



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO TRÓPICO ÚMIDO
MESTRADO EM PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO



VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECOTURISMO E PARTICIPAÇÃO: a trajetória do
PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica

Belém
2009

VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECOTURISMO E PARTICIPAÇÃO: a trajetória do
PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ligia T. L. Simonian.

**Belém
2009**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Biblioteca do NAEA/UFPA)

Nascimento, Vânia Lúcia Quadros

Políticas públicas de ecoturismo e participação: a trajetória do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica/Vânia Lúcia Quadros Nascimento; orientador Ligia T. L. Simonian. – 2009.

212 f.; il. 29 cm
Inclui bibliografias

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2009.

1. Ecoturismo – Política governamental – Pará. 2. Turismo – Pará. 3. Desenvolvimento sustentável – Pará. 4. Planejamento regional – Pará. 5. Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal. 6. Política social. I. Simonian, Ligia T. L., orientador. II. Título.

CDD 2. ed. 338.47918115

VÂNIA LÚCIA QUADROS NASCIMENTO

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECOTURISMO E PARTICIPAÇÃO: a trajetória do
PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido.

Aprovada em 19 de janeiro de 2009.

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Ligia T. Lopes Simonian
Orientadora; NAEA-UFPA

Prof. Dr. Armin Mathis
Examinador interno; NAEA-UFPA

Prof^a. Dr^a. Maria Goretti da Costa Tavares
Examinadora externa; Dept^o. de Geografia-UFPA

Dedico esta dissertação aos meus pais,
com todo o meu amor
e eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, saúde, inteligência, força e perseverança.

À Prof^ª. Dr^ª. Ligia T. L. Simonian, que acreditou no meu trabalho, me orientado com dedicação, conselhos, paciência e por ser um exemplo de pesquisadora e profissional para mim.

À Professora Helena Dóris Quaresma, pela colaboração importantíssima para o início do Mestrado.

Aos técnicos e ex-técnicos do PROECOTUR, notadamente Aldenir Paraguassú, Benita Rocktaeschel, Allan Milhomens, Eurides Carvalho, Daniela Nascimento, Fernando Ferreira, Rosana Fernandes e Rita Moreira, por concederem as informações que me permitiram um entendimento e reflexão maiores sobre este Programa.

À Fátima Gonçalves, pela cessão das fotografias raras sobre as oficinas realizadas em 2002 e pelo apoio e compreensão durante a fase final da redação desta dissertação.

A todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a elaboração deste estudo, especialmente aos que me concederam as entrevistas essenciais para construção da minha argumentação.

Aos amigos do Mestrado Bruno Malheiros e Sildo Cordovil, por compartilharem comigo seus conhecimentos.

A todos meus parentes e amigos, por compreenderem minhas ausências em virtude da elaboração deste estudo.

Às queridas Alzira e Orlandina Quadros, pela torcida constante.

E em especial, aos meus pais pelo amor e incentivo todos os dias e em mais esta etapa de minha vida.

Tu julgarás a ti mesmo. É o mais difícil.
É bem mais difícil julgar a si mesmo,
que julgar os outros.
Se consegues julgar-te bem,
eis um verdadeiro sábio.
Saint-Exupéry

RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar a implementação da política pública de ecoturismo para a região amazônica, com recorte no Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR), no pólo Belém/Costa Atlântica. Objetiva-se, ainda, analisar a participação dos atores sociais neste processo bem como a contribuição do Programa para o desenvolvimento sustentável na área em questão. Este estudo tem por base levantamentos bibliográficos, documentais – incluindo fotografias e mapas – e pesquisa de campo para a coleta de dados. Com base nestes procedimentos, descreve-se o processo de implementação deste Programa e os fatores que contribuíram para sua descontinuidade. A análise de políticas públicas de turismo, notadamente de ecoturismo, revela que estes são realidades raramente analisadas. Procura-se, então, contribuir para a ampliação dos conhecimentos sobre as mesmas. E, também, colaborar para que os atores sociais envolvidos compreendam a importância de sua participação no processo de implementação destas políticas, de tal sorte que se possa promover o desenvolvimento sustentável tão almejado.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento. Desenvolvimento. Políticas Públicas de Ecoturismo. Participação. Pólo Belém/Costa Atlântica.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to analyze the implementation of the public politics of ecotourism for the Amazon Region, with a cutting out in the Development Program of the Ecotourism in the Amazon (PROECOTUR), in the Belem pole/Atlantic Coast. Another aim is to analyze the participation of the social actors in this process, as well as the contribution of this Program for the sustainable development in the area under consideration. This study is based on bibliographic searches, on documents – including photographs and maps – and fieldwork to collect data. Following these procedures, it is described the process of implementation of this Program as well as the factors that had contributed for its discontinuity. The analysis of public politics of tourism, notably on ecotourism, reveals that these realities are rarely analyzed. It is too expected to contribute with the amplifying of the knowledge on the same realities. And, yet, with this work it is intended to collaborate in the way that the involved social actors understand the importance of its participation in the process of implementation of these politics and to promote the sustainable development as so desired.

KEYWORDS: Planning. Development. Public policies of ecotourism. Participation. Belem Pole/Atlantic Coast.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1: Localização do pólo Belém/Costa Atlântica	20
Mapa 2: Detalhe da localização pólo Belém/Costa Atlântica	21
Mapa 3: Malha viária existente no pólo Belém/Costa Atlântica	21
Fotografias 1 e 2: Revoada de guarás e balneário Anoirá, em Augusto Corrêa	74
Fotografias 3 a 5: Mercado de Ferro do Ver-o-Peso; Círio de Nazaré; Hangar Centro de Convenções e Feira da Amazônia, em Belém	74
Fotografias 6 a 8: Dança da Marujada; fachada do Teatro Museu da Marujada; orla do rio Caeté, em Bragança	74
Fotografias 9 a 11: Por do sol na ilha da Romana; Artesanato Marauá; pescadores da RESEX Mãe Grande, em Curuçá	74
Fotografias 12 a 14: Lago da Princesa na ilha de Maiandeuá; rancho de pescador praia do Marco; piscina natural do Sítio do Jorge	75
Fotografias 15 a 17: Grupo de Carimbó; ilha de Dom Pedro; pórtico da Cidade, em Marapanim	75
Fotografias 18 a 20: Vista do Rio Pirabas; ruínas da Casa do Alemão; vegetação de mangue, em São João de Pirabas	75
Fotografias 21 a 23: Flora nativa, em Curuçá; ipê amarelo, em Augusto Corrêa; flora nativa, em Marapanim	75
Fotografias 24 a 26: Praia das Corvinas; trapiche particular; vista aérea da praia do Atalaia, em Salinópolis	76
Fotografias 27 a 29: Vila de Pescadores; trapiche Fazenda Hotel Vitória; campos do Cocal, em Tracuateua	76
Fotografias 30 a 32: Cenóbio Horeb; vista da Serra do Piriá; vista do rio Piriá, em Viseu	76
Fotografias 33 a 35: Fazenda Hotel Vitória, em Tracuateua; revoadas de garças, em Marapanim; panelas de Barro, em Bragança	76
Mapa 4: Pólos de ecoturismo da Amazônia Legal	88
Organograma 1: Estrutura da gestão do PROECOTUR	93
Mapa 5: Pólos de ecoturismo contemplados pelo PROECOTUR	100
Fotografias 36 a 41: “Seminário Técnico de Sensibilização e Planejamento Estratégico do pólo Belém/Costa Atlântica”, ocorrido em Salinópolis, nos dias 19 e 20 de janeiro de 2002, no Hotel Valerry	123

Fotografias 42 a 45: “Seminário Técnico de Sensibilização e Planejamento Estratégico do pólo Belém/Costa Atlântica”, realizado em Tracuateua, nos dias de 21 e 22 de janeiro de 2002, na Fazenda Hotel Vitória	124
Fotografias 46 a 50: “Seminário Técnico de Apresentação da Versão Preliminar das Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica”, ocorrido em Bragança, no dia 12 de março de 2002, no Instituto Santa Terezinha	125
Fotografia 51: Mesa de abertura da “Oficina de Apresentação da Versão Preliminar da Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira”, realizada em 05 de dezembro de 2008	157
Esquema 1: Macro-etapas para construção da “Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira”	158
Esquema 2: Metodologia para a integração dos estudos	159
Fotografia 52: Mesa de abertura do “ <i>Workshop</i> PRODETUR”, realizado em 07 de dezembro de 2008	166

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Área, população (total, por sexo e situação da unidade domiciliar), densidade, urbanização do pólo Belém/Costa Atlântica – 2000	65
Tabela 2: População, população abaixo linha da pobreza e IDH (município, educação, longevidade e renda) do pólo Belém/Costa Atlântica – 2000	65
Tabela 3: Taxas de natalidade, mortalidade infantil, mortalidade geral em 2004 e quantidade de unidades de saúde e leitos por mil habitantes do pólo Belém/Costa Atlântica – 2003	66
Tabela 4: População, pessoas com 10 anos ou mais de idade (total e alfabetizadas) e taxa de alfabetização do pólo Belém/Costa Atlântica – 2000	67
Tabela 5: População, população de 10 ou mais anos de idade (PIA) e população economicamente ativa (PEA) e população ocupada (POC) por situação do domicílio do pólo Belém/Costa Atlântica – 2000	67
Tabela 6: Rendimento médio mensal e rendimento médio POC (todos os trabalhos) no pólo Belém/Costa Atlântica – 2000	68
Tabela 7: População, Produto Interno Bruto (PIB) a preço de mercado corrente e PIB <i>Per Capita</i> a preço de mercado corrente – 2000 e Estrutura produtiva do pólo Belém/Costa Atlântica - Média 1999-2002	69
Tabela 8: Distribuição do custo financeiro do PROECOTUR, em milhares de US\$	92
Tabela 9: Área, população (total, por sexo e situação da unidade domiciliar), densidade, urbanização do pólo Belém/Costa Atlântica – 2007	139
Tabela 10: População, PIB a preço de mercado corrente e PIB <i>Per Capita</i> a preço de mercado corrente e Estrutura Produtiva do pólo Belém/Costa Atlântica – 2005	140

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Atrativos turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica – 2001	72
Quadro 2: Equipamentos e serviços turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica – 2001	78
Quadro 3: Demonstrativo dos convênios de manutenção firmados entre MMA e os estados da Amazônia Legal	98
Quadro 4: Montante dos Recursos orçados para o Pará, no PROECOTUR, para o período de 2000 a 2003	101
Quadro 5: Convênios efetuados entre MMA e o governo do Pará, no âmbito do PROECOTUR	103
Quadro 6: Descritivo consolidado dos roteiros e circuitos ecoturísticos do pólo Belém/Costa Atlântica propostos pelo IBRAD	113
Quadro 7: Convênios firmados entre MMA e Prefeitura de Belém	116
Quadro 8: Relato do conhecimento dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica sobre a existência do PROECOTUR	126
Quadro 9: Conhecimento dos detalhes do PROECOTUR pelos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica	127
Quadro 10: Participação dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlânticas nos seminários de Salinópolis ou Tracuateua e de Bragança realizados em 2002	127
Quadro 11: Posição dos atores sociais quanto ao processo de desmembramento do pólo Belém/Costa Atlântica	129
Quadro 12: Expectativas dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica quanto ao PROECOTUR	132
Quadro 13: Percepção dos atores sociais do pólo quanto às contribuições ou não do PROECOTUR para o desenvolvimento sustentável do pólo Belém/Costa Atlântica	141
Quadro 14: Atrativos turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica – 2008	147
Quadro 15: Equipamentos e serviços turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica – 2008	148

LISTA DE SIGLAS

ABAV	Associação Brasileira de Agência de Viagens
ACS	Agente Comunitário de Saúde
BELEMTUR	Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAT	Centro de Atendimento ao Turista
CCI	Comitê de Coordenação Institucional
CIECOTUR	Centro de Interpretação Ecoturística
CIG	Centro Integrado de Governo
CMMAD	Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNTUR	Conselho Nacional de Turismo
COFIEEX	Comissão de Financiamentos Externos
CTI Amazônia	Comissão de Turismo Integrado da Amazônia
DOE	Diário Oficial do Estado
DOU	Diário Oficial da União
ECOBRAZIL	Associação Brasileira de Ecoturismo
EMANTUR	Empresa Amazonense de Turismo
EMBRATUR	Instituto Brasileiro de Turismo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GT	Grupo de Trabalho
GTC-Estadual	Grupo de Trabalho Estadual
GTO	Grupo Técnico Operacional
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTC	Grupo Técnico de Coordenação
GTC-Amazônia	Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRAD	Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPCC	Grupo Intergovernamental de Estudos sobre Climas
MARATUR	Empresa Maranhense de Turismo
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MET	Ministério do Esporte e Turismo
MF	Ministério da Fazenda
MICT	Ministério da Indústria, Comércio e Turismo
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTUR	Ministério do Turismo
NGP	Núcleo de Gerenciamento do Programa
NGP/PROECOTUR-PA	Núcleo de Gerenciamento do Programa no Pará
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
OMT	Organização Mundial do Turismo
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo
PDITS	Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável
PDTEP	Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará
PEA	População Economicamente Ativa
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGIRS	Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PIA	População de 10 ou mais anos de idade
PIB	Produto Interno Bruto
PMB	Prefeitura Municipal de Belém
PNMT	Programa Nacional de Municipalização do Turismo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POC	População Ocupada
PRODEAM	Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira
PRODETUR	Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável

PRT	Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil
PSF	Programa Saúde da Família
PTA	Plano de Turismo da Amazônia
RESEX	Reserva Extrativista
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
SDRS	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável
SDS	Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEBRAE	Serviço Brasileiros de Apoio às Micro e Pequenas empresas
SECTAM	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEICOM	Secretaria de Estado de Mineração, Indústria e Comércio
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SETS	Secretaria de Turismo e Serviços
SNPTUR	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo
SOF	Secretaria de Orçamento e Finanças
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TFT	Terminal Fluvial Turístico
TR	Termo de Referência
UC	Unidades de Conservação
UEE	Unidade Executora do Estado
UGP	Unidade de Gerenciamento do Programa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 PERSPECTIVA TEÓRICA: PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECOTURISMO E PARTICIPAÇÃO	30
2.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A ÉGIDE DE PENSAR NOVO	30
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS DE TURISMO E ECOTURISMO: DA FORMULAÇÃO À ANÁLISE	40
2.3 PARTICIPAÇÃO	48
3 CARACTERIZAÇÃO DO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA	57
3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS	57
3.2 ASPECTOS FÍSICO-TERRITORIAIS	62
3.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS	64
3.4 ASPECTOS TURÍSTICOS	71
3.4.1 Atrativos turísticos	71
3.4.2 Equipamentos e serviços turísticos	77
3.4.3 Infraestrutura de apoio turístico	79
4 PROECOTUR: DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO NO PARÁ	82
4.1 “TÍNHAMOS QUE CRIAR UMA POLÍTICA ESPECÍFICA PARA A AMAZÔNIA [...]”: A POLÍTICA DE ECOTURISMO PARA A AMAZÔNIA LEGAL E O PROECOTUR	82
4.2 “O PARÁ CRIOU UMA COMISSÃO QUE ACABOU DEFINIDA COMO A UNIDADE GESTORA DO PROGRAMA NO ESTADO [...]”: O PROCESSO DE IMPLAMENTAÇÃO NO PARÁ	97
5 O PROECOTUR NO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA: A IMPLEMENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS	109
5.1 “O PROECOTUR COMEÇA A ACONTECER NO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA [...]”: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NO PÓLO	109

5.2 “A GENTE PROCURAVA PARTICIPAR POR INTERESSE DE VER O PROGRAMA FUNCIONAR [...]”: A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO PÓLO	119
6 A HERANÇA DO PROECOTUR	137
6.1 “O PROECOTUR TROUXE CONTRIBUIÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS DO PÓLO [...]”: AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA	137
6.2 “O PROECOTUR FOI O INÍCIO DE TUDO”: A ESTRUTURA DO TURISMO NO PÓLO	144
6.3 “NA REALIDADE O PROECOTUR NÃO ACABOU [...]”: SITUAÇÃO ATUAL DO PROGRAMA	154
7 NOTAS CONCLUSIVAS	170
REFERÊNCIAS	177
APÊNDICE A	194
APÊNDICE B	204
ANEXO C	209

1 INTRODUÇÃO

O surgimento, nas últimas décadas, de modelos novos de desenvolvimento vem repercutindo de modo decisivo no planejamento e na gestão dos governos de países, estados e cidades no mundo inteiro. É responsabilidade e necessidade de todos, notadamente dos gestores públicos, a promoção de um desenvolvimento regido pelos preceitos da sustentabilidade (COELHO et al., 2001; COELHO; SIMONIAN; FENZL, 2000). O mote, agora, é fomentar atividades que utilizem os recursos naturais conscientemente e investir em tecnologia e inovação, tanto para melhorar aquelas existentes e que são excessivamente poluentes, quanto para buscar alternativas e possibilidades de produção. Uma das atividades que mais tem se destacado como capaz de promover a sustentabilidade é o turismo.

É conveniente ressaltar que o paradigma do desenvolvimento sustentável, além de ser objetivo almejado pelas ações governamentais e como consta do discurso oficial (BRASIL, 2007; PARÁ, 2001d), tem sido foco de inúmeros estudos. No que concerne à Amazônia, isto se torna mais patente. Pesquisadores das áreas mais distintas têm se preocupado com esta temática, discutindo-a tanto sob um enfoque eminentemente teórico quanto no âmbito das atividades econômicas, e das políticas públicas para elas, desenvolvidas nessa região.

Como exemplo do primeiro enfoque, cita-se Costa (2001a) e Fenzl (1997), que apontam a necessidade de uma abordagem interdisciplinar, entre as ciências sociais e naturais e invalidando o pensar linear e positivista tradicional, no trato da sustentabilidade. No segundo, Coelho (2000), Costa (2001b), Hurtienne (2001), Nepstad (1997), Simonian (2007a) e Ximenes (1997), entre outros, assinalam que a estrutura produtiva da região,¹ considerando os preceitos do desenvolvimento sustentável, possui limites e possibilidades. E mais, requer uma atenção especial quanto aos determinantes do pensar e agir dos atores sociais, direta e indiretamente, nelas envolvidos.

Há, igualmente, que se atentar para o fato de que, além desses determinantes, esses atores carecem, a se pensar como Souza, M. (2006a, 2006b), ser considerados vinculados ao seu espaço, entendido tanto como lugar quanto como território. De tal sorte que, conseguindo a melhoria da qualidade de vida e maior justiça social, eles alcancem o desenvolvimento socioespacial. Ou seja, um desenvolvimento preocupado com a questão social, a exemplo dos demais paradigmas, e com as relações entre os atores sociais no âmbito do espaço. E que toma

¹ Pautada na agricultura, pecuária e extrativismo, com destaque maior para o vegetal e mineral.

como base para isso a defesa da autonomia individual e coletiva. Tem-se então que o desenvolvimento socioespacial, como também o sustentável, é um caminho a ser trilhado e não um estado em que se está ou se tem ou não.

No Brasil, similarmente ao que acontece mundialmente, a atividade turística é, também, uma das que mais tem se destacado e consolidado como promotora de desenvolvimento sustentável e, no contexto desta discussão, de socioespacial. Em virtude disso, a mesma tem sido foco de políticas públicas, quer em âmbito federal quer nos estaduais e municipais, que visam à promoção do desenvolvimento econômico aliado ao cuidado com o meio ambiente. O governo brasileiro começa a atentar efetivamente para o turismo a partir da década de 1960, especificamente em 1966, quando cria a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR)² e estabelece as diretrizes para a elaboração de uma política nacional de turismo (DIAS, 2003). A partir de então, formulou-se e implementou-se várias políticas de turismo no país.

Todavia, a partir da década de 1970, a Amazônia passou a ser contemplada com políticas de turismo e de ecoturismo, formuladas pelo governo federal, especificamente para a região, conforme apontam Figueiredo, S. (1999a), Nóbrega (2007) e Rocha (1997), a exemplo do Plano de Turismo da Amazônia (PTA) e do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR). A maioria destas políticas foi concebida, a se pensar como Matus (1989), de modo tecnocrático e economicista, desconsiderando as necessidades, possibilidades e particularidades reais dos estados da região, bem como o pensar e os anseios das populações locais. E, no mais das vezes, eram imprecisas quanto às ações que seriam efetivamente realizadas; os recursos, mormente orçamentários, para isso; e a fonte destes.

Em que pese a existência dessas políticas públicas demonstrarem alguma preocupação do poder público em fomentar a atividade (eco)turística na região como instrumento de promoção do desenvolvimento, a maioria delas é abrangente e enfrenta certa descontinuidade tanto na esfera federal, estadual quanto municipal. O que bem pode ser notado no estado do Pará, que mesmo apresentando condições favoráveis para a implementação desta atividade ainda se ressentia da ausência de ações consistentes que consolidem a viabilidade e a contribuição dela para a efetiva promoção do desenvolvimento estadual.

Ressalta-se que no estado do Pará, o turismo tem sido foco de pesquisas. Merecem destaque, entre outras, as desenvolvidas por Campos (2008), Endres (1999), Figueiredo (1999b), Nascimento (2002), Nóbrega (2006), Pinto (2006; 2000), Quaresma (2003). Nestas,

² Em 1991, é transformada de empresa para autarquia, pelo então presidente Fernando Collor de Melo, passando a denominação de Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR).

são apresentadas e analisadas a realidade e as possibilidades do turismo e do ecoturismo, enquanto atividade promotora de desenvolvimento sustentável. Ressalta-se, ainda, que tais pesquisas abordam esta problemática considerando o papel desempenhado pelos principais envolvidos, quais sejam, o poder público, a iniciativa privada e as comunidades locais.

Entretanto, cabe asseverar neste momento, que ao logo dos anos e considerando a evolução histórica das políticas públicas de turismo/ecoturismo específicas para a região ou não, uma questão tem alcançado certo destaque: a participação dos atores sociais. Quer seja por força de determinação de organismos financeiros internacionais ou não, o certo é que cada vez mais a participação tem sido tomada como argumento em prol destas políticas. Toda e qualquer política pública a partir da década de 1990 detém em sua estrutura um viés participativo, principalmente no que concerne a implementação delas. Isso tem culminado com a criação de instâncias de governança, exemplificadas notadamente pelos conselhos municipais, para as quais, muitas vezes, os atores sociais não estão preparados para participar.

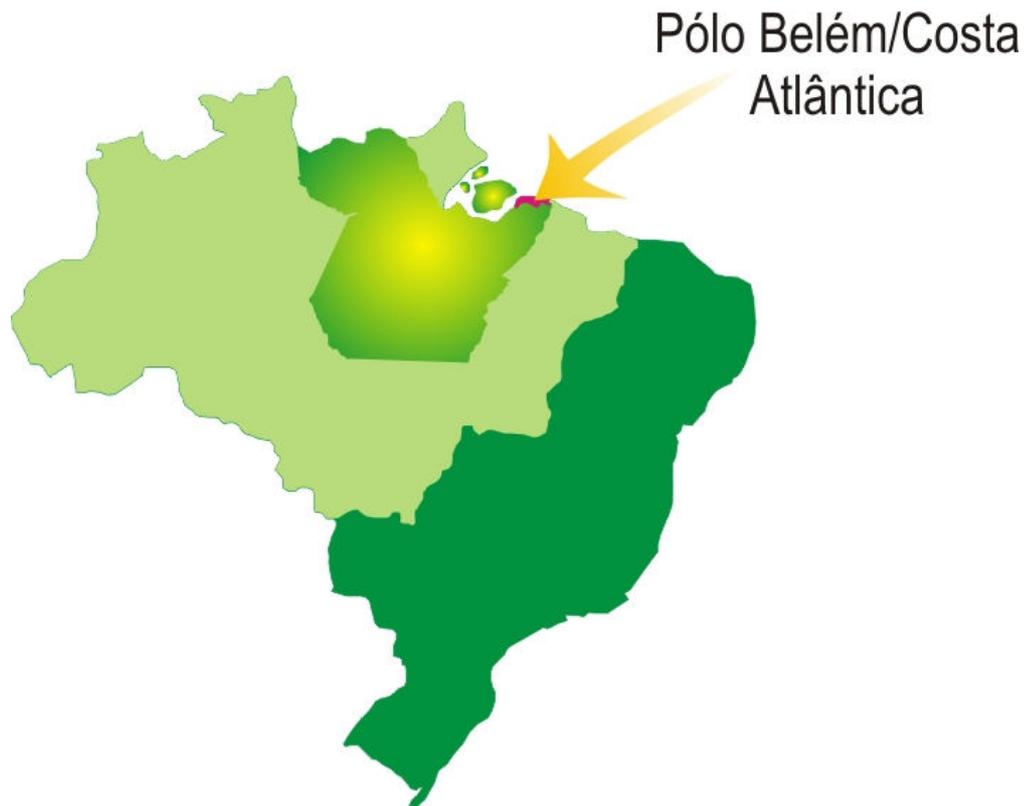
Com base no panorama acima, esta dissertação tem como objeto a implementação das políticas públicas de ecoturismo para a Amazônia Legal, com recorte no PROECOTUR. Nesse sentido, faz-se uma análise de como se desenvolveu o processo de implementação do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica, estado do Pará (Amazônia Oriental), enfocando as razões de sua descontinuidade. Isto a partir de uma abordagem neoinstitucionalista e dos preceitos dos paradigmas de desenvolvimento sustentável e socioespacial.

A definição por esse objeto se fundamenta na necessidade de priorização do ecoturismo no âmbito das políticas públicas federal e estadual de turismo, dada a vocação natural do Brasil e, especialmente, da Amazônia. No que se refere ao estado do Pará, destaca-se que, mesmo detendo cerca de 49% de todos os atrativos turísticos da Amazônia, de acordo com a Organização Mundial do Turismo (OMT), foi somente a partir de 1995, com o Programa Beija-Flor,³ que a atividade turística passou a ser considerada como um dos pilares econômicos da ação governamental paraense. Porém, nesta política, a exemplo do que acontece na esfera federal, o segmento de ecoturismo não é focado especificamente. Ele está contemplado no programa estadual de segmentação do turismo e nas ações promocionais do Estado no restante do país e no exterior. Todavia, como integrante da Amazônia Legal, o Pará está contemplado no PROECOTUR com três pólos de ecoturismo: Belém/Costa Atlântica, Marajó e Tapajós.

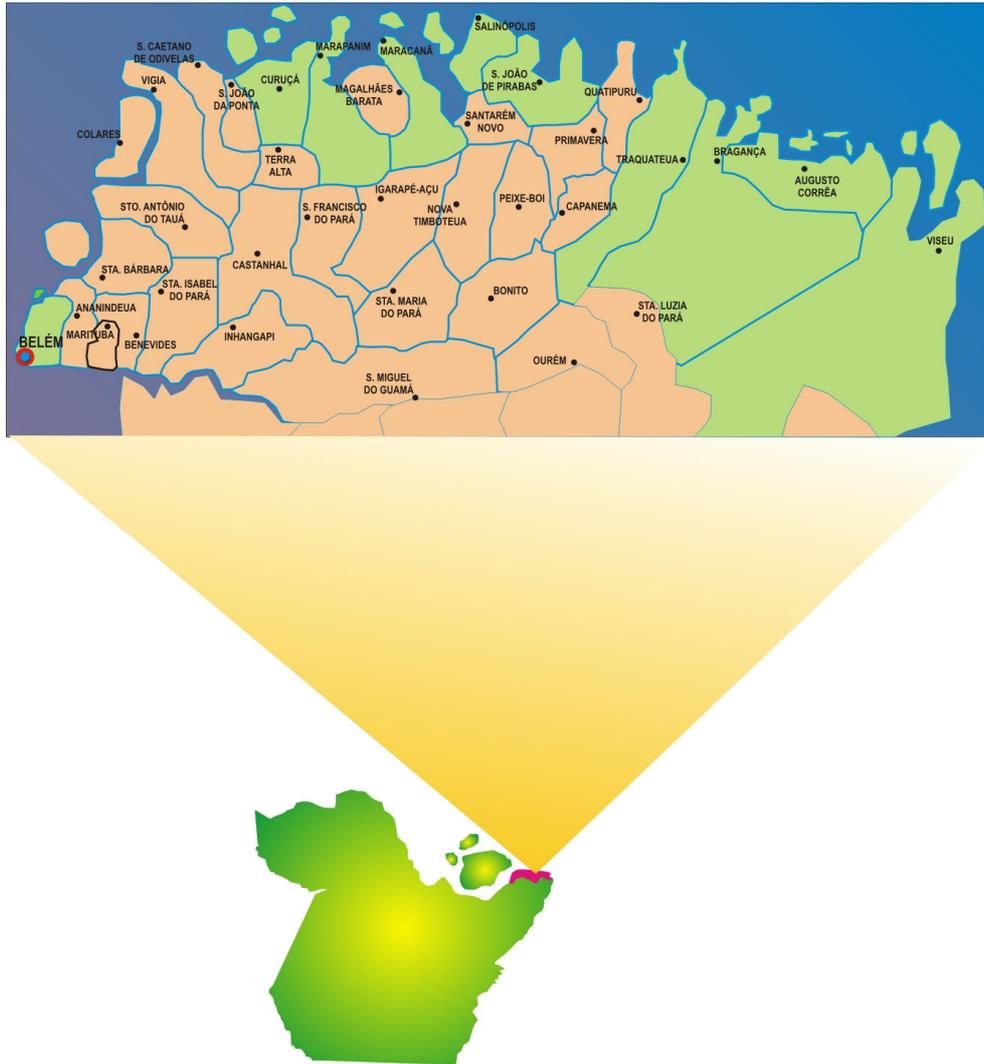
³ Lançado pelo então governador Almir Gabriel, consistia no fomento e municipalização do turismo com ênfase na diversificação de produtos turísticos do Pará.

Outros três fatores, também, contribuem para a definição pelo PROECOTUR. O primeiro é que, além de ter sido pensada especificamente para a Amazônia Legal, essa política visava promover o desenvolvimento sustentável da região através da utilização consciente de seus recursos. O segundo consiste no fato de que este Programa possuía recursos financeiros definidos para sua implementação. O terceiro refere-se ao fato de que o mesmo apresentava um viés eminentemente participativo, uma vez que as ações a serem desenvolvidas eram definidas conjuntamente por todos os atores sociais envolvidos.

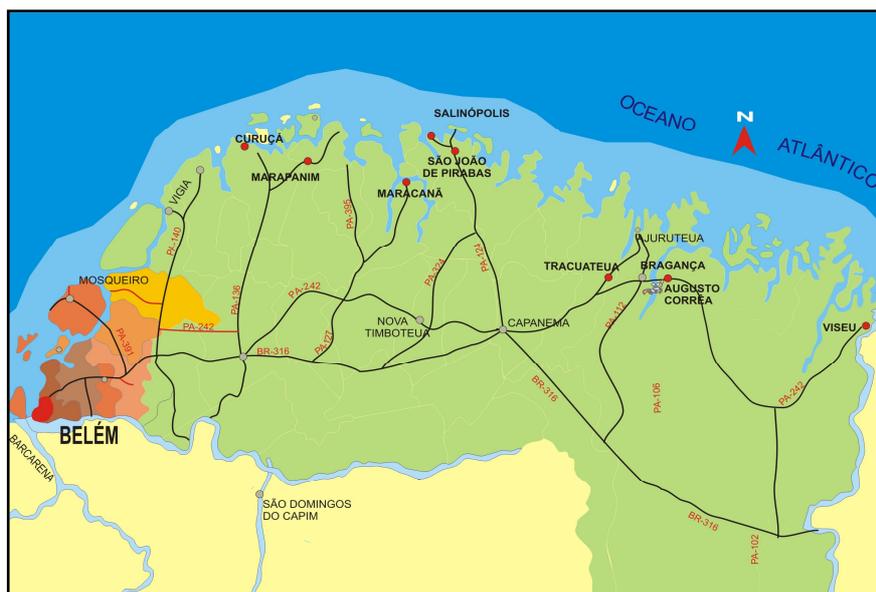
A área de estudo compreende a capital estadual e nove municípios pertencentes ao Nordeste paraense. São todos municípios costeiros, com limite direto com o oceano Atlântico, conforme pode ser visto nos Mapas 1 e 2. Observa-se que embora pertencendo ao mesmo pólo, há uma distancia considerável entre os municípios e destes com a capital Belém. Porém, o deslocamento é feito via terrestre, através da malha viária existente, como pode ser notado no Mapa 3.



Mapa 1: Localização do pólo Belém/Costa Atlântica
Fonte: Genildo Mota (2008).



Mapa 2: Detalhe da localização pólo Belém/Costa Atlântica
Fonte: Genildo Mota (2008).



Mapa 3: Malha viária existente no pólo Belém/Costa Atlântica
Fonte: Companhia Paraense de Turismo (2008), modificado por Vânia L. Q. Nascimento (2008).

O objeto deste estudo é a análise de uma política pública, tendo como foco o momento da implementação, no âmbito do ciclo das políticas. Isto é uma prática relativamente recente e pouco usual, principalmente, em se tratando da atividade turística. Nos últimos anos, as políticas públicas de turismo têm sido elaboradas e implementadas tanto na esfera federal quanto estadual e constantemente, a cada governo que toma posse. Comumente, faz-se uma mobilização para o lançamento das mesmas. Reúne-se, em um evento, as autoridades governamentais, a iniciativa privada, sociedade civil organizada e representantes de demais setores afins, direta e indiretamente ligados ao turismo. Então, faz-se a apresentação da política e conclama-se os segmentos a participar de sua implementação. É um momento que gera motivação e expectativa grandes.

