), a distribuição do gasto que o turista tem no decorrer de sua estadia, como, por exemplo, hospedagem e alimentação, evidencia o efeito multiplicador sobre a economia dos destinos receptivos.

O Estado, tendo noção do potencial socioeconômico da atividade turística, muda a sua forma de atuação e deixa de ser somente um agente regulador, passando a demandar políticas públicas para intervir na atividade. Nesse sentido, para políticas públicas, como bem diz Souza (2006), não existe uma única ou uma melhor definição para essa área de atuação do Estado, mas que podem ser entendidas como a ação dos governos, ou como *outputs* (Produto) do sistema político (TREVISAN; BELLEN, 2008).

A fim de se definir especificamente política pública de turismo, Vignati (2012), nos apresenta esta como sendo um conjunto de diretrizes, estratégias, objetivos e ações formuladas e executadas pelo Estado.

Desse modo, uma consequência do Estado despertar o seu olhar a fim de intervir, é a natural criação e

<sup>1</sup> Guia de Turismo pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte – IFRN e Graduando do Curso de Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

<sup>2</sup> Graduando do curso de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

<sup>3</sup> Doutora em Ciência Política pelo Institut d'Études Politiques de Paris (IEP/Sciences Po) e Professora Adjunta do Departamento de Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN.

estruturação de órgãos estatais para acompanhar o desenvolvimento do turismo. No Brasil, o Governo Federal passa a se preocupar com Turismo em fins de 1966, quando foi criada a primeira estrutura federal, o Conselho Nacional de Turismo e a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), destinados a discutir e propor metas para o setor, através do Decreto-lei nº 55, de 18 de novembro de 1966, que vem a ser o marco das políticas públicas de turismo, conforme afirma Lohmann e Netto (2008).

A implementação do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) em 1996 levou de forma sistemática a mais de mil municípios brasileiros o debate sobre o turismo (LOHMANN; NETTO, 2008), que tinha como uns de seus objetivos conscientizar e sensibilizar a sociedade para importância do turismo como instrumento de crescimento econômico, de geração de emprego, de melhoria de qualidade de vida da população e de preservação de seu patrimônio natural e cultural. (EMBRATUR, 1997)

A importância do turismo como atividade econômica é evidenciada pela criação do Ministério de Turismo no ano de 2003 que, a partir daquele momento passou a funcionar de forma autônoma, não mais dividindo pasta com outras áreas de atuação assim como ocorria em 1992, onde dividia pasta com a indústria e o comércio, e em 1998 que dividia pasta com o esporte.

O Estado do Rio Grande do Norte é um exemplo da forma como a expansão da atividade turística possibilitou um crescimento econômico, a ponto de na contramão da crise econômica da década de 1970, fazer a economia do estado crescer acima da média nacional da época (CLEMENTINO; FERREIRA, 2015), destacando-se nesse processo de envolvimento com a atividade turística a cidade de Natal, o seu mais velho e principal destino turístico.

Nesse sentido, buscando intervir no desenvolvimento da atividade turística em Natal é que a Prefeitura cria por meio da Lei Nº 1.789 a Secretaria de Turismo e Certames, no então mandato do Prefeito Agnelo Alves.

Assim, analisar a evolução da pasta do Turismo em Natal e sua relação como um fruto das políticas públicas de turismo, desenvolvidas desde a sua criação, constitui-se como o objetivo dessa pesquisa, de modo a responder o seguinte questionamento: "Quais as mudanças ocorreram na pasta do turismo de Natal desde a sua criação e que importância assumem essas mudanças para o desenvolvimento da atividade turística no município?".

Desse modo, essa pesquisa surgiu e está embasada no material produzido pela Secretaria de Turismo de Natal no ano de 2009, intitulado Origem e Evolução da Secretaria de Turismo de Natal. A partir dele buscamos uma base bibliográfica nas ideias de gestão e planejamento público do turismo e políticas públicas de turismo de Hall (2008), Bernier (2005) e entre outros autores, para formularmos um modelo de análise que descreveremos abaixo.

O trabalho está dividido, assim, em duas partes. A primeira discute de modo teórico a importância do

turismo e o surgimento das intervenções estatais por meio dos órgãos públicos e das políticas públicas. Já a segunda parte apresenta os dados levantados, mostrando o caso específico da secretaria de turismo e sua relação com as políticas públicas de turismo de Natal.

