



Políticas públicas em turismo e a violência espacializada no polo turístico Agreste-Trairi do Rio Grande do Norte, Brasil

Tourism public policies and spatialized violence in the Agreste-Trairi tourist hub in the State of Grande do Norte, Brazil

Francisco Xavier da Silva Júnior¹
Wilker Ricardo de Mendonça Nóbrega²

RESUMO:

O objetivo deste estudo constituiu-se em refletir sobre os índices de Condutas Violentas Letais Intencionais – CVLI, confrontados com os recursos descentralizados do Ministério do Turismo por meio do programa de regionalização no Polo Turístico Agreste-Trairi do Estado do Rio Grande do Norte. Foram analisados os quinze municípios do polo e realizado o levantamento dos valores dos repasses e índices de CVLI no Portal da Transparência dos Recursos Federais e no Observatório de Violência do Rio Grande do Norte, respectivamente. A pesquisa partiu da observação dos fenômenos (turismo e violência) por meio de dados que tracejaram de forma quantitativa a realidade social, seja na inserção do município no mapa turístico, seja pela quantidade de CVLI que o polo apresenta, caracterizado um estudo de caso. Notou-se que os municípios estão categorizados, em sua maioria, com qualificações mais baixas como “D” e “E” no mapa turístico e aqueles que obtiveram maior repasse, possuem índices de CVLI mais acentuados. A fim de

¹Doutorando em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestrado em Turismo pela UFRN. Bacharel em Turismo pela UFRN. E-mail: xaviersilva2@gmail.com

²Doutorado em Ciências do Desenvolvimento Socioambiental pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Mestrado em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC) e Universidade Federal da Bahia (UFBA). Bacharel em Turismo pela UFPA. Professor do Departamento de Turismo e do Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: wilkernobrega@yahoo.com.br

conciliar os dados, observou-se que municípios que receberam uma quantia média de 200 mil reais concentraram maior número de CVLI. O dado retratou que os municípios obtiveram o maior número de ações urbanas e/ou sociais com recursos ministeriais, possuem um maior número de obras inacabadas, ações não desenvolvidas com projetos de convênio anulado ou excluído no decorrer do processo.

Palavras-chave: Turismo; Violência; Regionalização; Polo Agreste-Trairi.

ABSTRACT: The purpose of this paper was to reflect about the rates of Intentional Lethal Violent Conduct confronted with the decentralized resources of the Ministry of Tourism in Brazil through the tourism regionalization program in the Agreste-Trairi Tourist Hub in the State of Rio Grande do Norte. The fifteen municipalities were analyzed, and a survey of the values of federal transfers and Intentional Lethal Violent Conduct indexes was managed in the Portal of Transparency of Federal Resources and the Observatory of Violence of Rio Grande do Norte, respectively. The research started from observation of the phenomena (tourism and violence) through quantitatively data that traced the social reality, either in the insertion of the municipality in the tourist map or by the amount of Intentional Lethal Violent Conduct that the hub showed characterized it as a case study. It was recognized that most parts of the cities are categorized with lower qualifications as “D” and “E” on the tourist map, and those that obtained greater transfers have higher Intentional Lethal Violent Conduct rates. In order to harmonize the data, it was identified municipalities that received an amount greater than R\$ 200.00 (two thousand reais) concentrated the largest number of Intentional Lethal Violent Conduct. The data portrayed that the municipalities that obtained the outstanding number of urban and/or social actions with ministerial resources have a greater number of unfinished constructions, and actions that were not developed with projects of agreement which were canceled or excluded during the process.

Keywords: Tourism; Violence; Regionalization; Agreste-Trairi Hub.

1 INTRODUÇÃO

A atenção do Estado brasileiro para o turismo ganhou maior destaque com a criação do Ministério do Turismo – MTur em 2003, seguido da política pública de regionalização do turismo em 2004. O objetivo central do Programa de Regionalização do Turismo – PRT no nordeste brasileiro foi o de descentralizar fluxos contínuos de turistas das zonas litorâneas, apostando na interiorização do turismo para cidades de

grande, médio e pequeno porte que, unindo esforços e traços econômicos/culturais, deteriam maior robustez para desenvolver o turismo regionalmente (BRASIL, 2017; ALVES, 2020).

Em 2013 havia no Brasil 303 regiões turísticas com 3.345 municípios incluídos (BRASIL, 2014). Nos últimos anos, a inserção, exclusão ou manutenção dos municípios no mapa do turismo brasileiro seguiu os critérios estabelecidos pelo MTur e com isso, em 2016 o Rio Grande do Norte (RN) detinha 65 municípios incluídos. Em 2017 o Estado contava com 75 e em 2019 com cinco polos turísticos agregando 79 cidades. Em 2021, após a portaria ministerial orientadora sobre a exclusão ou inserção de municípios para reconfiguração do mapa turístico, o RN passou a contar com 11 regiões turísticas somando 82 cidades.

Foram considerados pelo Ministério do Turismo o Polo Agreste-Trairi, Polo Costa Branca, Polo Costa das Dunas, Polo Seridó, Polo Cabugi Central, Polo do Sertão para o Mar, Polo Potengi, Polo Rota do Frio, Polo Serras do Agreste Potiguar, Polo Vale Mar e Polo Serrano (BRASIL, 2021). Pelo quantitativo de municípios incluídos nas regiões turísticas necessitar de uma reflexão mais detalhada e ampla, esta pesquisa deteve-se sobre o Polo Agreste-Trairi na configuração de 2019, formado por 15 municípios que receberam milhões em investimentos para estruturação turística das cidades ao longo da implementação e efetivação do PRT (SILVA; FONSECA, 2015).

Mesmo recebendo recursos descentralizados do MTur, alguns pesquisadores desta temática já constataram a baixa dinâmica e efetivação turística dos municípios. Nesta seara da pesquisa científica, identificou-se que os recursos são voltados para atender demandas diversas e paralelas ao turismo como a construção de praças públicas, infraestrutura para calçamento de vias, apoio a eventos e ações de gestão focalizadas em projetos de desenvolvimento turístico, sendo este último com menor incidência de valores concentrados (SILVA JÚNIOR; SILVA, 2019).