Cabe, então, questionar: o que acontece posteriormente? A política é implementada, é verdade. Porém chega-se em um determinado momento no qual não se tem notícias de como isso está sendo feito, se os objetivos estabelecidos estão sendo alcançados, se as metas estão sendo cumpridas. E, quase sempre, quando isto é feito, não vem a público. Os responsáveis por tal política não reúnem os atores sociais para levar ao conhecimento deles os resultados que estão sendo ou não obtidos e as justificativas ou explicações pertinentes. E isto deixa uma lacuna, uma carência de conhecimento naqueles que possuem ligação, por menor que seja, com a atividade turística.

Foi no intuito, também, de tentar amenizar tal carência que este estudo foi proposto. Assim sendo, o período a ser analisado remonta ao ano de 2001, quando o pólo Belém/Costa Atlântica passou a integrar o PROECOTUR, e se estende até os dias atuais. Ao se proceder a análise do processo de implementação desse Programa, buscou-se, ainda:

- Identificar os fatores que contribuíram para a descontinuidade no processo de implementação do PROECOTUR;
- Analisar a participação dos atores sociais⁴ integrantes do pólo Belém/Costa Atlântica no processo de implementação do PROECOTUR;
- Identificar as contribuições ou não do Programa para o desenvolvimento sustentável dos municípios desse pólo;
- Conhecer de que modo o setor turístico está estruturado no pólo Belém/Costa Atlântica;

⁴ São os integrantes e/ou representantes da iniciativa privada, setor público e sociedade civil organizada, interessados e/ou beneficiários no processo de planejamento bem como nas políticas públicas de turismo/ecoturismo, em especial, neste caso, o PROECOTUR.

- Analisar a constituição, objetivos, competência e atuação dos Grupos Técnicos Operacionais (GTO) do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica.

Nesses termos, espera-se que este estudo contribua não somente para o enriquecimento do conhecimento acerca das políticas públicas de ecoturismo, mormente a destinada para a Amazônia, como também ao *locus* da pesquisa, o pólo Belém/Costa Atlântica, visto que, com exceção de Belém, os demais municípios são pouco estudados sob o enfoque do turismo/ecoturismo. Possibilitará, ainda, perceber se tais políticas, sobretudo o PROECOTUR, cooperam de fato para promover o desenvolvimento sustentável e socioespacial e, por conseguinte, para a geração de emprego e renda, possibilitando a melhoria na qualidade de vida das populações das regiões, estados e municípios onde são implementadas. Por fim, enfatizará a necessidade do próprio Estado, tanto federal quanto estadual, executar políticas direcionadas à prática da atividade ecoturística como promotora de um desenvolvimento com eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica.

Este estudo permitirá, igualmente, analisar a participação dos atores sociais no processo de implementação de políticas públicas de turismo. Isto proporcionará a eles uma gama de informações qualitativas que poderão subsidiar suas atuações em ocasiões futuras. E, assim, cooperar para que as políticas públicas possam traduzir seus anseios e necessidades e proporcionar o desenvolvimento almejado.

A tônica deste estudo é a produção de conhecimento acerca da atividade turística, em especial das políticas públicas voltadas para ela. É certo que pesquisas incontáveis já foram realizadas com enfoque turístico, as quais tomaram como parâmetro os referenciais teóricos de disciplinas como a antropologia, geografia, história, economia, ecologia, psicologia e administração (DENCKER, 2001; SCHLÜTER, 2003). O turismo caracteriza-se, então, por ser objeto de estudo interdisciplinar, o que possibilita práticas interdisciplinares de pesquisa. Por conseguinte, o resultado da pesquisa ora apresentado reflete essa interdisciplinaridade.

Esta dissertação constituiu-se, a se considerar o disposto por Dencker (2001), Gil (1999), Mazzotti (1998), Neves (1996), Teixeira, E. (2001) e Vidal (2006), em uma pesquisa qualitativa. Isto por ter considerado que há um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, o que exigiu que se desvendasse o comportamento do indivíduo face ao objeto estudado; e por ter analisado as relações de causa e efeito das políticas públicas de ecoturismo na Amazônia Legal, em especial no estado do Pará e municípios do pólo Belém/Costa Atlântica. Todavia, baseado nestes mesmos autores, destaca-se que dados

quantitativos também foram utilizados para demonstrar as informações obtidas, principalmente quanto aos efeitos do Programa no pólo em análise.

A realização desta dissertação foi alicerçada no paradigma sócio-crítico ou dialético, na definição de Chizzotti (1991), ou teoria crítica, na de Mazzotti (1998), posto que

[...] nenhum processo social pode ser compreendido de forma isolada, como uma instância neutra acima dos conflitos ideológicos da sociedade. Ao contrário, esses processos estão sempre profundamente vinculados às desigualdades culturais, econômicas e políticas que dominam nossa sociedade (MAZZOTTI, 1998, p. 139).

E em se tratando do processo de implementação de uma política pública, no qual as racionalidades de diferentes atores⁵ em diferentes escalas⁶ estão presentes, isto se mostrou de maneira clara e contundente. Esta opção foi corroborada pelo fato da pesquisa que a subsidia ter envolvido o estudo das relações existentes entre os atores sociais e destes na e com a estrutura político-administrativa responsável pela gestão do PROECOTUR. Com isso, espera-se contribuir na construção de um pensar e agir novos dos envolvidos nas políticas públicas, notadamente, as de ecoturismo.

Em relação à abordagem, os dados da pesquisa são apresentados descritivamente (DENKER, 2001; GIL, 1999; NEVES, 2006; VIDAL, 2006), permitindo uma familiaridade maior com o problema, descrevendo-o, esclarecendo-o, analisando-o e interpretando-o. Quanto aos procedimentos técnicos, optou-se por um estudo de caso, no qual se fez um exame profundo e detalhado sobre a política de ecoturismo para a Amazônia (CHIZZOTTI, 1991; NEVES, 1996; YIN, 2005). Assim, explicitam-se as particularidades referentes à gestão do programa, a participação dos atores sociais no processo, bem como as contribuições ou não desse Programa para o desenvolvimento sustentável e socioespacial do Pólo.

O preparo para a realização do estudo de caso que se tornou a base desta dissertação considerou a utilização de algumas “[...] habilidades desejadas [...]”, na definição de Yin (2005, p. 82), que encontram expressão no “olhar”, no “ouvir” e no “escrever”, apontados por Oliveira, R. (1996), e no fotografar/reproduzir imagens (SIMONIAN, 2007b) como etapas da pesquisa e da produção do conhecimento. Simonian (2007b, p. 16) destaca que “[...] o uso de imagens nos registros do conhecimento contribui significativamente para identificar, analisar e entender o imaginário, as sensações e mesmo as realidades materiais”. Ressalva, também, a importância da mapografia para a identificação dos espaços físicos e/ou simbólicos. Ainda no pensar dela, tais instrumentos notadamente quando tido como evidências possuem

⁵ A exemplo do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil.

⁶ Como nos âmbitos federal, estadual e municipal.

representatividade e significados próprios. Assim sendo, as fotografias, mapas e demais imagens utilizadas nesta dissertação retratam e registram a realidade estudada.

Portanto, a pesquisa foi respaldada tanto nos ensinamentos de Yin (2005) quanto nos de Oliveira, R. (1996) e Simonian (2007b). Seu desenvolvimento foi realizado parte em Belém e parte nos municípios da Costa Atlântica, em virtude das facilidades de interface com os atores envolvidos na problemática. A pesquisa que embasou este trabalho compôs-se de levantamentos bibliográficos, documentais – incluindo fotografias, mapas – e pesquisa de campo e foi desenvolvida em quatro fases.

A primeira constituiu-se de pesquisa bibliográfica tendo como focos os paradigmas de desenvolvimento, notadamente o sustentável e o socioespacial; as políticas públicas, mormente a de ecoturismo; o turismo, ênfase no segmento de ecoturismo; e a participação. Realizou-se a mesma junto aos órgãos e instituições governamentais públicas e privadas bem como com entidades direta e indiretamente ligadas ao turismo. Contou, ainda, com pesquisa documental elaborada com base em materiais oficiais que originalmente não receberam tratamento analítico, a exemplo dos relatórios e contratos referentes ao PROECOTUR. As informações coletadas contribuíram para a formação da base teórico-conceitual sobre o objeto de estudo.

Na segunda fase, a construção dos dados empíricos obtidos na pesquisa de campo, deu-se a partir da voz ou discurso dos atores sociais envolvidos no processo de implementação do PROECOTUR, bem como da observação da realidade *in loco*, no pólo em análise. Ouviu-se gestores públicos de turismo, integrantes de órgãos e instituições governamentais públicas e privadas, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. As informações coletadas possibilitaram o aprofundamento e detalhamento da ideia geral, construída na primeira fase da pesquisa, sobre o objeto de estudo. A técnica de levantamento de dados utilizada foi a entrevista semi-estruturada. Realizou-se quatro grupos de entrevistas, conforme roteiros constantes no Apêndice A.

No primeiro, entrevistaram-se os gestores do PROECOTUR em âmbito federal e estadual. Isto possibilitou o levantamento de dados referentes à implementação e à gestão do Programa, principalmente quanto à consecução dos objetivos e o alcance das metas. Da gestão federal foram seis os ouvidos: o idealizador do Programa; a gerente financeiro administrativa do Programa em 2001, quando o Pólo Belém/Costa Atlântica passa a ser contemplado; quatro gestores atuais, ou seja, o coordenador geral, o gerente de capacitação, a assistente técnica e a assistente financeira do Programa. Quanto à estadual foram seis, também: o primeiro coordenador do Programa no Pará; a coordenadora por ocasião da transferência do Programa

da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM) para a Companhia Paraense de Turismo (PARATUR); dois técnicos, da época em que o Programa estava na SECTAM;⁷ a coordenadora já na PARATUR; e a única técnica que foi contratada após a ida do PROECOTUR para a PARATUR e que continua até hoje.

O segundo compreendeu gestores municipais de turismo do pólo, sendo onze entrevistados. Identificou-se e caracterizou-se a participação desses atores no processo de implementação do PROECOTUR, suas expectativas quanto ao Programa e, na concepção deles, as contribuições do Programa para o pólo. Entrevistou-se os gestores de turismo dos municípios de Marapanim, Maracanã, Salinópolis, Tracuateua, Augusto Corrêa e Viseu à época do Programa. Nos casos de Belém e Bragança, ouviu-se, respectivamente, dois e três gestores em virtude deles terem participado de momentos distintos do processo de implementação. É importante apontar que os gestores dos municípios de Curuçá e São João de Pirabas na época em estudo não foram entrevistados por não terem sido encontrados.

O terceiro grupo envolveu os representantes da iniciativa privada e da sociedade civil organizada diretamente ligada à atividade turística. O objetivo destas entrevistas foi o mesmo do segundo grupo. Foram sete representantes da iniciativa privada, sendo dois de Belém, dois de Salinópolis, um de Marapanim, um de Tracuateua e um de Bragança. Os da sociedade civil organizada totalizaram quatro entrevistados, ou seja, um de cada dos seguintes municípios: Belém, Marapanim, Curuçá e São João de Pirabas. Os municípios de Augusto Corrêa, Maracanã e Viseu não tiveram representantes nestas categorias.

O quarto grupo de entrevistas teve como alvo os representantes do Ministério do Turismo (MTUR) e do Banco da Amazônia. O primeiro é um dos coordenadores do Programa de Desenvolvimento do Turismo Sustentável (PRODETUR), denominação atribuída à segunda fase do PROECOTUR e que será executada por tal Ministério. Sua entrevista teve como objetivo conseguir dados sobre a implementação desta fase do PROECOTUR. O segundo é o idealizador e coordenador do Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia, que se entrevistou com vistas a levantar informações referentes à concepção e formulação deste Plano e sua interconexão com o PROECOTUR.

Ao todo, fez-se feitas trinta e seis entrevistas. Elas ocorreram entre os meses de abril e agosto de 2008. Os critérios para a definição dos entrevistados do primeiro grupo foi que eles tivessem ligação com algum dos momentos do processo de implementação do Programa. Ou seja, com a concepção do Programa e/ou o início da implementação no Pará. Com a gestão

⁷ Um Engenheiro Florestal e uma Turismóloga.

no momento em que o pólo Belém/Costa Atlântica começou a ser contemplado; a transição da coordenação estadual da SECTAM para a PARATUR. Ou, por fim, com o momento atual do PROECOTUR.

Para o segundo e o terceiro grupo, o critério foi a participação nos acontecimentos ocorridos no Pólo, ou seja, nos seminários e por ocasião das discussões sobre o desmembramento capitaneadas pela Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém (BELEMTUR). Com relação a estes dois grupos, é válido ressaltar que, como a maioria dos presentes nestes eventos era do poder público, optou-se por não ouvir todos os presentes nas oficinas, mas sim e dentro das possibilidades, estabeleceu-se uma paridade, uma equivalência entre os representantes dos três segmentos. E para o quarto grupo foi em virtudes dos Programas serem, por assim dizer, desdobramentos do PROECOTUR.

As duas primeiras fases da pesquisa constituíram o processo de coleta de dados, o olhar e o ouvir, segundo Oliveira, R. (1996), e o fotografar/reproduzir imagens, conforme Simonian (2007b), o que compõe a fase primária do estudo. As pesquisas para elas foram desenvolvidas em dois momentos. O primeiro, ocorrido de abril a outubro de 2007, quando se realizou pesquisas exploratórias nos municípios do pólo. Estas serviram para a obtenção de informações preliminares que contribuíram à construção do referencial teórico, à caracterização da área e à localização dos atores sociais envolvidos na implementação do PROECOTUR. O segundo, de abril a agosto de 2008, para a realização das entrevistas com os atores sociais e coleta de informações complementares.

A seguir, teve início a terceira fase que consistiu na análise e interpretação das evidências coletas (DENCKER, 2001; OLIVEIRA, R., 1996; YIN, 2005). Na análise, o objetivo foi reunir e ordenar as informações coletadas de tal sorte a possibilitar as respostas ao problema do estudo. E na interpretação, foi visualizar de maneira mais ampla os dados obtidos, possibilitando com isso o estabelecimento de uma interligação, de um elo entre eles e o conhecimento existente.

De posse das informações colhidas nas três primeiras fases da pesquisa, elaborou-se o trabalho escrito. Esta foi a quarta fase da metodologia definida para a realização deste estudo. Foi no escrever que, considerando o pensar de Oliveira, R. (1996), foi explicitada de modo cabal a articulação entre o trabalho de campo e a construção do texto. Yin (2005) destaca que esta é a fase mais complexa do estudo de caso e que por este motivo há de ser construída paulatinamente. O ideal é compô-la em partes, as quais vão sendo construídas em conformidade com a coleta, análise e interpretação de informações. Segui-se esta orientação na construção desta dissertação.

A textualização, produto final da pesquisa, implicou na produção de conhecimentos novos. Destaca-se que esta dissertação foi reescrita inúmeras vezes objetivando com isto aperfeiçoá-la quanto à formatação, bem como para confirmar a veracidade das informações descritas, aprofundar a análise realizada e consolidar os argumentos defendidos. Deste modo, a pretensão é que este estudo alcance a amplitude máxima ao construir um conhecimento novo e, por conseguinte, uma maneira nova de pensar quanto ao objeto pesquisado.

Por fim, convém ressaltar, que, seguindo o pensar de Santoyo (1992) e Simonian (2005), este estudo primou pelos preceitos da eficiência e da ética na pesquisa, procurando contribuir para a construção de um conhecimento que subsidiará os atores sociais envolvidos com a temática, notadamente a comunidade local, em situações futuras. Buscou-se coletar as evidências fidedignamente aos acontecimentos inerentes ao objeto de estudo, tentando, ao máximo, revelar a veracidade dos fatos e o posicionamento dos envolvidos. Com isto, acreditou-se poder identificar os erros e acertos de tal sorte a contribuir com a formulação futura de políticas públicas de desenvolvimento que atentem para as possibilidades e realidade da região amazônica e que possam atender aos anseios e necessidades da população local.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, com vistas a possibilitar o melhor entendimento da problemática em tela. No capítulo dois são apresentadas algumas considerações teóricas referentes ao planejamento; aos paradigmas de desenvolvimento sustentável e socioespacial; às políticas públicas de ecoturismo; e, por fim, à participação dos atores sociais. No capítulo três, faz-se uma contextualização e caracterização do pólo destacando-se seus aspectos físico-territoriais, socioeconômicos e turísticos. Discute-se, ainda, sobre os atrativos, os equipamentos e serviços e sobre a infraestrutura de apoio ao turismo.

No quarto capítulo discute-se o processo de concepção e formulação do PROECOTUR, no contexto da Política de Ecoturismo para a Amazônia Legal, e sua implementação no estado do Pará. Primeiramente, é feito uma cronologia desse processo, desde as primeiras reuniões com os atores sociais locais até a assinatura do contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Em seguida, tem lugar uma explanação sobre a implementação do Programa no Pará, desde a assinatura do termo de cooperação técnica entre o governo deste estado e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) até o encerramento do último convênio de implementação.

A seguir, no capítulo cinco, é aprofunda a discussão sobre a implementação do Programa. Descreve-se como isto ocorreu no Pólo objeto de estudo, ressaltando-se a participação dos atores sociais no processo. No capítulo seis, discute-se a respeito das

contribuições ou não do Programa para o desenvolvimento sustentável e socioespacial do Belém/Costa Atlântica. Discorre-se, ainda, sobre a estrutura da atividade (eco)turística no mesmo; os subsídios dele para outros programas de turismo ali implementados; a situação na qual o mesmo se encontra atualmente, destacando sua transferência para o MTUR. Por fim, apresentam-se algumas considerações finais e perspectivas futuras. Com isto fecha-se a análise do processo de implementação do PROECOTUR, o objetivo principal deste trabalho.

2 PERSPECTIVA TEÓRICA: PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECOTURISMO E PARTICIPAÇÃO

O estudo ora proposto aborda uma temática notadamente recente, a análise de políticas públicas. E isto não constitui tarefa das mais fáceis posto que envolva uma gama de questões que, de algum modo, encontram-se imbricadas. Neste caso, em especial, no qual se pretende analisar políticas públicas de ecoturismo para a Amazônia, assuntos como desenvolvimento sustentável, políticas públicas de turismo, participação, além das próprias políticas públicas de modo geral integram a discussão a ser travada. Convém, neste capítulo, traçar algumas considerações sobre tais problemáticas.

2.1 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A ÉGIDE DE UM PENSAR NOVO

O advento do século XXI ocorreu no âmbito da globalização, dos avanços tecnológicos e científicos nunca antes imaginados e da utilização dos recursos naturais nos mais variados experimentos. Isto tem levado a humanidade a fazer uma retrospectiva, analisando o que foi e continua sendo feito aos logo dos anos em prol do desenvolvimento mundial, principalmente em termos econômicos. Tais reflexões culminam com a conclusão de que o desenvolvimento e a questão ambiental caminham conjuntamente desde o surgimento do mais remoto antepassado do homem na Terra, há milhares de anos.

As alterações que o meio ambiente vem sofrendo e os impactos sobre a natureza, fruto majoritariamente da ação antrópica, crescem gradativamente ao longo dos anos. Sene e Moreira (1998) citam como exemplo as florestas devastadas em prol da agricultura e da pecuária, e os rios assoreados e contaminados em razão dos desmatamentos e da exploração mineral. Estes impactos foram causados pelo modelo de desenvolvimento, adotado mundialmente, que via a natureza como geradora de lucro e enriquecimento, como fonte inesgotável de energia e matéria prima e como receptáculo de dejetos.

O acirramento da questão ecológica, tanto sob modo de pensamento quanto de movimento ecológico segundo Morin (1997), e outros fatores colaboraram para que a humanidade, em meados no século XX, começasse a se conscientizar das ameaças contra sua

própria existência. Estes fatores, segundo Buarque (2006), Foladori (2001) e Sachs (1993), foram: as denúncias de Rachel Carson em seu livro *Silent spring* (1962); a crise do petróleo; o relatório do Clube de Roma, intitulado *Os limites do crescimento* (1972); o Relatório Founex (1972); a Conferências das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente (Estolcomo – Suécia, 1972); a Declaração de Cocoyoc (1974). Em consequência disto, debates, discussões e estudos eclodiram em torno da redefinição do modelo de desenvolvimento, da distribuição de riqueza e do padrão tecnológico, em voga até então.

Revestido desse pensar, Sachs propõe o “[...] desenvolvimento sócio-econômico equitativo, ou *ecodesenvolvimento*” (1993, p. 30, grifo do autor), que se tornou viés condutor de vários estudos subsequentes sobre o tema. O mais conhecido, e quiçá mais importante, foi o realizado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD) e publicado sob a denominação do “*Our common future*”⁸ (Nosso Futuro Comum). Neste estudo, o termo desenvolvimento sustentável, concebido como “[...] aquele que responde às necessidades do presente de forma igualitária, mas sem comprometer as possibilidades de sobrevivência e prosperidade das gerações futuras” (CMMAD, 1987 apud BUARQUE, 2001, p. 68), foi então proposto e divulgado pela primeira vez.

Com base nessa definição e nos estudos de Becker (1995), Kitamura (1994), Sene e Moreira (1998), Simonian (2000) e Siqueira (2001), abstrai-se que o desenvolvimento sustentável é um processo que congrega a complexidade dos problemas socioeconômicos e ecológicos mundiais, advertindo para a utilização consciente das espécies e ecossistemas. E mais, prima pela manutenção dos sistemas ecológicos essenciais e de suporte à vida, pela preservação da diversidade genética, bem como pela responsabilidade frente às gerações futuras.

O relatório Brundtland, conforme aponta Foladori (2001), em que pese demonstrasse a preocupação com a questão ambiental face ao desenvolvimento, não reconhecia a impossibilidade de tomar desagregadamente o regime capitalista de produção e as questões ambientais e sociais. Ressalta-se que os regimes socialistas também incidiram de modo deletério sobre o meio ambiente. Atitudes várias, visando reverter o panorama traçado internacionalmente a partir da Conferência de Estolcomo, foram postas em prática. Entre elas, Foladori (2001) elenca a criação do Painel Intergovernamental de Estudos sobre Climáticas (IPCC) e do *Global Environmental Fality*. Todavia, o marco decisivo para esta discussão foi

⁸ Estudo coordenado pela norueguesa Gro Harlem Brundtland foi publicado em 1987 ficando conhecido, também, como Relatório Brundtland.

a realização, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) no Rio de Janeiro.

Essa conferência, conhecida como Eco-92 e como Conferência da Terra, foi realizada com o fito de “[...] elaborar estratégias e medidas com a finalidade de deter e reverter a degradação ambiental, bem como promover o desenvolvimento sustentável do meio ambiente” (FOLADORI, 2001, p. 118). Nesse sentido, segundo Buarque (2006) e Foladori (2001), proferiram-se as convenções sobre mudanças climáticas e sobre biodiversidade e a declaração sobre as florestas; a Agenda 21 foi aprovada e difundiu-se a proposta do desenvolvimento sustentável. Estas foram ações precípuas do novo agir em prol de um desenvolvimento aliado à preservação ambiental.

Destaca-se que não foi somente a preocupação com o meio ambiente que levou ao questionamento do modelo de desenvolvimento alardeado pela ideologia capitalista. Matrizes de pensamento como a da satisfação das necessidades, a do desenvolvimento endógeno e a do etnodesenvolvimento contribuíram “[...] para relativizar a importância da dimensão econômica no processo de desenvolvimento” (SOUZA, M., 2006b, p. 97). Segundo esse autor, o aporte de cada uma delas se deu de maneira e intensidades distintas, em consonância com suas concepções de desenvolvimento. Em suma, elas questionavam a ideologia capitalista, mas, por assim dizer, *en passant* e não fundamentalmente.

Souza, M. (2006a, p. 60-61; grifo do autor) concebe desenvolvimento como “[...] uma *mudança social positiva*”, cujo conteúdo é definido considerando “[...] os desejos e expectativas dos grupos sociais concretos, com seus valores culturais próprios e suas particularidades histórico-geográficas”. Na visão dele, sociedade e espaço são entidades indissociáveis. E o espaço, enquanto substrato, pode ser idealizado sem os seus produtores (a sociedade), porém, como lugar⁹ ou território,¹⁰ não. Assim sendo, a mudança pretendida carece contemplar simultaneamente as relações sociais e a espacialidade.

Todavia, Souza, M. (2006a, b) afirma que defensores e opositores da ideologia acima descrita negligenciam a dimensão espacial da sociedade. É, pois, visando reverter isto que ele lança mão da expressão desenvolvimento socioespacial, referindo-se à “[...] transformação das *relações sociais e do espaço social*” (SOUZA, M., 2006b, p. 111; grifo no original). Tal transformação implica, no pensar desse mesmo autor, em um processo de mudança positiva

⁹ Entendido como “[...] espaço vivido e dotado de significado, uma realidade intersubjetivamente construída com base na experiência concreta de indivíduos e grupos” (Souza, 2006a, p.61).

¹⁰ “[...] *espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder*” (SOUZA, 1995, p. 78; grifo no original apud SOUZA, 2006a, p.61).

pautada na busca por melhor qualidade de vida¹¹ e em um aumento da justiça social,¹² alicerçados na autonomia individual e coletiva. Estas entendidas como

[...] capacidade individual de decidir com conhecimento de causa e lucidamente, de perseguir a própria felicidade livre de opressão e [...] existência de instituições garantidoras de um acesso realmente igualitário aos processos de tomada de decisão sobre os assuntos de interesse coletivo e auto-instituição lúcida da sociedade, em que o fundamento das “leis” não é metafísico, mas a vontade consciente de homens e mulheres (SOUZA, M., 2006b, p. 105-106, grifo no original).

O arcabouço teórico desse desenvolvimento está alicerçado no pensamento autonomista de Cornelius Castoriadis¹³ (SOUZA, M., 2006a, b). Ou seja, “[...] no princípio da defesa da autonomia individual e coletiva [...] o qual é capaz de conciliar poderosamente *o respeito à alteridade com a exigência da igualdade*” (SOUZA, M., 2006a, p. 63-64, grifo no original). E que o conceito de autonomia na argumentação dele é importante para a definição de parâmetros para o desenvolvimento socioespacial.

Em consonância com o disposto por Souza, M. (2006a), para que se alcance mais justiça social e melhor qualidade de vida de maneira democrática legítima, cabe aos próprios indivíduos e grupos específicos fixar os conteúdos e firmar as prioridades para tanto. Nesse sentido, justiça social e qualidade de vida são “[...] subordinada a autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro” (SOUZA, M., 2006a, p. 66). Por conseguinte, elas são parâmetros subordinados à autonomia, que por sua vez é o essencial do desenvolvimento socioespacial.

Uma vez que a justiça social vincula-se a esfera pública e a qualidade de vida à esfera privada, elas são consideradas, ainda, parâmetros subordinados gerais. Em razão disso, é imprescindível estabelecer duas classes de parâmetros subordinados particulares para elas (SOUZA, M., 2006a). Estas são assim definidas por Souza, M. (2006a, p. 67):

[...] parâmetros subordinados particulares associados à justiça social podem ser o nível de segregação residencial, o grau de desigualdade sócio-econômica e o grau de oportunidade para participação direta em processos decisórios. [...] parâmetros subordinados particulares associados à qualidade de vida são aqueles relativos à satisfação individual no que se refere à educação, saúde, moradia.

¹¹ Consiste na satisfação das necessidades básicas e não básicas, materiais e não materiais, de parte cada vez maior da população (SOUZA, 2006a).

¹² Condicionada, de acordo com Souza (2006a), à multiplicidade de entendimento do que seja justiça social, que ora são complementares e ora conflitantes entre si.

¹³ Filósofo, crítico social e psicanalista grego que se destacou por seus estudos sobre as formas autoritárias do estado e do regime burocrático na extinta União Soviética.

O autor destaca que para tais parâmetros particulares algumas especificações, ou em suas palavras “[...] adaptações singularizantes” (SOUZA, M., 2006a, p. 68), podem e devem ser produzidas de acordo com as condições temporais e espaciais de cada situação em análise.

Da mesma maneira que os indivíduos e os grupos específicos carecem fixar os conteúdos e prioridades para que haja maior justiça social e melhor qualidade de vida, o mesmo acontece com os parâmetros subordinados particulares. Caso contrário, o desenvolvimento socioespacial será determinado por indivíduo externo e não pelos beneficiários e atores principais da mudança social (SOUZA, M., 2006a). Ressalta-se que, considerando o pensar deste autor, a definição acima descrita necessita ser embasada pelos fundamentos da autonomia.

Souza, M. (2006a) enfatiza que, para que se tenha desenvolvimento socioespacial efetivo, melhorias nos desempenhos dos parâmetros subordinados gerais relativos à justiça social e a qualidade de vida necessitam acontecer respectiva e simultaneamente. Carecem refletir, igualmente, em melhorias do parâmetro subordinador, a autonomia. Recomenda, ainda, que a relação entre os parâmetros subordinados gerais deve ser de complementaridade e não de hierarquia. Posto que eles se calibrem e completem mutuamente, mas, se tomados individual e isoladamente, não bastam para embasar avaliações e estratégias de desenvolvimento socioespacial. Ele adverte que é de suma importância que os diagnósticos e as propostas de intervenção com objetivo de desenvolvimento façam uso desses parâmetros.

No Brasil, as atitudes em nome do desenvolvimento da nação seguem, salvaguardadas as devidas proporções, os mesmo padrões das mundiais. Desde o descobrimento, até os dias atuais, observa-se no país a interferência antrópica na natureza em prol do povoamento e desenvolvimento nacional. Nos primeiros momentos da história brasileira, demonstra Cáceres (1993), a degradação ambiental, resultante da exploração rudimentar e predatória do pau-brasil, não contribuiu ao propósito de povoamento e, menos ainda, de desenvolvimento da então colônia portuguesa, mas sim única e exclusivamente aos interesses da coroa portuguesa, culminando com a destruição quase que total da Mata Atlântica.

Os séculos seguintes da história brasileira, a se pensar como Cáceres (1993) e Sene e Moreira (1998), foram marcados: pela exploração agrícola; capitânicas hereditárias; pecuária; pelas entradas e bandeiras; atuação das companhias de comércio; como também pelos ciclos das drogas do sertão, do cacau, do café e da borracha. O século XX é caracterizado, inicialmente, pela consolidação da indústria impulsionada, principalmente, pela política governamental de Juscelino Kubitschek (ALMEIDA, P., 2004). Observa-se que neste período, com a expansão territorial e o desenvolvimento da nação, muito do patrimônio ecológico

nacional foi devastado, com vistas a ceder lugar às novas cidades, à construção de rodovias, hidrelétricas e pólos industriais. Porém, sem considerar a amplitude dos impactos ambientais gerados ou que fossem viabilizadas maneiras de minimizá-los.

A partir da década de 1970, com a Conferência de Estocolmo, e seguindo os acontecimentos mundiais, a sociedade brasileira (população e governantes, principalmente) começa a conscientizar-se sobre a importância e necessidade de aliar desenvolvimento com proteção ambiental. A preocupação ecológica no Brasil, segundo Bursztyn (1994), Kitamura (1994) e Siqueira (2001), repercutiu, entre outros: na formulação e a implantação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981; criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 1989; a criação da Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, em 1990; e do MMA, em 1992. A mudança definitiva do paradigma de desenvolvimento em voga no país ocorreu com a realização da Eco-92.

No que concerne à região Amazônica, esta foi marcada, segundo Almeida, P. (2004), D'Araújo (1992), Mahar (1978) e Serra e Fernández (2004), desde os primórdios de sua história até os dias atuais, por intervenções antrópicas que visavam sua ocupação e desenvolvimento. As mesmas contribuem para alterar, conforme apontam autores como Brito (2001), Castro (2005), Costa (2005), Fearnside (1993), McGrath (1993) e Monteiro, M. (2005), além do meio ambiente, os modos de produção da região e sua configuração socioespacial. Alterações que, no mais das vezes, distam em muito dos preceitos preconizados pelos paradigmas, acima descritos, tanto do desenvolvimento socioespacial como do desenvolvimento sustentável. No entendimento de Oliveira, Adélia (1988, p. 65), as mais acentuadas ocorreram em quatro grandes períodos:

[...] o da expansão portuguesa (séc. XVII), o da ação de Francisco Xavier de Mendonça Furtado, o Marquês de Pombal (séc. XVIII), o da expansão causada pela procura da borracha (séc. XIX) e o da ação das políticas desenvolvimentistas para a Amazônia (a partir dos anos 60 do séc. XX).

Entre esses, a Amazônia era como que esquecida. As atenções governamentais inexistiam, a economia estagnava e a população local enfrentava toda sorte de problemas, como destaque para os de saúde e os educacionais.

Araújo (1992) e Becker (1995) afirmam que, nas décadas de 1950 e 1960, a ocupação da Amazônia torna-se prioritária para o governo brasileiro, pelas necessidades econômicas e geopolíticas internas e externas e pelos preceitos da segurança nacional. E que na década seguinte um devassamento novo, conduzido pelo próprio governo, teve início em virtude da

inserção do Brasil na nova ordem planetária cuja determinante é o vetor científico tecnológico. Isto gera consequências contraditórias, pois o Estado se agrega às corporações transnacionais, adotando um estilo de desenvolvimento em conjunto com bancos e firmas nacionais e internacionais, mas excluindo a sociedade em termos políticos e econômicos.

Na década de 1980, segundo Kitamura (1994), uma fase desenvolvimentista nova, agora voltada para a mineração, agroindústria e reforma agrária, tem lugar na região. Porém, ao mesmo tempo em que isto proporcionava a inserção da Amazônia no cenário nacional e internacional, as sequelas sociais e ambientais ampliavam-se. Com a discussão sobre meio ambiente em voga novamente na década seguinte, por conta da Eco-92, o modelo de desenvolvimento notadamente deletério imposto à região Amazônica é questionado. Neste sentido, Barbieri (1997, p. 14) ressalva que o desenvolvimento da região além de assegurar a preservação dos recursos e da diversidade ambiental deve “[...] garantir a sustentabilidade social das comunidades humanas”. Com isto a polêmica acerca da Amazônia deixa o contexto exclusivamente desenvolvimentista e passa para o ecológico e da preservação ambiental.