## 1. Estado e políticas públicas de turismo

Em princípio, o Estado cumpriria a função de salvaguardar o interesse público. Existem muitas questões de turismo relacionadas à sustentabilidade dos recursos naturais e socioculturais, dos quais depende a continuidade ao longo do tempo (e, portanto, a sustentabilidade econômica) da própria atividade. Consequentemente, as noções de "bem público" e "interesse público" desempenham um papel central nas ideias de sustentabilidade e planejamento no turismo, impulsionadas pela intervenção governamental (HALL, 2008).

Dessa forma, uma política pública de turismo faz-se necessária para gerenciar conflitos, promover atividades, regenerar áreas degradadas e desenvolver novos usos alternativos. Esse ponto é, no entanto, ainda discutível, uma vez que as tendências nas últimas décadas foram a crescente desregulamentação do setor (autorregulação da "indústria" pelo mercado) e a ênfase nas parcerias público-privadas, especialmente na construção de infraestrutura. Essas mudanças no planejamento estatal para o turismo se devem ao surgimento do neoliberalismo no contexto global desde a década de 1980, uma vez que "o turismo não está ao abrigo das mudanças na filosofia política ocorridas em seu contexto político mais amplo" (HALL, 2008, p. 47).

Por outro lado, à medida que os Estados foram se afastando do fornecimento de infraestrutura (mas nem sempre, especialmente nos destinos dos países do Sul), eles se encontram cada vez mais envolvidos nas atividades de marketing e promoção turística em conjunto com iniciativa privada (OMT, 2002; BURNS, 1999). Por conseguinte, é possível concluir que, de uma forma ou de outra, "a atenção do governo para os potenciais benefícios do desenvolvimento econômico e regional proporcionou a principal força motriz para o planejamento do turismo" (HALL, 2008, p.44), ou mesmo de uma maneira *top-down* em termos de planejamento e promoção.

Em segundo lugar, haja vista a natureza internacional e altamente global da atividade, seria impossível às empresas turísticas, sendo uma porção significativa delas composta por micro e pequenos empreendimentos, alcançarem todos os mercados consumidores sem a ajuda do Estado. Estes mercados de consumo estão muitas vezes localizados muito longe do local do consumo turístico, que é o próprio lugar de sua produção, ou seja, o lugar visitado (HALL, 2008; FONSECA, 2005; KRIPPENDORF, 2000). Consequentemente, o "papel de ponte" do Estado na promoção e comercialização do destino nos mercados internacionais de consumo é indiscutível. "É por causa da falha do mercado que os governos intervêm ao criar secretarias de turismo e outros mecanismos para reduzir o fosso existente entre uma pequena ou média empresa no destino e o intermediário e/ou

cliente no mercado emissor” (BENNET, ROE, ASHLEY, 1999, p. 7-8).

Além disso, a motivação dos governos para intervir no setor de turismo, apesar do quadro político internacional de um “Estado mínimo”, também é devido a outros fatores de forte repercussão global, especialmente a partir da década de 2000: sustentabilidade e mudanças climáticas globais, segurança e incentivos renovados para reduzir as barreiras comerciais do comércio (HALL, 2008, RICHTER, 2007, GIAMPICCOLI, 2007). Desta forma, o turismo parece ser uma atividade econômica cada vez mais valorizada pelos governos, sejam eles de caráter nacional, regional ou local, o que ganha ainda maior importância quando se trata de países ou regiões em desenvolvimento, onde esta atividade é mesmo considerada como uma panaceia para problemas socioeconômicos que afligem as sociedades receptoras (MOWFORTH, MUNT, 2003; SHARPLEY, TELFER, 2007, 2008).

Esta situação de escassez exige que um Estado mais ativo intervenha em sua promoção e controle, que sempre é expresso sob a forma de políticas públicas.

Faz-se mister delimitar o significado do termo "política pública" empregado aqui, que é emprestado de Fonseca (2005), Hall (2008) e Cruz e Sansolo (2003): política pública significa todos os atos e omissões do Estado (ações que o governo escolhe implementar ou não) para resolver os problemas que afetam a sociedade. A utilidade pública mais frequente de uma política de turismo é o estabelecimento de objetivos e planos, programas e projetos que guiarão o desenvolvimento socioespacial da atividade, seja no âmbito público, seja no setor privado. As políticas de turismo são necessárias, neste sentido, uma vez que permitem, entre outras coisas, definir melhor o desenvolvimento do turismo, bem como definir os elementos de interdependência e prioridade. Elas fornecem, em particular, a melhoria do balanço de pagamentos, a criação de postos de trabalho, a redução da sazonalidade e a proteção do meio ambiente. Finalmente, elas desempenham um papel estratégico na coordenação e orientação do desenvolvimento do setor de turismo (FONSECA, 2005).