Em paralelo ao desenho e redesenho dos polos turísticos no Brasil, o RN apresentou uma outra notoriedade ao contexto nacional. Cravado na violência homicida, somada a formação de facções e tráfico de drogas, bem como ausência de políticas públicas integradas e efetivas de segurança pública, o RN tido por suas belezas naturais e culturais, tornou-se uma das mais violentas regiões do país (HERMES, 2018). Com elevados índices de Conduas Violentas Letais Intencionais – CVLI³, apontado nos últimos anos, o Estado do RN enfrentou uma difícil balança para minimizar os impactos da violência, como também proporcionar um turismo seguro e acessível.

A comercialização da violência, isto é, a produção midiática por meio de programas televisivos destinados unicamente para a comunicação com pauta na violência, bem como o conflito direto com as polícias ostensivas e o comportamento socioantropológico dos moradores foram fatores que preponderaram nas pesquisas

³ A sigla CVLI surgiu em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, com o objetivo de agrupar os crimes de maior relevância social, sendo alguns exemplos: lesão corporal seguida de morte, roubo seguido de morte e homicídio doloso (HERMES; BRANDÃO, 2016).

científicas publicadas em periódicos de viés humanista. A ausência de trabalhos que façam uma reflexão sobre os índices de CVLI correlacionados ao fenômeno turístico no Estado do RN ainda é incipiente conforme identificado na busca pelo tema em livros, jornais, banco de dados e periódicos científicos do ramo do turismo no intervalo dos últimos dez anos.

Os estudos sobre violência tiveram como principal centralidade, o terrorismo internacional (KORSTANJE, 2018) com vanguarda nos ataques às Torres Gêmeas em Nova Iorque (EUA) em 2001, porém esse viés do terrorismo não abarcou a realidade da violência brasileira. Assim, considerou-se notável a construção de uma análise teórica que considerasse a existência relacional entre o que o Estado propõe como motor de desenvolvimento turístico e como esse movimento reverberou e dialogou com a violência.

Compreendeu-se por meio da literatura científica que locais amplos, bem iluminados, com movimentação de pessoas, limpos e com características que passam comodidade e vigilância são locais mais seguros, isto é, passam uma maior sensação de proteção ao usuário do espaço (LINDÓN, 2008a). Consequentemente, os recursos descentralizados do MTur para os municípios do Polo Agreste-Trairi que foram direcionados para a construção de praças e urbanização como principal motor de mudanças no entorno social, respaldaram-se para novos cenários de uso coletivo do espaço com o propósito de dinamizar o lugar no âmbito urbano.

Assim, o objetivo deste estudo constituiu-se em refletir sobre os índices de Condutas Violentas Letais Intencionais confrontados com os recursos descentralizados do MTur por meio do programa de regionalização no Polo Turístico Agreste-Trairi do Estado do Rio Grande do Norte.

Nas sessões posteriores abordam-se os aspectos teóricos sobre turismo e violência, regionalização e a composição dos polos turísticos. Após os apontamentos de reflexão conceitual, apresenta-se o caminho metodológico percorrido, passando para refletir sobre os resultados e análise destes, finalizando com as considerações finais.

2 A REGIONALIZAÇÃO DO TURISMO BRASILEIRO E A VIOLÊNCIA URBANA ESPACIALIZADA: PONTO DE INTERSECÇÃO

Caracterizado por um fenômeno socioespacial, isto é, aquele que integra ou é parte das dinâmicas sociais refletidas nas espacialidades, o turismo envolve uma série de experiências que, *a priori*, atendem ao turista que sai de seu lugar de origem para outro motivado por atratividade ao ambiente, cultura, lazer ou negócios. Por esse ângulo, o turismo acaba conferindo oportunidades para vivenciar diferenças sociais únicas em sua viagem (PANOSSO NETTO, 2005).

Nessa perspectiva multifacetada e dinâmica, o turismo engloba em seu modo de atuação no espaço urbano e na sociedade uma série de ações que promovem impactos (positivos e negativos) nas comunidades receptoras. Sendo esse fenômeno

uma prática de capital de efeito acentuado para o consumo nos espaços naturais e urbanos em que se apropria e desdobra-se, em alguns casos, para usos mais conscientes com o auxílio dos agentes de turistificação do espaço, entre eles, o Estado (JAFARI, 2005; KNAFOU, 1996).

Pelo prisma de exploração do espaço urbano ou natural, o Estado, detentor dos mecanismos reguladores sociais, organiza e promove o turismo mediante práticas públicas que devem, no geral, englobar os mais diversos agentes sociais. O Estado na articulação de políticas públicas que atendam todos os interessados molda as diretrizes e articula o funcionamento do turismo para o mercado, em teoria. Nessa construção de políticas públicas, Lasswell (1936, p. 102) questionava-se sobre “quem ganha o quê, quando e como” com a efetivação de uma política pública no meio social?

Para responder o questionamento do autor, se faz necessário considerar o jogo político e as influências que um agente social pode ter sobre o outro. Os questionamentos de Lasswell (1936) permitem analisar uma realidade nas políticas públicas brasileiras, em especial, as direcionadas ao turismo. Pensando em 2004, o Programa de Regionalização do Turismo – PRT, tinha como objetivo central “o desenvolvimento da atividade turística de forma regionalizada, com foco no planejamento coordenado e participativo” (BRASIL, 2007, p. 19). Constituindo conselhos regionais com os municípios formadores do mapa turístico brasileiro, o PRT vislumbrava uma possibilidade de desenvolvimento turístico organizada e articulada para atender uma demanda turística descentralizada dos grandes centros de receptivo das unidades federativas, na maioria dos casos, as capitais.

Embora alguns dos municípios não tenham perfil para o aprimoramento e desenvolvimento turístico (SILVA, 2015), tendo como observação a ausência de atrativos consolidados e de uma rede ampla e alicerçada de infraestrutura turística, o número de municípios em cada região torna-se inconstante a cada avaliação do MTur. Isso porque, é necessário cumprir uma agenda de encontros oficiais no conselho municipal e em nível de Instância de Governança Regional – IGR, além de pensar coletivamente o desenvolvimento da região (VENÂNCIO, 2017; LIMA, 2017). Para Bourdieu (2007), os agentes sociais possuem diferentes *habitus* e que esses podem influenciar o andamento, organização e articulação de um campo, onde as disputas e jogos políticos foram pensados a partir de forças opostas, geralmente representados por um conjunto de vetores que exemplificam a atuação das forças sobre um objeto.