Até a década de 1970, o governo brasileiro adotava um modelo de planejamento do desenvolvimento notadamente tecnocrático e autoritário, imbuído de um viés clientelista e patrimonialista, influenciado pela teoria cepalina. Este paradigma seguia os ditames do modelo de crescimento econômico predominante mundialmente desde o Pós-guerra, alicerçado na teoria keynesiana e no sistema fordista de produção. Na concepção de Altvater (1993), Behring, Boschetti, (2006), Buarque (2006), Wanderley e Lages (2004), a primeira é marcada pela intervenção do Estado na regulação do mercado e no estímulo a industrialização. O segundo, embasado no crescimento da economia e aumento da produtividade do trabalho e da produção, no Estado de Bem-Estar Social¹⁴ e na crença da inesgotabilidade dos recursos naturais.

O modelo de desenvolvimento fordista-keynesiano adotado mundialmente, porém, entra em crise a partir da década de 1970. Tem sua derrocada na década de 1990, culminando com o emergir de paradigmas de desenvolvimento novos, conforme anteriormente descrito. Como reflexo disto, situação similar acontece no Brasil, que passa a adotar majoritariamente os preceitos de um deles, o do desenvolvimento sustentável. Este, de acordo com Fernandes (2001) e Buarque (2006), pautado no crescimento econômico seletivo; na economia de escopo; na competitividade; nas novas institucionalidades e na reorientação do papel do

¹⁴ Denominação no Brasil para o termo *Welfare State* utilizado na Europa, América do Norte e Austrália. É usado nesses países para nomear modos determinados e específicos de regulação do Estado na área social, à época do sistema fordista de produção.

Estado; e em novos segmentos e setores econômicos. Porém, os ditames do desenvolvimento socioespacial, conforme Souza, M. (2006a, 2006b), também têm sido considerados principalmente quanto ao planejamento e gestão urbanos.

Nesse contexto, Sachs (1993), define que todo planejamento do desenvolvimento deve contemplar concomitantemente as cinco dimensões da sustentabilidade. São elas a social, econômica, ecológica, espacial e a cultural. Afirma que o pensamento desenvolvimentista deve ser operacionalmente subsidiado por uma criatividade ecológica. Defende que o princípio básico das estratégias de desenvolvimento deve ser a promoção do meio de vida sustentável e seu sucesso está condicionado à participação dos grupos e comunidades locais.

Acepção similar observa-se em Souza, M. (2006a) ao defender do planejamento como estratégia para o desenvolvimento socioespacial. Para ele são os próprios indivíduos e grupos específicos que ditam seus anseios e necessidades não se limitando a posição de receptores de benesses materiais. Assim sendo, os conhecimentos e experiências de vida deles deverão ser considerados e agregados aos estudos e ao delineamento da ação do planejamento. De outro modo, é imperativo que haja interação dialógica entre os saberes e vivências autóctones e o arcabouço teórico-conceitual dos pesquisadores e planejadores, posto que a finalidade do planejamento seja superar problemas, notadamente os de injustiça social, e melhorar a qualidade de vida.

Aspira-se também para a Amazônia um modelo de desenvolvimento novo. Este teria que colaborar para a produção da equidade social, induzir à formação e adoção de tecnologias adequadas à realidade local e reduzir as pressões sobre a biodiversidade (COSTA, 2001b). O que requer um regime governamental alicerçado nos preceitos da democracia participativa. Nesta o Estado, a sociedade civil organizada, o setor privado e as comunidades locais trabalham conjuntamente e todos têm poder de decisão, cabendo ao primeiro induzir e gerenciar parte dessas transformações. Destarte, o planejamento do desenvolvimento constitui-se em um processo que pressupõe a tomada de decisões pautadas na opção, no âmbito de uma correlação de forças entre as racionalidades dos atores nele envolvidos, por uma entre várias possibilidades; e a definição de objetivos em prol do bem comum.

No contexto dessa discussão, observa-se que o desenvolvimento requerido para a região Amazônica congrega tanto os pressupostos do desenvolvimento sustentável quanto os do socioespacial. O primeiro em razão da incontestada busca pela proteção ambiental. O segundo, em razão da necessidade de se considerar a relação sociedade/espço na busca por maior justiça social e melhor qualidade de vida para a população amazônica. Todavia, o que se nota é uma predominância majoritária do enfoque sustentável no planejamento do

desenvolvimento da região. É nesta conjuntura que o turismo, em especial o ecoturismo, é posto como alternativa para o desenvolvimento da Amazônia.

Convém, neste momento, caracterizar o turismo para melhor entender sua exploração na Amazônia. Definido pela Organização Mundial do Turismo (OMT) (apud OLIVEIRA, Antônio, 2005, p. 36) como “[...] o fenômeno que ocorre quando um ou mais indivíduos se trasladam a um ou mais locais diferentes de sua residência habitual por um período maior que 24 horas e manso que 180 dias, sem participar dos mercados de trabalho e capital dos locais visitados”, o turismo adquire destaque econômico importante após a Segunda Guerra Mundial. O planejamento do turismo relaciona-se, segundo Petrocchi (2001, p. 73), com o “[...] planejamento econômico de um país”. Assim, o turismo é tido como uma das principais atividades econômicas mundiais. Planeja-se, então, o seu desenvolvimento visando contribuir para melhoria economia dos países que seguem tal ponto de vista.

No que concerne o planejamento do turismo, podem ser destacados três enfoques – urbanístico, o econômico e regional (PETROCCHI, 2001); e dois modelos – o mediterrâneo ou urbano e o fechado ou americano (PETROCCHI, 1998). O enfoque urbanístico prevaleceu na década de 1960; o econômico, no final da década de 1960 e início da de 1970, em função da evolução do mercado e das ações das agências de fomentos internacionais;¹⁵ e o regional, como o nome preconiza, toma o planejamento da atividade turística sob o este enfoque. Quanto aos modelos, a diferença maior entre eles está no fato de que no mediterrâneo há a integração entre turistas e comunidade, enquanto que no fechado ou americano isso não acontece.

De acordo com Petrocchi (1998, p. 73), no âmbito da realidade do Brasil, “[...] buscar a elevação da qualidade da oferta turística e estudar um modelo de ocupação territorial que atenda às demandas e ao desenvolvimento sustentável da atividade”, são os objetivos que sobressaem no planejamento do desenvolvimento do turismo. Beni (2006), Cruz, R. (2002) e Petrocchi (2001) argumentam que a ausência de visão sistêmica e holística e da dimensão espacial são fatores que geram distorções, problemas, comprometendo o sucesso do turismo no Brasil. Cruz, R. (2002, p. 57) aponta que, na década de 1990, seguindo o raciocínio de que “[...] o turismo é a única atividade econômica em que o consumo do espaço constitui sua razão de ser”, o planejamento do turismo com enfoque na valorização humana e na preservação ambiental e cultura substitui o desenvolvimentista, de cunho econômico.

¹⁵ A exemplo do Banco Mundial e do BID.

O planejamento do desenvolvimento do turismo atenta, então, para a preservação do meio ambiente, a preservação e recuperação do meio urbano, a formação profissional e a conscientização da população para a importância do turismo. E mais, a “[...] enfatizar um modelo de gestão que crie uma estrutura em que a participação de segmentos empresariais permita atingir compromissos permanentes entre a iniciativa privada e o setor público” (BENI, 2006, p. 96). Nessa época, década de 1990, discorre Petrocchi (2001), o planejamento do turismo no Brasil segue o Modelo Participativo Americano, sob o enfoque regional, expresso no Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT). Nesse programa o desenvolvimento do turismo era planejado com foco nos municípios.

Atualmente, o planejamento do turismo segue esse enfoque regional. Entretanto, a partir do ano de 2003, este transcende a fronteira dos municípios. Agora o foco é a região turística, proclamada no Programa de Regionalização do Turismo (PRT) – Roteiros do Brasil (BRASIL, 2003, 2004b). E entendida como o “[...] espaço geográfico que apresenta características e potencialidades similares e complementares, capazes de serem articuladas e que definem um território” (BRASIL, 2004b). Para Beni (2006), a regionalização turística aventa o espaço turístico de maneira dinâmica e flexível.

Abstrai-se, com base no disposto acima, que o conceito de região turística está ligado ao de pólos, na concepção de Petrocchi (2001),¹⁶ e de *cluster*, na de Beni (2001). Para Petrocchi (2001, p. 38), pólos são “[...] concentrações geográficas de organizações e instituições de um certo setor, abrangendo uma rede de empresas inter-relacionadas e outras atividades importantes para a competitividade”. *Cluster*, no entendimento de Beni (2001, p. 152) é “[...] uma aglomeração competitiva, um pólo consolidado com forte interação entre as empresas, estendendo-se verticalmente a jusante e a montante lateralmente, e comportando entidades de suporte privadas e públicas, com coesão social e política”. Quer *pólo*, *cluster* ou região turística, o certo é que, conforme Brasil (2004b), a regionalização do turismo tem como princípios basilares a integração, a descentralização, a sustentabilidade e a participação.

Com relação à Amazônia, começa-se a planejar o desenvolvimento do turismo por volta da década de 1970, quando a então Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) lança o primeiro PTA, em 1977. Destaque maior à atividade, porém, conforme

¹⁶ Petrocchi (2001, p. 38) afirma que: Michael Porter definiu *cluster* como “[...] aglomerados, ou pólos de empresas, privilegiando a localização geográfica como fator relevante em questões de produtividade/competitividade”; que “[...] os pólos são fenômenos há muito existentes: reunião de empresas em uma mesma região, voltadas a produção competitiva de determinadas linhas de produtos”; e que “[...] a proximidade, a convergência de esforços, as ações compartilhadas e condensadas sob uma visão do todo, bem como a consolidação de sinergias transformam tais aglomerações em pólos (*clusters*)”. Em virtude disso, ele passa a utilizar o termo *pólo* em vez de *cluster*.

assinála Figueiredo, S. (1999a), volta a acontecer somente na década de 1990. Em 1992, o segundo PTA lançado pela SUDAM, traz como pontos centrais o ecoturismo e o detalhamento de pólos de desenvolvimento, configurando, novamente, o planejamento do turismo sob o enfoque regional descrito por Petrocchi (2001). Deste momento em diante, o conceito de pólo tornou-se a tônica do planejamento do desenvolvimento da atividade na região amazônica.

As últimas ações de planejamento do desenvolvimento turístico de âmbito nacional, para região, datam do final da última década do século XX. Em 1997, traçaram-se as estratégias para o desenvolvimento do segmento do ecoturismo na região (FIGUEIREDO, S., 1999a). Estas estratégias foram planejadas considerando a ideia de pólos. Selecionou-se, portanto, pólos de ecoturismo, sendo um em cada estado amazônico (SUDAM, 1997b). Tais estratégias subsidiaram a elaboração do PROECOTUR que, por sua vez, foi planejado para ser desenvolvido naqueles pólos. E precisa “[...] ser ancorado na comunidade, envolvendo-a na escolha dos caminhos, tomada de decisões e, posteriormente, na gestão compartilhada” (PETROCCHI, 2001, p. 192). É este planejamento para a região que perdura até hoje.

Esta dissertação toma como parâmetro de análise os pressupostos do desenvolvimento sustentável. Entretanto, serão feitas, quando plausível e viável, interfaces com os do socioespacial. Esta opção se deu em virtude da dimensão e importância da região amazônica bem como das características e princípios da atividade turísticas, em especial do segmento do ecoturismo.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E AS POLÍTICAS DE TURISMO E ECOTURISMO: DA FORMULAÇÃO À ANÁLISE

A discussão apresentada no item anterior demonstra as alterações no modo de se pensar o desenvolvimento culminando com a gênese de paradigmas novos. Com isto, o planejamento do desenvolvimento também sofreu modificações. Pois, planejamento e desenvolvimento são temas que não podem ser abordados dissociadamente (SOUZA, M., 2006a, 2006b). Agrega-se a isso a globalização que, no entendimento de Buarque (2006) e Castro (2001), implica no acirramento da competição interempresarial e intergrupar de empresas; na reestruturação das mesmas quanto aos modos flexíveis de produção e arquétipos novos de gerenciamento; na intensificação da concentração e centralização de capital; na

reconfiguração do lugar do trabalho influenciando sobremaneira no *modus vivendi* das sociedades; e, também, na redução da força centralizadora do Estado.

Destaca-se que as instituições públicas, notadamente o Estado, interferem na realidade social visando mudar a qualidade de vida da população de uma situação problemática para uma futura melhor (BENI, 2006). Esta interferência ocorre perpassando por todo um processo de planejamento. E este, segundo tal autor e complementado por Dias (2003) e Oliveira (2005), se divide em três fases: a decisão de planejar; o planejamento, materializado nas políticas, planos, programas e projetos; e a implementação do mesmo. Tanto a decisão de planejar quanto a implementação do plano são fenômenos eminentemente políticos. A primeira, por tentar alocar valores e recursos através de outro método (planejamento) que não os tradicionais do sistema político. A segunda, por depender da correlação de forças por ocasião de sua aplicação.

A conformação do cenário anteriormente descrito repercute, a se pensar como Brito (2001), Buarque (2006), Castro (2001) e Jara (1996), no redimensionamento do papel do Estado e na formulação e implementação das políticas públicas. Estas emergem de um processo de planejamento do desenvolvimento, segundo Beni (2006), Buarque (2006), Dias (2003), Matus (1989) e Petrocchi (2001), estratégico, situacional e participativo. A formulação e implementação das mesmas passa a ser compartilhada entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil. Compete ao Estado, retomando o anteriormente dito, não mais a definição desse processo, mas sim induzi-lo e fomentá-lo. E aos outros atores, por sua vez, uma atuação e participação mais efetiva, representando e defendendo seus interesses no jogo do poder da tomada de decisões.

A ação do Estado na aplicação das leis e na formatação das políticas públicas toma como referencial, segundo Ruediger e Riccio (2005), os direitos fundamentais, tanto individuais quanto coletivos. Isto configura o contrato social novo que aliado ao paradigma de desenvolvimento econômico novo, põe em voga os valores cívicos e os interesses individuais na consolidação dos preceitos públicos. Ressalva-se que as ações governamentais brasileiras pautam-se nos ditames da teoria da escolha pública aplicada a ação coletiva, fruto de um processo decisório também coletivo (MONTEIRO, J., 2007), e que estão expressas na Constituição de 1988. Escolha que, a se pensar como Figueiredo, A. (1997) e Ruediger e Riccio (2005), alicerça-se no princípio de justiça distributiva defendido por John Rawls.

No entender de Figueiredo, A. (1997, p. 74), “[...] justiça tem a ver com a *maneira* como malefícios e benefícios são distribuídos na sociedade e não com a sua quantidade absoluta”. E esta distribuição resulta do funcionamento das instituições, a exemplo das

organizações públicas e sistemas de propriedade, da sociedade. Para Rawls (1976, apud FIGUEIREDO, A., 1997, p. 74), o conjunto dessas instituições constitui a estrutura básica da sociedade que, por sua vez, é o objeto da justiça e a responsável por conduzir ou não ao sucesso econômico e social. Observa-se, então, que o alcance desse sucesso não depende apenas de um ator social, o Estado, mas sim que é uma meta compartilhada e co-responsabilizada por todos os envolvidos. Ideia corroborada por Souza (2006a, 2006b) ao apontar o que é legítimo para o alcance da justiça social e qualidade de vida.

O Estado, como agente distributivo, no pensar de Rawls (1976, apud FIGUEIREDO, A., 1997, p. 84), desempenha papel basilar para asseverar a igualdade equitativa de oportunidade. Para este autor, o governo é responsável por conservar as modalidades habituais de capital social; garantir igualitárias oportunidades de educação, cultura, atividades econômicas e escolha de ocupações; policiar a conduta das empresas e associações privadas; e por assegurar um mínimo social. Como as políticas públicas são desenvolvidas no âmbito dos governos, Souza, C. (2007, p. 69) aponta que as inúmeras definições destas

[...] assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

Com base nessas definições, constata-se, mais uma vez, o papel imprescindível a ser desempenhado por todos os atores sociais, no que diz respeito às políticas públicas.

Souza, C. (2007, p. 69) define política pública como

[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).

É plausível afirmar que esse pensar encontra eco em Simonian (2000, p. 14) que, por seu turno, assevera que

[...] um conceito de políticas públicas implica propostas, planos, metas definidas a partir de estruturas de poder que podem incluir o Estado e seus representantes mais diretos, destinados ao ambiente, recursos naturais e à sociedade, onde e com quem são implementados.

Apreende-se, destarte, que as políticas públicas constituem-se não somente em mecanismos para solucionar determinados problemas da sociedade, mas também em norteadores das ações governamentais. A se pensar como Souza, C. (2007, p. 69), é na formulação delas que “[...] os

governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Estes resultados repercutirão, determinantemente, na sociedade que termina por padecer, não raro, com as vicissitudes de políticas públicas mal formuladas.

Em relação à Amazônia, além dos fatores acima descritos, outro passa a influenciar as ações governamentais na região: o fomento às atividades econômicas capazes de, simultaneamente, promover o crescimento econômico, preservar o meio ambiente e possibilitar o envolvimento e participação dos atores locais. Uma delas, na visão de Ignarra (1999), Trigo (1996) e Ruschmann (1997), é a atividade turística. Pensar corroborado por Endres (1999), Pinto (2006), Quaresma (2003), Simonian, Pinto e Campos (2007), que apontam, porém, algumas ressalvas quanto à efetivação da mesma como tal. Todavia, o turismo, desde as últimas décadas do século XX, consolida-se como uma das atividades econômicas mundiais principais em virtude da geração de emprego e renda ocasionada por seu efeito multiplicador.

A atividade turística apresenta enormes possibilidades de expansão em consequência do aumento do tempo livre das pessoas gerado, principalmente, pelo surgimento de novas tecnologias que facilitam e agilizam o cotidiano dos trabalhadores. Como implicação disto, a busca por viagens e lazer torna-se mais frequente. O Brasil é um dos principais destinos turísticos apontados em uma pesquisa divulgada, em agosto de 2006, pelo *site* Opodo, de comercialização turística na Europa. Nesta pesquisa, figurava como o sexto país entre os dez destinos *TOP* em evidência no mundo para o ano de 2007.

Todavia, Cruz, R. (2002, p. 35) assinala que “[...] um melhor desempenho econômico do turismo no Brasil depende das políticas urbanas e regionais que venham a ser levada a cabo no país”. Destaca, igualmente, que o poder público, no que tange a história do turismo nacional, “[...] ignorou, sistematicamente, o complexo conjunto de relações em que a atividade está inserida” (CRUZ, R., 2002, p. 36). E que isso se traduziu em políticas públicas de turismo desarticuladas das urbanas e regionais, que por muito tempo levaram ao “[...] confinamento territorial do turismo no Brasil” (CRUZ, R., 2002, p. 36). Para a autora, o turismo brasileiro somente se concretizou, entre outros, por conta da urbanização do país e da integração territorial nacional, possibilitada pela melhoria e ampliação da malha rodoviária, a partir da década de 1960.

Assim sendo, Petrocchi (2001) aventava que o cabe ao poder público contribuir para criar um ambiente favorável ao turismo, sendo as políticas governamentais decisivas para isso. Compete a ele “[...] promover infra-estrutura, elaborar diretrizes que definirão o futuro

do núcleo turístico, regulamentações governamentais, a preservação do meio ambiente” (p. 48). Com esse mesmo pensar, Cruz, R. (2002, p. 40) entende política pública de turismo como “[...] um conjunto de intenções, diretrizes e estratégias estabelecidas e/ou deliberadas, no âmbito do poder público, em virtude do objetivo geral alcançar e/ou dar continuidade ao pleno desenvolvimento da atividade turística num dado território”. No âmbito de sua análise, essa autora constata a instituição de apenas duas políticas nacionais de turismo, mas que outras políticas surgiram sob a modalidade de dispositivos legais a exemplo de leis e decretos¹⁷.

A primeira política nacional de turismo foi instituída em 1966, assinala Cruz, R. (2002), com a promulgação do Decreto-lei n.º. 55 de 18 de novembro que criou também o Conselho Nacional de Turismo (CNTUR) e a EMBRATUR. A instituição da segunda se deu em 1996, não obstante tenha sido preconizada no Decreto 448 de 14 de fevereiro de 1992. Esta política, como já tratado anteriormente, expressa a mudança de se pensar o planejamento do desenvolvimento turístico sob uma ótica eminentemente econômica, passando a primar pela preservação ambiental e cultural e pela valorização do ser humano. A “Política Nacional de Turismo 1996-1999” tinha como objetivos (CRUZ, R., 2002, p. 63):

- a) a ordenação das ações do Setor Público orientando o esforço do Estado e a utilização dos recursos públicos para o bem-estar social;
- b) a definição de parâmetros para o planejamento e a execução das ações dos governos estaduais e municipais;
- c) a orientação referencial para o setor privado.

Nesta o planejamento do desenvolvimento do turismo é estabelecido pelos ditames do PNMT, abordado no tópico anterior deste capítulo. Cruz, R. (2002) destaca que nela, também, potencialidades novas e segmentos turísticos foram focalizados, tais como, respectivamente, Amazônia e Pantanal e o ecoturismo.

Ressalta-se que, de acordo com a apreciação de Cruz, R. (2002, p. 64), a PNT 1996-1999 ratifica novamente a “[...] a intenção de se fazer da atividade um mecanismo de atenuação dos desníveis econômicos inter-regionais” do governo brasileiro. E que a alocação de recursos e sua distribuição espacial, temporal e setorial são imprescindíveis para que determinada política seja bem-sucedida. Contudo, a autora, adverte que setor econômico algum será capaz de atenuar tais desníveis, se a política regional implementada pelo governo

¹⁷ Entre os quais, Cruz, R. (2002) cita o Decreto-lei n.º. 60.224/67, que dispôs sobre as atribuições do CNTUR; a Resolução CNTUR n.º. 31 de 10 de abril de 1968, que estabelecia o Plano de Prioridade de Localização de Hotéis de Turismo; e a Lei n.º. 8.181 de 28 de março de 1991, que atribuía à EMBRATUR a responsabilidade formular, coordenar e fazer executar a política nacional de turismo.

brasileiro, nos últimos tempos e que privilegia algumas áreas territoriais nacionais em detrimento de outras, não sofrer alterações.

O Brasil ocupa posição de destaque no contexto internacional do turismo em virtude da diversidade de atrativos turísticos aqui existentes, que se apresentam com características ímpares em cada uma das regiões e estados brasileiros. País de extensão continental possui patrimônio natural expressivo, que agregado às discussões sobre meio ambiente, possibilita ao ecoturismo ser o segmento da atividade turística que apresenta os maiores índices de crescimento. Uma das regiões brasileiras que atrai o maior número de ecoturistas é a Amazônica. O ecoturismo é definido no documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” como

[...] um segmento da atividade turística que utiliza, de forma sustentável, o patrimônio natural e cultural, incentiva sua conservação e busca a formação de uma consciência ambientalista através da interpretação do ambiente, promovendo o bem-estar das populações envolvidas (EMBRATUR, 1994, p. 19).

No entanto, o ecoturismo na Amazônia é praticado de modo desordenado, impulsionado pela oportunidade mercadológica gerada pelas discussões ambientalistas e preservacionistas e pelo idealismo quase místico que a envolve, despertando nos indivíduos o desejo de conhecê-la e preservá-la.

Em virtude disso, o Governo Federal propôs políticas públicas com o intuito de nortear o desenvolvimento desse segmento do turismo na região Amazônica. As mesmas são, na concepção de Dias (2003, p. 121), um conjunto de linhas de ação executado pelo Estado, enquanto sujeito, com o fito de atender às necessidades de toda a sociedade, estando direcionada ao bem comum. De outro modo, a política pública é um instrumento de mudança social, e como tal necessita promover distribuição de renda e equidade social. Carecem, ainda, conforme preconizam Beni (2006), Dias (2003), Petrocchi (2001), Souza, M. (2006a, 2006b), que todos os atores sociais envolvidos¹⁸ participem efetivamente da concepção, formulação e implementação destas políticas, de tal sorte que suas necessidades, anseios e sugestões e/ou contribuições sejam ouvidas, consideradas e atendidas.

Destarte, visando “[...] desenvolver e dinamizar os pólos de ecoturismo selecionados no âmbito dos Estados da Amazônia Legal” (SUDAM, 1997b, p. 8), uma das políticas públicas propostas para a região está expressa no documento “Estratégias para o

¹⁸ Sociedade civil organizada, iniciativa privada e poder público.

Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal” elaborado em 1997. Neste documento o ecoturismo é tido como alternativa

[...] de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, pois, se bem planejado, é capaz de minimizar os impactos ambientais, além de apresentar potencial multiplicador significativo, em termos de geração de emprego e renda (SUDAM, 1997b, p. 6).

A partir dessas estratégias foram caracterizados os pólos de ecoturismo, com o intuito de promover a Amazônia como destino ecoturístico. O objetivo delas era dinamizar e desenvolver tais pólos, no âmbito dos estados da Amazônia Legal e, também subsidiar a elaboração da política de ecoturismo de cada uma dessas unidades da Federação (SUDAM, 1997b). As Estratégias apresentam contribuições para definição das ações do PROECOTUR, objeto do estudo ora proposto.

O Grupo Técnico de Coordenação do Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC-Amazônia) formulou o PROECOTUR, integrando o Programa Brasil em Ação do governo Fernando Henrique Cardoso. Tem como parâmetro as “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo” e foi subsidiado pelas “Estratégias de Ecoturismo para a Amazônia Legal”. É gerido pelo MMA, em parceria com os estados amazônicos e financiado pelo BID. Esse programa visava concretizar o desenvolvimento sustentável da Amazônia através da prática do ecoturismo. Contemplava ações de planejamento e investimento nos pólos de ecoturismo, constituídos por um conjunto de municípios que concentram muitos atrativos ecoturísticos, selecionados em cada um dos estados da Amazônia Legal.

As políticas públicas, após seu desenho e formulação, materializam-se em planos, programas e projetos e que estes ficam sujeitos a sistemas de acompanhamento e avaliação (SOUZA, C., 2007, 2006). Isto caracteriza o ciclo das políticas: decisão, formulação, implementação, monitoramento e avaliação. Esta última, de acordo com Farias (2005, p. 97-98), é a

[...] atividade destinada a aquilatar os resultados de um curso de ação cujo ciclo de vida se encerra; b) a fornecer elementos para o desenho de novas intervenções ou para o aprimoramento de políticas e programas em curso; e c) como parte da prestação de contas e da responsabilidade dos agentes estatais, ou seja, como elemento central da *accountability*¹⁹.

¹⁹ Expressão americana para prestação de contas ao público.

Nesse sentido, a avaliação é etapa imprescindível para determinar a efetividade da política pública e, simultaneamente, para analisar a qualidade da gestão e da ação do Estado e, ainda, para divulgar os resultados de governo (FARIA, 2005; SILVA, M., 2001; SOUZA, C., 2007, 2006). Ela subsidia a implementação da política, as reformulações e ajustes necessários, como também as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações.

Faria (2005), Frey (2000), Silva, M. (2001) e Souza, C. (2007, 2006) apontam que a análise/avaliação das políticas públicas carece considerar várias questões de cunho teórico-metodológico. Para eles, estas são referentes aos modelos de formulação da política; ao processo da política e os sujeitos sociais envolvidos, considerando suas racionalidades; e a avaliação propriamente dita, com seus modelos, métodos e técnicas. Outra questão a se considerar refere-se ao uso que será dado aos resultados obtidos na avaliação, posto que esta somente seja útil se possibilitar melhorias sociais (GRASSO, 2003; LEVITON, 2003; SRIDHARAN, 2003). Em suma, as políticas públicas devem ser formuladas, implementadas e avaliadas de sorte a contemplar os interesses e necessidades dos atores envolvidos, visando proporcionar o bem comum.

A discussão ora proposta, de acordo com o lineamento teórico defendido por Frey (2000) e Souza, C. (2006) e considerando o ciclo da política, é centrada na análise da implementação da política, ou seja, no processo de implementação do PROECOTUR. Isto será realizado sob um enfoque neoinstitucionalista, tomando como base os pressupostos de Hall e Taylor (2003) e Théret (2003). Tal enfoque prima por considerar, na compreensão da ação dos indivíduos e suas manifestações coletivas, o papel desempenhado pelas instituições na mediação entre as estruturas sociais e comportamentos individuais e na determinação dos resultados sociais e políticos. Ainda segundo tais autores, considera-se nesta análise o neoinstitucionalismo histórico e o sociológico.

No que concerne ao neoinstitucionalismo histórico, de acordo com Hall e Taylor (2003), a ênfase está nos temas do poder e dos interesses. De outro modo, na maneira como as instituições, pertencentes quer à estrutura organizacional quer da comunidade política quer da economia política, entram sempre em conflito culminando com privilégio de certos interesses em detrimento de outros. Elencam como características dele: a conceituação em termos mais gerais da relação entre o comportamento individual e as instituições; o destaque nas assimetrias de poder no funcionamento e desenvolvimento destas últimas; a concepção de desenvolvimento institucional considerando as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; a combinação das contribuições das instituições e de outros tipos de fatores, a exemplo das idéias, para explicar a determinação das situações políticas.

Quanto ao neoinstitucionalismo sociológico, de acordo com os mesmos autores, o destaque está no papel das normas e práticas associadas à cultura e às instituições. Ele surge no final da década de 1970 com determinados teóricos sustentando que

[...] muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados simplesmente porque fossem mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaboradas por numerosas sociedades (HALL; TAYLOR, 2003, p. 207).

Caracteriza-se, segundo Hall e Taylor (2003), por: definir de modo mais global as instituições, rompendo a dicotomia conceitual entre instituição e cultura e redefinindo esta última como sinônimo da primeira; encara as relações entre instituições e a ação individual em conformidade com o “enfoque culturalista”; por sua maneira particular no trato da explicação do surgimento e da modificação das práticas institucionais.

Nesse contexto, Frey (2003) argumenta que o neoinstitucionalismo proporciona um ponto de vista suplementar na elucidação do comportamento político e contribui para estratégias de conformação de políticas através de estudos científicos. Para tal autor, os atores sociais atuam conforme seus interesses pessoais e que suas identidades ditam seus comportamentos face aos processos de decisão política. Com base no panorama acima traçado, a abordagem do neoinstitucionalismo nesta dissertação foi feita a partir do olhar dos representantes das instituições envolvida no processo de implementação do PROECOTUR a exemplo do MMA, PARATUR, BELEMTUR, associações e prefeituras municipais.

2.3 PARTICIPAÇÃO

A discussão anterior mostra que o eclodir de um paradigma de desenvolvimento novo provocou mudanças significativas no pensar e agir da humanidade que influíram, também, no planejamento governamental e, por conseguinte, na formulação das políticas públicas, tanto nacional quanto internacionalmente. Autores como Bandeira (1999), Buarque (2006), Kliksberg (2000), Matus (1989), Putnam (2002), Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), Peruzzo (1998) e Silva, J. (2003) assinalam que a participação²⁰ se tornou requisito para o

²⁰ Aqui envolvendo a sociedade civil, o poder público e a iniciativa privada.

desenvolvimento sustentável. E que a participação da sociedade civil afiança a efetividade e eficácia do poder público, garantindo com isso, uma governança boa e democrática. Destarte, tais atores sociais, ou seja, o Estado, a sociedade civil e a iniciativa privada, sagram-se com atores principais do desenvolvimento.

É a partir da década de 1990 que, segundo Bandeira (1999) e Kliksberg (2000), a participação é defendida, pela maioria dos organismos internacionais, como pré-condição para o desenvolvimento. Entre os defensores de tal ideia estão o Banco Mundial, o BID e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Para eles, a participação figura como tática, condição e postulado das ações, projetos e declarações desses organismos. Abstrai-se, nesta órbita, que uma vez que estes e outros organismos internacionais de fomento ao desenvolvimento atuam em regiões onde suas presenças se fazem necessárias, eles contribuem e, na maioria dos casos, determinam a dinâmica interna delas.

Na América Latina, distingue Kliksberg (2000), há uma elevação ininterrupta da base para o topo, de pressões por mecanismos participativos autênticos. Destaca, ainda, a constatação, por conta das experiências advindas das políticas, programas e projetos de combate a fome, de que a participação comunitária pode levar a obtenção de lucros significativos bem como a equidade social. E que, nessa região, a participação sempre teve uma legitimidade moral, política e macroeconômica e gerencial. Para ele (2000, p. 169), a participação é uma “[...] oportunidad” e “[...] su movilización efectiva enfrenta fuertes resistencias”. Bandeira (1999), Dias (2003), Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), entre outros, corroboram com esta ideia. É consenso, entre tais autores, que, entre o discurso teórico e a realidade da participação na edificação do desenvolvimento, há uma grande lacuna.

Participação, a se pensar como Bordenave (2002, p. 16), é “[...] o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo”. E mais, “[...] é fazer parte, tomar parte ou ter parte” (BORDENAVE, 2002, p. 22). Dessa feita, é uma conquista sempre em construção (DEMO, 1988; STEINBRENNER; HURTIENNE; POKORNY, 2007). Peruzzo (1998, p. 76), por sua vez, concebe que ela “[...] diz respeito à democracia e se relaciona com o exercício do poder, implicando sua concentração ou partilha”. Logo nestas primeiras considerações sobre o tema é possível abstrair-se que, em um primeiro momento, a participação parecer ser uma tarefa fácil, porém, de fato, ela é complexa, pois carece que o indivíduo tenha preparo e maturidade para desempenhá-la.