É principalmente no final da década de 1950 e início da década de 1960 que a ação pública na área do turismo começou a se tornar popular, primeiramente nos países europeus com vocação turística. Essas primeiras políticas públicas concentraram-se principalmente nos aspectos de construção de infraestrutura receptiva e de marketing de destinos (HALL, 2008; FAYOS-SOLÀ, 1996). Na época, houve um aumento na quantidade de planos nacionais de desenvolvimento turístico e de planos para o desenvolvimento do turismo em nível regional. Em seguida, esse planejamento turístico estatal se difundiu para o restante da Europa, o Oriente Médio e o norte da África em meados da década de 1960 e início da década de 1970 (BARRETTO, 2003).

A Tabela 01 abaixo, organizada por Hall (2008), tenta dar conta da evolução das políticas de turismo em nível mundial, partindo do princípio do quadro global de interdependência e influência de centros que primeiro desenvolveram primeiro o turismo - Europa Ocidental, mormente França, Áustria, Suíça e a Alemanha, de acordo com Panosso Netto (2010) e Stringhini (2007) - para as periferias, incluindo

o Brasil.

TABELA 01 – Evolução das políticas de turismo no mundo desde 1945 aos nossos dias

FASE	CARACTERÍSTICAS
1945-1955	A diversificação e racionalização da política, regulamentos aduaneiros, monetário e sanitário, que foram aprovadas após a Segunda Guerra Mundial.
1955-1970	O aumento da participação do governo no marketing turístico para elevar o potencial de renda do setor.
1970-1985	O envolvimento do governo na provisão de infraestrutura turística e de utilização do turismo como instrumento de desenvolvimento regional.
1985-2000	O uso continuado do turismo como instrumento de desenvolvimento regional; Maior ênfase nas questões ambientais; Menor envolvimento do governo na provisão de infraestrutura turística; Maior ênfase no desenvolvimento de parcerias público-privadas e na auto-regulação da indústria.
2000-atualmente	O uso contínuo do turismo como instrumento de desenvolvimento regional; Ênfase no desenvolvimento de redes, colaboração e reagrupamento; Gestão da segurança e de crises; Destacam-se as questões de mudanças ambientais globais, como as alterações climáticas; Nos países em desenvolvimento, iniciativas de turismo em prol dos pobres (a favor dos pobres turismo) são identificadas por organizações não governamentais (ONG) como uma importante questão política; A redução das barreiras comerciais também é importante.

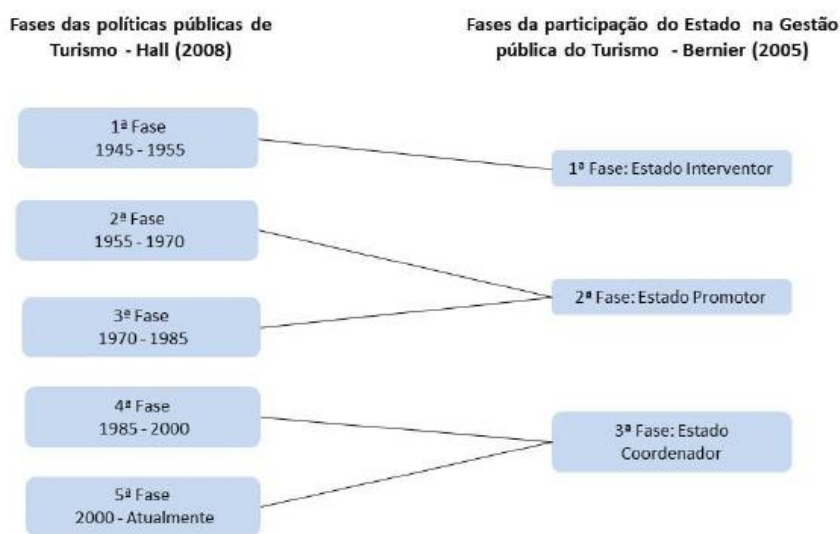
Fonte: Elaboração própria, 2017.

Isso não significa que haja uma superação total de uma fase por outra, podendo haver superposição de fases, especialmente nos países do Sul. Assim, verifica-se, no Brasil, a continuidade, até mesmo o fortalecimento, do papel do Estado no provimento de infraestrutura turística, sendo mesmo o turismo um vetor importante para várias das políticas públicas de urbanização no Nordeste brasileiro desde meados dos anos 1990 com o Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (PRODETUR/NE) em suas três fases financiadas pelo Banco Interamericano do Desenvolvimento (BID), e sua retomada pelo Banco Mundial nos dias atuais. Do mesmo modo, a implicação do Estado no marketing de destinos parece ser uma fase ainda atual, mesmo nos Estados do Norte, ainda que essa atividade tenha conhecido uma descentralização crescente e um envolvimento ativo do setor privado em parcerias com a gestão pública (HALL, 2008; COOPER, HALL, 2011; MICHAUD, BARREY, 2012).