Munidos de *habitus* diversos, os agentes que compõem os conselhos municipais e as IGRs de turismo brasileiro deveriam pensar coletivamente as ações e promoções, porém acabam por individualizar os interesses tornando o conselho um campo de força política. Esse movimento de disputa simbólica acaba por refletir o município melhor articulado por deter maior atenção e recursos. Consequentemente, tornando-se mais atrativo sob a luz do turismo, não considerando a regionalização como uma arena de união e compartilhamento mútua.

Diferentemente do que se oferta nas propostas do PRT, que trata da união de cidades que tenham similaridades econômicas, políticas e culturais (VENÂNCIO,

2017), o programa não considera as diferenças políticas, econômicas e socioculturais que estes municípios podem ter e com isso, gerar consequências desafiadoras para o turismo regional.

Paralelamente ao desenvolvimento e aprimoramento do PRT no Rio Grande do Norte, teve-se também o avanço da violência no interior não somente do Estado do RN, como também nos interiores brasileiros como um todo. O avanço do tráfico de drogas e a articulação estratégica do crime organizado são alguns dos fatores do aumento dos índices de violência nos municípios de médio e pequeno porte do interior nordestino (ALMEIDA, 2016). Em uma releitura da violência que perpassa pelo nordeste do Brasil desde o cangaço, Lopes Júnior (2006, p. 355) disserta sobre o poder da mídia na disseminação da violência pelo interior da região ao inferir que:

A criminalidade violenta no interior do Nordeste é também construída pela televisão. Os chamados “programas policiais” (re-produções locais de um estilo nacionalizado com a incorporação de antigos programas e locutores radiofônicos ao mundo da televisão) capturam a atenção e fornecem elementos para as conversações cotidianas. E, de alguma forma, dão visibilidade social e algum reconhecimento a criminosos [sic passim].

A violência gerada e reproduzida diariamente na mídia dá a sensação constante de que as cidades estão cada dia mais violentas e comandadas por facções criminosas (BAUMAN, 2008). No contexto usual do termo, a violência pode designar apenas o uso da força para coagir, quitar vidas e bens materiais. Na sociedade atual, o contexto histórico da exploração que gera “minorias” e somado a falta de políticas que mitiguem os contrastes sociais, faz pesar na balança algumas realidades perante a outras, como inferem Szabó e Risso (2018, p. 109), ao dizer que no Brasil “algumas vidas valem mais que outras – dependendo do CEP de sua residência e da cor de pele, suas chances de ser preso e de viver ou morrer são maiores ou menores.”

Assim, conceituar violência é complexo, pois ela pode designar diferentes frentes de abordagens teóricas, visto que possui uma abordagem fenomenológica na dinâmica social. O conceito de violência, portanto, ultrapassa o entendimento corriqueiro da agressão física ou moral (HAYECK, 2009). Ela também é formada por uma porção de descomedimento social (CASAGRANDE; PERUZZOLO, 2012). Em alguns casos a violência pode denominar poder, sendo desempenhada pela ação humana e estando vinculada, por vezes, a interesses pessoais ou coletivos e pode ser consensual na sociedade qualificando o capital de acordo com os interesses de quem a realiza (ARENDE, 1970). A violência é uma capacidade intrínseca humana e fruto de uma conjuntura político-social que varia consoante aos interesses e formações culturais diversas (ARENDE, 1970).

A violência também pode estar amparada no conceito antropológico-filosófico. Hayeck (2009, p. 4), contextualizado no enfrentamento, aponta que “ela é a fronteira da racionalidade e da destruição, da destituição dos homens da sua dignidade, ou seja, transforma-os em coisas”. Além de ser definida também no campo da sociologia ao refletir que “estamos falando sobre a violência inerente a um sistema: não só da

violência física direta, mas também das formas mais sutis de coerção que sustentam as relações de dominação e de exploração” (ŽIŽEK, 2014, p. 24), e o capitalismo é a força motriz desse cenário, importando-se apenas com o equilíbrio econômico e incorporação tecnocrática no Estado.

Portanto, a escolha de um destino turístico é acentuada não somente pelos atrativos turísticos locais e infraestrutura, tal como no temor de vivenciar práticas intoleráveis de violência, tornando-se um fator limitante para parte da demanda turística (FEITOZA; COSTA, 2018). Às expectativas e estereótipos do imaginário singular e coletivo voltados à viagem podem ser fatores de decisão de escolha de um destino e são capazes de incidir negativamente sobre uma localidade. De La Torre e López (2016, p. 215), ressaltam que entre os riscos e estereótipos vistos pelo turista estão “doenças infecciosas, o terrorismo, os atentados, entre outros. No entanto, uma vez no destino, o que é vivido e percebido, é um gatilho para retornar e/ou recomendar.”

Nesse cenário onde os fenômenos do turismo e da violência se convergem, há uma baixa articulação do Estado em promover políticas públicas integradas e estratégicas que desempenhem com eficiência o desenvolvimento do turismo e a diminuição dos índices de violência. A relação turismo e violência se torna convergente quando o turismo pode contribuir “com o aumento ou diminuição da violência em uma localidade ao inferir novos usos do espaço e novos hábitos que antes não eram usuais” (SILVA JÚNIOR; NÓBREGA, 2020, p. 83961).

Na realidade do Nordeste brasileiro e, de modo mais específico, das cidades que compõem o Polo Agreste-Trairi do RN, o turismo ainda é incipiente, apesar dos atrativos turísticos construídos e naturais em alguns dos municípios na tentativa de obter uma movimentação fluida de pessoas. Nestes municípios, facções criminosas geraram uma “verdadeira organização dentro do crime, trazendo para seu interior, novas ‘ideologias’ e operacionalidade criminosa, a fim de aumentar cada vez mais seus laços dentro da sociedade, permitindo conquistar mais espaço e ter menos concorrência” (PEREIRA, 2018, p. 26).

Esse movimento de disparidade socioespacial afeta, em prioridade, às classes mais baixas que ficam à mercê das políticas públicas de segurança e sociais que, por sua vez, objetivam combater a violência nas suas mais variadas formas (CALDEIRA, 2003). O rápido e desarmônico processo de urbanização, de enclausuramento social em habitações fortificadas, além do evidenciado acesso à informação do mundo globalizado de maneira descontinuada, é um outro fator para surgimento e aumento da violência nas cidades, pois fragiliza os mecanismos de segurança pública e com efeito, a violência vem alterando significativamente a dinâmica social.