Com relação à participação e a democracia, Souza, M. (2006a) discorre que há dois tipos de democracia, a representativa e a direta, que diferem entre si pelo modo como a

participação na tomada das decisões ocorre. A primeira se alicerça na “[...] na *representação* legítima [que] significa alienar poder decisório em favor de outrem” (SOUZA, M., 2006a, p. 325; grifo do autor). Noutros termos, a sociedade coletivamente elege um representante a quem confere o direito de participa decidindo em seu nome. Na segunda, há a “[...] *delegação*, que é sempre executiva, não alienação relativamente ao poder de decidir” (SOUZA, M., 2006a, p. 324; grifo do autor). Em suma, nesta o delegado participa apenas reportando as decisões da sociedade, não tendo o direito de decidir por ou sem o aval dela.

Souza, M. (2006a) explicita que no Brasil prevalece a democracia representativa, em que pese existam algumas experiências de democracia direta, sendo um exemplo disso os orçamentos participativos. Em suas argumentações em favor da democracia direta, esse autor detecta problemas quanto à democracia representativa e apresenta e contesta as objeções à direta. No primeiro caso, alguns dos problemas detectados são (SOUZA, M., 2006a, p. 326-327; grifos do autor): a racionalidade *instrumental* fundamentando a administração e o planejamento racionais; a razão evocada encobre a alteridade, exclui e serve à opressão, pois idealiza os cidadãos homogeneamente; a parcialidade do Estado, posto que suas intervenções reflitam os interesses dos detentores de maior poderio econômico e de influência; a atuação precária e distorcida daqueles que representam a sociedade como um todo; a ausência de transparência da administração pública na prestação de contar ao povo.

As objeções à democracia direta são que (SOUZA, M., 2006a): os indivíduos desejam se libertar da obrigatoriedade de se ocupar dos interesses coletivos; a participação de todos ou de grande parte sobrecarregaria o Estado e elevaria as possibilidades de decisões de má qualidade; a população comum é tecnicamente incapaz de participar de decisões de interesse coletivo; a democracia direta é inviável em coletividade de extensões amplas. Tal autor contesta tais objeções afirmando que, quanto às três primeiras, o que se tem é uma confusão de causa e efeito, pois elas resultariam do fato da sociedade ser heterônoma, caracterizada por uma vida política pautada por ausência de transparência e corrupção e uma acentuada desigualdade de acesso às informações. E quanto à última, que ela oculta importantes possibilidades como as da descentralização territorial, delegação e da utilização maciça dos recursos advindos das tecnologias de comunicação e informação.

Nesse contexto e na concepção de Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007), a participação pressupõe conscientização, a respeito de si mesmo e do meio ambiente; aprendizagem, através das experiências prévias de interação social; e o direito a liberdade de escolha. Este último, ainda no pensar deles, requer conhecimentos relevantes com vistas à redução de incertezas. Configura-se o que tais autores definem como o ciclo de

desenvolvimento, posto que seja impossível “[...] dissociar aprendizagem de informação, informação de comunicação, comunicação de participação, participação de desenvolvimento” (2007, p. 169). Beni (2006) corrobora tal ideia e ressalta que essa comunicação caracteriza-se por ser dialógica, libertadora e educativa. Todavia, a exemplo das lacunas entre a teoria e a prática participativa, esta enfrenta, também, alguns entraves à sua realização.

Quanto às lacunas, Kliksberg (2000) e Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007) apontam que procedimentos sérios e sistemáticos não seguem o discurso teórico da participação e que esta, quando acontece, se concretiza de modo raro e insuficiente. Os limites, barreiras ou entraves, de acordo com tais autores e com Bandeira (1999) e Silva, J. (2003), são, entre outros: as deficiências culturais, educacionais e de capacitação técnica; a desconsideração dos saberes e processos de comunicação endógenos; a comunicação, principalmente no que concerne a linguagem utilizada pelos agentes interventores junto às comunidades locais; a simplificação e generalização das práticas participativas. Há, ainda, a questão do tempo e dos indicadores de êxito, por conta dos descompassos entre os prazos previamente definidos e os necessários para a mobilização da participação.

A remoção dos citados entraves não é impossível. Porém, pressupõe aquilo que Steinbrenner, Hurtienne e Pokorny (2007, p. 207) definem como o fortalecimento das comunidades locais, bem como o tratamento integrado dos “[...] fatores dinamizadores do desenvolvimento”²¹. Tal fortalecimento, segundo eles, está sujeito ao nível de conhecimento, a capacidade de comunicação e a qualidade da participação. E, na visão da Organização Pan-americana da Saúde (2004, apud STEINBRENNER; HURTIENNE; POKORNY, 2007, p. 207), requer “[...] educação para a cidadania, a socialização de informações, o envolvimento na tomada de decisões dentro de um processo participativo de gestão de iniciativas sociais”. Em suma, a superação das barreiras consiste, assim como a própria participação, em um processo contínuo de enriquecimento e fortalecimento das comunidades.

Para que os processos participativos sejam de qualidade é necessário admitir a existência de distintos níveis de poder e interesses nas comunidades; que as ações e a abordagem junto às comunidades sejam condizentes com os níveis de poder e interesses identificados; que os atores locais e os facilitadores sejam qualificados para ministrar os métodos participativos; e a que a importância da participação da comunidade para o desenvolvimento seja reconhecida (STEINBRENNER; HURTIENNE; POKORNY, 2007). Entretanto, se observa que mesmo havendo certa tendência ou interesse para que haja

²¹ Quais sejam: a informação, a comunicação, a participação e a aprendizagem.

participação, a sociedade, muitas vezes, não está preparada, motivada ou mobilizada para isso. Na concepção de Demo (1988) e Perusso (1998), isso é apenas reflexo da experiência histórica de dominação, submissão e resignação por elas vivenciadas.

Essa percepção é corroborada por Souza, M. (2006a), em especial no que concerne a história política. Ele afirma que não obstante os obstáculos à participação sejam numerosos e poderosos, no entanto “[...] não se encontram onde os analistas conservadores e elitistas afirmam identificá-los, vale dizer, em dificuldades ou impossibilidades de ordem material ou intelectual. A dificuldade básica é de ordem *política*” (SOUZA, M., 2006a, p. 332; grifo no original). Em que pese à existência dessa trajetória histórica incontestável, esse autor apresenta dois argumentos em favor da participação. O primeiro é que com uma extensa participação determinadas fontes de distorção podem ser minimizadas. O segundo é que um cidadão se sente mais responsável pelos resultados de uma decisão, seja ela acertada ou errônea, se participar dela.

Outros seis argumentos em defesa da participação comunitária são elencados por Kliksberg (2000). O primeiro é que a participação gera resultados melhores que os modelos burocráticos e paternalistas. Em segundo, estão as vantagens comparativas da participação que não utilizadas importarão em custos de oportunidade. O terceiro argumento, é que ela é o viés condutor da gestão nos anos 2000, constituindo-se em ferramenta para legitimação da gestão pública. Outro argumento, é que ela contribui para mudanças sociais profundas, como a dotação de poder à comunidade, por isso sofre fortes resistências e interesses. Como quinto, aponta-se a necessidades de políticas e estratégias que possibilitem o avanço dela. E, por fim, que a participação é inerente à própria natureza humana.

No que concerne especificamente à atividade turística, Beni (2006), Dias (2003), Petrocchi (2001, 1998) defendem que a participação de todos os atores sociais é de suma importância. Isto, pois, o efeito multiplicador do turismo envolve segmentos, setores e instituições/entidades direta e indiretamente ligados à atividade, que podem ou não estar territorialmente relacionados com a área planejada. Esta participação ganha destaque ainda maior quando o planejamento do desenvolvimento da atividade turística está pautado nos preceitos do desenvolvimento sustentável e do socioespacial.

Bordenave (2002), por sua vez, define os graus e níveis de participação. Para ele, os primeiros são: a informação, a consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão, delegação e autogestão. Desses o menor é a informação e o maior é a autogestão. Para esse autor o principal na participação é a decisão, ordenada por ele em seis níveis de acordo com a importância delas (2002, p. 33-34), quis sejam:

- Nível 1 – Formulação da doutrina e da política da instituição;
- Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias;
- Nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos;
- Nível 4 – Alocação de recursos e administração de operações;
- Nível 5 – Execução das ações;
- Nível 6 – Avaliação dos resultados.

Uma participação efetiva, então, ocorreria nos níveis dois e um, nos quais o poder de decisão não estaria centrado apenas na cúpula da instituição, mas compartilhado entre todos os atores sociais. Ao passo que nos níveis cinco e seis, ela seria meramente ilustrativa.

Uma classificação dos graus de participação popular²² também é proposta por Souza, M. (2006a, 2006b). Faz isso considerando “[...] participação no sentido essencial de exercer autonomia” (SOUZA, M., 2006a, p. 335). Neste contexto, sua classificação é estabelecida de acordo com a mensuração da autonomia e, conseqüentemente, de seu oposto, a heteronomia. Assim, a classificação por ele proposta compreende as seguintes categorias (SOUZA, M., 2006b, p. 415-417):

1. Coerção: participação caracterizada por “[...] situações de extrema heteronomia e máxima restrição da autonomia individual e coletiva”;
2. Manipulação: a população é enganada e induzida a aceitar intervenções que, não aceitaria, em outras situações, se tivesse pelo conhecimento de causa;
3. Informação: o Estado disponibiliza as informações sobre as intervenções planejadas, porém a complexidade e confiabilidade delas dependerão da transparência do jogo político e da natureza da cultura política da população;
4. Consulta: a população é ouvida, porém consultivamente, sem a garantia de que suas opiniões serão respeitadas e incorporadas pelos tomadores de decisão;
5. Cooptação: um canal participativo permanente é institucionalizado sem que esse canal ou instância detenha claro poder decisório e sem que elevada transparência seja asseverada;
6. Parceira: participação está legitimamente associada a um compartilhamento do poder de decisão entre Estado e sociedade civil, em um ambiente de diálogo, sendo caracterizada por uma elevada transparência;
7. Delegação de poder: o Estado abdica, quanto a várias esferas da administração, de co-interferir no processo decisório, ou mesmo de seu poder de veto, transferindo grande parcela de atribuições para as instâncias participativas nas quais a sociedade civil tem a última palavra;
8. Autogestão: consiste na “implementação de políticas e estratégias autogestionariamente, sem a presença de um instância de poder ‘separada’ do restante da sociedade (Estado), a qual decide quanto, quando e como o poder será transferido”.

A coerção é a categoria mais baixa dos graus de participação, e nela a autonomia individual e coletiva é mínima e a heteronomia é máxima. Por outro lado, a autogestão é a mais alta, e nela a autonomia individual e coletiva é máxima e a heteronomia é mínima.

Enfatiza-se a observação de Souza, M (2006b, p. 420) de que os graus de participação

²² Entendida neste trabalho como compreendendo os integrantes e/ou representantes da sociedade civil organizada e a iniciativa privada.

[...] se diferenciam de modo complexo no espaço e no tempo, sendo altamente sensíveis a variações escalares [e que] em um mesmo município, em uma mesma administração e até no interior de uma mesma institucionalidade níveis distintos de consistência participativa podem coexistir, de modo às vezes bem contraditórios.

Esse autor chama a atenção para o fato de que, como escala de avaliação, essa classificação “[...] deve ser levada à sério, mas não de forma excessiva” (SOUZA, M., 2006b, p. 425). E que carece ser tomada, contudo, como balizamento buscando uma aproximação, o máximo possível, da realidade.

No entendimento de Ferreira (1985 apud PERUZZO, 1998, p. 76-78), há três tipos de participação, relacionados a modalidades distintas de poder. O primeiro deles é a participação nas decisões. Neste o poder é exercido conjunta, solidária e compartilhadamente, levando à co-responsabilidade. Este tipo é conquistado e influi nos dois demais. No segundo tipo, participação na execução, ocorre delegação parcial de poder, as relações são controladas e as ações realizadas contemplam os interesses da comunidade até determinado ponto. A participação nos resultados é o terceiro tipo. Nesta o poder é concentrado, as definições quanto as demandas da comunidade são definidas e impostas autoritariamente.

Todavia, Peruzzo (1998), considerando a participação popular sob um enfoque mais abrangente de ação coletiva, defende três modalidades de participação também ligadas a questão do poder: a passiva, a controlada e a participação-poder. Na primeira não há envolvimento ativo do indivíduo e o poder é autoritário. A segunda ocorre pautada em certas restrições, é caracterizada pela limitação, pois se dá somente até o ponto permitido pelas instituições que detém o poder; e pela manipulação, posto que as demandas da comunidade sejam adequadas aos interesses da instituição possuidora do poder. A participação-poder prima pelos processos participativos democráticos e pela partilha do poder. Traduz-se na co-gestão e na autogestão, que implicam no exercício de decisão partilhada e requerem informações abundantes, canais desobstruídos, co-responsabilidade e representatividade.

A se pensar como Putnam (2002, p. 177), e considerando o acima disposto, a participação está pautada naquilo que ele denomina capital social, ou seja, as “[...] características da organização social como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade”. Para ele o contexto cívico influencia e condiciona o desenvolvimento de uma região. Os aspectos como a participação cívica; igualdade política; regras de reciprocidade; solidariedade, confiança mútua e tolerância; associativismo e cooperação levam ao civismo. Assim, quanto mais cívica uma sociedade maior o seu grau de

desenvolvimento. O desempenho cívico depende, também, do interesse dos atores sociais pela questão pública.

Esse interesse, conforme Nascimento, V. (2007a), é construído no decorrer do processo de formação histórica, cultural, social, econômica e política da região. Pensar corroborado por Bandeira (1999) ao afirmar que os traços culturais de uma comunidade cooperam para seus integrantes tendam a unirem-se em prol da resolução de problemas comuns a todos. E por Coleman (1988), para quem capital social é definido por suas funções, não se constituindo como uma única entidade, mas sim em várias delas. Estas apresentam dois elementos em comum: consistem em aspectos da estrutura social e facilitam certas ações dos atores dentro dessa estrutura.

Ressalta-se, a partir das observações de Putnam (2002), que o capital social é constituído essencialmente pelo grau de confiança existente entre os atores sociais de dada sociedade, pelas normas praticadas de comportamento cívico e pelo nível de associativismo que a caracteriza. Estes elementos tornam evidentes a riqueza e a força do tecido social interno de uma sociedade; apontam que as atitudes positivas quanto ao comportamento cívico contribuem para o bem-estar geral. Os elevados níveis de associativismo indicam a capacidade da sociedade de atuar cooperativamente, estabelecer redes, coalizões e sinergias de toda ordem em seu interior.

Reconhece-se a natureza multidimensional do capital social expressa nas seguintes dimensões: grupos e redes, confiança e solidariedade, ação coletiva e cooperação, informação e comunicação, coesão e inclusão social, e autoridade e participação (NASCIMENTO, 2007b). Há que se considerar, ainda, a visão defendida por Milani (2002) de que o capital social constitui uma categoria peculiar e cumulativa de capital. E ele não pode ser entendido como propriedade de uma sociedade/comunidade ou, ainda, como um recurso operacionalizado por indivíduos com fins de maximizar suas capacidades e atingir seus objetivos. A relevância do conceito de capital social pode ser afetada pela ideia de conectá-lo necessária e exclusivamente com um efeito positivo.

Com base no arcabouço teórico acima e nas pesquisas exploratórias realizadas no pólo Belém/Costa Atlântica formulou-se três hipóteses a fim de nortear este estudo. A primeira aponta que o processo de implementação do PROECOTUR sofreu descontinuidade em virtude das metas e dos resultados previstos não terem sido alcançados no prazo estipulado, por conta de fatores de ordem político-administrativa bem como pela existência dos recursos financeiros não ter assegurado a implementação e conseqüente alcance dos objetivos do Programa. A segunda, que a participação dos atores sociais do pólo não ocorreu da maneira

prevista na concepção original do Programa. A terceira hipótese, que a descontinuidade do PROECOTUR inviabilizou a estruturação e consolidação do ecoturismo como atividade promotora do desenvolvimento sustentável do pólo Belém/Costa Atlântica, contribuindo para que o turismo no referido pólo se encontre pouco estruturado e caracterizado pela não priorização da atividade pelo setor público, pela insuficiência de investimentos públicos e privados e pela descapitalização do empresariado.

3 CARACTERIZAÇÃO DO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA

O pólo Belém/Costa Atlântica, na concepção do PROECOTUR, compreende a capital paraense Belém e mais os municípios de Curuçá, Marapanim, Maracanã, São João de Pirabas, Salinópolis, Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu. Destarte, a história do pólo está associada à formação histórica dos municípios que o integram. Os processos de ocupação desses municípios iniciam no século XVII, com a fundação de Belém, e se estendem até a última década do século XX, com a criação e instalação de Tracuateua.

3.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Os municípios de Curuçá, Marapanim, Maracanã, São João de Pirabas, Salinópolis, Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu apresentam as histórias de suas ocupações interligadas, o que possibilita agrupá-los, por assim dizer, em três blocos. O primeiro retrata a ocupação do município de Belém. O segundo, a dos municípios de Curuçá, Marapanim, Maracanã, Salinópolis e São João de Pirabas. O terceiro, a de Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu.

Cruz, E. (1973) e Tocantins (1963) indicam que a cidade de Belém foi fundada em 12 de janeiro de 1616. No local onde aportou, Francisco Caldeira Castelo Branco ergueu uma fortificação que foi denominada Forte do Presépio e posteriormente Feliz Lusitânia. No entorno da mesma desenvolve-se um povoado nomeado Santa Maria de Belém do Grão Pará. Ao qual foi concedido foro de capitania, pelo rei Felipe III da Espanha, e posteriormente de província, que foi elevada, em 1655, à categoria de cidade. A se raciocinar como Cruz, E. (1973, 1963), Rodrigues (1955) e Tocantins (1963), fatos como a Lei-geral da Organização Municipal do Império, de 1891; a reforma feita pela Revolução de 1930; a Reconstitucionalização de 1945; o Golpe Militar, de 1964; e a Redemocratização, iniciada em 1985; contribuiram para a constituição histórica de Belém e dos demais municípios.

A história do segundo bloco de municípios, segundo Furtado (1987) e Pereira (2007), está relacionada com o período das aldeias indígenas tuteladas pelos padres da Companhia de Jesus. Estes autores apontam que se comprova a presença dos padres junto aos índios Tupinambá nesta região pela existência de documentos históricos referentes, entre outros, à

Curuçá, Marapanim e Maracanã. Furtado (1987), Loureiro (1987) e Pereira (2007) argumentam que os povoados que deram origem a esses municípios foram fundados por conta da ação dos jesuítas. Já o que originou Salinópolis decorreu da necessidade de facilitar a navegabilidade dos navios na costa paraense, principalmente os “[...] que demandassem ao porto de Belém” (PEREIRA, 2007, p. 16), e em virtude da exploração do potencial salino existente na área.

Com base em Adrião (2003), Bezerra (1995), Conceição (1995), Furtado (1987, 1978), Loureiro (1987), Moraes (2002), Companhia Paraense de Turismo (2002) e Pereira (2007), têm-se a confirmação de que os processos de ocupação das áreas desses municípios acabam, em determinado momento, entrelaçadas. Eles surgem como povoados e até se tornarem municípios enfrentam uma sucessão de acontecimentos marcados por criações, anexações, desmembramentos e extinções. Nessa direção, Bezerra (1995) discorre que Curuçá ganha predicamento de vila em 1755, o perde em 1833 e o recupera em 1850. Em 1895, é elevada a categoria de cidade. Entretanto, em 1930, passa a integrar o município de São Caetano de Odivelas e Vigia, readquirindo sua autonomia em dezembro do mesmo ano.

Simultaneamente a isso, Marapanim e Maracanã atravessam situação similar. Muniz (1916, apud FURTADO, 1987) entende que Marapanim surgiu como povoado no final do século XVII, por ocasião da instalação da Fazenda Bom Intento, pelos jesuítas, na margem esquerda do rio Marapanim. Região que naquela época pertencia à Vila de Cintra, atual município de Maracanã (PEREIRA, 2007). Furtado (1987) afirma que Marapanim ficou sob a tutela administrativa de Maracanã até 1869, sendo elevado, em 1874, à categoria de vila e, em 1877, a de município. Ressalta-se que a área territorial que passa a constituir o município de Marapanim foi desmembrada, segundo Pereira (2007, p. 18), da de Maracanã através da Lei nº. 802 de 04 de março de 1874.

Destaca-se que em 27 de dezembro de 1930, segundo Bezerra (1995) e Furtado (1987), Curuçá readquire sua autonomia e incorpora a área até então pertencente ao município de Marapanim. Essa posição se inverte no ano seguinte, por conta do Decreto estadual nº. 111 de 21 de janeiro, quando Marapanim é elevado novamente a município e Curuçá passa integrá-lo. Contudo, em 1932, o Decreto estadual nº. 680 de 27 de junho coloca Curuçá sob a jurisdição de Castanhal. Curuçá adquiriu sua emancipação político-administrativa, com o desmembramento de Castanhal, em 1933, por determinação do Decreto estadual nº. 1.136 de 28 de dezembro.

Maracanã, por seu turno, surgiu, em conformidade com Loureiro (1987) e Pereira (2007), como povoado em meados da década de 1650. Ganhou foro de freguesia em 1700 e

em 1755 foi elevada à categoria de vila, instalada somente em 1757 sob a denominação de Vila de São Miguel de Cintra. Em 1833, dados os ditames do governo provincial, o município de Cintra foi instituído “[...] do qual fazem parte Marapanim, Salinas, uma parte de Igarapé-Açu” (PEREIRA, 2007, p. 18), sendo a comarca de Cintra criada pela Lei n.º. 845 de 28 de abril de 1875 e instalada em dois anos depois em 19 de novembro. Em 1885 adquire foro de cidade pela Lei n.º. 1.209 de 11 de novembro e em 1897 recebe de volta o topônimo de Maracanã que lhe havia sido retirado anteriormente.

A história do atual município de Salinópolis remonta a 07 de janeiro de 1834, quando foi instalado pela Lei n.º. 473 com o topônimo de Salinas (ADRIÃO, 2003; COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2000). Em 22 de outubro de 1901, a Lei estadual n.º. 997 lhe concede foros de cidade. Entretanto, em 1930 é extinto e tem sua área territorial anexada à Maracanã, situação revertida em junho de 1933. A denominação Salinas foi alterada para Salinópolis pelo Decreto estadual n.º. 4.505 de 30 de dezembro de 1937. Adrião (2003) argumenta que Salinópolis recebeu também outras denominações como Virianduba e Destacado. Em 1966, a Lei estadual n.º. 3.798 transforma Salinópolis em Estância Hidromineral que foi instalada oficialmente em 11 de fevereiro de ano seguinte. Permaneceu assim até 29 de janeiro de 1985 quando readquire sua autonomia político-administrativa.

Há que se enfatizar que São João de Pirabas, inicialmente, integrava o município de Salinas. Foi reconhecido como povoado deste na Lei n.º. 342 de 06 de julho de 1895 e instalado em 24 de fevereiro do ano seguinte (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2002). O Decreto n.º. 797 de outubro de 1901 o elevou à condição de vila de Salinas. Com a extinção deste em 1930, Pirabas foi agregado ao município de Maracanã. Continuou assim até 1961, quando passou a pertencer ao município de Primavera. Foi desmembrado deste, tornando-se autônomo política e administrativamente em 10 de maio de 1988, através da Lei n.º. 5.453. Mas sua instalação ocorreu somente em 01 de janeiro do ano seguinte.

Por fim, a história do terceiro bloco reporta-se à época do sistema de capitânias hereditárias, ocasião na qual Portugal estava sob o domínio da Espanha. Os relatos de Cruz, E. (1955) e Nascimento, A. (1987) assinalam que o rei Felipe III da Espanha doou, em nove de fevereiro de 1622, a Gaspar de Sousa, então governador geral do Brasil, a capitania do Gurupi e Caeté. E que Gaspar de Sousa transferiu esta capitania a seu filho Álvaro de Sousa. Francisco Coelho de Carvalho, governador e capitão geral do estado do Maranhão, em viagem à Belém, entrando no rio Gurupi, criou a vila de Vera Cruz do Gurupi. Ato contínuo, doou-a à seu filho Feliciano Coelho de Carvalho.

Álvaro de Sousa, entretanto, recorreu à corte espanhola. Esta não reconheceu a atitude de Francisco de Carvalho. O rei Felipe III, por conta disso, doou a referida capitania ao reclamante através da Carta Régia de 13 de fevereiro de 1634. Por conseguinte, Álvaro de Sousa fundou o povoado de Sousa do Caeté, a margem direita do rio de mesmo nome (MUNIZ, 1916 apud CRUZ, E., 1955). Nascimento, A. (1987) destaca que por motivos desconhecidos esta sede foi transferida, posteriormente, à margem esquerda do rio Caeté. E que em virtude do pouco desenvolvimento por ela apresentado, ressurgiu em 1754 com a denominação de Nossa Senhora do Rosário de Bragança. Neste mesmo ano é elevada novamente à vila por determinação de Francisco Xavier de Mendonça Furtado, governador e capitão general do estado do Maranhão e Grão-Pará, recebendo, em 1854, foros de cidade.

A vila de Vera Cruz do Gurupi, conforme Nascimento, A. (1987), também pouco prosperou. O que levou a criação da freguesia de Nossa Senhora de Viseu. A mesma ficou subordinada à Bragança de 1833 a 1856, quando foi deste município desmembrada, elevada à categoria de vila e posteriormente de município. Na década de 1930, perdeu a autonomia passando a jurisdição direta do Estado, recuperando-a em 31 de outubro de 1935. O município de Viseu, nos anos de 1965 e 1991, perdeu parte de sua extensão territorial para a criação, respectivamente, dos municípios de Paragominas e Nova Esperança do Piriá.

Ponto relevante a ser considerado em relação à história do município de Bragança diz respeito à Estrada de Ferro de Bragança, cuja construção iniciou-se em 1883 e terminou em 1908. Esta estrada foi construída com o objetivo de colonizar o nordeste do estado e escoar a produção agrícola bragantina, representada notadamente pela farinha (CRUZ, E., 1955; ROSÁRIO, 2000). Rosário (2000) discorre que sua construção desta estrada constitui-se em um marco da história bragantina, possibilitando a distinção de três períodos insígnies. O primeiro é a fase pré-ferroviária, que se estende desde a chegada dos franceses na região em 1613 até 1908, com o início das obras. O segundo, fase ferroviária, vai de 1908 a 1966, quando a ferroviária é extinta pelo governo militar. E por fim, a fase pós-ferroviária, iniciada após 1966 e marcada, entre outros, pela redução territorial de Bragança.

A construção da Estrada de Ferro de Bragança contribuiu para que inúmeros povoados, vilas e cidades surgissem às suas margens. A título de exemplo, Rosário (2000, p. 165) cita “[...] Benevides, Santa Isabel, Americano, Apeú, Igarapé-Açu, Mirasselas, Tracuateua, Peixe-Boi, Capanema”. Alguns destes permanecem na categoria de localidades e pertencem a determinado município, como é o caso de Mirasselas que integra Capanema. Outros, como Tracuateua, que inicialmente cabia a Bragança, adquiriram autonomia e tornaram-se municípios independentes.

A partir de novos desmembramentos da área territorial do município de Bragança, além do que culminou com a criação de Viseu, foram criados os municípios de Augusto Corrêa e Tracuateua (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2003a, 2003b; NASCIMENTO, A., 1987). O atual município de Augusto Corrêa surgiu por ocasião da expedição de Daniel de La Touche que, saindo de São Luis do Maranhão, navegou pelo rio Caeté até o povoado de Sousa do Caeté, permanecendo ali de 20 de julho a 17 de agosto de 1613 (CUNHA; REIS; RODRIGUES, 1992). Um grupo de integrantes da comitiva de La Touche encarregou-se de explorar as áreas circunvizinhanças. Foi assim que encontrou um grupo de indivíduos, no local onde está situada a atual sede do município de Augusto Corrêa, e ali fundou o povoado de Urumajó, às margens do rio que recebeu a mesma denominação.

A Lei estadual n.º. 394 de 06 de junho de 1895 eleva esse povoado à categoria de vila, pertencente ao município de Bragança. Várias tentativas para a sua emancipação realizaram-se entre 1912 a 1935. A emancipação aconteceu em 1955, por determinação da Lei estadual n.º. 1.127 de 11 de março, e a instalação em 28 de abril do mesmo ano. Entretanto, em consonância com Cunha, Reis e Rodrigues (1992), a população local não acatou tal decisão, sendo apoiada pelos adversários a ela que lançaram mão de inúmeros subterfúgios e conseguiram retornar a situação anterior. Todavia, a Lei estadual n.º. 2.460 de 29 de dezembro de 1961 emancipou-o de Bragança, instalando-o em 28 de março do ano seguinte. Desta feita, não mais como Urumajó, mas com a denominação de Augusto Corrêa e com área territorial 1/3 menor.

A história de Tracuateua remonta ao período da construção da Estada de Ferro de Bragança, quando um grupo de trabalhadores denominados “cassacos” estabeleceu um povoado, à margem direita da ferrovia, e deu-lhe a denominação de Bem do Rio. Muitos imigrantes foram para ali atraídos, entre eles o nordestino Luis Pereira de Lima que se tornou um importante comerciante local. Ele adquiriu tanta influência junto a diretoria da ferrovia que por um pedido seu construíram uma parada para o trem, em Bem do Rio, para escoamento da produção local de farinha e fumo. Em conformidade com a Companhia Paraense de Turismo (2003b), em 1922 foi criada, por decreto federal, a Estação Experimental da vila de Bem do Rio para estudos sobre a cultura de fumo.

Em 1925, essa vila foi contemplada com a construção de um posto meteorológico e um dos Correios e Telégrafos. Recebeu, também, um aporte de recursos utilizados para a melhoria e ampliação das dependências daquela estação. Tais ações contribuíram para atrair nova leva de imigrantes. Com isso Bem do Rio progrediu, recebendo posteriormente a denominação de vila de Tracuateua, em virtude da enorme quantidade de formigas *tracuás* ali

existentes (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2003b). Esta conseguiu sua emancipação de Bragança em 29 de setembro de 1994, por determinação da Lei estadual nº. 5.858. Contudo, o município somente foi instalado em 01 de janeiro de 1997.

3.2 ASPECTOS FÍSICO-TERRITORIAIS

O pólo Belém/Costa Atlântica, no âmbito do PROECOTUR, é formado por municípios pertencentes às mesorregiões Metropolitana de Belém e do Nordeste paraense. Cada uma dessas, por seu turno e considerando a distribuição geográfica definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), é constituída por várias microrregiões que abrangem diversos municípios (SILVA; CAMPOS, 2000). A mesorregião Metropolitana de Belém é composta pelas microrregiões de Belém e de Castanhal. E a mesorregião do Nordeste paraense pelas do Salgado, de Cametá, de Tomé-Açú, Bragantina e do Guamá.

Destarte, o pólo Belém/Costa Atlântica abrange dez municípios pertencentes a quatro distintas microrregiões. São eles: o município de Belém, integrante da microrregião de Belém; Curuçá, Marapanim, Maracanã, Salinópolis e São João de Pirabas, pertencentes a do Salgado; Tracuateua, Bragança e Augusto Corrêa, a Bragantina; e o município de Viseu, a microrregião do Guamá (SILVA; CAMPOS, 2000). Compreende, de acordo com dados do IBGE, uma área total de 13.167,601 km² (IBGE, 2002). O acesso aos demais municípios do pólo, a partir de Belém, é realizado por via terrestre, pela rodovia BR-316. A distância entre os municípios e destes com a capital paraense é considerável, sendo Curuçá o mais próximo e Viseu o mais distante²³.

A Companhia Paraense de Turismo (2005a, 2005b, 2005c, 2004a, 2003a, 2003b, 2002, 2001a, 2000) e Silva e Campos (2000) apontam que os climas predominantes no pólo são o tropical superúmido e o equatorial quente e úmido. Enquadrado na zona climática AF-I, o primeiro coincide com o clima de floresta tropical, permanentemente úmido, com ausência de estação fria; e o segundo na zona AM, de acordo com a classificação de Köppen. Este apresenta dois períodos climáticos bem definidos, um chuvoso (inverno) e outro mais seco (verão). A temperatura média mensal é de 25°C, com máxima de até 36°C e mínima de

²³ Respectivamente, 90 e 320 km.

alcançando 18°C. A umidade relativa do ar compreende médias mensais oscilantes entre 68,5% a 96,4%. A precipitação média anual varia entre 2.100mm e 2.834mm ao ano.

Em termos geológicos, conforme disposto por Companhia Paraense de Turismo (2005a, 2005b, 2005c, 2004a, 2003a, 2003b, 2002, 2001a, 2000), verifica-se a presença de sedimentos caracterizados de três maneiras. Quaternários atuais e subatuais, em virtude dos depósitos aluvionares recentes formados por cascalho, areia e argilas consolidadas. Terciários, representado pela Formação Barreiras que são constituídas por sedimentos clássicos que variam de siltos a conglomerados. E Suíte Intrusiva Proterozóico Inferior, sendo que as referências quanto às rochas gramalíticas na região Bragantina datam de 1943. Destacam-se nos municípios de Salinópolis, São João de Pirabas e Bragança as formações rochosas da sequência carbonática de idade Cretáceo/Terciário, conhecidas como formação Pirabas, e as rochas da formação Gurupi, compostas por metassedimentos e metavulcânicos.