As fases das políticas públicas de turismo descritas por Hall (2008) podem ser tidas como produtos das fases de participação do Estado no contexto da política e da gestão pública do turismo proposta por Bernier (2005), sendo elas: o Estado interventor, o Estado promotor e o Estado coordenador. A figura 01 a baixo mostra essa relação entre as teorias dos dois autores.



FIGURA 01. Relação entre as fases de políticas públicas de turismo de Hall (2008) e as fases de participação do Estado na Gestão pública do Turismo de Bernier (2005)



Fonte: Acervo pessoal.

Esse pensamento de Bernier (2005) a respeito das fases de atuação do Estado na atividade turística tem como variáveis o sistema político, o grau de crescimento econômico e o estágio de desenvolvimento do turismo de uma nação. Assim, a tabela 2 busca mostrar as características de cada uma das fases de participação do Estado no turismo.

TABELA 02. Características das fases de atuação do Estado no Turismo

FASES	CARACTERÍSTICAS
<p><b>1ª</b></p> <p><b>O ESTADO INTERVENTOR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralização do poder;</li> <li>• Mínima relação entre os setores público e privado;</li> <li>• Controle rígido de preços e concessão de licenças para atuação no setor;</li> <li>• Insuficiência do planejamento, ordenação territorial e análises de impactos ambientais;</li> <li>• Ênfase destinada ao controle de hotéis e agências de viagem;</li> <li>• Escassa legislação; e</li> <li>• Poucas concessões privadas.</li> </ul>

<p>2°</p> <p><b>O ESTADO PROMOTOR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maior Liberdade nos fluxos de visitantes inter-regionais e internacionais;</li> <li>• Aumento da presença de Agentes privados na gestão turística. Surgem órgãos privados, de caráter consultivo, que apoiam o planejamento e a elaboração de políticas;</li> <li>• Surgimento das administrações turísticas que incentivam estratégias mais avançadas de organização para promover o turismo;</li> <li>• Controle de políticas e ações nacionais. Maior integração de esforços para um mesmo objetivo;</li> <li>• A inconsistência da regulamentação do setor turístico é substituída pela burocratização e o detalhamento dos procedimentos necessários à participação dos negócios turísticos;</li> <li>• Os incentivos ao turismo sustentam-se em benefícios de caráter tributário. Muitas vezes vinculam-se a polos determinados;</li> <li>• Liberalização do movimento de capital estrangeiro assim como da participação de operadores turísticos estrangeiro;</li> <li>• Dependência política dos gestores públicos, o que produz descontinuidade no desenvolvimento das iniciativas turísticas;</li> <li>• As sanções do Estado adquirem maior detalhamento e desaparecem outras de caráter mais rígido</li> </ul>
<p>3°</p> <p><b>O ESTADO COORDENADOR</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A qualidade e a competitividade são problemas a serem solucionados em parceria público-privada;</li> <li>• Planificação estratégica do Turismo, ou seja, adiantar-se ao futuro para ganhar competitividade no presente;</li> <li>• A licença para atuação nessa atividade é considerada um direito do cidadão e não uma concessão especial do Estado;</li> <li>• Liberalização dos preços. O preço dos serviços deixa de ser controlado para ser informado aos canais de distribuição ou consumidores diretos;</li> <li>• Segurança do turista, como pessoa física, e de seus interesses comerciais;</li> <li>• Defesa dois patrimônios culturais e ambientais como necessidade estratégica da qualidade de vida da população, assim como estratégia básica da diferenciação competitiva dos destinos;</li> <li>• Adoção de políticas restritivas no uso do espaço, delimitando e ordenando o uso do solo, além da criação de zonas de proteção ambiental;</li> <li>• Processo de descentralização da gestão pública do turismo para os municípios. Surgem duas novas categorias de municípios: os turísticos e aqueles com potencial turístico;</li> <li>• Descentralização e participação da sociedade no planejamento, no desenvolvimento e na gestão do destino turístico.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria com base em Vignati (2012), 2017.



Logo, a junção das ideias de Hall (2008) e Bernier (2005) apresentadas são tomadas como modelo para análise da evolução da gestão municipal e, por consequência, as políticas públicas de turismo, em Natal.