Respaldados na justificativa de desenvolver (sob à luz econômica), o turismo e proporcionar uma melhor qualidade de vida para a população base, o PRT oportunizou aos municípios uma nova fase de urbanização e avanço das cidades como um todo. Na realidade do Rio Grande do Norte, o PRT materializou-se em obras públicas como a construção de praças, projetos de iluminação pública, pavimentação de ruas, urbanização, construção de centros de eventos e artesanato, projetos de sinalização

turística, construção de atrativos turísticos artificiais e projetos de interesse turístico. Intrínseco a esse processo, a implementação dessas obras cujo propósito vem ancorado no turismo, também tem impactado na tentativa de tornar as zonas onde as obras foram implementadas, menos “perigosas” e mais seguras.

Isso se dá pelo fato de o turismo criar ou reforçar a segregação socioespacial a partir de bolhas de segurança equipadas com vigilância privada, câmeras de segurança, policiamento constante, movimentação contínua de pessoas e oferta de serviços, conseqüentemente, tornando essas zonas mais propícias ao convívio social em que a violência não é vista, nem sentida. Para Lindón (2008a, 2009), a violência produz uma simbologia do lugar, dando sentido e forma aos espaços urbanos onde a violência pode tornar-se uma referência. A autora acentua que os espaços podem tomar essa *corporização* em virtude dos atos de violência lá cometidos, sejam vivenciadas por uma pessoa ou terceiros, o lugar passa a fazer parte de uma memória coletiva.

Quanto ao medo, Lindón (2008a) afirma que as experiências individuais ou coletivas que relacionam corpo-espaço, possuem tons de imaginários coletivos de experiência que vivemos ou ainda não vivemos com o lugar, mas que podem ascender tensões, seja por experiências individuais, do outro ou repassada pela mídia (LINDÓN, 2008b).

Assim, a descentralização de verbas que atendam as demandas para produzir uma simbologia segura e não violenta do lugar mantém diálogo com o PRT e a tentativa de minimização da violência nos polos turísticos Brasil afora. Essas obras deveriam, em teoria, facultar novos usos dos espaços criando mais convívio social entre turistas e residentes de forma segura, promover qualidade de vida e equilíbrio nas oportunidades do uso turístico dos espaços.

3 METODOLOGIA

Com o intuito de atender o objetivo traçado, a metodologia perpassou em um primeiro momento por uma revisão bibliográfica sobre regionalização do turismo e violência. Por esse ângulo, pensadores dos temas foram consultados em revistas científicas, livros e produções acadêmicas. Apenas para citar alguns: Arendt (1970), Hermes (2018), Lasswell (1936), Lopes Júnior (2013), Szabó e Risso (2018), Silva (2015) e Žižek (2014).

O *lócus* da pesquisa correspondeu aos quinze municípios integrantes do mapa turístico brasileiro do último ciclo 2019 – 2021 disponibilizados pelo MTur, sendo eles: Campo Redondo, Jaçanã, Japi, Monte das Gameleiras, Passa e Fica, Pedro Velho, Riachuelo, Santa Cruz, Santo Antônio, São Bento do Trairi, São José do Campestre, Serra Caiada, Serra de São Bento, Sítio Novo e Tangará.

O levantamento de dados que nos ofereça base para essa reflexão fez-se importante para a análise e confronto dos dados coletados no campo do turismo, bem como nos índices de violência. Na reunião dos dados institucionais foram consultados

o Portal do Ministério do Turismo no que diz respeito ao Mapa do Turismo Brasileiro, o Portal da Transparência dos Recursos Federais para entender as categorias dos recursos repassados aos municípios, algumas delas já elucidadas por Silva (2015), e o Observatório de Violência do Rio Grande do Norte – OBVIO.

Sobre a situação do convênio Estado-Município, no Portal da Transparência, pode estar: concluído, com prestação de contas em análise, prestação de contas aprovada com ressalva, prestação de conta em execução, excluído e convênio anulado. Foram considerados os valores celebrados dos *status* de prestação de compras em análise e prestação de contas aprovada com ressalva de convênios citados anteriormente, como também considerado a data de fim da vigência do convênio no intervalo de 10 anos, isto é, de 2010 a 2020.

Por essa angulação, trabalhou-se também com os dados do OBVIO por ano de CVLI. Similarmente foram consultados os dados coletados nos planos, diretrizes e documentos oficiais do serviço público em turismo do Estado e dos municípios que compõem o Polo Agreste-Trairi no parâmetro da segurança pública e do turismo. A pesquisa partiu da observação dos fenômenos (turismo e violência) por meio de dados que tracejaram de forma quali-quantitativa a realidade social, seja na inserção do município no mapa turístico, seja pela quantidade de CVLI que o polo apresenta, caracterizado como um estudo de caso que buscou elucidar o movimento social e a relação entre os fenômenos aqui abordados.

4 POLO AGRESTE-TRAIRI: CONSIDERAÇÕES SOBRE OS ÍNDICES

Refletir sobre a regionalização do turismo no Brasil, é ponderar novas perspectivas para o turismo nacional. A criação e articulação de novos destinos, novos produtos turísticos, foram algumas das premissas desse programa que atendeu a todos os Estados Federativos. Considerando a necessidade de atender as diretrizes do Plano Nacional de Turismo (2007-2010), reunir potencialidades turísticas municipais e promover o desenvolvimento turístico, foi instituído o Polo Agreste-Trairi pelo Decreto nº 21.390, de 11 de novembro de 2009 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2009). Em princípio, a composição abarcava 16 municípios com instância de governança própria, representada pelos setores público e privado e sociedade civil organizada.

Com o propósito de classificar os municípios mediante critérios estabelecidos pelo próprio MTur em categorias que alternavam de “A” a “E”, o Ministério estabeleceu uma ordem hierárquica considerando às seguintes variáveis de categorização: quantidade de meios de hospedagem, quantidade de empregos em meios de hospedagem, quantidade estimada de visitantes domésticos e internacionais, e arrecadação de impostos por meio das hospedagens (BRASIL, 2019).

O município que deteve maior concentração quantitativa das variáveis esteve categorizado como “A”, pois convergiu um maior número de meios de hospedagem, gerando empregos e maior arrecadação de impostos, seguindo essa lógica até a categoria “E”, que se referiu a mais baixa classificação. O Ministério substanciou

o desempenho econômico do turismo nos municípios com o intuito de otimizar a distribuição dos recursos e aperfeiçoar a gestão pública (BRASIL, 2019).