Os relevos são caracterizados, de acordo com Silva e Campos (2000), pelos baixos platôs e planícies flúvio-marinhas, fazendo parte deste contexto, junto com áreas limítrofes, a unidade morfoestrutural do planalto rebaixado da Amazônia. A planície flúvio-marinha é formada por planície costeira representada pelos cordões litorâneos, praias, dunas e bancos pré-litoral; pelos mangues, representados por terrenos baixos, sub-horizontais, sujeitos às oscilações das marés; e pelos traços marinhos, áreas planas com topografia acima das planícies litorâneas. Há no pólo os solos: latossolo amarelo distrófico de textura média; concrecionários lateríticos de textura indiscriminada; gleys eutrófico e distrófico de texturas indiscriminadas; e hidromórficos eutróficos e distróficos, em associações. A quota topográfica varia de 4m a 15m acima do nível do mar.

A vegetação existente classifica-se em seis formações bem definidas: Floresta Equatorial Subperenifólia, Floresta Equatorial Hidrófila e Higrófila de Várzea, Campos Equatoriais Higrófilos de Várzea, Formações de Praias, Dunas e Manguezais (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2005a, 2005b, 2005c, 2004a, 2003a, 2003b, 2002, 2001a, 2000). Elas podem ser agrupadas em três grandes grupos. O primeiro compreende as formações pioneiras, caracterizadas pelo ecossistema de mangue que reveste toda a faixa litorânea. O segundo é a floresta densa que se divide em mata de terra firme, mata de várzea e mata de igapó. O terceiro é a vegetação secundária, denominada capoeira, que, de acordo, entre outros, com o manejo, tipo de solo e clima, classificam-se em capoeira alta, média e baixa.

O pólo Belém/Costa Atlântica apresenta hidrografia composta por rios, lagos, igarapés, muitos dos quais deságuam no oceano Atlântico. Este manancial hidrográfico é

fundamental para a locomoção e subsistência da população, majoritariamente rural, do pólo. Há que se destacar que alguns dos rios perpassam pelas sedes municipais. Cita-se como exemplo o rio Caeté em Bragança; o Tracuateua e o Marapanim, respectivamente, nos municípios de mesmo nome.

O pólo Belém/Costa Atlântica possui vários aspectos característicos que merecem destaque quando comparado aos demais pólos (eco)turísticos do Estado. Um deles diz respeito à localização espacial. Ou seja, os municípios do Belém/Costa Atlântica estão mais próximos de Belém que os dos demais pólos. Ademais, a própria capital estadual integra o pólo. Isso lhes confere uma posição estratégica que possibilita um deslocamento mais fácil e rápido, complementado por um acesso terrestre em vias pavimentadas, exceto no trecho de Bragança a Viseu. Em virtude da proximidade estratégica, o tempo de deslocamento é pouco demorado, variando entre duas e seis horas.

Outra característica de destaque é quanto ao clima, hidrografia, relevo e vegetação do pólo. Se por um lado, o clima possibilita dois momentos distintos no pólo: no chuvoso, as temperaturas diminuem, os rios enchem e os campos naturais alagam; no mais seco, as temperaturas se elevam, os níveis dos rios baixam e os campos secam. Por outro, as praias, dunas, mangues, áreas de várzea, e áreas de terra firme, cada qual com seu relevo e vegetação característicos; além das inúmeras ilhas e bacias hidrográficas ampliam ainda mais o leque de possibilidades. Isto contribui para que paisagens cênicas díspares sejam visualizadas no Belém/Costa Atlântica. Estes elementos cooperam de modo determinante para o enriquecimento e diversificação do potencial turístico do pólo, mormente o ecoturístico que é alicerçado na amálgama entre os recursos naturais e culturais.

3.3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS

O pólo Belém/Costa Atlântica possuía, quando do início da implementação do PROECOTUR em 2001, 1.610.619 habitantes distribuídos em 13.178 km² de área territorial. Do total da população, 1.434.831 residiam na zona urbana e 175.788 na rural, segundo dados do Censo Demográfico, realizado em 2000 (IBGE, 2000). À exceção de Belém, Bragança, Salinópolis e São João de Pirabas, a maioria da população dos demais municípios residia na zona rural. A densidade demográfica do pólo era de 122,21 hab./km² e a taxa de urbanização era de 89,08%, conforme pode ser observado na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - Área, população (total, por sexo e situação da unidade domiciliar), densidade, urbanização do pólo Belém/Costa Atlântica - 2000

	Área (km ²)	População (hab.)			Densidade (hab./km ²)	Taxa de Urbanização (%)
		Total	Urbana	Rural		
Pólo Belém/Costa Atlântica	13 178,30	1 610 619	1 434 831	175 788	122,21	89,08
Augusto Corrêa	885,20	33 011	13 356	19 655	37,12	40,46
Belém	1 065,30	1 280 614	1 272 354	8 260	1 202,11	99,35
Bragança	2 333,70	93 779	56 572	37 207	40,01	60,32
Curuçá	673,30	26 160	9 943	16 217	38,68	38,01
Maracanã	773,90	27 571	11 712	15 859	35,47	42,48
Marapanim	795,60	24 718	9 490	15 228	30,93	38,39
Salinópolis	217,90	33 449	30 417	3 032	152,87	90,94
São João de Pirabas	706,30	17 484	9 832	7 652	24,65	56,23
Tracuateua	768,40	22 743	4 677	18 066	29,46	20,56
Viscu	4 958,70	51 090	16 478	34 612	10,26	32,25

Fonte: IBGE (2000).

Os dados descritos na Tabela 2 apontam que dos 1.610.619 habitantes do pólo, 39,77% vivia abaixo da linha da pobreza. Ou seja, eram 640.548 pessoas convivendo em família com renda mensal inferior a ½ (meio) salário mínimo *per capita*. Destas, 501.156 viviam na zona urbana e 139.392 na zona rural. Excetuando-se Belém, todos os demais municípios possuíam mais de 50% da população abaixo da linha da pobreza. O pólo Belém/Costa Atlântica apresentava Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) médio de 0,672.

Tabela 2: População, população abaixo linha da pobreza e IDH (município, educação, longevidade e renda) do pólo Belém/Costa Atlântica - 2000

	População*	População abaixo da linha da pobreza (hab.)*			IDH**			
		Total	Urbana	Rural	Município	Educação	Longevidade	Renda
Pólo Belém/Costa Atlântica¹	1 610 619	640 548	501 156	139 392	0,672	0,779	0,715	0,522
Augusto Corrêa	33 011	25 217	9 697	15 520	0,618	0,670	0,705	0,480
Belém	1 280 614	409 369	403 695	5 674	0,806	0,928	0,758	0,732
Bragança	93 779	59 277	31 166	28 111	0,662	0,774	0,662	0,550
Curuçá	26 160	19 402	6 380	13 022	0,668	0,796	0,740	0,467
Maracanã	27 571	20 450	8 125	12 325	0,656	0,799	0,697	0,471
Marapanim	24 718	16 959	5 586	11 373	0,700	0,855	0,741	0,505
Salinópolis	33 449	17 262	14 966	2 296	0,740	0,826	0,774	0,619
São João de Pirabas	17 484	12 928	5 742	7 186	0,652	0,739	0,724	0,494
Tracuateua	22 743	18 328	3 412	14 916	0,614	0,723	0,644	0,454
Viscu	51 090	41 356	12 387	28 969	0,605	0,683	0,685	0,448

Fonte: * IBGE (2000); **PNUD (2000).

(1) A população e a população abaixo da linha da pobreza para o Pólo Belém/Costa Atlântica foi calculada pela somatória dos respectivos valores para os municípios que compõem o pólo, enquanto que o IDH foi calculado pela média aritmética dos respectivos IDH dos municípios.

No que se refere à Saúde, a Tabela 3 demonstra que o pólo apresentava, em 2004 e 2003, as maiores taxas de natalidade, de mortalidade infantil e de mortalidade geral, respectivamente, nos municípios de Augusto Corrêa (26,45), Bragança (30,91) e Belém (5,00). De outro lado, em Marapanim ocorria a menor taxa de natalidade (10,38) e em São João de Pirabas as menores de mortalidade infantil (10,23) e geral (1,67). Em termos gerais, a taxa de natalidade do pólo era de 18,80; a de mortalidade infantil, de 19,05; e a de mortalidade geral de 2,97. Havia no Belém/Costa Atlântica 3,6 unidades de saúde e 1,6 leitos para cada mil habitantes, valores baixos considerando o contingente populacional da época (1.610.619 hab.).

Tabela 3: Taxas de natalidade, mortalidade infantil, mortalidade geral em 2004 e quantidade de unidades de saúde e leitos por mil habitantes do pólo Belém/Costa Atlântica¹ - 2003

	Natalidade	Mortalidade Infantil	Mortalidade Geral	Unidades de Saúde	Leitos
Pólo Belém/Costa Atlântica	18,80	19,05	2,97	3,6	1,6
Augusto Corrêa	26,45	21,06	3,08	5,1	1,8
Belém	17,96	20,94	5,00	1,6	1,9
Bragança	22,17	30,91	4,76	2,6	3,9
Curuçá	13,60	10,34	1,86	2,3	0,6
Maracanã	14,13	14,96	1,80	4,4	2,5
Marapanim	10,38	21,74	2,86	5,9	0,6
Salinópolis	19,51	17,62	3,54	4,2	1,0
São João de Pirabas	21,75	10,23	1,67	3,2	1,9
Tracuateua	21,29	13,08	2,71	4,7	0,0
Viseu	18,80	19,05	2,97	3,6	1,6

Fonte: Pará (2007b).

(1) As taxas de natalidade, mortalidade infantil, mortalidade geral e as quantidades de unidades de saúde e de leitos para o pólo Belém/Costa Atlântica foram calculadas pela média aritmética de tais dados dos municípios que o compõem.

A situação da Educação, descrita na Tabela 4, era que dos 1.616.619 habitantes do pólo Belém/Costa Atlântica, 1.278.898 contavam dez anos ou mais de idade. Destes, 1.174.679 eram alfabetizados. Isto configurava uma taxa da alfabetização de 91,80%. Excetuando-se a capital do estado, dos demais municípios do pólo, Curuçá é o que possui maior taxa de alfabetização (88,10), seguido de Salinópolis (86,40) e Marapanim (86,10). Os municípios de Tracuateua e Augusto Corrêa são os que apresentam as menores taxas, respectivamente, 67,90 e 68,3.

Tabela 4: População, pessoas com 10 anos ou mais de idade (total e alfabetizadas) e taxa de alfabetização do pólo Belém/Costa Atlântica¹ - 2000

	População	Pessoas com 10 anos o mais de idade		
		Total	Alfabetizada	Taxa de Alfabetização (%)
Pólo Belém/Costa Atlântica	1 610 619	1 278 898	1 174 679	91,8
Augusto Corrêa	33 011	23 084	15 768	68,3
Belém	1 280 614	1 039 895	987 416	95,0
Bragança	93 779	69 376	55407	79,9
Curuçá	26 160	19 492	17 173	88,1
Maracanã	27 571	19 753	16 337	82,7
Marapanim	24 718	18 251	15 711	86,1
Salinópolis	33 449	24 621	21 273	86,4
São João de Pirabas	17 484	12 757	9 601	75,3
Tracuateua	22 743	16 533	12 134	73,4
Viseu	51 090	35 136	23 859	67,9

Fonte: IBGE (2000).

(1) A população e as pessoas com 10 anos ou mais de idade (total e alfabetizada) para o pólo Belém/Costa Atlântica foi calculada pela somatória dos valores dos municípios que o compõem.

Dos 1.610.619 habitantes do pólo Belém/Costa Atlântica, de acordo com os dados da Tabela 5, 1.278.898 possuíam dez anos ou mais de idade. Destes, 683.735 compunham a população economicamente ativa (PEA) do pólo, mas apenas 563.531 a população ocupada (POC). A concentração maior de integrantes tanto da PEA como da POC estava na área urbana. Todavia a PEA na área urbana (621.170 hab.) era maior que a POC (563.531 hab.).

Tabela 5: População, população de 10 ou mais anos de idade (PIA) e população economicamente ativa (PEA) e população ocupada (POC) por situação do domicílio do pólo Belém/Costa Atlântica¹ - 2000

	População	PIA	PEA			POC		
			Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Pólo Belém/Costa Atlântica	1 610 619	1 278 898	683 735	621 170	62 565	563 531	505 972	57 559
Augusto Corrêa	33 011	23 084	12174	3 432	8 742	11 961	3 300	8 661
Belém	1 280 614	1 039 895	568 519	565 323	3 196	460 539	457 860	2 679
Bragança	93 779	69 376	36 043	20 765	15 278	32 484	17 762	14 722
Curuçá	26 160	19 492	7 355	2 688	4 667	6 027	2 228	3 799
Maracanã	27 571	19 753	8 985	3 713	5 272	7 707	3 038	4 669
Marapanim	24 718	18 251	7 578	2 798	4 780	6 752	2 334	4 418
Salinópolis	33 449	24 621	13 895	13 012	883	12 320	11 507	813
São João de Pirabas	17 484	12 757	5 536	3 141	2 395	4 719	2 590	2 129
Tracuateua	22 743	16 533	7 814	1 269	6 545	6 791	1 117	5 674
Viseu	51 090	35 136	15 836	5 029	10 807	14 231	4 236	9 995

Fonte: IBGE (2000).

(1) A PIA, PEA e a POC para o pólo foi calculada pela somatória dos valores dos municípios que o compõem.

Os números da Tabela 6 apontam que o rendimento médio mensal do Belém/Costa Atlântica era de R\$ 180,87 e o rendimento médio da população ocupada (todos os trabalhos) era de R\$ 477,01. Os maiores valores em ambos os casos estavam na área urbana sendo, respectivamente, nos valores de R\$ 220,57 e R\$ 591,65. O município com os maiores

rendimentos médio mensal (R\$ 516,09) e POC (R\$ 1.196,36) era Belém. Viseu era o município com o menor rendimento médio mensal (R\$ 94,10) e Tracuateua era o com menor rendimento médio POC (R\$ 236,53).

Tabela 6: Rendimento médio mensal e rendimento médio POC (todos os trabalhos) no pólo Belém/Costa Atlântica¹ - 2000

	Rendimento Médio Mensal (R\$ 1,00)			Rendimento Médio POC		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Pólo Belém/Costa Atlântica	180,87	220,57	98,56	477,01	591,65	230,89
Augusto Corrêa	114,43	126,01	106,56	260,52	354,55	195,68
Belém	516,09	518,57	132,85	1 196,36	1 113,78	295,59
Bragança	173,85	220,95	102,23	421,80	557,31	192,27
Curuçá	185,93	332,07	103,68	671,55	1 210,30	289,64
Maracanã	108,71	129,22	93,57	302,42	348,47	235,75
Marapanim	133,92	159,97	117,68	380,47	468,85	276,68
Salinópolis	261,77	278,99	89,04	659,13	654,78	226,23
São João de Pirabas	123,13	167,63	75,73	374,20	468,80	212,74
Tracuateua	96,86	152,23	82,53	236,53	394,26	177,05
Viseu	94,10	120,07	81,74	267,16	345,47	207,29

Fonte: IBGE (2000).

(1) O rendimento médio mensal da população e o rendimento médio POC (Todos os Trabalhos) para o pólo Belém/Costa Atlântica foi calculado, respectivamente, pela média aritmética dos rendimentos médio mensal da população e dos rendimentos médio da POC dos municípios que compõem o pólo.

Por ocasião do início da implementação do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica, no final de 2001, este perfazia um Produto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente R\$ 5.954.954,00 e um PIB *per capita* é de R\$ 3.697,00. Belém possuía os maiores PIB (R\$ 5.561.660,00) e PIB *per capita* (R\$ 4.290,00), seguido, respectivamente, por Bragança (R\$ 105.910) e Salinópolis (R\$ 1.564,00). São João de Pirabas apresentava os menores PIB (R\$ 18.874,00) e PIB *per capita* (R\$ 1.074,00). A estrutura produtiva do pólo estava alicerçada, majoritariamente (60,56%), no setor terciário da economia. Em seguida, vinha o setor primário (28,62%) e o setor secundário (10,80%). Tais informações estão explicitadas na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7 - População, Produto Interno Bruto (PIB) a preço de mercado corrente e PIB *Per Capita* a preço de mercado corrente – 2000* e Estrutura produtiva do pólo Belém/Costa Atlântica - Média 1999-2002**

	População	PIB (R\$ mil)	PIB <i>Per Capita</i> (Valores Constantes R\$)	Estrutura Produtiva		
				Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
Pólo Belém/Costa Atlântica	1 610 619	5 954 954	3 697	28,62	10,80	60,56
Augusto Corrêa	33 011	38 467	1 158	39,97	4,15	55,88
Belém	1 280 614	5 561 660	4 290	0,25	35,70	64,05
Bragança	93 779	105 819	1 116	30,88	8,15	60,97
Curuçá	26 160	31 288	1 176	30,27	11,10	58,64
Maracanã	27 571	31 798	1 147	36,71	4,79	58,50
Marapanim	24 718	29 231	1 165	28,23	6,63	65,14
Salinópolis	33 449	53 631	1 564	8,61	20,98	70,42
São João de Pirabas	17 484	18 874	1 074	29,97	8,45	61,58
Tracuateua	22 743	26 218	1 130	45,32	2,84	51,85
Viseu	51 090	57 968	1 129	36,07	5,29	58,63

*Fonte: IBGE (2000).

**Fonte: Pará (2005c).

No setor primário, a agricultura era representada pela produção de feijão caupi (*Vigna unguiculata* (L.) Walp) e mandioca (*Manihot esculenta* Crantz) (os mais expressivos), o fumo (*Nicotiana tabacum*), a malva (*Malva sylvestris* L.), o arroz de sequeiro (*Oryza sativa*), bem como as culturas de banana (*Musa spp.*), laranja (*Citrus sinensis*), coco (*Cocos nucifera* L.), maracujá (*Passiflora edulis*), pimenta-do-reino (*Piper nigrum* L.), algodão (*Gossypium hirsutum* L.) e milho (*Zea mays*). A pesca, pelo peixe de água doce e salgada e mariscos, tanto para a subsistência quanto para a exportação. A produção pecuária era para o consumo doméstico sendo comercializado no mercado local apenas um pequeno excedente. Por fim, extrativismo vegetal, notadamente do açaí (*Euterpe oleracea* Mart.), e animal, principalmente caranguejo (*Ucides cordatus*) e sururu (*Mytella guanensis*).

No setor terciário, ênfase para o comércio, mormente de gêneros alimentícios. A maior fonte empregadora dos municípios do pólo era o setor público, especialmente as prefeituras municipais, exceto em Belém (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2005a, 2005b, 2005c, 2004a, 2003a, 2003b, 2002, 2001a, 2000). Tinha-se também o turismo, mesmo que de modo insipiente, desordenado e sem dados estatísticos que pudessem comprová-los. Belém é novamente exceção, pois realizou pesquisa de turismo receptivo em anos anteriores (COMPANHIA DE TURISMO DE BELÉM, 1998). Pesquisas de demanda foram realizadas também pelos municípios de Augusto Corrêa, Curuçá e Tracuateua (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2003a, 2003c; CURUÇÁ, 2005). Todavia, elas aconteceram

somente em 2003 (Augusto Corrêa e Tracuateua) e em 2005 (Curuçá). Em virtude disso não há como caracterizar efetivamente o fluxo turístico no pólo como um todo.

Com relação ainda aos aspectos socioeconômicos é válido destacar algumas informações pertinentes coletadas durante as pesquisas *in loco*. No início dos anos 2000, os municípios eram contemplados com alguns programas do governo federal que contribuíam para melhorar as condições de vida da população do pólo. Na área da saúde, destacavam-se os programas Saúde da Família (PSF) e Agentes Comunitários de Saúde (ACS). O primeiro consistia no acompanhamento médico preventivo com a instalação de postos de saúde em determinadas localidades da zona rural e com os profissionais da área se deslocando até as famílias.

Os ACS eram indivíduos das próprias comunidades treinados para atuar como elo de ligação entre a população e as equipes de saúde do municípios. Eles eram responsáveis por identificar doentes e encaminhá-los para atendimento médico e posteriormente por acompanhar os tratamentos. Os ACS recebiam remuneração de um salário mínimo, pago pelos municípios com recursos repassados pelo governo federal, para exercer a atividade. O monitoramento das atividades desses profissionais era feito através de planilhas/fichas de acompanhamento que deveriam ser por eles preenchidas a cada novo atendimento. Estes documentos possibilitavam ainda o controle dos pacientes em tratamento médico.

Em relação à assistência social existiam os programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Agente Jovem. O primeiro envolvia a retirada das crianças do trabalho infantil, tido como penoso e degradante. O segundo versava sobre a remoção de adolescentes e jovens de situações de risco. Em ambos, as famílias recebiam uma ajuda financeira e como contrapartida passavam a integrar programas de geração de renda voltados para a horticultura, criação de aves e corte e costura, entre outros. Por outro lado, as criança, adolescentes e jovens menores de idade participavam de atividades socioeducativas.

Quanto à educação, era o programa Bolsa Escola. Neste, famílias com mais de três filhos em idade escolar, também recebiam ajuda financeira para mantê-los na escola. O controle do pagamento era feito através da frequência escolar das crianças contempladas com tal benefício. Ou seja, aqueles que não assistiam aula regularmente tinham a bolsa cancelada. Isso consiste em uma das possíveis explicações para a elevada taxa de alfabetização identificada no pólo.

3.4 ASPECTOS TURÍSTICOS

O desenvolvimento da atividade turística está sujeito à existência conjunta da oferta e da demanda turística (LAGE, 1996), ou seja, respectivamente, de tudo aquilo que um local tem para oferecer e dos consumidores para isto. A oferta turística é composta pelos atrativos turísticos, equipamentos e serviços turísticos e, por fim, pela infraestrutura de apoio turístico, conforme determina a Metodologia Oficial do Inventário da Oferta Turística estabelecida pelo Ministério do Esporte e Turismo (MET), através da EMBRATUR, vigente em 2000. Cada um destes três componentes é subdividido em “[...] categorias, tipos e subtipos” (EMBRATUR, 1999a, p. 12). Com vistas a melhor caracterização e análise dos aspectos turísticos do pólo Belém/Costa Atlântica tomou-se como parâmetro o disposto no documento supracitado.

3.4.1 Atrativos turísticos

O pólo Belém/Costa Atlântica possuía, na época em estudo, potencial turístico expressivo com atrativos enquadrados nas categorias natural, histórico-cultural, manifestações culturais, realizações técnicas e científicas contemporâneas e, por fim, acontecimentos programados (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). A maioria dos municípios possuía tais atrativos classificados em mais de uma destas categorias. De modo geral, o pólo caracterizava-se majoritariamente pelo patrimônio natural, com destaque para as unidades de conservação (UC) já existentes, o que contribuiu sobremaneira para sua inclusão no PROECOTUR. As categorias dos atrativos existentes no Belém/Costa Atlântica podem ser mais bem visualizadas no Quadro 1, abaixo.

	Naturais	Histórico-Culturais	Manifestações Culturais	Realizações Técnicas e Científicas Contemporâneas	Acontecimentos Programados
Pólo Belém/Costa Atlântica	*	*	*	*	*
Augusto Corrêa	*	*	*	-	*
Belém	*	*	*	*	*
Bragança	*	*	*	-	*
Curuçá	*	*	*	-	*
Maracanã	*	*	*	-	*
Marapanim	*	*	*	-	*
Salinópolis	*	*	*	-	*
São João de Pirabas	*	*	*	-	*
Tracuateua	*	*	*	-	*
Viseu	*	*	*	-	*

Quadro 1: Atrativos turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica – 2001

Fonte: Companhia Paraense de Turismo (2004b).

Elaboração: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Em virtude do PROECOTUR ter como objeto o ecoturismo, os atrativos naturais foram considerados como prioritários ou primários e os enquadrados nas demais categorias, como complementares ou secundários. Ou seja, as ações do programa eram focadas nos primeiros ao passo que os demais eram tidos como adicionais e contribuíam para enriquecer os primeiros. Nas Fotografias 1 a 35 destacam-se alguns exemplares dos atrativos turísticos que foram identificados no pólo Belém/Costa Atlântica, em algumas das cinco categorias acima descritas. A seguir tecem-se alguns comentários sobre eles.

Os atrativos da categoria natural foram identificados em todos os dez municípios do pólo. O destaque vai para as ilhas que compõem a área insular do município de Belém e para as de São João de Pirabas. Nos municípios de Bragança e Tracuateua, foram enfatizados os campos naturais periodicamente alagados. A Fotografia 29 retrata os campos do Cocal, em Tracuateua, no período das cheias. Durante esta época, além da paisagem cênica que atrai visitantes, torna-se fonte de subsistência para os moradores das comunidades circunvizinhas que pescam nas lagoas que se formam.

As praias de expressão maior do pólo são as pertencentes a Salinópolis, Marapanim, Maracanã e Bragança. Conforme se observa nas Fotografias 16 e 24, que exemplificam praias com pouca interferência antrópica. Por outro lado, a Fotografia 26 mostra a do Atalaia uma das mais movimentadas do Belém/Costa Atlântica. Esta é também um dos *points* do verão paraense, atraindo grande quantidade de veranistas bem como nos feriados prolongados.

Em Augusto Corrêa e Curuçá, realce para os rios e igarapés. A serra do Piriá e a Pedra do Gurupi foram alguns dos atrativos naturais de maior expressão em Viseu. Destaque

também para os mangues existentes no pólo e que atraem a atenção em virtude da vegetação que lhe é particular. Isto pode ser observado na Fotografia 20.

Ademais, as unidades de conservação a seguir enumeradas, condição *sine qua non* para a implementação do programa no pólo, estavam sob a égide legal ora municipal, ora estadual (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b), conforme descrito abaixo:

- Unidades de Conservação Estaduais:
 - 1) Área de Proteção Ambiental dos Mananciais de Fornecimentos de Água de Belém (em Belém);
 - 2) Parque Ambiental de Belém (em Belém);
 - 3) Área de proteção Ambiental da ilha do Combu (em Belém);
 - 4) Área de Proteção Ambiental de Algodual/Maiandeuá (em Maracanã).

- Unidades de Conservação Municipais:
 - 1) Parque Municipal da ilha do Mosqueiro (em Belém);
 - 2) Parque Ecológico do Município de Belém;
 - 3) Área de Proteção Ambiental Jabotitiua/Jatium (em Viseu);
 - 4) Área de Proteção Ambiental da Costa do Urumajó (em Augusto Corrêa).

No que concerne aos atrativos histórico-culturais, também presentes no Belém/Costa Atlântica, ênfase ao patrimônio arquitetônico de Belém e Bragança, representados em igrejas, museus, teatros, monumentos, palácios e palacetes. Nos demais municípios citam-se os casarios de Marapanim, entre os quais a Casa Simpatia e o Casarão de Lado Martins, este ainda preserva a pintura original. Há a arquitetura funerária de Curuçá e as igrejas de São Miguel Arcanjo e de São Bendito em Maracanã. O farol de Salinópolis orienta até hoje a navegação na região; o Monumento Místico Rei Sabá, em São João de Pirabas; a caixa d'água e o prédio da antiga ferrovia Belém/Bragança, em Tracuateua, também foram apontados. E, por fim, o Palacete Benedito Cardoso de Athaide, em Augusto Corrêa; e o Centro de Oração Cenóbio Horeb e a Escola de artes plásticas São Lucas, em Viseu.



Fotografias 1 e 2: Revoada de guarás e balneário Anoirá, em Augusto Corrêa.
Fonte: Arquivo Amazonturis (2007).



Fotografias 3 a 5: Mercado de Ferro do Ver-o-Peso; Círio de Nazaré; Hangar Centro de Convenções e Feira da Amazônia, em Belém.

Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2008).



Fotografias 6 a 8: Dança da Marujada; fachada do Teatro Museu da Marujada; orla do rio Caeté, em Bragança.

Fonte: Arquivo Secretaria de Turismo de Bragança (2007).



Fotografias 9 a 11: Por do sol na ilha da Romana; Artesanato Marauá; pescadores da Resex Mãe Grande, em Curuçá.

Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2008).



Fotografias 12 a 14: Lago da Princesa na ilha de Maiandeuá; rancho de pescador praia do Marco; piscina natural do Sítio do Jorge, em Maracanã.

Fonte: Arquivo Amazonturis (2007).



Fotografias 15 a 17: Grupo de Carimbó; ilha de Dom Pedro; pórtico da Cidade, em Marapanim.

Fonte: Arquivo Amazonturis (2007).



Fotografias 18 a 20: Vista do rio Pirabas; ruínas da Casa do Alemão; vegetação de mangue, em São João de Pirabas.

Fonte: Arquivo Amazonturis, 2007.



Fotografias 21 a 23: Flora nativa, em Curuçá; Ipê amarelo, em Augusto Corrêa; flora nativa, em Marapanim.

Fonte: Arquivo Amazonturis (2007).



Fotografias 24 a 26: Praia das Corvinas; trapiche particular; vista aérea da praia do Atalaia, em Salinópolis.
 Fonte: <http://achetudoeregiao.com.br/PA/salinópolis/fotos.htm> (2008).



Fotografias 27 a 29: Vila de Pescadores; trapiche Fazenda Hotel Vitória; campos do Cocal, em Tracuateua.
 Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2007).



Fotografias 30 a 32: Cenóbio Horeb; vista da Serra do Piriá; vista do rio Piriá, em Viseu.
 Fonte: Arquivo Amazonturis (2007).



Fotografias 33 a 35: Fazenda Hotel Vitória, em Tracuateua; revoada de garças, em Marapanim; panelas de Barro, em Bragança.
 Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2007).

Dentre as manifestações e usos tradicionais e populares enumeradas (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b), destaque para as religiosas como o Círio de Nossa Senhora de Nazaré e (Belém), São Miguel Arcanjo (Maracanã) e Nossa Senhora das Vitórias (Marapanim). Os festivais do Carimbó (Marapanim) e de Folclore (Curuçá e Tracuateua) contribuem para o resgate da cultura local. As músicas e danças são expressivas, a exemplo do Carimbó (Marapanim e Curuçá), a Marujada (Bragança, Tracuateua e Augusto Corrêa), o xote bragantino (Bragança), os cordões de pássaros (São João de Pirabas). A gastronomia e o artesanato foram apontados como diferenciais do pólo. A primeira tendo como base os peixes, mariscos e as frutas da região. E o segundo sendo confeccionado com argila, sucata da floresta e do mar. As Fotografias 4, 6, 10, 15 e 35 acima são alguns registros destes atrativos.

A única categoria de atrativos com elementos elencados apenas em Belém diz respeito às realizações técnicas e científicas contemporâneas (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). Nesse quesito apontaram-se o Planetário Sebastião Sodré da Gama, o Horto Municipal e o Bosque Rodrigues Alves, atual Jardim Botânico da Amazônia. Os acontecimentos programados foram identificados nos dez municípios que compõem o pólo. Eles fazem parte dos calendários de eventos municipais e congregam acontecimentos cívicos, religiosos e culturais, tais como Carnaval, festivais de verão, aniversários dos municípios, programações alusivas a Semana da Pátria e festividades em homenagem aos santos padroeiros dos municípios.

3.4.2 Equipamentos e serviços turísticos

A infraestrutura turística, ou equipamentos e serviços turísticos, do pólo era composta por meios de hospedagem, serviços de alimentação, agenciamento e transporte turístico, instalações para eventos, entretenimento; e outros, como locadoras de veículos e terminal turístico fluvial (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). Na época em análise, o pólo Belém/Costa Atlântica detinha 159 meios de hospedagem, incluindo hotéis e pousadas; a rede de alimentos e bebidas era composta por 185 estabelecimentos, distribuídos em restaurantes, lanchonetes, bares e sorveterias 185. Das 41 agências de viagens existentes nele, 40 estavam localizadas em Belém. O Quadro 2, a seguir, descreve o quantitativo dos equipamentos e serviços do mesmo.

	Meios de Hospedagem			Serviços de alimentação	Agenciamento e transporte turístico	Instalações para eventos	Entretenimentos	Outros Serviços Turísticos ¹
	Quant.	UH	Leitos					
Pólo Belém/Costa Atlântica	159	3 699	7 474	185	41	10	28	01
Augusto Corrêa	04	ND	ND	12	-	-	02	-
Belém	57	2 381	4 228	22	40	06	03	-
Bragança	30	356	783	72	01	03	11	-
Curuçá	03	15	45	ND	-	-	-	-
Maracanã	13	11	151	09	-	-	-	-
Marapanim	14	153	306	13	-	-	01	01
Salinópolis	26	734	2 091	11	-	-	03	-
São João de Pirabas	04	ND	40	10	-	-	-	-
Tracuateua	02	ND	ND	15	-	-	04	-
Viseu	06	40	103	21	-	01	04	-

Quadro 2: Equipamentos e serviços turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica - 2001

Fonte: Companhia Paraense de Turismo (2004b).

Elaboração: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

1) O serviço identificado consiste em um locadora de automóveis.

Observa-se, baseado na tabela acima, que a maior quantidade de meios de hospedagem estava em Belém (57 estabelecimentos), Bragança (30 estabelecimentos) e Salinópolis (26 estabelecimentos). Outro dado importante é que apenas dois (Belém e Bragança) e três (Belém, Bragança e Viseu) dos dez municípios do pólo tinham, respectivamente, agência de viagens e espaço para realização de eventos. Havia apenas um município, Marapanim, que possuía outros serviços turísticos. Este consistia em uma locadora de automóveis. Destaca-se a inexistência, em três municípios (Curuçá, Maracanã e São João de Pirabas), de locais para lazer e entretenimento. As informações descritas demonstravam que, em que pese o pólo possuísse potencial turístico considerável, os equipamentos e serviços disponíveis eram insuficientes para que a atividade ecoturística pudesse ser desenvolvida a contento.

Alguns dos equipamentos e serviços turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica podem ser observados nas fotografias apresentadas na seção 3.4.1. Destaque para o hangar Centro de Convenções e Feiras da Amazônia (Fotografia 5), inaugurado em 2007, possui auditórios, salas para oficinas e pequenas reuniões e espaço para realização de feiras e exposições. Concebido pelo arquiteto Paulo Chaves, atendeu a uma demanda do *trade* turístico local que há muito reivindicava um espaço de tal porte que pudesse alavancar o turismo de eventos no Pará.