## 2. Análise das fases de gestão e de políticas públicas de turismo em natal

Sabe-se que em 1968, a criação da secretaria de certames e turismo é um marco na gestão pública do turismo na cidade de Natal/RN, porém a criação da mesma é fruto do cenário do turismo que já estava sendo desenvolvido na cidade. A construção do Grand Hotel no bairro da Ribeira no ano de 1939 e o Hotel Reis Magos, localizado na orla urbana de Areia Preta, no ano de 1965, parecem ratificar tal afirmação. Segundo Soares (2016), a construção do Hotel Reis Magos teve a função de marcar o início da ocupação da área litorânea de Natal.

Com a atividade turística sendo desenvolvida, a cidade passa a demandar políticas públicas para o fortalecimento da mesma. É nesse sentido que Trigueiro *et al* (2014) salienta ao relatar a reivindicação, feita por parte das empresas aéreas que fizeram rotas para Natal no período pós segunda guerra mundial, ao governo do Estado pela melhoria da infraestrutura de aeroportos e hotéis instalados para fins militares.

Ainda sobre as reivindicações por melhorias em infraestrutura, (TRIGUEIRO *et al*, 2014) considera que

(...) a ideia da construção do Hotel Internacional Reis Magos está inserida nesta lógica, ainda que só se tenha vindo a realizar nos anos 1960, durante a fase de implementação da política desenvolvimentista do governo federal, que investiu maciçamente em infraestrutura e na criação de um aparato administrativo que viabilizasse essa política.

Nesse âmbito, nos anos 60, a gestão do município já havia atentado ao debate acerca do turismo. Conforme os dados da Prefeitura do Natal (2009), nos anos 60, os assuntos relacionados com a atividade turística de Natal eram tratados pelo Departamento de turismo e Certames – DETUR, ligado diretamente ao gabinete do prefeito Agnelo Alves. A criação e manutenção, por um certo tempo, desse órgão municipal representa a primeira atuação da gestão, sendo ela de cunho político-administrativo, materializando, segundo as ideia de Bernier (2005), um Estado Interventor. Nesse momento, o estado personificado na figura da Prefeitura municipal, basicamente desempenhava um papel de centralizar a regulação da atividade turística, mesmo diante da baixa ou inexistente escassez de legislação nesta área.

Seguindo o raciocínio da importância da atividade turística para a economia da cidade é que em 1968 através do decreto-lei Nº 1.789 ocorre a extinção do DETUR e a criação da Secretaria de Turismo e Certames de Natal – SECTUR, composta por dois departamentos: Certames e Pesquisa e Informação. Em consonância também é criado o Conselho Municipal de Turismo sendo este composto por cinco membros. A partir daqui as ações da Prefeitura municipal passam a ser de um estado promotor, já que

agora dispõe de uma infraestrutura para intervir e promover a atividade. A figura 2 mostra a Organização da Secretaria de turismo no ano de sua criação.

FIGURA 02 – Organograma da estrutura da Secretaria de Turismo e Certames em 1968



Fonte: Acervo pessoal com base em documento da Prefeitura do Natal (2009)

No entanto, apesar de criada e de suas atribuições definidas, a Secretaria Municipal de Turismo e Certames não desempenhava seu papel em conformidade com suas atribuições, sendo o trabalho de maior relevância desse período a realização do II Congresso Brasileiro de Turismo em dezembro de 1969.

Na década de 70 a atividade turística em Natal dá uma virada e a Prefeitura em conjunto com o Governo do Estado, visando ofertar ao turista uma melhor infraestrutura, começa a realizar uma série de obras de melhoria urbana por toda a cidade. É dado início, então, a onda de políticas públicas de turismo que, no caso de Natal, foram destinadas nesse momento a melhorias urbanas como é mostrado na tabela 3 a lista de obras realizadas nesse período.

TABELA 03 – Obras de infraestrutura feitas na década de 1970

OBRA REALIZADA	ANO
Nova Ponte do Igapó	1970
Urbanização da Pedra do Rosário	1974
Urbanização da Praia do Meio	1975
Asfaltamento da Avenida Deodoro da Fonseca	1975
Avenida do Contorno – Pedra do Rosário	1975
Bosque dos Namorados	1975
Cidade da Criança	1975
Centro de Turismo	1976

Restauração da Fortaleza dos Reis Magos	1976
Conclusão da Avenida Contorno Asfáltica	1977
Urbanização Avenida Circular - Praia do Meio	1978
Criação do Museu Café Filho	1979
Asfalto da Avenida Prudente de Moraes	1979

Fonte: Natal, 2009.