O MTur (2019) apontou no cenário nacional, 62 municípios em classificação “A”, 257 municípios categorizados como “B”, 476 qualificados como “C”, 1.522 municípios elencados na categoria “D” e 377 classificados como “E”. O alto índice de municípios nas categorias mais baixas revelou um cenário social complexo. O fato de estar inserido no Mapa do Turismo Brasileiro, não significa que o município tem forte relação econômica com o turismo, mas possui estrutura institucional de turismo, ainda que sem uma cadeia produtiva relevante (SILVA, 2015). Esse contexto esteve vinculado aos discursos e jogos políticos e não na real efetividade do turismo como uma conexão focada de desenvolvimento (SILVA; FONSECA, 2015).

Levando em consideração os apontamentos do Ministério do Turismo, o Polo Agreste-Trairi não apresentou nenhum município com categoria “A” ou “B” (BRASIL, 2019), como mostra o Quadro 1.

QUADRO 1: MUNICÍPIOS DO POLO AGRESTE-TRAIRI DO RN.

Polo Agreste-Trairi	Categoria
Campo Redondo	E
Jaçanã	D
Japi	E
Monte das Gameleiras	D
Passa e Fica	D
Pedro Velho	D
Riachuelo	D
Santa Cruz	C
Santo Antônio	D
São Bento do Trairi	E
São José do Campestre	D
Serra Caiada	E
Serra de São Bento	D
Sítio Novo	E
Tangará	D

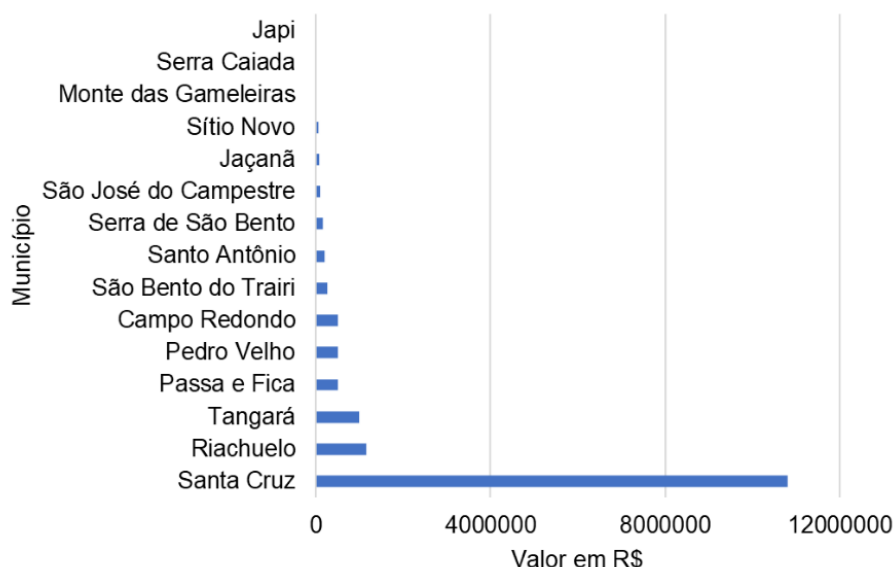
FONTE: Ministério do Turismo (2019).

Destes quinze municípios, apenas Santa Cruz foi categorizado como “C”, seguido de nove municípios qualificados na categoria “D” e cinco categorizados como “E”. O dado refletiu, em um primeiro nível, a baixa conexão para ações estratégicas e integradas entre os municípios. Santa Cruz concentrou uma melhor categoria em consequência da segmentação do turismo religioso realizado no município com visitação de romeiros e turistas durante todo o ano e no mês de maio com intensidade

em virtude das festas tradicionais em celebração à Santa Rita de Cássia.

Em um segundo nível de reflexão, percebeu-se que os demais municípios com categorias mais baixas representaram uma realidade ainda distante no que se refere à dinâmica do turismo na sociedade (LIMA; COSTA, 2020). Nestas realidades o turismo ou é inexistente ou é de baixa demanda, com público de visitantes de regiões próximas e com baixo quantitativo da oferta da cadeia produtiva do turismo. Entretanto, alguns destes municípios, por meio de convênios diretos com o MTur, descentralizaram nos últimos 10 anos, montantes de verbas para estruturação urbana, criação de eventos, iniciativas de projetos turísticos e apoio à gestão, como podemos visualizar no Gráfico 1.

GRÁFICO 1: DESCENTRALIZAÇÃO DE VERBAS EM R\$ POR MUNICÍPIO DE 2010 A 2020.



FONTE: adaptado de Brasil (2021a).

Boa parte da descentralização de verbas é especializada em Santa Cruz que somou R\$10.802.098,49, sendo o maior município e com a melhor categoria do polo. Dentre os recursos repassados, a diferença entre Santa Cruz e demais municípios é notória. Isso ocorreu por Santa Cruz ter centralizado obras de grande porte como a construção do complexo turístico de Santa Rita de Cássia e projetos urbanos de viés modernizante. Os valores celebrados de prestação de compras em análise e prestação de contas aprovada com ressalva, refletiu a discrepância da ausência de estratégias pensadas para aprimoramento e desenvolvimento do turismo no polo como um todo.

A alta concentração de verbas em um único município revelou a não aplicação da idealização da regionalização do turismo pensado como programa nacional de

desenvolvimento turístico territorial. O que se observou é a individualidade e manejo secundário do turismo como oportunidade de efetivação de políticas públicas que sejam visíveis, isto é, políticas atreladas a obras e que reforcem ações das gestões públicas municipais pelo tempo de quatro anos. Não se observou uma consolidação da regionalização do Polo Agreste-Trairi, seja por meio de uma melhor distribuição de verbas, seja pela formação de um roteiro alicerçado com uma temática comum.