Ênfase é dada, também, a Fazenda Hotel Vitória (Fotografia 33) que além de um equipamento turístico, com prestação de serviço alardeada pela mídia belenense como de qualidade, é também um dos principais atrativos do Belém/Costa Atlântica. Outro que merece

deferência é o Cenóbio Horebe (Fotografia 30). Foi projetado inicialmente para ser centro de orações e de práticas de atividades religiosas. Todavia, se tornou também local para realização de eventos como reuniões e seminários. Em ocasiões raras serve, ainda, como meio de hospedagem.

3.4.3 Infraestrutura de apoio turístico

De acordo com a EMBRATUR, a infraestrutura de apoio turístico se refere aos meios de acesso e aos sistemas de comunicação, segurança, médico-hospitalar e educacional do pólo. Assim sendo, o acesso ao mesmo, partindo de Belém, era feito pela BR-316 e seguindo-se depois por rodovias estaduais (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). Como exemplo destas cita-se a PA-127, para Maracanã; as PA-136 e PA-318, para Marapanim; a PA-124, para Salinópolis; a PA-440, para São João de Pirabas; a PA-242, para Tracuateua, Bragança; e a PA-454, para Augusto Corrêa. O transporte de passageiros via terrestre entre os municípios do pólo e destes com a capital do estado era realizado por ônibus de linha (das empresas Boa Esperança, Estrela do Mar e Rápido Excelsior) e/ou por transportes alternativos, como as vans e micro-ônibus. Em Salinópolis e Bragança podia-se chegar via aérea, pois dispunham de pista de pouso.

O sistema de comunicação do pólo era realizado pela antiga TELEMAR que disponibilizava cabines públicas e redes de linhas telefônicas residenciais e comerciais (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). Havia, também, agências dos correios e telégrafos e, em alguns municípios como Belém, Bragança e Salinópolis, cobertura de telefonia móvel. Quanto aos veículos de comunicação de massas, registravam-se em Belém estações de rádio e emissoras de televisão. Em Marapanim, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu existiam repetidoras das emissoras de televisão de Belém. Além de Belém, apenas Maracanã, Bragança e Viseu possuíam emissoras de rádio. O acesso a internet era possível apenas em Belém e Bragança.

As polícias civil e militar, majoritariamente, realizavam a segurança pública no pólo. Contudo, Belém, além destas, congregava também as sedes da polícia federal, polícia rodoviária e o corpo de bombeiros. Em todos os municípios havia delegacias de polícia, com efetivo policial composto por homens tanto da polícia civil quanto da militar e com

equipamentos e viaturas para o suporte as suas atividades. Em Salinas e Bragança além da delegacia de polícia civil possuía, também, quartel da polícia militar.

Quanto ao sistema médico hospitalar do pólo Belém/Costa Atlântica, os municípios de Belém e Bragança detinham as melhores instalações médicas, dispondo de hospitais públicos e privados, pronto socorro, centros de saúde, postos de saúde, rede de laboratórios e farmácias. Nos demais municípios os atendimentos médicos, serviços de pronto atendimento e emergências 24 horas eram realizados em centros e postos de saúde (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). Os casos mais graves eram encaminhados para Belém, Bragança, Capanema ou Castanhal, conforme a distância entre os municípios. Em São João de Pirabas e Viseu havia, além dos postos de saúde, hospitais, no caso do primeiro era um particular conveniado com o Sistema Único de Saúde (SUS).

O sistema educacional do pólo apresentava estrutura similar ao sistema médico-hospital, com Belém e Bragança dispondo das melhores instituições de ensino municipais, estadual e federais, tanto públicas quanto privadas, atendendo os níveis básico, fundamental, médio e superior. Nos demais municípios predominavam as escolas municipais e estaduais, com ensino básico, fundamental e médio. A rede escolar de Salinópolis possuía, também, escolas particulares.

Com base nas informações coletadas no pólo²⁴ podem-se tecer algumas considerações. A gestão pública do turismo na quase totalidade dos municípios do Belém/Costa Atlântica, exceto São João de Pirabas, era realizada por uma secretaria ou departamento municipal de turismo. Em Belém era pela BELEMTUR. Todos os municípios possuíam inventário turístico elaborados pela PARATUR, com exceção de Belém cuja elaboração era de responsabilidade da BELEMTUR. Àquela época apenas este detinha plano de desenvolvimento turístico, mesmo que em versão preliminar (COMPANHIA DE TURISMO DE BELÉM, 1998). Excluindo-se Curuçá, São João de Pirabas e Maracanã, os demais municípios possuíam Conselho Municipal de Turismo criado por lei municipal, conforme preconizava o PNMT.

Os municípios do Belém/Costa Atlântica não possuíam um planejamento que integrasse o turismo aos demais setores como saúde, transporte, educação. Na maioria deles, os secretários/diretores de turismo eram responsáveis pela realização dos mais variados tipos de eventos, desde concursos de blocos carnavalescos, inauguração de escolas e postos de saúde, festivais folclóricos até o aniversário da cidade (NASCIMENTO, V., 2008). Quanto à questão orçamentária, a atividade turística era a última a receber recursos, mas a primeira a os

²⁴ Durante pesquisas exploratórias realizadas nos municípios do pólo, nos períodos de abril a outubro de 2007 e abril a agosto de 2008.

ter cortados. Ou seja, o turismo era desconsiderado como prioridade para os gestores municipais.

Ressalta-se que o pólo Belém/Costa Atlântica já recebia expressivo fluxo turístico, notadamente por ocasião dos feriados prolongados e no mês de julho (NASCIMENO, V., 2008). Em Belém, esse fluxo era caracterizado por turistas nacionais, principalmente do Maranhão e São Paulo; e, internacionais, majoritariamente dos Estados Unidos da América (EUA) e Guiana Francesa (COMPANHIA DE TURISMO DE BELÉM, 1998). Nos demais municípios do pólo, de acordo com as informações coletadas durante as pesquisas de campo para produção desta dissertação, os visitantes eram oriundos de Belém e dos municípios vizinhos. Predominava o turismo de sol e praia, tido como de massa e degradador do meio ambiente.

4 PROECOTUR: DA FORMULAÇÃO À IMPLEMENTAÇÃO NO PARÁ

A história das políticas públicas na Amazônia retrata um rol extenso de enganos e de tentativas frustradas de desenvolvê-la e, com isso, colocá-la em igualdade de condições às regiões mais prósperas do país. Em nome disso, desastres ocorreram, e a floresta amazônica, antes foco de atenção por conta de sua singularidade e exuberância, tornou-se alvo das preocupações mundiais. A carência de condições melhores de vida para as populações locais e a necessidade imperiosa de proteção ambiental se maximizaram ao longo do tempo. Foi visando reverter este panorama que a política pública de ecoturismo, materializada pelo PROECOTUR, é proposta para a região. Com ela pretende-se promover o desenvolvimento econômico regional e garantir perpetuação dos recursos naturais.

4.1 “TÍNHAMOS QUE CRIAR UMA POLÍTICA ESPECÍFICA PARA A AMAZÔNIA [...]”: A POLÍTICA DE ECOTURISMO PARA A AMAZÔNIA LEGAL E O PROECOTUR

Discorrer sobre a gênese do PROECOTUR incide na necessidade de resgatar o contexto da criação da política nacional de ecoturismo e posteriormente da política de ecoturismo para a Amazônia. Todavia, isso será feito *en passant*, posto que o foco deste trabalho seja analisar o processo de implementação do Programa, e não a sua concepção e formulação²⁵. A discussão sobre o ecoturismo começou a permear a esfera pública federal desde meados da década de 1980. E se materializou na criação, da Comissão Técnica Nacional, composta por técnicos do IBAMA e da EMBRATUR, com o fito de “[...] monitorar o Projeto de Turismo Ecológico, em resposta às práticas existentes à época, pouco organizadas e sustentáveis” (EMBRATUR, 1994, p. 9). Aliado a esta ação governamental, o setor empresarial também se empenhou no fomento ao ecoturismo.

Essas ações, todavia, foram insuficientes para reverter o panorama existente naquela época, notadamente quanto aos entraves entre os postulados teóricos e a prática da atividade ecoturística, e que perduram até a atualidade. Isso, pois, o ecoturismo era, e ainda é, uma atividade

²⁵ Essa análise foi feita em outra oportunidade por Nóbrega (2007).

[...] desordenada, impulsionada, quase que exclusivamente pela oportunidade mercadológica, deixando, a rigor, de gerar os benefícios sócio-econômicos e ambientais esperados e comprometendo, não raro, o conceito e a imagem do produto ecoturístico brasileiro nos mercados internos e externos (EMBRATUR, 1994, p. 9).

Nestes termos, é imprescindível que as diretrizes norteadoras de seu desenvolvimento sejam condizentes com o mercado. De outro modo, que elas sejam adaptadas aos avanços tecnológicos e debatidas ampla e democraticamente, considerando a singularidade dos ecossistemas e a diversidade cultural do país. Neste contexto, os Ministérios da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e do Meio Ambiente, dos Recursos Naturais Renováveis e da Amazônia Legal (MMA) instituíram, então, um grupo de trabalho interministerial,²⁶ em 1994, cujo objetivo era definir uma política e um programa nacional de Ecoturismo.

Esse grupo de trabalho, composto por representantes de ambos os ministérios e mais da EMBRATUR, IBAMA, Ministério da Educação e Cultura (MEC), de organizações não governamentais, empresários e consultores, após realizar pesquisas, reunião de trabalho e uma oficina de planejamento, formatou o documento “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”. O objetivo dele era “[...] nortear o desenvolvimento regional do ecoturismo e servir como base para a implantação de uma Política Nacional de Ecoturismo” (BRASIL, 1994, p. 10). Nestas Diretrizes estabeleceu, ainda, a conceituação de ecoturismo utilizada pela esfera governamental até os dias de hoje, e já apresentada no capítulo dois desta dissertação.

Posteriormente a isso, portaria interministerial²⁷ nova foi instituída, desta feita criando o Grupo Técnico de Coordenação (GTC) a quem competia elaborar, avaliar e acompanhar a implementação da Política Nacional de Ecoturismo e o Programa Nacional de Ecoturismo, bem como os sub-programas e projetos dele decorrentes. Observa-se que até este momento MICT e MMA trabalhavam conjuntamente em prol do desenvolvimento do ecoturismo no Brasil. Contudo, em 1995, o MICT transferiu a responsabilidade de estruturar o ecoturismo no país ao MMA, através da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA). Há que se destacar que a esta competia outro papel, além desse, que se referia especificamente à Amazônia e que motivou sua criação. Isso pode ser constatado no relato, a seguir, de Aldenir Chaves Paraguassú (informação verbal)²⁸:

²⁶ Através da Portaria Interministerial n.º. 001 de 20 de abril de 1994, designou-se como coordenadores do GT os representantes do MICT, Sílvio Magalhães Barros II, e do MMA, Denise Hamú M. de La Penha (BRASIL, 1994).

²⁷ Portaria Interministerial n.º. 21, de 30 de novembro de 1995, publicada no Diário Oficial da União (DOU) no dia 01 de dezembro de 1995. Esse GTC era composto pela EMBRATUR e Secretaria de Turismo e Serviços (SETS), representando o MICT, e pela SCA e IBAMA, representando o MMA.

²⁸ Entrevista concedida à autora em 14 de abril de 2008. Paraguassú ocupou, na época, o cargo de Diretor da SCA.

[...] propuseram a mim e algumas pessoas, mais especificamente a mim e a minha esposa [Denise Hamú Marcos de la Peña], montarmos uma secretaria para o trato da Amazônia no Ministério do Meio Ambiente. Então em 1995 nos montamos essa secretaria no Ministério do Meio Ambiente e obviamente nós tínhamos que criar políticas públicas, que era esse o papel da secretaria. Mas criar políticas públicas como base no paradigma que orientava as ações do Ministério do Meio Ambiente que era o paradigma do desenvolvimento sustentável. E em especial, tínhamos que criar uma política específica para a Amazônia. Então, todas as políticas que nos pensávamos em implementar nessa sociedade e que nós iríamos criar ainda foram, todas elas, baseadas nesse paradigma do desenvolvimento sustentável. O que significava isso? Significava que a gente não podia reproduzir as políticas públicas que já tinham sido implementadas na Amazônia, porque a quase totalidade delas não trazia nenhum compromisso com a sustentabilidade, ou seja, não levava em conta a questão ambiental, social e por aí vai, o tripé da sustentabilidade que é o social, o econômico e o ambiental.

Imbuído desta responsabilidade, o MMA, através da Portaria n°. 134 de 18 de junho de 1996, institui o Grupo Técnico de Coordenação do Programa e da Política de Ecoturismo para a Amazônia Legal (GTC-Amazônia) “[...] com o objetivo de democratizar o processo de elaboração e implementação de uma política e de um programa de ecoturismo para a Amazônia” (BRASIL, 1999a, p. 1). Destaca-se que em primeiro de setembro de 1997, por determinação da Portaria n°. 188 do MMA (BRASIL, 1999a),²⁹ os senhores Aldenir Paraguassú e Denise Hamú, da SCA, assumem, respectivamente, a coordenação e a secretaria executiva do mesmo.

Com vistas a alcançar o objetivo para o qual foi criado, o GTC-Amazônia realizou várias ações. Uma delas quais foi a “Oficina de Planejamento para a Definição da Política de Ecoturismo para a Amazônia Legal”, ocorrida de 06 a 09 de maio de 1997, em Manaus (AM) (BRASIL, 1997b). Da mesma resultou a elaboração da “Política de Ecoturismo da Amazônia Legal”,³⁰ que estabelece o objetivo e define os princípios norteadores para viabilizar o

²⁹ Nessa portaria o GTC-Amazônia passa a ser composto por: I. MMA, representado por Aldenir Paraguassú e Denise Hamú; IBAMA e EMBRATUR; II. Na condição de colaboradores: a) Representando o setor público federal (organismos nacionais e regionais): Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO); SUDAM; Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA); Ministério da Fazenda (MF); Banco da Amazônia S.A. (BASA), representado por Oduval Lobato Neto e Terezinha de Nazaré Amoras Cavalcante (titular e suplente, respectivamente); Ministério da Justiça (MJ); Fundação Nacional do Índio – FUNAI; b) Pelo setor público estadual: Empresa Amazonense de Turismo (EMAMTUR) (titular) e Coordenadoria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado do Amapá (suplente); Empresa Maranhense de Turismo (MARATUR) (titular) e Fórum de Secretários de Planejamento e Secretários de Meio Ambiente da Amazônia Legal (suplente); Comissão de Turismo Integrado da Amazônia (CTI Amazônia); III. Pelo setor privado dos empreendedores: Boa Vista Jungle Resort (do AM, titular) e Câmara de Comércio Internacional do Amapá (suplente); Pousada Ecológica Ilha do Cajú (do MA, titular) e Hotel Pousada dos Girassóis (suplente); IV. Pelo setor privado dos operadores: Angel Turismo Ltda. (do PA, titular) e Associação Brasileira de Agência de Viagens (BAV) (de RO, suplente); Pantanal Explorer (do MT, titular) e Associação Brasileira de Agência de Viagens (ABAV) (do PA, suplente); V. Pela associação de classe: Associação Brasileira de Ecoturismo (ECOBRAZIL); VI. Pelas organizações não-governamentais: Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); VII. Pelo setor privado da indústria e comércio: SEBRAE; VIII. Especialistas: Sílvio Magalhães Barros II.

³⁰ Apesar da oficina ter sido realizada em maio de 1997, a redação do texto da “Política de Ecoturismo da Amazônia” ocorreu somente em janeiro de 1999.

desenvolvimento do ecoturismo na região (BRASIL, 1999a). Tais princípios são: assegurar a conservação dos recursos naturais, por meio de uma gestão responsável deles; respeitar e assegurar a diversidade sócio-cultural das comunidades através, principalmente, da participação social; assegurar o desenvolvimento social e a melhoria da qualidade de vida das comunidades, garantindo sua sustentação econômica.

O objetivo geral dessa política é

[...] adotar o ecoturismo como uma alternativa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia em função de sua capacidade de gerar oportunidades de trabalho; internalizar renda; agregar valor; promover a conservação do patrimônio natural e afirmar a identidade cultural da Região (BRASIL, 1999a, p. 30).

As estratégias por ela adotadas para a consecução desse objetivo derivam das definidas nas “Diretrizes para uma Política Nacional de Ecoturismo”, porém devidamente alteradas para contemplar a realidade amazônica. São apresentadas, então, nove linhas de ação (BRASIL, 1999a, p. 31):

[...] implantação e adequação da infraestrutura; estratégia de conscientização e marketing; controle e qualidade do produto ecoturístico; incentivos ao desenvolvimento do ecoturismo; regulamentação do ecoturismo; fortalecimento e interação institucional; gerenciamento de informações; formação e capacitação de recursos humanos; e participação comunitária.

Este documento aponta, ainda, os “conceitos ou ações prioritárias” que perpassam as linhas de ação desenhadas (BRASIL, 1999b, p. 31). São eles: *pólos de ecoturismo*, instrumentos de implementação da política³¹; *estudos de mercado*, para caracterizar os emissores para o produto ecoturístico amazônico; *exigências de mercado*, que consiste no estudo das tendências do mercado do ecoturismo mundial; o *ordenamento/zonamento ecológico econômico da Amazônia*, visando melhor aproveitar seu potencial ecoturístico; as *práticas ótimas*, ou seja, a utilização de tecnologias de baixo impacto ambiental; as *áreas protegidas*, a criação e conservação delas como fator de indução de fluxo ecoturístico; e os *planos diretores*, como mecanismo de controle e ordenamento da ocupação espacial. Tais conceitos constituem-se em parâmetros a serem considerados na implementação da Política.

Outra ação do GTC-Amazônia foi a formulação do documento “Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal”, em dezembro de 1997. A

³¹ Essa estratégia foi preconizada pelo PROECOTUR. E aqui fica claro que a concepção e formulação das estratégias de implementação do PROECOTUR são anteriores ao estabelecimento da Política de Ecoturismo da Amazônia, materializada no documento cuja redação data de janeiro de 1999.

sua elaboração coube a um grupo de consultores especializados, contratados pelo Programa de Ações Estratégicas para a Amazônia Brasileira (PRODEAM), fruto de um Acordo de Cooperação Técnica Internacional entre a SUDAM, o MMA e a Organização dos Estados Americanos (OEA)³². Ressalta-se, neste ponto, que os consultores contaram com a colaboração, além do GTC-Amazônia e outros representantes governamentais, da iniciativa privada, da comunidade amazônica e de organizações não-governamentais.

Essa Estratégia visava “[...] desenvolver e dinamizar os pólos de ecoturismo selecionados, no âmbito dos Estados da Amazônia Legal, bem como subsidiar a elaboração da política de ecoturismo de cada Unidade Federada” (SUDAM, 1997b, p. 08). De acordo com a SUDAM (1997b), sua elaboração se deu em dois momentos. No primeiro, realizaram-se estudos em cada um dos estados amazônicos enfocando: o patrimônio turístico; um diagnóstico estratégico dos atrativos, da infraestrutura e da matriz produtiva da atividade turística; esboço para um ordenamento territorial voltado ao ecoturismo; indicação de projetos a serem implementados a curto, médio e longo prazos. No segundo, definiu-se, realmente, a “Estratégia para o Desenvolvimento Integrado do Ecoturismo na Amazônia Legal”, que, como já visto anteriormente, subsidiou as ações desenhadas no PROECOTUR.

Nesse documento, traçaram-se várias estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo. A primeira estratégia foi a caracterização dos pólos de ecoturismo, sendo um em cada estado da Amazônia Legal, compostos por municípios com potencialidades ecoturísticas, infraestrutura e equipamentos e serviços apropriados³³. A segunda, a definição de nove linhas de ação, assim especificadas: implementação da infraestrutura básica; qualificação de mão-de-obra; articulação das instituições públicas e privadas envolvidas com o ecoturismo; implantação de equipamentos e serviços privados qualificados e adequados ao mercado ecoturístico; conhecimento, pelo governo e comunidade, das vantagens econômicas, sociais e ambientais do ecoturismo; definição de uma estratégia de comercialização do produto ecoturístico; e definição de políticas estaduais de ecoturismo.

A terceira estratégia trata do envolvimento institucional na implementação das linhas de ação acima descritas. Ou seja, o envolvimento do setor público, esferas federal, estadual e

³² Essa autora, em outra oportunidade (NASCIMENTO, V., 2002) e mais Figueiredo, S. (1999a), entre outros, discorrem que a SUDAM começou a discutir a temática do turismo em 1977, quando lançou o primeiro PTA, e a aprofundou no PTA-1992. Mas, a partir de 1995, ao propor em convênio com a OEA e o MMA as Linhas Básicas para um Programa de Desenvolvimento do Turismo na Região Amazônica – Versão Regional, a SUDAM passou a focar o segmento do ecoturismo. A união entre SUDAM, MMA e OEA culminou, ainda, com outro convênio que gerou a elaboração dessas Estratégias.

³³ Em que pese o termo “pólo” seja utilizado nesse documento e permeie as demais políticas de ecoturismo para a Amazônia, inclusive o PROECOTUR, um conceito ou definição não é efetivamente apresentado em nenhuma delas. Assim sendo, não cabe aqui, também, iniciar uma discussão a respeito.

municipal; do setor privado, mais especificamente do *trade* turístico da região; de instituições financeiras nacionais e internacionais; de organizações não-governamentais; e da comunidade amazônica. E a quarta, diz respeito às fontes de financiamento,³⁴ quais sejam: orçamento da união; orçamentos estaduais e municipais; fundos regionais; recursos de organismos internacionais como o BID, a OEA e a Organização das Nações Unidas (ONU); recursos de bancos nacionais de financiamento; e investimentos do setor privado.

No que concerne à definição dos pólos de ecoturismo, é válido enfatizar que eles foram definidos com base no critério da complementaridade. Nas palavras de Paraguassú,

[...] teríamos que definir pelo menos um pólo por unidade da federação. Então isso significava que nós teríamos no mínimo nove pólos e para a definição desses pólos tínhamos a estratégia que era pautada nos diferenciais, de tal maneira que nenhum dos nove pólos fosse pelo menos similar ao outro, mas sim complementar. Isso significava que você teria que mostrar várias realidades ecoturísticas diferentes dentro da Amazônia, o que possibilitaria um fator de atração adicional em cada pólo.

Ainda no pensar de Paraguassú,

[...] dentro desse desenho de pólos diferenciais e complementares tinha uma outra estratégia que era de caráter econômico-comercial, que iria ser colocada em prática bem mais adiante, que haveria a obrigação de cada pólo fazer propaganda dos oito demais e que ao visitar o primeiro se conscientizaria o ecoturista que estava conhecendo uma pequena parte da Amazônia e que se tivesse a curiosidade pela Amazônia toda teria que conhecer pelo menos mais um pólo. Então isso era uma forma de segurar o ecoturista pelo menos por mais um ou dois dias a mais na região.

Desta maneira, a região amazônica seria promovida como um todo, congregando todos os estados conjuntamente. O que possibilitaria, igualmente, a formatação de roteiros ecoturísticos integrados entre os eles. No Pará, definiram-se quatro pólos de turismo, durante o “*Workshop* de Pólos Turísticos”, realizado em Belém (PA) no período de 24 a 27 de março de 1997 (SUDAM, 1997a). Este evento contou com a participação de representantes do setor público estadual e de vários municípios e do setor empresarial. Convém destacar que dos pólos criados, apenas o Tapajós foi selecionado como prioritário para o desenvolvimento do ecoturismo (SUDAM, 1997b, p. 9). Isto pode ser notado na Mapa 4 abaixo.

³⁴ Essa Estratégia já apontava que o BID seria o responsável por disponibilizar os recursos necessários para implementação do PROECOTUR. Os recursos da OEA seriam repassados através de acordos de cooperação internacional e os da ONU, através do PNUD.

Estas informações são corroboradas por Oduval Lobato Neto (informação verbal),³⁵ quando complementa, que

[...] o PROECOTUR começa a ser pensado no início do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Na região Nordeste foi criado o Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste, o PRODETUR Nordeste [...] e no âmbito da Amazônia, com o modelo e a experiência do PRODETUR Nordeste, foi criado o PROECOTUR. Com a diferença de que, uma das tarefas do PROECOTUR era corrigir as distorções e os problemas ocorridos no Nordeste, para que ele fosse um programa mais perfeito para a Amazônia. Então o PROECOTUR foi concebido em fases. O total do projeto, depois de afinado, chegou a 200 milhões de dólares. Desses, 11 milhões eram só para a primeira fase, a de pré-investimento, de financiamento de estudos, para os quais foram contratadas consultorias, abrangendo os nove estados da Amazônia Legal.

Em suma, simultaneamente aos acontecimentos acima descritos,³⁶ o PROECOTUR foi sendo formulado. Elaborou-se então a carta consulta e, a posteriori, encaminhou-se a mesma ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e ao BID.

Destaca-se, ainda que, entre 1999 e 2000, data da assinatura do contrato, algumas ações preparatórias para a efetiva implementação do Programa foram realizadas. O seu início deu-se com a UGP em junho de 1999, já citada acima, e sua instalação no MMA, em espaço disponibilizado pela SCA. Porém, era necessário um corpo técnico para conduzi-la. E a constituição dele se deu mediante a contratação de profissionais cujos Termos de Referência (TR) foram analisados e receberam a não objeção por parte do BID³⁷. Outra ação foi o estabelecimento de parceria do MMA com o PNUD, dada a *expertise* deste em projeto de cooperação técnica, visando apoiar a UGP na implementação do Programa.

Aconteceu, também, uma Missão de Análise do BID ao Brasil, no período de 28 de junho a 08 de julho, composta pelos Sr. Juan Luna-Kelser (chefe da Missão), Marc Dourojeanni e Fábio Abreu (consultor). O objetivo era discutir e acordar com as autoridades do MMA, com a colaboração do Ministério de Esportes e Turismo (MET), e com a Secretaria

³⁵ Atual Gerente Executivo de Desenvolvimento Regional do Banco da Amazônia, em entrevista concedida no dia 06 de junho de 2008. Integrante do GTC-Amazônia, Oduval Lobato Neto representava, e ainda representa, o Banco da Amazônia S.A., como titular e tendo como sua suplente a senhora Terezinha de Nazaré Amoras Cavalcante. Ressalte-se que estes dois são os únicos que permanecem até hoje na composição deste grupo de trabalho. O que pode ser comprovado pela Portaria nº. 152 de 23 de junho de 2004, publicada na seção II do DOU de 24 de junho de 2004, e ainda em vigor.

³⁶ Que caracterizam um amplo processo de discussões envolvendo representantes dos setores públicos federal e estaduais, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada da Amazônia em prol de uma política e de um programa de ecoturismo para a região.

³⁷ Foram assentados, então: 01 Gerente Administrativo/Financeiro, 01 Assistente Técnico Financeiro, 02 Assistentes Técnicos Administrativos, 01 Assistente Técnico em Informática, 01 Especialista em Áreas Protegidas, 01 Especialista em Ecoturismo, 01 Especialista em Assistência Técnica, 01 Especialista em Uso Público e 04 Auxiliares Administrativos.

de Assuntos Internacionais (SEAIN) do MP, todos aos pormenores para a implementação do PROECOTUR.

Durante essa Missão, definiu-se (BRASIL, 1999b): o alcance e dimensionamento do Programa, que consistia no planejamento e apoio ao ecoturismo na Amazônia Legal como um todo e nos estados e pólos de ecoturismo selecionados; o esquema institucional e operacional para a execução; as condições prévias para o primeiro desembolso dos recursos do empréstimo do BID; o custo total, financiamento do PROECOTUR e o prazo de execução; o fundo rotativo do empréstimo e o cronograma para tramitação do mesmo. Outros assuntos tiveram sua definição também neste momento. Um deles foi a submissão da contratação dos integrantes da UGP à análise do BID. Traçou-se, assim, as linhas mestras para a elaboração do marco lógico do Programa e dos termos sobre os quais foi pautado, posteriormente, o próprio contrato de empréstimo.

Elaborou-se o Marco Lógico do Programa que foi aprovado durante reunião realizada de 29 de setembro a 01 de outubro de 1999, em Brasília, com a presença de representantes do BID, MMA e do GTC-Amazônia. Neste documento, definiram-se os objetivos específicos, metas, indicadores, meios de verificação e pressupostos do Programa. Convém relatar que no dia 07 de setembro deste ano, houve nova mudança na composição do GTC-Amazônia, advindas da Portaria do MMA nº. 425. Por esta a coordenação e a secretaria executiva desse grupo técnico passaram a ser exercidas, respectivamente, por Mary Helena Allegretti e por Ricardo José Soavinski.

A carta consulta do PROECOTUR foi aprovada pelo BID em 27 de outubro de 1999. Entretanto, somente em 08 de agosto de 2000 é que se assinou o contrato de empréstimo entre o mesmo e a República Federativa do Brasil para implementação do Programa, sob o número 1216/OC-BR. Esta demora entre a aprovação da carta consulta e a assinatura do contrato foi em decorrência dos trâmites necessários quando se trata de programas com apoio de natureza financeira de fontes externas. De acordo com informações fornecidas por Eurides Carvalho (informação verbal),³⁸ isto acontece do seguinte modo:

- 1 Carta-consulta é encaminhada ao BID, para negociação;
- 2 Se aceita pelo BID, a carta-consulta é encaminhada ao MP para análise e pareceres das Secretarias de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Tesouro Nacional (STN) e de Orçamento e Finanças (SOF), que verificam a viabilidade daquele programa ser implementado;

³⁸ Assistente Financeira do PROECOTUR, em entrevista concedida em 16 de abril de 2008.

- 3 Com o aval dessas Secretarias, o projeto e a minuta do contrato é enviado ao Senado Federal para votação pela casa;
- 4 Se aprovado, simultaneamente, é reencaminhado às Secretarias do MP para as devidas providências: SEAIN, para controle e monitoramento dos contratos externos; SOF para inclusão na Lei Orçamentária; e STN para inclusão na previsão financeira. O contrato de empréstimo é encaminhado à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) da Presidência da República para parecer e convalidação jurídica;
- 5 O contrato de empréstimo é assinado pelas partes.

No contrato de empréstimo, estão definidas as disposições especiais e as normas gerais para a execução do PROECOTUR. Consta, igualmente, uma breve caracterização do Programa, destacando seu objetivo geral e seus componentes; os procedimentos para as licitações, no âmbito da execução do Programa; e os procedimentos para a seleção e contratação de firmas consultoras e especialistas individuais (BID, 2000). Estavam expressas, também, algumas exigências que o MMA deveria cumprir. Uma delas era o envio de relatórios semestrais ao BID, informando-o sobre a evolução do Programa. Outra, era que todas as ações, desde a contratação de pessoal até os produtos das consultorias, precisariam ser submetidos a não objeção do Banco.

Consta no contrato, que o PROECOTUR tem por objetivo

[...] promover o desenvolvimento sustentável do ecoturismo na Amazônia Legal, criando um contexto apropriado e as condições necessárias, incluindo investimentos essenciais, que permitam preparar os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins para administrarem de forma eficiente áreas ecoturísticas selecionadas (BID, 2000, anexo A, p. 1).

De acordo com tal documento, o Programa está estruturado em três componentes:

- I) Planejamento do ecoturismo na Amazônia Legal: realização de estudos focados no planejamento do ecoturismo em vários níveis bem como a constituir e gerir novas unidades de conservação. É composto pela estratégia de turismo sustentável da Amazônia Legal, estratégias estaduais e locais de ecoturismo e por estudos para o planejamento e a gestão ou para o estabelecimento de unidades de conservação com potencial ecoturístico;
- II) Gerenciamento do ecoturismo nas áreas selecionadas: realização de pequenas obras públicas infraestruturais e de estudos de viabilidade para investimentos públicos futuros. Engloba o planejamento dos pólos de ecoturismo; investimentos

essenciais nos pólos de ecoturismo; e estudos de projetos de infraestrutura para a segunda etapa de investimentos;

- III) Fortalecimento do segmento ecoturístico: inclui assistência técnica e capacitação de pessoal em vários níveis, visando possibilitar o desenvolvimento do ecoturismo sustentável no Brasil.

Neste ponto, realça-se que a estimativa quanto ao custo do PROECOTUR foi de US\$ 13.800.000 (treze milhões e oitocentos mil dólares). A respeito, conforme Paraguassú ao se idealizar o Programa, este seria o primeiro dos vários contratos que seriam firmados. Dessa quantia, US\$ 11 milhões seriam oriundos do BID, US\$ 2,67 milhões do governo federal e US\$ 130 mil distribuídos entre os estados amazônicos. A distribuição destes montantes foi demonstrada, no contrato, conforme Tabela 8, abaixo.