Apesar de ser uma criação advinda do Governo Estadual, é dessa época a criação em 1971, através da lei nº 4.025 de 13 de dezembro do mesmo ano, da Empresa de Promoção e Desenvolvimento Turístico do RN – EMPROTUR. Tal empresa estatal tinha como um de seus objetivos a divulgação de Natal em outros estados bem como de construir uma infraestrutura local para o turismo (PREFEITURA DO NATAL, 2009). Uma ação importante da empresa foi o levantamento das potencialidades turísticas de Natal, encomendada ao Consórcio Internacional Studia, obtendo como resultado o mapeamento do desenvolvimento da atividade no município. Com a elaboração desse diagnóstico turístico da cidade, o Governo do Estado e a Prefeitura dão início a ação de promoção da cidade enquanto destino turístico. Nesse momento Natal já estava na 2ª fase das 03 fases classificadas por Bernier (2005) fazendo-a continuar desenvolvendo as suas potencialidades.

No ano de 1977 foi iniciada uma nova etapa para o turismo no estado: a idealização da primeira política de mega-projetos para o desenvolvimento do turismo no Nordeste, o projeto Parque das Dunas – Via Costeira, que privilegiou diretamente empresários locais (LOPES; ALVES, 2015 apud CRUZ, 2000).

A fim de concentrar a gestão das ações e dos recursos do turismo no estado, superar os anos de crise e formar as bases para a implantação do turismo em Natal, a Secretaria municipal de turismo e certames é desativada e suas atribuições passam a ser competências da EMPROTUR no ano de 1979. É chegado, assim, o fim de um período onde a Prefeitura já fazia mais do que regular o mercado turístico, mas sim, incentivava o desenvolvimento da atividade por meio de obras de infraestrutura, de promoção e pesquisa. Analisando esse fato pelo viés das etapas de Bernier (2005), vemos que nesse momento o estado retrocede a sua atuação no turismo.

Porém, a inauguração da Via Costeira, do Centro de Convenções e dos hotéis nos 12 Km de extensão da Via Costeira, consolidou a promoção do turismo em Natal. Fazendo com que o Prefeito da Capital, Garibaldi Alves Filho, reativa-se em 1986, por meio do Decreto-Lei Nº 3.394, à Secretaria de Turismo, sob a denominação de Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo de Natal – SEMITUR (PREFEITURA DO NATAL, 2009). A reativação e a junção da pasta do turismo com dois setores do desenvolvimento econômico estão diretamente ligadas à conotação econômica que o turismo trazia para a cidade naquele momento. Esse período "(...) representa para o RN não mais o momento de planejamento do turismo de modo agressivo, mas a concretização dos primeiros reflexos

do planejamento sistematizado da atividade no território norte-rio-grandense através da política de mega- projeto" (LOPES; ALVES, 2015) mesmo com a desativação da secretaria de turismo por um período de 07 anos. Isso se confirma com a realização em Natal do XI Congresso Nacional dos Agentes de Viagens – ABAV, em 1987, reafirmando a promoção feita de Natal enquanto destino turístico de eventos.

Teoricamente, a desativação da secretaria em 1979 representaria uma estagnação dos investimentos na área do turismo por parte do estado de uma forma geral, porém não foi bem isso que aconteceu já que a atividade continuou sendo subsidiada pelo Governo do Estado, na figura do EMPROTUR. Ou seja, a continuidade dos investimentos faz com que quando a Prefeitura retorne com uma secretaria de turismo, Natal permanesse vivenciando intervenções de um Estado promotor - 2ª fase de Bernier (2015).