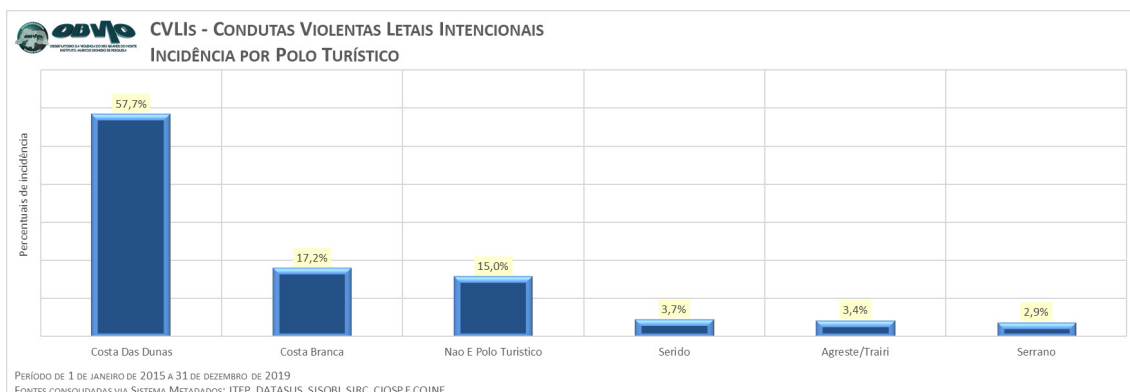
Os valores descentralizados do MTur foram em sua grande maioria voltados para construção de praças, urbanização, construção de pórticos, apoio a eventos e em uma menor escala a projetos de gestão e projetos de desenvolvimento turístico. No Sistema de Acompanhamento de Contratos e Concursos – SIACOR, apurou-se o estado situacional dessas obras, verificando se elas estão concluídas, em execução ou paralisadas.

Algumas obras foram paralisadas pelo não acerto na prestação de contas ou ausência da contrapartida municipal e, conseqüentemente, ocasionando entraves no repasse do restante da verba, tornando a obra obsoleta até sua retomada. As obras finalizadas foram de menor porte, como calçamento de ruas e construção de pórticos, com ressalva para o Complexo Turístico Santuário de Santa Rita de Cássia em Santa Cruz, uma obra de grande porte que foi finalizada.

Ponderando por essa orientação, Lindón (2008a, 2008b, 2009) afirma que o espaço da cidade, ou seja, suas edificações, terrenos baldios, iluminação pública e construções podem ser um fator de violência, atrelando a esses espaços o sentimento de medo caso nestes ambientes tenham ocorrido CVLIs em virtude do abandono, pouca iluminação e pouca movimentação de pessoas. A violência e o medo produzem uma marca do lugar, dando assim não somente sentido, mas também corporizando o contexto social daqueles que deles fazem o uso ou não (LINDÓN, 2009).

Apesar de não ter representado um alto índice de violência, no que se refere a CVLI em comparação aos demais polos turísticos do Estado do RN, o Polo Agreste-Trairi apresentou uma incidência de 3,4% das condutas violentas cometidas quando consideradas as cinco regiões turísticas (ver gráfico 2). Deve-se salientar que o Polo Agreste-Trairi é o quarto no somatório de população. Os municípios que compõem o polo são de pequeno porte ao considerar-se a realidade dos polos Costa das Dunas, Costa Branca e Seridó onde concentraram-se municípios de médio e grande porte, caracterizando dinâmicas sócio-urbanas mais complexas.

GRÁFICO 2: INCIDÊNCIA DE CVLI POR POLO TURÍSTICO.



FONTE: OBVIO (2020).

Os dados do Observatório são de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2019. Nesse intervalo de tempo, teve-se com mais ênfase a dissociação do maior montante de verbas do MTur para os municípios como caracterizou o Portal da Transparência dos Recursos Federais. A tomada de ações mais efetivas para melhoramento dos municípios com respaldo do turismo atentou para cidades mais dinâmicas que puderam, a depender do planejamento da gestão municipal, incrementar ações conjuntas com outros setores sociais para melhor articulação para o desenvolvimento do turismo e combate à violência.

O período também coincidiu com as altas taxas de CVLIs ocasionadas pelos motins nas penitenciárias do Norte e Nordeste do país que tinham como plano de fundo a guerra entre facções criminosas que objetivavam o avanço de seus comandos na comercialização de drogas e armas de fogo (HERMES, 2018). O Quadro 2, apresenta as variações que o índice de CVLI obteve por polo turístico no RN.

QUADRO 2: VARIAÇÃO DE CVLI POR POLO TURÍSTICO.

Conclutas Violentas Letais Intencionais	Evolução Anual					Incidência	Variação					
	2015	2016	2017	2018	2019		2015-2019	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2015-2019
Polo Turístico												
Costa Das Dunas	990	1.208	1.429	1.099	756	5.482	57,7%	22,0%	18,3%	-23,1%	-31,2%	-23,0%
Costa Branca	262	318	386	368	303	1.637	17,2%	21,4%	21,4%	-4,7%	-17,7%	15,0%
Não E Polo Turístico	213	268	385	327	229	1.422	15,0%	25,8%	43,7%	-15,1%	-30,0%	7,5%
Serido	94	70	81	50	55	350	3,7%	-25,5%	15,7%	-38,3%	10,0%	-41,5%
Agreste/Trairi	62	62	69	56	75	324	3,4%	0,0%	11,3%	-18,0%	33,9%	21,0%
Serrano	49	70	62	64	33	278	2,9%	42,9%	-11,4%	3,2%	-48,4%	-32,7%
Total Geral	1.670	1.996	2.412	1.964	1.451	9.493	100,0%	19,5%	20,8%	-18,6%	-26,1%	-13,1%

Período de 1 de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2019

Fontes consolidadas via Sistema Metadados: ITEP, DATASUS, SISOB, SRC, CIOSP e COINE

FONTE: OBVIO (2020).

O boletim do Observatório mostra que entre 2015 e 2019 aconteceram 9.493

CVLIs no Estado do RN, destas apresentando seis variações, três de aumento e três variações de queda nos índices. Na realidade do Polo Agreste-Trairi observou-se uma variação de 3,4% no período analisado. Entre 2015-2016 a variação foi de 0%, seguidos de um aumento de 11,3% na variação seguinte, uma queda de 18,8% entre 2017-2018 e um aumento na variação do ano posterior, finalizando com uma variação alta entre 2015-2019.

Um evento agravante no número considerável de aumento nas variações 2015-2016 e 2016-2017 procedeu-se das rebeliões acontecidas com violências brutais na crise do sistema carcerário. O Estado do RN protagonizou uma chacina dentro dos presídios e uma série de atentados violentos em vias públicas com ônibus queimados e sensação de total insegurança na urbe, dando um novo formato a ser delineado, apresentando, de forma efetiva, a articulação das facções criminosas em boa parte das cidades do Brasil (SÁ, 2017). Assim, o Estado entrou nos principais *rankings* de medição de violência do mundo, limitando a atuação do turismo nessas regiões.

Na contagem individual por município, Santa Cruz centralizou o maior número de CVLIs do polo. No Quadro 3, podemos visualizar o valor de recursos destituídos do MTur por município e o total de CVLI por localidade.