Tabela 8: Distribuição do custo financeiro do PROECOTUR, em milhares de US\$

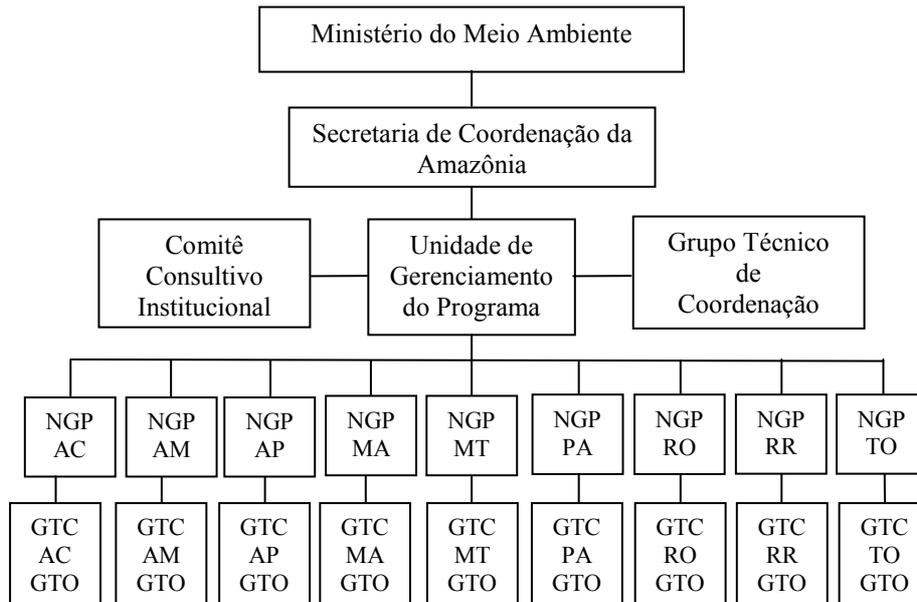
COMPONENTES	FONTE		TOTAL	%
	BID	UNIÃO/ESTADOS		
1. Gerenciamento do programa (incluindo equipamentos)	840	1 104	1 944	14
2. Planejamento do ecoturismo na Amazônia Legal	5 010	-	5 010	37
3. Gerenciamento do Ecoturismo nas áreas selecionadas	3 060	130	3 190	23
4. Fortalecimento do segmento Ecoturístico	1 700	-	1 700	12
5. Contingências	280	221	501	4
6. Custos financeiros				
6.1 Inspeção e supervisão	110		110	
6.2 Juros e comissão de crédito		1 345	1 345	10
CUSTO TOTAL	11 000	2 800	13 800	100
%	80	20	100	

Fonte: BID (2000).

Adaptação: Vânia L. Q. Nascimento, em 2008.

Quanto à execução do PROECOTUR, o contrato determina que a supervisão geral do Programa seja competência do Comitê de Coordenação Institucional (CCI). Composto pelo Secretário de Coordenação da Amazônia, por representantes do IBAMA, MET, EMBRATUR e MP, o CCI seria presidido pelo Secretário Executivo do MMA. A administração geral seria de incumbência da Unidade de Gerenciamento do Programa (UGP), instituída no âmbito do órgão executor, ou seja, do MMA. Em nível governamental estadual, seria criado um Núcleo de Gerenciamento do Programa (NGP), responsável pela co-execução do PROECOTUR, e Grupo de Assessoramento (GTC-Estadual). E em cada município dos pólos, criar-se-iam os Grupos Técnicos Operacionais (GTO).

Nesse momento, ressalta-se que a Portaria do MMA n°. 242 de 30 de junho de 1999 instituiu a UGP e determinou que os estados beneficiários do Programa constituíssem seus respectivos NGP. Competia a cada estado, também, criar os GTO nos municípios integrantes dos pólos de ecoturismo contemplados pelo Programa. Com vistas à melhor visualização da estrutura de gestão do PROECOTUR, estabelecida no contrato de empréstimo, o MMA criou a estrutura apresentada no Organograma 1, a seguir.



Organograma 1: Estrutura da gestão do PROECOTUR
Fonte: Brasil (1999c)

Em que pese não estejam expressos no contrato, os objetivos específicos, as fases definidas para a implementação das ações previstas e as metas a serem alcançadas integram a formulação do PROECOTUR. Especificamente, o Programa objetiva (BRASIL, 2002; PARÁ, 1999): proteger e desenvolver os atrativos turísticos da região, criando e/ou apoiando unidades de conservação com manejo ecoturístico; implementar infraestrutura básica de serviços; criar condições favoráveis para investimentos em empreendimentos de ecoturismo. E ainda, avaliar o mercado nacional e internacional; propor regulamentação para o ecoturismo; capacitar recursos humanos; estimular a utilização de tecnologias apropriadas; valorizar as culturas locais; contribuir para financiar a conservação da biodiversidade.

Pensou-se a sua execução em duas fases:

[...] **fase de pré-investimentos**: com prazo de implementação de até três anos (início em agosto de 2000), com objetivo de verificar a viabilidade técnica, ambiental, social e econômica do ecoturismo na Amazônia;

fase de investimentos: com prazo de implementação de três anos e concentrará os recursos disponíveis nos pólos de ecoturismo selecionados pelos estados participantes (BRASIL, 2002, p. 38, grifo no original).

Com relação à implementação, é válido registrar que em 2002 foi solicitada uma prorrogação da vigência do contrato de 2003 para 2006. Em 2006, novamente foi requerida dilatação na vigência do contrato que foi estendida por mais um ano. Ao final de 2007, o MMA solicitou uma preventiva até março de 2008, para que fossem realizadas as últimas ações que estavam pendentes. Destaca-se que durante esse processo houve cancelamento de recursos em dois momentos. O primeiro, em janeiro de 2005, foi no valor de US\$ 4.491.915,00. O segundo, em novembro do mesmo ano, foi de US\$ 2.171.251,00. Ou seja, do montante inicial de US\$ 13.800.000, cancelou-se US\$ 6.663.166,00.

As metas estabelecidas para o PROECOTUR foram assim definidas (PARÁ, 1999): implantar nove pólos de ecoturismo na Amazônia Legal; criar cerca de 30 mil empregos diretos e 100 mil indiretos; implantar cerca de 10.000 novas unidades habitacionais em hotéis, pousadas e alojamentos de selva; desenvolver atividades de educação ambiental; promover cooperação técnica e financeira junto às organizações privadas; promover mudanças nos índices de desempenho e a melhoria dos padrões de qualidade dos produtos ecoturísticos existentes e a serem criados; identificar, gerar e disponibilizar novas tecnologias adequadas ao ecoturismo. E ainda, fortalecer os órgãos locais de meio ambiente; priorizar financiamentos do Banco da Amazônia S.A.; e estimular a criação da Agência de Promoção de Investimentos. Como será visto posteriormente, algumas dessas metas foram alcançadas, outras não.

Na visão de Paraguassú, o modo como o PROECOTUR foi concebido e formulado caracterizou um processo novo, diferente do que era de costume à época. Nas palavras dele, “[...] programas ou projetos como esse, quase todos eram criados nas cabeças dos grandes iluminados de Brasília, ou seja, das grandes autoridades, dificilmente estes programas eram gerados na sua base”. Com o PROECOTUR, a dinâmica foi diferente: foram realizadas oficinas e reuniões capitaneadas pelo GTC-Amazônia e com a participação dos atores sociais da região. Isto, para ele, possibilitava um horizonte de expectativa de que o Programa poderia ter uma continuidade, independentemente das mudanças de governo quer no âmbito federal quanto nos estadual e municipal.

Todavia, isso não foi tarefa das mais fáceis. “A gente teve que confrontar toda uma prática, toda uma postura pública que não aceitava isso, que não apoiava, e que tinha muito receio por não ter tradição e não ter história [...]”, relata Paraguassú. Porém, alguns outros pontos foram positivos: a configuração regional pautada nos pólos em cada Estado; a

possibilidade de contar com a participação de profissionais qualificados³⁹ no assunto; e o convencimento da comunidade amazônica de que o ecoturismo seria uma alternativa à criação de políticas públicas diferentes daquelas tradicionais para as quais nem mesmo as capitais estaduais estavam preparadas. Posto que, quase todas elas tinham na estrutura de governo uma secretaria de turismo, na grande maioria formada por uma, duas, três pessoas, quando muito, mas sem tradição em trabalhar turismo e até mesmo material promocional.

Na concepção de Paragussú, todo esse processo foi

[...] muito interessante, porque ao trabalhar com a representação estatal nós, paralelamente a isso, criamos um programa, de capacitação pra essa política, financiado com recursos do MMA, da SUDAM e da OEA. Ao mesmo tempo em que estávamos desenhando um programa pra se transformar numa política pública, a gente estava capacitando pessoas. E, provavelmente a maior parte delas era do setor privado, não do setor público. Ao longo dos quatro anos em que nós passamos desenhando o PROECOTUR, nós capacitamos mais de três mil pessoas na área de ecoturismo, a ponto desses capacitados terem criados 23 ONG voltadas para o ecoturismo. O que demonstra que houve um envolvimento dentro da região. E isso foi gerando uma expectativa muito grande que era a base introdutória que a gente imaginava que o PROECOTUR poderia dar e ter continuidade na medida em que grande parte do setor privado se apropriasse disso. E nós tínhamos várias estratégias, essa de capacitar pessoas era uma delas e a de ter a representação estatal mais ou menos equiparada em número com a representação privada era outra, [...] para tentar fazer com que, mesmo em se tratando de uma política pública que pudesse correr risco de ser interrompida em seguida, mas o envolvimento das comunidades, desse público capacitado e dos empreendedores do setor poderia dar continuidade como verdadeiramente aconteceu em alguns casos.

Ou seja, o grupo que coordenou a concepção do PROECOTUR tinha ciência de que estava elaborando um Programa que provavelmente estaria sujeito a dinâmica governamental motivada, majoritariamente, pelas mudanças advindas do período eleitoral. Para que isto não se realizasse, a ideia foi fazer com que os atores sociais envolvidos fossem suficientemente capacitados para defendê-lo, para geri-lo e, principalmente, que lutassem pela sua continuidade. Em síntese, que tomasse para si a responsabilidade de fazer o Programa acontecer.

Observa-se que o PROECOTUR inaugura um tempo novo no pensar a Amazônia Legal. Até recentemente se pensava a região como um grande vazio demográfico, mas com uma riqueza enorme a ser explorada indiscriminadamente. Todavia, dado o contexto e o modo como o PROECOTUR foi concebido, fica claro para quem de direito a consciência de que ela é sim habitada, que tal população deve ser considerada; e que o potencial ali existente não é

³⁹ Na concepção de Paragussú, naquela ocasião, o tema ecoturismo era novo e o número de profissionais qualificados no assunto era relativamente reduzido. Mas o GTC-Amazônia pode contar com todos eles, sem exceção, uma vez que os melhores do Brasil não eram mais do que seis, entre eles Álvaro do Espírito Santo, Ângela do Espírito Santo, Roberto Mourão e Sílvia Barros II.

ilimitado, carecendo ser conscientemente utilizado. Fica claro, também, que cada um dos atores sociais que detenha qualquer tipo de vínculo com a região é responsável por ela e necessita estar envolvido, de acordo com suas possibilidades, em tudo que lhe diz respeito, desde as mais simples discussões até a formatação e implementação de políticas públicas. E mais, que ela é uma região com características, potencialidades e carências particulares e, por isso, merece ser pensada individual e especificamente.

Nesse contexto e considerando o pensar de Buarque (2006) e Matus (1989), abstrai-se que o desenho e a formatação do PROECOTUR foram alicerçados em um processo de planejamento do desenvolvimento estratégico, situacional e participativo. Observa-se, ainda, que, de acordo com os relatos dos entrevistados, sua formulação foi compartilhada entre o poder público, a iniciativa privada e a sociedade civil. Como o Programa objetiva viabilizar o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia Legal, como uma das bases para o desenvolvimento sustentável, ou seja, aquele socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente correto, ele almejava proporcionar o bem comum da comunidade amazônica.

O modo como foi pensado, exemplifica o argumento defendido por Figueiredo, A. (1997), Souza, M. (2006a, 2006b) e Ruediger e Riccio (2005), de que o alcance desse bem comum agregado a mais justiça social e melhor qualidade de vida é encargo compartilhado e co-responsabilizado por todos os atores sociais envolvidos no processo. Desta feita, ter-se-ia a tão propalada transformação no processo de desenvolvimento, do que prezava apenas o viés econômico para um que, a se pensar como Souza, M. (2006a), expressava uma mudança social positiva, considerando tanto as relações sociais quanto o espaço onde elas acontecem. Assim sendo, é possível afirmar que o arcabouço teórico que embasou o Programa alicerçou-se nos preceitos tanto do desenvolvimento sustentável quanto do socioespacial, este não tanto pela busca por mais justiça social e melhor qualidade de vida das comunidades, mas majoritariamente quanto a questão da autonomia dos atores sociais do pólo. Tais preceitos estão contemplados também no conceito de ecoturismo, mesmo que indiretamente.

No que se refere ao ciclo das políticas e a teoria da escolha pública aplicada à ação coletiva, enfatiza-se que esse compartilhamento e co-responsabilidade não deve se limitar apenas aos dois momentos até aqui abordados. E mais, partindo-se de uma visão neoinstitucionalista, de que, a grosso modo, as instituições moldam a política e esta por sua vez, com o passar do tempo, molda as instituições, observa-se que já nas duas fases acima descritas o PROECOTUR operou modificações importantes nos padrões habituais de formatação de políticas públicas. Questiona-se, então, será que isto se estendeu às demais ou

se restringiu a apenas as primeiras etapas do ciclo do PROECOTUR? A seguir, será abordada e analisada a fase de implementação do Programa no estado do Pará.

4.2 “O PARÁ CRIOU UMA COMISSÃO QUE ACABOU DEFINIDA COMO A UNIDADE GESTORA DO PROGRAMA NO ESTADO [...]”: O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO NO PARÁ

Foi visto anteriormente que o processo de formulação do PROECOTUR se estendeu de 1995 e a 1999. Que o contrato de empréstimo para sua implementação, firmado entre o governo brasileiro e o BID, data de agosto de 2000. E tanto a UGP quanto os NPG apontados como os gestores do Programa neste contrato foram previamente criados, antes da assinatura dele. Destaca-se que o governo federal, por meio do “Avança Brasil”, considerava o Programa Turismo Verde, que engloba o PROECOTUR, um dos prioritários (BRASIL, 2001). Prova disso é que se previu no Plano Plurianual do MMA, recursos da ordem de R\$ 83.315.833,00, incluindo os US\$ 13.800.00 do contrato com o BID, para quatro anos de execução do Turismo Verde. Ou seja, além dos recursos externos, o governo brasileiro destinou recursos próprios para o fomento à atividade ecoturística.

Com a assinatura do contrato, o PROECOTUR começou a ser efetivamente implementado na região. Para tanto, e visando alcançar suas metas, firmaram-se três tipos de convênios entre o MMA e cada um dos governos dos estados da Amazônia Legal. Inicialmente foram os convênios de Cooperação Técnico-Financeira⁴⁰. Nestes estavam previstas, além dos recursos federais e do BID, as contrapartidas dos estados e o comprometimento deles no alcance dos objetivos do Programa. Isto consistia na implementação das atividades previstas, entre as quais a criação dos respectivos NPG, GTC e GTO. Enfatiza-se que esta orientação prevaleceria enquanto o contrato de empréstimo estivesse em vigência.

Foram celebrados, também, os Convênio de Implementação⁴¹, válidos por três anos e com aditivos anuais de acordo com as atividades previstas, visando alocar os recursos financeiros no exercício para a realização delas, conforme os termos do Convênio. Firmaram-se, ainda, Convênios de Manutenção entre o MMA e os NPG de cada estado, ora através do

⁴⁰ Também denominados Termos de Cooperação Técnico-Financeira.

⁴¹ Ou Convênios de Execução.

próprio governo estadual, ora de algum órgão interveniente, como demonstrado no Quadro 3. Como 2000 foi ano eleitoral e o contrato com o BID fora assinado em agosto, os recursos somente puderam ser liberados aos estados a partir do mês de novembro. Isto ocasionou problemas na implementação das atividades que estavam previstas para aquele ano, posto que nesse período, normalmente, o exercício financeiro do país está sendo encerrado.

ESTADO BENEFICIADO	Nº DO CONVÊNIO	PROPONENTE
ACRE	0019/2000	Governo do Estado do Acre
AMAPÁ	0016/2000	Governo do Estado do Amapá
AMAZONAS	0082/2000	Secretaria de Estado de Cultura, Turismo e Desporto do Estado do Amazonas
MARANHÃO	0042/2000	Gerência de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (GEPLAN/MA)
MATO GROSSO	0049/2000	Secretaria de Estado do Desenvolvimento do Turismo (SEDTUR/MT)
PARÁ	0017/2000	Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM/PA)
RONDÔNIA	0083/2000	Governo do Estado de Rondônia
RORAIMA	0107/2000	Governo do Estado de Roraima
TOCANTINS	0018/2000	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente – SEPLAN/TO

Quadro 3: Demonstrativo dos convênios de manutenção firmados entre MMA e os estados da Amazônia Legal
Fonte: Brasil (2001, p. 11).

No estado do Pará, por conta da questão do meio ambiente ser preponderante nos termos das discussões do segmento de ecoturismo, a gestão do Programa foi atribuída à SECTAM. Desta feita, tal Secretaria instituiu a Portaria n.º. 399, datada de 12 de julho 1999, publicada no Diário Oficial do Estado (DOE) em 14 de julho, criando o NGP/PROECOTUR-PA. Nela estão explicitadas as atribuições e a constituição do mesmo. Assim sendo, a primeira coordenação do Programa no estado ficou assim constituída: Francisco Carlos Guedes da Fonseca, responsável pela Gerência e Articulação Institucional; Carlos Higino Neto, Acompanhamento de Projetos Infraestruturais; Odir da Silva Moreira, Acompanhamento dos Trâmites Orçamentários e Financeiros; e Maria Margarida Figueiredo Azevedo, Acompanhamento dos Planos e Projetos Técnicos.

Francisco Fonseca (informação verbal)⁴² relata que, além de compor a primeira coordenação do PROECOTUR no Pará, acompanhou parte do processo de formulação do mesmo e a assinatura do contrato com o BID. Segundo ele

⁴² Entrevista concedida em 23 de junho de 2008. Na época em estudo, Fonseca cumulava os cargos de Chefe da Divisão de Projetos Infraestruturais (DINFRA) da então SECTAM e de coordenador do PROECOTUR no Pará.

[...] os nove estados foram convidados para, juntamente com a SCA, desenhar o arranjo institucional do PROECOTUR. E todos os envolvidos nesse diálogo com a SCA e o BID começam a fazer seus ajustes, seus desenhos internos. Teve estado que levou essa discussão para a secretaria de turismo, mas a maioria percebeu que esse é um turismo diferente e foi trabalhar com a sua secretaria de meio ambiente. E foi dentro dessa discussão, mais voltada para o meio ambiente, que o Pará criou uma comissão para tocar a elaboração desse projeto no âmbito da SECTAM, que acabou sendo definida como a unidade gestora do Programa no estado. Essa comissão elaborou um grande projeto visando habilitar o Pará ao PROECOTUR e que, no nível estadual, seria o próprio programa de ecoturismo do Pará. Mas existiam regras para isso. Colocou-se que o interlocutor do empréstimo regionalmente seria o governo de cada estado e que este arcaria com uma contrapartida. E mais, a habilitação ao Programa não era linear. Era competitiva e por produtos contanto que se desenhasse o melhor projeto.

Fonseca narra, ainda, que o projeto, ou melhor, a proposta⁴³ do governo paraense, elaborado pelo NGP/PROECOTUR-PA, conseguiu aprovar o mesmo montante de recursos que fora pleiteado pelo Amazonas. O que foi uma surpresa, pois naquela época concebia-se este último como mais avançado que o Pará em termos de ecoturismo. Tal conquista foi inerente ao fato de terem estruturado cada pólo de ecoturismo do estado baseado em produtos potenciais, estabelecendo arranjos de roteiros complementares entre si. Isto refletia a essência do que era proposto pelo PROECOTUR.

Essa proposta ratifica o pólo Tapajós como prioritário para o PROECOTUR,⁴⁴ sob a alegação de que nele estava a maior concentração de UC legalmente constituídas e da existência de um fluxo turístico constante. Porém, dada a necessidade de ampliação das ações no setor turismo e de atendimento de vários mercados, bem como a situação de estagnação econômica e de isolamento de outras regiões do estado, o NGP/PROECOTUR-PA propôs, nesse documento, a inclusão de mais dois pólos, o Marajó e o Belém/Costa Atlântica (PARÁ, 1999). Rosana Fernandes (informação verbal),⁴⁵ ex-coordenadora do PROECOTUR, relata:

[...] houve uma negociação para a entrada dos pólos Marajó e Belém/Costa Atlântica. E contribuíram para isso, a pressão política dos municípios, do resto do estado do Pará, das associações de municípios, enfim, argumentações para que não ficasse restrito ao pólo Tapajós, que entrassem outros. Além dessa pressão política, eu acho que o Governo entendia o Marajó como prioritário, pois é uma APA constitucional, dela poder prover também produtos ecoturísticos. E quanto ao Belém/Costa Atlântica era a questão da proximidade com Belém e da infraestrutura. Pois, esse pólo era quem tinha, naquele momento, a melhor infraestrutura e hotéis.

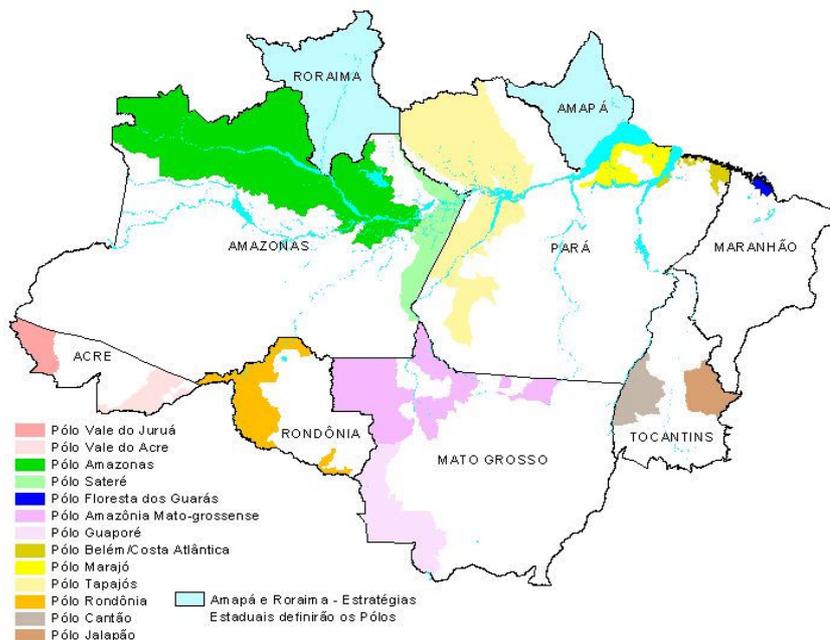
⁴³ Foi estabelecido um prazo pela SCA e BID para que os estados submetessem suas propostas de desenvolvimento do ecoturismo junto àquele Banco e dele obtivessem a não objeção a elas.

⁴⁴ No documento “Estratégias para o desenvolvimento integrado do ecoturismo na Amazônia Legal” (BRASIL, 1997c), abordado acima.

⁴⁵ Em entrevista concedida em 03 de junho de 2008.

Isto é corroborado por Aldenir Paraguassú, Oduval Lobato, Francisco Fonseca e Crisomar Lobato⁴⁶. A partir dos depoimentos deles, abstrai-se que além dos aspectos técnicos, advindos dos estudos realizados em todo o Pará, e da pressão política, houve também uma grande articulação. Esta envolveu representantes da iniciativa pública, liderados pelo NGP/PROECOTUR-PA; da iniciativa privada e da sociedade civil paraense. Isto foi fundamental para a inclusão destes pólos.

Ressalta-se que na proposta em tela, o pólo Belém/Costa Atlântica seria composto por 12 municípios: Abaetetuba, Augusto Corrêa, Barcarena, Belém, Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São João de Pirabas, Vigia e Viseu (PARÁ, 1999). Todavia, esta configuração foi alterada. Retiraram-se os municípios de Abaetetuba, Barcarena e Vigia, e o de Tracuateua foi inserido, para tanto foram utilizados argumentos como a proximidade com os demais municípios e o indicativo para a criação de UC, que em Tracuateua seria uma Reserva Extrativista (RESEX) Marinha. Foi considerando essa nova configuração⁴⁷ dos pólos que o PROECOTUR começou a ser implementado no Pará. Desta feita, os efetivamente contemplados pelo Programa podem ser observados no Mapa 5.



Mapa 5: Pólos de ecoturismo contemplados pelo PROECOTUR.
Fonte: MMA, 2008.

⁴⁶ Engenheiro Florestal e Técnico do PROECOTUR naquela época, em entrevista concedida dia 09 de junho de 2008;

⁴⁷ Belém, Curuçá, Marapanim, Maracanã, São João de Pirabas, Salinópolis, Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu.

Essa proposta, que obteve a não objeção do BID, embasou o Termo de Cooperação Técnico-Financeira firmado entre o MMA, através da SCA, e o governo do estado do Pará, representado pela SECTAM (BRASIL, 1999c). Esse termo foi assinado em 10 de dezembro de 1999, tendo sido publicado no DOU (nº. 236, Seção 3) no mesmo dia. Após a assinatura do Termo de Cooperação Técnico-Financeira, as ações do PROECOTUR começaram a ser implementadas no estado. Isto, antes mesmo que o contrato de empréstimo entre o Brasil e o BID fosse celebrado.

Em 2000, MMA/SCA e estado do Pará/SECTAM firmaram dois convênios. O primeiro foi um de Manutenção sob o número 2000CV000017, com valor total de R\$ 66.728,00 e vigência de 24/06/2000 a 30/08/2001. Estes recursos destinavam-se à estruturação e manutenção do NGP/PROECOTUR-PA. O segundo, um de Implementação nº. 2000CV00066, foi feito no valor de R\$ 1.660.873,00 com prazo de execução de 23/12/2000 a 27/02/2003. O objetivo deste era implementar as ações para o alcance dos objetivos do Programa. Um demonstrativo do montante dos recursos orçados para investimento no Pará, pelo PROECOTUR, para o período de 2000 a 2003, pode ser visto no Quadro 4.

ATIVIDADES	VALOR R\$	PRAZOS PREVISTOS	SITUAÇÃO EM FEVEREIRO DE 2001
Elaboração do Plano de Desenvolvimento Ecoturístico do Pólo Prioritário do Pará (pólo Tapajós)	90 000,00	04/2001 a 03/2002	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID. Edital em elaboração pelo NGP/PROECOTUR-PA
Elaboração da Estratégia de Ecoturismo para o pólo Belém/Costa Atlântica	90 000,00	03/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID
Elaboração da Estratégia de Ecoturismo para o pólo Marajó	144 000,00	03/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo da Unidade de Conservação Municipal Alter do Chão	90 000,00	09/2001 a 08/2002	Em revisão pelo NGP/PROECOTUR-PA
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, uso Público e Ecoturismo da Unidade de Conservação Estadual de Cachoeira da Porteira	180 000,00	09/2001 a 08/2002	Em revisão pelo NGP/PROECOTUR-PA
Elaboração do Estudo de Criação, Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo da Unidade de Conservação Estadual de Monte Alegre	180 000,00	09/2001 a 08/2002	Em revisão pelo NGP/PROECOTUR-PA
Elaboração do Plano de Uso Público e Ecoturismo da RESEX Arapiuns	90 000,00	09/2001 a 04/2002	Em elaboração pelo CNPT/IBAMA e pela UGP

continua

conclusão

ATIVIDADES	VALOR R\$	PRAZOS PREVISTOS	SITUAÇÃO EM FEVEREIRO DE 2001
Elaboração do Plano de Manejo, Uso Público e Ecoturismo e Projetos de Infraestrutura de Recepção do Parque Nacional da Amazônia	270 000,00	09/2001 a 02/2003	Termo de Referência revisto pelo IBAMA e em análise pela área técnica na UGP
Projeto e Implantação do Terminal Fluvial Turístico (TFT) em Santarém	144 000,00	06/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID. Edital em elaboração pelo NGP/PROECOTUR-PA
Projeto e Implantação do Centro de Interpretação Ecoturística (CIECOTUR) em Santarém	45 000,00	06/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID. Edital em elaboração pelo NGP/PROECOTUR-PA
Projeto e Implantação do Terminal Fluvial Turístico (TFT) em Alter do Chão	144 000,00	06/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID. Edital em elaboração pelo NGP/PROECOTUR-PA
Projeto e Implantação do Centro de Atendimento ao Turista (CAT) em Alter do Chão	81 000,00	06/2001 a 12/2001	Termo de referência revisto e aprovado pelo BID. Edital em elaboração pelo NGP/PROECOTUR-PA
Elaboração de Estudo para Manejo da Ictiofauna do Estado do Pará	72 000,00	02/2002 a 05/2002	Atividade não iniciada. Prevista para 2002
Projetos Básicos de Rede de Água Potável, de Esgoto e de Tratamento de Lixo em Alter do Chão	108 000,00	09/2002 a 01/2003	Atividade não iniciada. Prevista para 2002

Quadro 4: Montante dos recursos orçados para o Pará, no PROECOTUR, para o período de 2000 a 2003.

Fonte: Brasil (2001).

Adaptação: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

* Conversão para R\$ à taxa de câmbio de R\$ 1,80 (hum real e oitenta centavos), à época. Valores arredondados.

As informações coletadas junto a UGP⁴⁸ e ao NGP dão conta que o montante dos recursos discriminados no Quadro 4 não foi liberado em sua totalidade. Vários fatores contribuíram para que isso acontecesse. O principal deles foi a mudança na estrutura da gestão do Programa no estado. Ou seja, a transferência do NGP/PROECOTUR-PA da SECTAM para a PARATUR, em março 2002, foi preponderante para isso. Como o convênio fora firmado com a SECTAM, com a mudança para a PARATUR, mudou o órgão interveniente, o executor do convênio, então ele teve que ser encerrado e prestado contas. Com esta alteração, o corpo técnico do NGP/PROECOTUR-PA também sofreu modificações e apenas a coordenadora, Rosana Fernandes, acompanhou a transferência. Por isso, em abril de 2002, contratou-se a especialista em ecoturismo Rita Moreira.

Nesse contexto, para a realização de algumas das atividades que estavam prevista, mas cuja execução não ocorreu ou se aconteceu ficaram incompletas, bem como para a própria manutenção do NGP, firmaram-se mais quatro convênios. Destes, dois eram de manutenção,

⁴⁸ Obtidas nas visitas realizadas junto ao MMA durante pesquisa de campo desenvolvida no período de 14 a 18 de abril de 2008.

para uso do NGP; e dois de implementação, para a execução das atividades necessárias para desenvolvimento do ecoturismo no âmbito do Programa. Vale lembrar que o Tapajós era o pólo prioritário, e como tal realizaram-se algumas obras, tidas como emergenciais, para o pleno desenvolvimento das atividades de ecoturismo que já eram ali realizadas. Foi por conta disto que elas foram orçadas nessa primeira fase do Programa, a fase de pré-investimentos. No Quadro 5, abaixo, apresenta-se uma relação de todos os convênios celebrados entre MMA e Pará.

Nº CONVÊNIO	TIPO DO CONVÊNIO	ÓRGÃO	VALOR TOTAL R\$	VALOR LIBERADO R\$	VIGÊNCIA	
					INÍCIO	TÉRMINO
2000CV000017	Manutenção	SECTAM	66 728,00	60 662,00	24/06/00	30/08/01
2000CV00066	Implementação	SECTAM	1 660 873,00	344 046,34	23/12/00	27/02/03
2001CV000047	Manutenção	SECTAM	22 000,00	20 000,00	10/12/01	28/02/02
2002CV0040	Implementação	PARATUR	997 161,20	407 062,44	15/07/02	30/06/02
2002CV0043	Manutenção	PARATUR	44 000,00	0,00	05/07/02	30/06/03
2003CV000025	Implementação	PARATUR	539 420,90	483 202,64	24/12/03	31/07/06

Quadro 5: Convênios efetuados entre MMA e o governo do Pará, no âmbito do PROECOTUR

Fonte: Brasil (2006a).

Adaptação: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Ressalva-se que, quanto aos convênios de implementação, o primeiro foi o de nº. 2002CV0040, celebrado em julho de 2002, firmado entre MMA/SCA e governo do Pará/PARATUR. Seus objetivos consistiam em: a) finalização da elaboração do Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Tapajós; b) finalização da elaboração das Estratégias de Ecoturismo do pólo Belém/Costa Atlântica; c) finalização da elaboração das Estratégias de Ecoturismo do Marajó; d) Finalização das obras do CIECOTUR e do TFT em Santarém; e) Finalização das obras do CAT e do TFT em Alter do Chão; f) contratação de uma consultoria para elaborar o Plano de Manejo para o Parque Estadual de Monte Alegre. Prorrogou-se a vigência do mesmo por duas vezes. Entretanto, nem isto contribuiu para que tal convênio fosse executado completamente.

O MMA, em parecer técnico datado de 15 de dezembro de 2003, se mostrou favorável a conclusão desse convênio e registrou que ele teve a vigência expirada devido a perda dos prazos legais para a publicação de termo aditivo. Assim, acatou o cancelamento dele e solicitou ao NGP/PROECOTUR-PA a devida prestação de contas. Este parecer apontou, ainda, a necessidade de finalização das atividades objeto do convênio. E mais, que estas não foram totalmente executadas, mais uma vez, pois não houve o repasse integral dos recursos previstos, conforme expresso no Quadro 5 acima. O MMA aprovou, conforme consta no

Parecer Técnico n°. 25 datado de 26 abril de 2006, a prestação de contas apresenta pelo NGP/PROECOTUR-PA.

Dois fatos importantes merecem destaque. O primeiro foi a realização, no ano de 2003, de oficinas de sensibilização em cada um dos três pólos de ecoturismo do estado. O segundo foi que no final de 2003 finalizou-se o contrato do corpo técnico da UGP, contratado em 2000. Em virtude disso, em janeiro de 2004, a UGP passou por uma reestruturação que acarretou ampla mudança nas equipes técnicas e administrativas do Programa. Isto, em virtude da realização de concurso público para a contratação temporária de novos técnicos. Nesta época, respondia pela coordenação geral do PROECOTUR, a senhora Nazaré Soares.