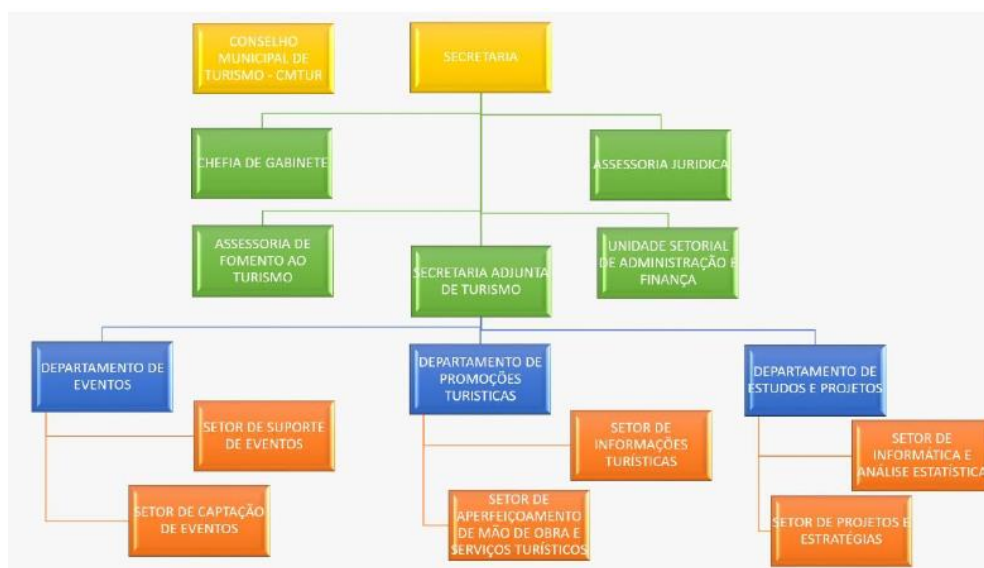
Já em 1989, na gestão da prefeita Vilma de Faria, a pasta destinada ao turismo passa por mais uma mudança, ocorrendo uma junção com a cultura, sendo denominada de Secretaria Municipal de Turismo e Cultura – SECTUR. Essa fase representa outra visão da atividade que só perdurou uma gestão desde a sua criação. Com essa nomenclatura, a pasta funcionou até o ano de 1993, quando, na gestão de Aldo Tinoco, foi retirada do nicho com a cultura e se juntou ao desenvolvimento econômico, denominada Secretaria Especial de Comércio, Indústria e Turismo (PREFEITURA DO NATAL, 2009).

No ano de 2001, em mais uma gestão Vilma de Faria, a pasta do turismo é colocada novamente junto com o comércio e indústria, tendo como nomenclatura Secretaria Especial de Comércio, Indústria e Turismo. Essa nomenclatura permanece após a saída de Vilma da Prefeitura, em 2002, com a Gestão Carlos Eduardo (2005) até o ano de 2009, na gestão Mícarla de Souza, quando o turismo volta a dividir espaço com o desenvolvimento econômico, denominada Secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico – SETURDE (PREFEITURA DO NATAL, 2009).

No retorno de Carlos Eduardo a Prefeitura em 2013, o turismo ganha autonomia de outras áreas da gestão municipal, passando a ser uma secretaria exclusivamente destinada à atividade, vigorando com essa denominação até o atual momento.

Como observado no Decreto Nº 10.416, de 29 de agosto de 2014, hoje, a secretaria conta com atribuições mais fechadas a serem executadas, permanece gerindo o funcionamento do Conselho Municipal de Turismo – CMTUR e adquiriu nas suas receitas o Fundo Municipal de Turismo (PREFEITURA DO NATAL, 2014). Conta também com um grande corpo administrativo, como mostra a figura 03.

FIGURA 03 – Organograma do Conselho Municipal de Turismo - CMTUR



Fonte: Prefeitura do Natal (2014)

Nesse sentido, pode ser afirmado que os anos 2000 para o turismo natalense é marcado pela 3ª fase de intervenção do estado na atividade, quando o estado já se consolida como coordenador. Esse período pode ser dito como a vivência da 3ª fase do estado, proposta por Bernier (2005), por justamente ter como marco o estabelecimento de inúmeros instrumentos de gestão turística que proporcionam uma eficaz coordenação. Um desses é a consolidação das Zonas Especiais de Interesse Turístico – ZET's<sup>4</sup>, por meio do estabelecimento da ZET 04. Outros, mais recentes, são: a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado Turismo Sustentável - PDITS (2013) e os Planos de Marketing e de Fortalecimento Institucional da Gestão Municipal do Turismo de Natal em processo de elaboração.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados apresentados demonstram a evolução institucional da gestão municipal do turismo, por meio da secretaria. Percebe-se, portanto, que a criação da secretaria em 1968 decorre do crescimento da atividade turística em Natal que gera uma demanda de estruturar-se institucionalmente um órgão público de regulação. Em um primeiro momento tal órgão só cumpria a função de regulação, porém, como afirma Clementino e Ferreira (2015), o desenvolvimento econômico proporcionado pela atividade foi tão grande na década de 1970, momento posterior a criação da secretaria, que fez com que a mesma começa-se a desenvolver maiores atribuições e responsabilidades ano a ano.

Nesse sentido, ao se comparar as atribuições da Secretaria Municipal de Turismo e Certames em 1968 com as atribuições da Secretaria Municipal de Turismo de 2014 vislumbramos um cenário discrepante que evidencia a importância do turismo como atividade econômica para cidade.

<sup>4</sup> Já existiam três outras ZET's: ZET 1 – Ponta Negra; ZET 2 – Via Costeira; ZET 3 – Praia do Meio.