QUADRO 3: VALOR EM RECURSO DESCENTRALIZADO DO MTUR VS QUANTIDADE DE CVLI POR MUNICÍPIO.

Município	Valor em R\$	Quantidade de CVLI
Campo Redondo	502.539	4
Jaçaná	82.118	33
Japi	0	15
Monte das Gameleiras	0	3
Passa e Fica	514.662	28
Pedro Velho	504.190	5
Riachuelo	1.149.342	2
Santa Cruz	10.802.098	79
Santo Antônio	197.846	41
São Bento do Trairi	254.893	2
São José do Campestre	107.711	53
Serra Caiada	0	13
Serra de São Bento	161.476	3
Sítio Novo	57.261	6
Tangará	990.388	58
Campo Redondo	502.539	4
Total	15.324.524	345

FONTE: Portal da Transparência (2021) e OBVIO (2020).

A fim de conciliar os dados, observamos que municípios que receberam uma quantia média de 200 mil reais concentram maior número de CVLI, com exceção de São José do Campestre que recebeu menos e possui um elevado número de condutas violentas. O dado retratou que os municípios obtiveram o maior número de ações urbanas e/ou sociais com recursos ministeriais, possuem um maior número de obras inacabadas, ações não desenvolvidas com projetos de convênio anulado ou excluído no decorrer do processo. Também se faz importante salientar que os dados do Observatório delinearão apenas cinco anos (2015-2019) em comparação aos dados colhidos no Portal da Transparência que possuem um intervalo de dez anos (2010-2020).

Cabe elucidar que os dados obtidos de CVLI no boletim do Observatório não direcionaram especificamente para a localidade onde as condutas violentas aconteceram, podendo terem sido cometidas em locais fechados, obras inacabadas, em vias públicas, em locais privados, zona rural, dentre tantas outras possibilidades. O intuito de correlacionar os dois números fez jus a reflexão de que, além da justificativa turística de desenvolvimento das cidades, neste caso em menor escala, o aumento na incidência de violência esteve contido em primazia no tráfico de drogas, no crime organizado, e sobretudo no avanço das facções pelo interior do Brasil (LOPES JÚNIOR, 2013).

Sendo o desenvolvimento turístico incipiente e, em alguns casos, inexistente na maioria dos municípios e somado ao quantitativo de obras inacabadas, pouco se reproduziu do turismo como alternativa à violência letal, uma vez que o espaço não atingiu sua dinamicidade final: a de proporcionar uma nova harmonia no enfoque do turismo.

Vale refletir que o Polo Costa das Dunas foi o maior em incidência de CVLI e o que mais concentrou a demanda turística doméstica e internacional no Estado. O baixo índice de condutas violentas no Polo Agreste-Trairi não o fez uma zona mais segura ou menos violenta. Segurança e violência podem ser analisadas por diversos ângulos e a depender do prisma de análise. Um estudo específico no Polo Agreste-Trairi considerando às particularidades de cada município poderia, por exemplo, sinalizar Santa Cruz como uma cidade violenta com alta incidência de CVLI.

Para esta perspectiva de análise, a violência espacializada retomada pela teoria de Lindón (2008a, 2009), rememorou que as obras abandonadas ou inacabadas tonificaram a sensação simbólica do lugar atrelada à violência, passando a sensação de medo e insegurança. Os lugares, assim como as obras inacabadas, podem ter uma *corporização* de violência em virtude da falta de iluminação, concentração de lixo, entulho, comercialização de drogas ilícitas e ausência de movimentação de pessoas.

Nessa perspectiva, deve-se encarar o turismo para além do uso unívoco do discurso político. Integrar movimentos socioeconômicos paralelos que contemplem a qualidade de vida, desenvolvimento econômico, cultura, respeito aos recursos naturais, são algumas temáticas que podem e devem ser consideradas nesse prisma. A utilização da violência como recurso para o reajuste urbano, como meio econômico

único com base no aprimoramento dos espaços, em especial, dos espaços obsoletos, viabilizou no Polo Agreste-Trairi uma corrente de transformações urbanas que podem ter potencializado as sensações de sofrer alguma violência.

Assim, esta pesquisa pretendeu, em caráter inicial, abrir possibilidades de pesquisa que relacionasse os polos turísticos do RN e violência com a intenção de reverberar em ações públicas e sociais integradas e com laços estratégicos que considerem a realidade local de cada município inserido no Mapa Turístico Brasileiro com o objetivo de minimizar os índices de CVLI, bem como impulsionar os destinos turísticos regionalizados, descentralizando a demanda do litoral ou dos grandes centros urbanos, como prevê o PRT no Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de regionalização do turismo brasileiro foi um processo dinâmico e complexo em todas as realidades onde esse programa reproduziu-se. A regionalização do turismo, pensada em 2003 e implementada desde então sob a égide do Mapa Turístico Brasileiro, encontrou no território desafios ultrapassados, porém agora a níveis locais, como a dificuldade de fluxo turístico deslocado dos grandes centros de receptivo, além da intersecção de outros fatores sociais que puderam influenciar o turismo.

Esta pesquisa concentrou seus esforços no Polo Agreste-Trairi. Apresentou-se a correlação entre os recursos descentralizados do MTur e quantidade de CVLI por município integrante do polo e inferiu-se que municípios que receberam acima de 200 mil de reais possuíram índices de CVLI mais altos. Esse contexto pode estar atrelado às obras que foram paralisadas pela situação do convênio, a não articulação do turismo como fator acirrado dos índices, bem como pelo desenvolvimento urbano desordenado que o interior enfrenta.

Considerando o Polo Agreste-Trairi do RN, que é um dos polos desenhados com o propósito de desenvolvimento turístico descentralizado, observou-se a necessidade de conhecer de perto a realidade local de cada município, entrevistar gestores do turismo e da segurança pública locais. E ainda, se faz fundamental para estudos futuros considerar os índices de Conduas Violentas Contra o Patrimônio – CVP.