Podemos perceber, então, que a Prefeitura sempre buscou que pasta do turismo atuasse em conjunto com setores econômicos por entendê-la como uma também, além de que as políticas públicas destinadas ao turismo em todos os casos aqui exemplificados decorrem, justamente, desse interesse econômico e são elaborados por outros setores da gestão municipal. Consolida, então, a secretaria como um "articulador" de políticas públicas de outras áreas que, porém, reverberam no turismo, demonstrando o caráter multidisciplinar dessas políticas.

Contudo no período dos anos de 2000 até atualmente, tem se percebido um grande esforço em estruturar a gestão municipal por meio da instituição de instrumentos mais eficazes, fazendo do turismo uma atividade mais autônoma.



## Referências

- BARRETTO, M. **Planejamento e organização em turismo**. 8. Ed. Campinas: Papyrus, 2003.
- BENNETT, O., ROE, D., & ASHLEY, C. **Sustainable tourism and poverty elimination: a report for the Department of International Development**. Londres: Deloitte and Touche, IIED e ODI, 1999.
- BURNS, P. (1999). Paradoxes in planning : tourism elitism or brutalism? **Annals of Tourism Research**, 1999, n. 26, vol. 2, p. 329-348.
- CLEMENTINO, M. L. M; FERREIRA, A.L. (Orgs) **Natal: Transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital. 2015, p. 19-42.
- COOPER, C., HALL, C. M. **Le tourisme aujourd'hui: une approche internationale**. Bruxelas: De Boeck, 2011.
- CRUZ, R. de C. A. da, SANSOLO, D. G. Plano nacional do turismo: uma análise crítica. **Caderno Virtual de Turismo** (UFRJ), 2003, n. 3, vol. 4, p. 1-6.
- DIAS, Reinaldo. **Planejamento Turístico: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.
- FONSECA, Maria Aparecida Pontes da. **Espaço, políticas de Turismo e Competitividade**. Natal,RN: EDUFRN, 2005.
- GIAMPICCOLI, A. Hegemony, globalisation and tourism policies in developing countries. In BURNS, P., NOVELLI, M. (Eds.). **Tourism and politics : global frameworks and local realities**. Oxford: Elsevier, 2007, p. 175-191.
- HALL, C. M. **Tourism planning: policies, processes and relationships**. 2. Ed. Harlow: Pearson Education, 2008.
- KRIPPENDORF, J. **Sociologia do turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**. São Paulo: Aleph, 2000. (Série Turismo).
- LOPES, Rosa Maria Rodrigues; ALVES, Larissa da Silva Ferreira. **O Desenvolvimento do Turismo no estado do Rio Grande Do Norte a partir da ação pública**. Ilhéus: Revista de Cultura e Turismo, 2015.
- MICHAUD, Jean-Luc; BARREY, Guy. **Acteurs et organisations du tourisme**. Bruxelas: de Boeck, 2012.
- MOWFORTH, M., MUNT, I. **Tourism and sustainability: development and new tourism in the third world**. 2. Ed. Londres: Routledge, 2003.
- PREFEITURA DO NATAL. **Origem e Evolução da Secretaria de Turismo de Natal**, 2009.
- PREFEITURA DO NATAL. **Decreto Nº 10.416, de 29 de agosto de 2014** que dispõe sobre as competências, a estrutura básica e o Quadro de Lotação de Cargos Comissionados da Secretaria Municipal de Turismo – SETUR, e dá outras providências, 2014.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT – Madri). **Tourism and poverty alleviation**. Madri: OMT, 2002.

RICHTER, L. K.. Democracy and tourism: exploring the nature of an inconsistent relationship. In BURNS, P., NOVELLI, M. (Eds.). **Tourism and politics : global frameworks and local realities**. Oxford: Elsevier, 2007, p. 5-16)

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez., 2000.

SHARPLEY, R., TELFER, D. **Tourism and development: concepts and issues**. Clevedon: Channel View, 2007.

\_\_\_\_\_ **Tourism and development in the developing world**. Londres: Routledge, 2008.

STRINGHINI, A. C. **Turismo: anotações jurídicas (Estudos da competitividade do turismo brasileiro)**. Brasília: MTUR, 2007.

TORRES BERNIER, Enrique José. **Experiencias públicas y privadas en el desarrollo de un modelo de turismo sostenible** / coord. por Luis Valdés Peláez, José Manuel Pérez Fernández, Eduardo A. del Valle Tuero, 2003, ISBN 84-607-8169-0, págs. 95-103.

VIGNATI, Frederico. **Gestão de destinos turísticos: como atrair pessoas para polos, cidades e países**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Rio de Janeiro, 2012.