Realizar uma análise mais ampla que contemple os demais polos do Estado isoladamente ou unificados se faz importante para pesquisas com mais tempo de amadurecimento na pós-graduação em Turismo, resultando em dissertações e teses. Do mesmo modo, sugere-se que as próximas pesquisas avaliem um maior intervalo de tempo dos dados disponibilizados pelo observatório de violência do RN. Estudos que considerem os demais polos, além de toda realidade do Estado podem ser válidos, visto que o PRT também passa por mudanças na inserção, retirada e manutenção dos municípios ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. N. A evolução da criminalidade no semiárido nordestino: do cangaço ao crime organizado. **I Congresso Internacional da Diversidade do Seminário**. Campina Grande – PB, 2016.
- ALVES, M. B. Turismo e participação social no contexto do circuito turístico Serras de Ibitipoca, Minas Gerais. **Turismo e Sociedade**, v. 13, n. 3, p.103-120, 2020.
- ARENDT, H. **On violence**. Orlando: Harcourt Brace Jovanovich, 1970.
- BAUMAN, Z. **Medo líquido**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP, 2007.
- BRASIL. Ministério do Turismo. Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Departamento de Estruturação, Articulação e Ordenamento Turístico, Coordenação-Geral de Segmentação. **Introdução à regionalização do turismo**. Brasília – DF: Ministério do Turismo, 72 p., 2007.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro**. Brasília – DF: Ministério do Turismo, 2014.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do turismo brasileiro**. Brasília – DF: Ministério do Turismo, 2017.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Categorização dos municípios das regiões turísticas do mapa do turismo brasileiro**. Brasília – DF, 2019.
- BRASIL. Ministério do Turismo. **Mapa do turismo**. Brasília – DF, 2021.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Portal da transparência dos recursos federais**. Disponível em: < <https://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta?ordenarPor=meseAno&direcao=desc> >. Acesso em: 30 set. 2021a.
- CALDEIRA, T. **Cidade de muros**. São Paulo: EDUSP, 2003.
- CASAGRANDE, M. C.; PERUZZOLO, A. C. O fenômeno da violência e sua relação com meios de comunicação, comunicação humana e Estado. **Revista do Laboratório de Estudos da Violência da UNESP**, n. 10, p.237-255.
- DE LA TORRE, M. I.; LÓPEZ, E. H. Turismo y violencia: los nuevos imaginarios del miedo. **Revista de Ciencias Humanas y Sociales**, v. 32, n. 13, p. 203-227, 2016.

FEITOZA, B. M. B.; COSTA, J. H. Violência urbana, insegurança e turismo na 'cidade do sol' (Natal, RN, Brasil). **Turismo y Sociedad**, 25, p. 93-112, 2018.

HAYECK, C. M. Refletindo sobre a violência. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, v.1, n. 1, p. 1-8, 2009.

HERMES, I.; BRANDÃO, T. **Observatório Potiguar 2016**: o mapa da violência letal intencional do Rio Grande Do Norte. Natal, RN, 2016.

HERMES, I. **A imagem do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<https://www.ive-niohermes.com/a-imagem-do-rio-grande-do-norte/>>. Acesso em: 01 out. 2021.

JAFARI, J. El turismo como disciplina científica. **Política y Sociedad**, n. 42, p. 39-56, 2005.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 21.390, de 11 de novembro de 2009. **Institui o polo Agreste-Trairi e dá outras providências**. Natal – RN: Coordenadoria de Controle dos Atos Governamentais, 2009.

KNAFOU, R. Turismo e território: por uma abordagem científica do turismo. In: RODRIGUES, A. B. (Org.) **Turismo e Geografia**: reflexões teóricas e enfoques regionais. Hucitec: São Paulo, 1996.

KORSTANJE, M. E. Terrorism revisited: who are the real terrorists? **International Journal of Safety and Security in Tourism/Hospitality**, n. 18, p.1-11, 2018.

LASSWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936.

LIMA, R. M. M.; COSTA, J. B. A. Análise dos investimentos públicos para o fomento do turismo no Rio Grande do Norte (2004-2014). **Revista Ibero-americana de Turismo – RITUR**, v. 10, p. 145-152, 2020.

LIMA, R. M. M. **Turismo, políticas públicas e desenvolvimento**: uma avaliação do programa de regionalização do turismo nas cinco regiões turísticas do Rio Grande do Norte. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2017.

LINDÓN, A. Violencia/miedo, espacialidades y ciudad. **Casa del Tiempo**, n. 4. p. 8-14, 2008a.

LINDÓN, A. El imaginario suburbano: los sueños diurnos y la reproducción socioespacial de la ciudad. **Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades**, n. 64, v. 65, p. 39-62, 2008b.

LINDÓN, A. La construcción socioespacial de la ciudad: el sujeto cuerpo y el sujeto sentimiento. **Cuerpos, Emociones y Sociedad**, p. 6-20, 2009.

LOPES JÚNIOR, E. Os cangaceiros viajam de Hilux: as novas faces do crime organizado no interior do Nordeste do Brasil. **Revista Cronos**, v. 7, n. 2, p. 353-372, 2013.

PANOSSO NETTO, A. **Filosofia do Turismo: teoria e epistemologia**. São Paulo: Editora Aleph, 2005.

PEREIRA, J. A. O. **Análise do crescimento da criminalidade a partir da guerra entre facções no Brasil e na região nordeste**. 62 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa – PB, 2018.

SÁ, P. P. Questões político-criminais e processuais penais sobre a investigação criminal de chacinas protagonizadas por facções criminais nos presídios brasileiros. **Revista Brasileira de Direito Processual Penal**, v. 3, n. 2, p. 567-604, 2017.

SILVA JÚNIOR, F. X.; NÓBREGA, W. R. M. Violência e medo no contexto urbano do circuito histórico de Natal/RN. **Brazilian Journal of Development**, n. 6, v. 10, p. 83943-83964, 2020.

SILVA JÚNIOR, F. X.; SILVA, R. C. Interiorização e regionalização do turismo potiguar: avaliação dos investimentos públicos no polo Serrano. **Turismo em foco**. Editora Poisson (Org). Belo Horizonte: Editora Poisson, p. 55-64, 2019.

SILVA, R. C.; FONSECA, M. A. P. Turismo no interior potiguar: investimentos públicos nas regiões turísticas Agreste/Trairi e Seridó. **Anais do Seminário Anptur**, Natal, RN, 2015.

SILVA, R. C. **Política de regionalização de turismo no interior potiguar: articulação, entraves e efetividade**. 144 f. Dissertação (Mestrado em Turismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2015.

SZABÓ, I; RISSO, M. **Segurança pública para virar o jogo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

VENÂNCIO, M. G. M. Planejamento e gestão do programa de regionalização do turismo no Rio Grande do Norte. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 2, n. 2, p. 58-79, 2017.

ŽIŽEK, S. **Violência**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

Recebido em: 04-10-2021.
Aprovado em: 13-08-2022.

TS