Em virtude do cancelamento do convênio n°. 2003CV0040, pelos problemas acima citados, e da não finalização das ações neles estipuladas, foi celebrado o convênio n°. 2003CV000025, em 12 de dezembro de 2003. Os objetivos eram praticamente os mesmo do convênio anterior: a) Finalização das obras do CIECOTUR e do TFT em Santarém; b) aquisição de equipamentos para o CIECOTUR e o TFT; c) conclusão dos serviços das consultorias para e elaboração do plano do Tapajós e das estratégias do Marajó e do Belém/Costa Atlântica; e d) contratação de consultoria para elaborar o plano de manejo para o Parque Estadual de Monte Alegre.

Rosana Fernandes (informação verbal)⁴⁹ assinala que

[...] a implementação do PROECOTUR no estado do Pará foi muito complicada. Quando assumi, o Francisco Fonseca tinha sido o primeiro e eu era a quarta a assumir a coordenação, nós estávamos na iminência de sair do Programa, porque nada tinha sido feito. Coisas que estavam acordadas ainda não tinham sido feitas. E eram coisas básicas como, por exemplo, dar entrada junto ao Patrimônio da União no processo para cessão de algumas áreas para fazer o CAT de Alter do Chão e o CIECOTUR na cidade de Santarém; tinha que ser feito o termo de referência para a licitação para fazer o plano do Tapajós e os estudos de viabilidade do pólo Marajó e do pólo Belém/Costa Atlântica. Nada disso estava sendo feito. Então isso trazia muitos problemas, tanto no pré-investimento quanto no investimento, na implementação, em tudo.

Para que o Pará não fosse desligado do Programa, o NGP/POECOTUR-PA teve que se desdobrar. As ações que estavam pendentes tiveram que ser realizadas o mais rapidamente possível. Com a inclusão de mais dois pólos solicitou-se um aporte maior de recursos para o estado, porém as ações a serem desenvolvidas eram diferentes, os produtos eram diferenciados. O que também contribuiu para a geração dos problemas.

⁴⁹ Assumi a coordenação do PROECOTUR em meados de 2001. Entrevista concedida em 03 de junho de 2008.

De acordo com Rosana Fernandes e Rita Moreira (informação verbal)⁵⁰, para o pólo Tapajós, por ser o prioritário, o produto esperado era um “Plano de Desenvolvimento do Ecoturismo”. Ao passo que para aos pólos Marajó e Belém/Costa Atlântica, eram estudos de viabilidade, estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo. Porém, os TR para as licitações desses dois tipos de produtos, pouco diferiam entre si. De acordo com Rosana Fernandes, a diferença estava na forma e na profundidade da abordagem com que as pesquisas seriam feitas e os documentos elaborados. De outro modo, o produto do pólo Tapajós seria mais detalhado, aprofundado e com uma amplitude maior. Enquanto que para o Marajó e para o Belém/Costa Atlântica, seria mais sucinto, superficial e limitado.

Isso também gerou alguns problemas. Um deles, segundo os relatos de Fernandes e Moreira, foi de caráter técnico, com relação aos TR dos processos licitatórios para contratação das empresas de consultorias. Todavia, como eles foram previamente definidos pelo MMA e, mormente, pelos ditames do BID, tinham que ser respeitados e cumpridos visando obter a não objeção do banco. Outro problema foi de entendimento do que estava sendo realizado, por parte dos municípios dos pólos envolvidos, notadamente os do Belém/Costa Atlântica objeto deste estudo. Na percepção deles, os trabalhos da consultoria já lhes habilitavam para receber os recursos financeiros do programa. O que não era verdade, conforme será discutido mais adiante.

Em 2004 o governo brasileiro, através do MMA, celebrou convênio de cooperação técnica com a Holanda. Destinaram-se os recursos advindos do mesmo para trabalhar a questão do gerenciamento de resíduos sólidos, através do Projeto Gestão Urbano Ambiental para a Amazônia ou simplesmente Projeto GUAIA. O objetivo deste projeto era capacitar os municípios dos pólos do PROECOTUR para a elaboração dos Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) (COUTO, 2004). Para isto realizou-se em Belém, no período de 17 a 21 de maio de 2004, o curso Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, com a presença de representantes dos municípios dos três pólos do estado. Durante o mesmo, definiram-se tarefas e prazos para que fossem cumpridas pelos municípios, porém isto ficou comprometido pelo período eleitoral daquele ano.

Ainda nesse ano, o NGP/PROECOTUR-PA solicitou, e o MMA prorrogou a vigência do convênio nº. 2003CV000025 para 31/12/2005. Isto consta no Parecer Técnico datado de 16 de dezembro de 2004, que aponta ainda que as obras e estudos fruto do mesmo enfrentavam sérias dificuldades, mas que as versões finais dos estudos estavam em

⁵⁰ Entrevista concedida em 02 de julho de 2008.

andamento. A dificuldade maior foi em relação aos custos previstos e licitados para a realização das obras do CIECOTUR e TFT em Santarém. A discrepância entre tais valores foi tanta que a coordenação do PROECOTUR no Pará instaurou processo administrativo para apurar o ocorrido, o que levou a assinatura de um Termo de Ajuste de Conduta celebrado entre a empresa contratada e o NGP/PROECOTUR-PA. Posteriormente, este prazo foi dilatado mais uma vez, com término de vigência adiado para o final de 2006. Mas isso só foi possível, porque o próprio contrato de empréstimo do Programa também foi prorrogado, conforme relatado no capítulo anterior.

Uma das últimas ações no âmbito do PROECOTUR foi a realização de um processo de sensibilização e capacitação de diversos segmentos da cadeia do ecoturismo dos pólos. Inicialmente foram realizadas oficinas de sensibilização nos três pólos, em novembro de 2003. Selecionaram-se para sediar tais oficinas os municípios de Augusto Corrêa, no pólo Belém/Costa Atlântica; Soure, no Marajó; e Belterra, no Tapajós. Foram realizados, também, cursos de Qualidade no Atendimento aos Visitantes, Condução de Visitantes e Planejamento e Gestão de Empreendimentos Ecoturísticos. A priori o desenvolvimento desta ação estava previsto o segundo semestre de 2004, contudo por conta do período eleitoral transferiu-se para o período de maio a julho de 2005.

Esses cursos também aconteceram em um município previamente selecionado em cada pólo. No Tapajós, foram realizados no município de Santarém. No Belém/Costa Atlântica, ocorreram no município de Salinópolis. Todavia, a exceção foi quanto ao Marajó, pois os cursos não aconteceram no próprio pólo, mas sim em Belém. Com o encerramento do convênio entre MMA e PARATUR, em 2006, encerraram-se também as atividades do Programa no estado. Coube, então, ao NGP/PROECOTUR-PA proceder aos trâmites legais pertinentes, a exemplo da prestação de contas.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, é pertinente tecer agora alguns comentários sobre a discussão acima. O primeiro deles diz respeito à constante mudança na coordenação do NGP/PROECOTUR-PA. Desde a assinatura do Termo de Cooperação Técnico Financeira até o encerramento, no final de 2006, do último convênio firmado, o de nº. 2003CV000025, foram seis coordenadores. Somente nos dois primeiros anos do Programa no estado ocorreram quatro substituições. A explicação para isto? Em alguns casos, o tempo político, ou seja, as mudanças de governo por conta das eleições, o que, conseqüentemente, implicava na alteração na gestão do Programa. Em outros casos o questionamento fica sem resposta. O certo é que isto gerava um descompasso na implementação das ações e, no mais das vezes, no

próprio estilo de condução, de gestão do mesmo, posto que cada coordenador possuísse uma maneira de gerir a coisa pública.

Outro comentário é quanto à gestão administrativa. O que se observa é que tanto em nível federal quanto estadual não se tinha uma maturidade administrativa para lidar com convênios/contratos dessa envergadura. De outro modo, tanto a UGP quanto o NPG/PROECOTUR-PA não estavam devidamente, ou melhor, suficientemente preparados para lidar com as minúcias administrativas, com as normas de um contrato internacional, mais ainda com o BID e da maneira como foi feito o acordo. Uma profusão de detalhes, de pormenores que marcaram a elaboração da carta consulta e continuaram permeando os convênios, as prestações de contas, a elaboração dos documentos. Sem esquecer que qualquer coisa teria que ser submetida a não objeção do Banco. Exemplos disso são, entre outros, as perdas de prazo de vigência de convênio, o não repasse dos recursos no período estipulado.

Agravante a mais no quesito gestão administrativa foi a mudança na estrutura institucional tanto em nível estadual quanto no federal. No estado do Pará isto foi complexo, pois o Programa passou de um órgão para outro. Com isto, excetuando-se a coordenadora, toda a equipe do Programa foi modificada e terminou por ficar reduzida a duas pessoas. No nível federal, foi mais brando, pois ocorreu dentro de um mesmo órgão da administração federal. Inicialmente vinculada a SCA, a UGP passou, em 2004, para a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Sustentável (SDS) e, em 2007, para a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SDRS). Porém, a SDRS absorveu toda a estrutura administrativa e financeira do PROECOTUR. De outro modo, toda a equipe técnica do Programa foi mantida na nova secretaria.

Isso certamente gerou uma desaceleração no processo de implementação do Programa. Pois, para cada modificação dessa era necessário um tempo de acomodação, de adequação a nova estrutura. Há ainda que se considerar que houve várias mudanças de coordenadores. Na UGP foram três: Ricardo Soavinski, de 2000 a 2003; Nazaré Soares, de 2004 a 2005; e Allan Milhomens, que assumiu a coordenação em março de 2005 e permanece até hoje. No NPG/PROECOTUR-PA, após Rosana Fernandes, a quarta a coordenar o Programa, vieram ainda, Conceição Silva que permaneceu de 2003 a 2004, e por último Ana Diniz, de 2004 até dezembro de 2006. O que certamente repercutiu, por mais imperceptível que tenha sido, na dinâmica do Programa uma vez cada gestor desempenhava um estilo próprio de trabalho.

A questão das capacitações é outro ponto que merece ser comentado. Realizaram-se oficinas de sensibilização da comunidade para a importância do ecoturismo, e por que não dizer do PROECOTUR, para o desenvolvimento da região. E também cursos de capacitação

para alguns dos segmentos da cadeia do ecoturismo. Tudo muito necessário, pertinente e até louvável, por se tratar de um nicho de mercado exigente, com uma expectativa de satisfação muito elevada. Porém um aspecto foi negligenciado. Este diz respeito à capacitação dos atores para a gestão do Programa, das ações dele.

De acordo com Aldenir Paraguassú, isso aconteceu durante o processo de formulação do PROECOTUR. Todavia, considerando o caso do Pará em que muitos coordenadores passaram pelo NGP/PROECOTUR-PA, a maioria deles não acompanhou isto e, por conseguinte, não foi preparada para gerir o Programa. Muitos deles não tinham sequer a noções do que era ecoturismo, conforme assumiu Rosana Fernandes ao afirmar ter estudado bastante para poder dominar o assunto, e menos ainda dos detalhes do Programa em si. Este desconhecimento, certamente, contribuiu para que os equívocos e enganos na administração do PROECOTUR aqui, no Pará, tivessem sido cometidos.

5 O PROECOTUR NO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA: A IMPLEMENTAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS

O PROECOTUR começou a ser implementado no pólo Belém/Costa Atlântica no ano de 2001, com o processo de licitação para a contratação da empresa de consultoria responsável por elaborar o estudo do potencial ecoturístico e as estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo no referido pólo. Todavia, sua gênese remonta a meados da década de 1990 e sua implementação estende-se até os dias de hoje. Inicialmente será feita uma explanação e análise sobre o processo de execução do Programa no pólo supracitado, destacando as ações ali desenvolvidas e o trabalho e estudos realizados pela consultoria. A seguir, será discutido como seu deu a participação dos atores sociais dos municípios por ele contemplados.

5.1 “O PROECOTUR COMEÇA A ACONTECER NO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA [...]”: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NO PÓLO

De acordo com Rosana Fernandes,

[...] o PROECOTUR começa a acontecer no pólo Belém/Costa Atlântica no quarto trimestre de 2001, quando foi lançado o edital de licitação para contratação da empresa de consultoria. E isso teve que ser muito corrido porque nos estávamos com os prazos vencidos, e tínhamos que fazer em um ano o que deveria ser feito em três.

Observa-se, em conformidade com o exposto acima, que essa ação estava previstas em todos os três convênios de implementação acordados entre MMA e o governo do Pará. O modo de seleção foi a licitação na modalidade Tomada de Preços, com publicação do edital no DOE, DOU e em jornal de circulação no estado. O TR para tal licitação apresentava: a delimitação da área objeto do estudo;⁵¹ o objetivo da licitação, que era a elaboração do “Diagnóstico do Potencial Ecoturístico do pólo Belém/Costa Atlântica” e das “Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo” no referido pólo; as atividades a serem desenvolvidas pela

⁵¹ Que congrega os municípios de Augusto Corrêa, Belém, Bragança, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis, São João de Pirabas, Tracuateua e Viseu.

empresa contratada; os produtos que deveriam ser entregues;⁵² o modo de apresentação desses produtos; prazo de execução;⁵³ e um cronograma para a realização das atividades que a empresa deveria cumprir.

Fernandes admite que

[...] o termo de referência dos produtos era muito exigente, tinha uma lista bem grande de exigências. E eu acho que no Brasil, e isso era uma coisa que a gente discutia muito, não se tinha empresa para participar das licitações das consultorias. Então isso foi um problema que as pessoas que andaram na frente sentiram mais, pagaram o preço de estar na frente. Porque uma coisa era a teoria, como era o produto que se queria, outra coisa era a capacidade das empresas de fazerem aquilo, de terem o *know how*, o conhecimento necessário.

Talvez, esta seja a justificativa para o fato de apenas o Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento (IBRAD) ter atendido ao edital. A Proposta Técnica por ele apresentada foi avaliada pelo NGP/PROECOTUR-PA, que considerou os seguintes aspectos: a experiência da empresa; adequação ao plano de trabalho; equipe técnica (PARÁ, 2001b). Com relação ao primeiro aspecto, avaliou-se que o Instituto possuía experiência na elaboração de projetos na área planejamento e desenvolvimento regional, porém isso não se estendia ao planejamento do ecoturismo.

Quanto à adequação do plano de trabalho, detectou-se que em relação à compreensão e cumprimento do TR, o IBRAD demonstrou conhecimentos sobre o turismo no pólo, mas o mesmo não aconteceu em relação aos municípios. A questão metodológica também foi apontada como carente de maiores detalhamentos. Na concepção do NGP/PROECOTUR-PA, a ênfase ao método ZOPP,⁵⁴ através das oficinas de planejamento participativo, não seria suficiente para garantir os resultados estabelecidos no TR. E mais, que os recursos metodológicos concebidos pela OMT foram pouco considerados; que a empresa não definiu metodologia para inventariar os atrativos; e os formulários e questionários para aplicação nas visitas *in loco*, também não; tampouco conceituações que subsidiassem tanto a identificação dos produtos potenciais quanto a consolidação dos documentos técnicos. Solicitou-se, então, que essas questões fossem revistas.

⁵² Que eram: plano de trabalho, “Diagnóstico do Potencial Ecoturístico do pólo Belém/Costa Atlântica” e as “Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica”.

⁵³ Três meses, contados a partir da assinatura do contrato;

⁵⁴ Do alemão *Ziel Orientiert Projekt Planung*, ou seja, Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos. Elaborado pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ), é um método de trabalho participativo no qual são estabelecidos mecanismos que permitem planejar e gerenciar projetos de desenvolvimento complexos através de suas múltiplas dimensões.

O NGP/PROECOTUR-PA considerou, ainda, insuficiente a composição da equipe (apenas seis consultores) para o montante de trabalho a ser realizado e o prazo existente para isso. Ponderou, também, que a mesma demonstrou ter considerável experiência e que o coordenador dela, em que pese não possuísse titulação mínima de mestre, era detentor de experiência profissional extensa. Todavia, o NGP/PROECOTUR-PA avaliando que o IBRAD⁵⁵ foi a única empresa a se candidatar ao edital e que atendeu aos ditames do TR, considerou-o tecnicamente habilitado para implementar as ações previstas.

Após a assinatura do contrato, o IBRAD formulou seu Plano de Trabalho (PARÁ, 2001b). Nele, estavam propostas, entre outros: o uso de pesquisas primárias e secundária, como fontes para a coleta de informações; a realização de duas oficinas de planejamento estratégico, utilizando a metodologia de planejamento participativo alicerçado no método ZOOP, e com a presença de representantes das comunidades integrantes do pólo; a elaboração de no mínimo quatro roteiros ecoturísticos integrados, compostos de atrativos, infraestrutura e equipamentos e serviços; a realização de duas reuniões para apresentação da versão preliminar da “Estratégia” para a comunidade. Este plano foi submetido, a exemplo da Proposta Técnica, à análise da coordenação paraense do PROECOTUR, que o aprovou durante reunião realizada em 03 de dezembro de 2001, com a presença, também, de representantes do MMA, PARATUR e do próprio IBRAD.

Ainda nessa reunião, o coordenador da equipe do IBRAD, Álvaro do Espírito Santo, informou que os quatro roteiros estabelecidos no Plano de Trabalho estavam assim configurados: Belém, ilhas e unidades de conservação; Bragança, Tracuateua, Augusto Corrêa e Viseu; São João de Pirabas e Salinópolis; Maracanã, Marapanim e Curuçá. Por sugestão de Rosana Fernandes, a área de abrangência do pólo foi dividida em dois grupos. O grupo 1 formado por Belém, Curuçá, Maracanã, Marapanim, Salinópolis e São João de Pirabas. O grupo 2, por Bragança, Tracuateua, Augusto Corrêa e Viseu. Após esta reunião, o IBRAD iniciou efetivamente suas atividades. O primeiro passo foi a realização das duas oficinas de planejamento estratégico, em janeiro de 2002, em Salinópolis e Tracuateua, que serão abordadas detidamente na próxima seção deste capítulo.

Munido das informações e das propostas de circuitos ecoturísticos oriundas das oficinas aludidas acima, o IBRAD realizou, em fevereiro de 2002, pesquisa de campo em

⁵⁵ A equipe do IBRAD, montada para o atendimento ao edital do PROECOTUR, era composta por um coordenador (Prof. Álvaro do Espírito Santo, Turismólogo), um pesquisador sênior (Prof^{ta} Marilsa Ewerton, Turismóloga), um especialista em ecoturismo (Roberto Mourão), um especialista em planejamento turístico (Silvana Campelo), um especialista em promoção e comercialização (Prof^{ta} Ângela do Espírito Santo, Turismóloga), um especialista em planejamento regional (Paulo Henrique Lustosa) e dois pesquisadores júnior (Marcelo Pinheiro e Flávio Santiago, ambos Turismólogos).

todos os municípios do pólo. Esta pesquisa possibilitou: comprovar a potencialidade ecoturística dos atrativos apontados pelos representantes dos municípios; selecionar outros que poderiam integrar os roteiros; identificar as necessidades de infraestrutura para o desenvolvimento dos roteiros e conseqüentemente do ecoturismo no Belém/Costa Atlântica; detectar os investimentos imperiosos para torná-los viáveis de comercialização; e apontar as possibilidades de criação de novas unidades de conservação. As viagens foram realizadas por via terrestre e marítima e contaram com a presença de representantes dos municípios, do NGP/PROECOTUR-PA e da PARATUR.

Após a pesquisa *in loco*, realizou-se outro seminário, desta feita em Bragança, no dia 12 de março de 2002⁵⁶. Nele o IBRAD apresentou os resultados das suas pesquisas, ou seja, o “Diagnóstico do Potencial Ecoturístico” do pólo bem como a versão preliminar das “Estratégias de Desenvolvimento do Ecoturismo”. O primeiro estruturado com base principalmente nas pesquisas em fontes primárias e secundárias. As segundas, nas visitas *in loco* no pólo e nas discussões advindas das oficinas de planejamento. Isto de acordo com os ditames do TR. Posteriormente tais documentos foram encaminhados aos municípios, por intermédio do NGP/PROECOTUR-PA para que eles fizessem suas considerações e sugestões. Em seguida, retornaram ao IBRAD que fez as devidas correções e os encaminhou às coordenações estadual e federal do Programa.

Algumas considerações carecem ser tecidas com relação aos documentos elaborados pelo IBRAD. Quanto ao volume do Diagnóstico, esta consultoria optou por estruturá-lo em quatro capítulos (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004b). No primeiro capítulo, discorreu sobre o pólo Belém/Costa Atlântica no contexto do “Plano de Desenvolvimento Turístico do Estado do Pará (PDTEP)”. No segundo, são apresentados os diagnósticos dos municípios integrantes do pólo. Do terceiro, consta um descritivo das unidades de conservação existente. E no quarto capítulo, é exposta uma análise da demanda turística para a região em tela. Ressalta-se que os municípios foram agrupados, nesse documento, conforme os roteiros delineados no plano de trabalho da consultoria. Assim: o Roteiro 1, é composto por Belém; o Roteiro 2, por Curuçá, Marapanim e Maracanã; o Roteiro 3, por São João de Pirabas e Salinópolis; e o Roteiro 4, por Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu.

No volume das “Estratégias”, o IBRAD manteve, essencialmente, a estruturação do texto com base nos roteiros descritos no “Diagnóstico”. Desta feita, o documento está dividido em cinco capítulos, sendo um para cada roteiro e um contendo o Quadro Resumo

⁵⁶ Maiores considerações ver 5.2, deste capítulo.

(temporal e financeiro) de todos eles (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004c). Em cada um dos quatro primeiros capítulos, a consultoria apresenta: um diagnóstico resumido dos municípios que integram aquele roteiro, relatando uma breve caracterização deles e dos atrativos turísticos; os equipamentos e serviços e a infraestrutura neles existentes; um descritivo dos circuitos integrantes dele; e as propostas de intervenção necessárias para que tais circuitos possam ser operacionalizados. Para cada roteiro foram propostos cinco circuitos, conforme demonstrado no Quadro 6. Uma representação gráfica deles pode ser visualizada no Apêndice B.

ROTEIRO	CIRCUITOS
1: Belém – Continental e Insular	1: Parque Ambiental de Belém (Parque do Utinga); 2: Circuito das Ilhas - Cotijuba, Tatuoca, Caratateua e Mosqueiro; 3: Ilha do Combu ; 4: Olhos D'água - Parque Municipal da Ilha do Mosqueiro e trilha Olhos d'água; 5: Orla de Mosqueiro - Rio Sucurijuquara e rio Murubira.
2: Curuçá, Marapanim e Maracanã	1: Marapanim, vila Maú, vila do Arcênio, rio Marapanim, Abacatezinho; 2: Marudanópolis, ilha de Maiandeuá e ilha do Marco; 3: Marudanópolis, praia do Crispim; 4: Vila de Algodoal, Mocooca e Fortalezinha; 5: Marudanópolis, Camará, Cajutuba/praias do Sauá, ilha de D. Pedro, praia de Ajiruteua. 6: Curuçá, Abade, ilha de Ipomonga/praias da Romana.
3: São João de Pirabas e Salinópolis	1: Porto do Cuiarana, furo Grande e porto Grande; 2: Porto da Princomar, rio Japerica, ponta da ilha de Fortaleza, furo das Pretas, igarapé do Quati e comunidade Japerica; 3: Porto da Princomar, furo das Pretas, porto das Morenas, comunidade do Campo do Sal, casa do Alemão e porto do Camaleão; 4: Baía de Pirabas, furo Grande, ilha de Tucundeua, lagoa das Morenas, ilha de Fortaleza e ilha do Coqueiro; 5: Baía de Pirabas, ilha de Itarana e furo do Arapepó.
4: Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu	1: Tracuateua/Bragança/Augusto Corrêa/Viseu: Campos naturais da Flexeira, praia de Quatipuru-Mirim, ilha Canela, APA da Costa do Urumajó, APA da Jabotitiua-Jatium, serra do Piriá. 2: Tracuateua/Mirasselas (Município de Capanema): Campos do Cocal, rio Quatipuru (Lava Tudo). 3: Tracuateua/Bragança: Caminho da Estrada-de-Ferro Belém/Bragança, área de mangue da rodovia Bragança/Ajuruteua (PA-458), praia de Ajuruteua. 4: Augusto Corrêa: Praia do Pirimirim, caminho da Birrelhi, caminho do Pratiuaçu e balneário Anoirá. 5: Bragança: Caminho interligando Camutá e Vila “Cuera” (Que Era); rio Caeté.

Quadro 6: Descritivo consolidado dos roteiros e circuitos ecoturísticos do Pólo Belém/Costa Atlântica propostos pelo IBRAD.

Fonte: Companhia Paraense de Turismo (2004c).

Elaboração: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

A exemplo do que ocorre com o próprio PROECOTUR, que não define uma conceituação para o termo “pólo de ecoturismo”, o IBRAD também não estabelece conceitos

para “roteiros” e “circuitos” em nenhum dos dois documentos por ele redigidos. Porém, afiança que eles foram elaborados segundo os preceitos da complementaridade, o mesmo que embasou a concepção e formulação do PROECOTUR. E que os roteiros foram constituídos com base na atratividade, na competitividade e na capacidade de recepção deles no mercado turístico, face aos produtos ecoturísticos já existentes. Quanto aos circuitos, a consultoria pontuou que eles “[...] estabelecem o trajeto ideal para a exploração dos recursos turísticos existentes” (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004c, p. 9). Ou seja, cada um deles compreende uma entre várias possibilidades de exploração dos atrativos existentes em um roteiro.

A metodologia de implementação do Programa previa que, após a elaboração das “Estratégias”, estas deveriam ser analisadas pelo NGP e pela UGP. Posteriormente, as correções e considerações requeridas por estas duas instâncias, a versão final do documento, carecia ser submetida à apreciação nova dos atores sociais do pólo. Isto aconteceria em um evento próprio, denominado “Oficina de Validação das Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica”. Como tal documento ainda não recebeu aprovação da UGP, pois está com pendências em sua redação, isto não aconteceu e certamente não acontecerá posto que o convênio do MMA com o Pará foi encerrado em 2006, conforme será discorrido mais a frente.

É importante registrar que, simultaneamente a tais acontecimentos, a coordenação do PROECOTUR no Pará passava por mudanças. O Programa saía do âmbito da SECTAM e migrava para a PARATUR. Conceição Silva (informação verbal)⁵⁷ narra que quando se iniciou as discussões sobre a vinda do PROECOTUR para o Pará,

como a PARATUR não tinha em sua estrutura nenhuma unidade que pensasse o turismo, o tempo inteiro, para o ecoturismo, e ainda como o PROECOTUR trabalhava muito o ecoturismo pela questão ambiental, o ambiente natural, por conta disso ficou com a SECTAM porque era a Secretaria de Meio Ambiente. Inicialmente não se tinha a leitura de como a PARATUR ficaria com a questão do ecoturismo. Esse foi um momento do estado. Após o Plano de Turismo que foi lançado em 2000/2001, a PARATUR retoma a questão de estruturar os segmentos de turismo, no qual o ecoturismo era uma das bases. Com esta leitura, se viu que o ambiente ideal para a condução do turismo era a Companhia Paraense de Turismo. Foi mais ou menos uma releitura da estrutura dentro do próprio governo. Não bastasse esse fato, o outro foi ser sinalizado pelo governo que o turismo era uma das prioridades. Então essa remodelagem, essa releitura com o Plano Estadual de Turismo que redirecionou as áreas, fez com que ele migrasse naturalmente para a área de competência institucional.

⁵⁷ Diretora de Economia e Fomento da PARATUR e, posteriormente a 5ª coordenadora estadual do PROECOTUR.

Essa modificação estava sendo pensada há bastante tempo, porém era para ocorrer paulatinamente, a exemplo do que se fez com a coordenação do PNMT⁵⁸ ao ser transferido para a PARATUR. De acordo com Rosana Fernandes, a ideia era que isto se concretizasse por ocasião da mudança de governo, após o período eleitoral de 2002, porém aconteceu ainda no primeiro semestre daquele ano, de maneira abrupta.

Dessa feita, o Programa que passava por uma retomada de ações, após quase ser cancelado no estado, sofreu mais um revés. Com isso, passou mais alguns meses de instabilidade, pois se por um lado tinha sido desligado da SECTAM, por outro, ainda não estava oficial e efetivamente na PARATUR. “[...] Eu fiquei uns três, quatro meses, sendo o ponto de contato junto ao MMA para que o Pará não saísse ou perdesse o Programa”, relata Fernandes. Após esse período e com o estabelecimento definitivo do PROECOTUR na PARATUR, manteve-se Fernandes na coordenação do mesmo no estado, contratou-se uma técnica, disponibilizou-se um espaço físico e equipamentos para a que o NGP/PROECOTUR-PA pudesse retomar seu funcionamento.

Contudo, a equipe do PROECOTUR ficou restrita a duas pessoas, Rosana Fernandes e Rita Moreira. As demais atividades cotidianas do Programa ficaram no encargo de outros funcionários da PARATUR. Por exemplo, a parte administrativa ficou sob a responsabilidade da diretora administrativa desta. Isto não chegou a comprometer o andamento do Programa no pólo, posto que essa mudança aconteceu após o Seminário Técnico, ocorrido em Bragança no início de março. Enquanto o NGP se reestruturava, a consultoria seguia o cronograma previsto para sua atuação. Tanto que ainda em 2002, o IBRAD, juntamente com as consultorias dos demais Pólos, participou de uma reunião de nivelamento dos estudos, realizada no Centro Integrado de Governo (CIG), que contou com a presença dos gestores de turismo dos pólos e da Sr^a. Benita Rocktaeschel, da UGP.

Em 2003, após o período eleitoral, a coordenação do NGP/PROECOTUR-PA passou a ser conduzida por Conceição Silva. O contrato do PROECOTUR previa a realização de um conjunto de cursos e oficinas de capacitação. Neste sentido, no final deste ano teve lugar a oficina de sensibilização no pólo Belém/Costa Atlântica, conforme aludido anteriormente. O município de Augusto Corrêa sediou tal oficina, nos dias 06 e 07 de novembro. O público alvo desta oficina foi os gestores de turismo, a iniciativa privada, a sociedade civil organizada. Como o tema enfocava a questão da preservação ambiental, ela foi aberta ainda a participação de estudantes da rede de ensino do município que sediava o evento.

⁵⁸ O PNMT estava sob a égide da Secretaria de Estado de Mineração, Indústria e Comércio (SEICOM).

E em 2005 realizaram-se três cursos de capacitação no pólo. Estes foram de Qualidade no Atendimento aos Visitantes, Condução de Visitantes e Planejamento e Gestão de Empreendimentos Ecoturísticos. Foram estabelecidos alguns critérios para seleção dos participantes. Para o primeiro, destinaram-se cinco vagas por município e o público alvo era os profissionais e empresários do setor turístico/ecoturístico do pólo, taxistas, artesãos e outros que trabalhassem no atendimento direto aos visitantes. Para o de Condução, eram quatro vagas direcionadas para guias locais, mateiros, barqueiros, líderes e membros de comunidades tradicionais e/ou associações locais e educadores. No pólo Belém/Costa Atlântica, ministrou-se os cursos em Salinópolis, no mês de maio, e todos os inscritos tiveram as despesas de hospedagem e alimentação custeadas pelo PROECOTUR.

Dois acontecimentos ocorridos entre 2003 e 2005, no âmbito do pólo Belém/Costa Atlântica, merecem destaque. O primeiro foi o processo de desmembramento do pólo proposto pelo município de Belém, em 2004. Este assunto será abordado detalhadamente no item 5.2, do capítulo 5. O segundo foi a assinatura de dois convênios entre MMA e Prefeitura Municipal de Belém (PMB) para a realização de duas obras, conforme descrito no Quadro 7 abaixo. Em consonância com Eurides Carvalho, estes recursos não eram provenientes do contrato com o BID, mas sim próprios do Programa Nacional de Ecoturismo/Turismo Verde do MMA e que foram direcionados para melhorias no pólo. Fizeram-se as obras, no Distrito de Mosqueiro, em um local que integra um dos circuitos propostos pelo IBRAD.

Nº CONVÊNIO	OBJETO	ÓRGÃO	VALOR TOTAL R\$	VALOR LIBERADO R\$	VIGÊNCIA	
					INÍCIO	TÉRMINO
2003CV00041/SCA	Implementação da infraestrutura física do Parque Ecológico do Município de Belém	PMB	106 000,00	80 000,00	17/12/03	30/06/05
2004C000006/SCA	Revitalização do Porto Pelé	PMB	264 000,00	240 000,00	02/07/04	30/06/05

Quadro 7: Convênios firmados entre MMA e Prefeitura de Belém.

Fonte: BRASIL (2006a).

Adaptação: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Paralelamente, em 2002, a Consultoria entregou os estudos elaborados, conforme descritos anteriormente, ao NGP/PROECOTUR-PA e à UGP. Eles, então, passaram por um processo de análise pelas coordenações estadual e federal do Programa, que emitia pareceres indicando as necessidades de ajustes. Em março de 2004, no Parecer nº. 121, a UGP apontou que o documento “Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa

Atlântica” ainda necessitava de alterações profundas para atender aos objetivos propostos no TR. Nesse parecer elencaram-se todas as alterações necessárias. Ele foi encaminhado ao NGP/PROECOTUR-PA, que por seu turno o enviou ao IBRAD, para as devidas providências. As alterações foram realizadas e documento reencaminhado ao NGP/PROECOTUR-PA e a UGP.

Atualmente, esse documento ainda não foi aprovado, consistindo-se em uma das pendências do Pará após o encerramento do último convênio em 2006, conforme se analisou no capítulo 4 desta dissertação. Daniela Nascimento (informação verbal),⁵⁹ Gerente Técnica do PROECOTUR, afirmou que outro parecer foi encaminhado à PARATUR, no final de 2007, informando que ainda precisavam ser feitos alguns ajustes tanto no volume das “Estratégias” quanto no do “Diagnóstico”. Para ela, o volume das primeiras

[...] tem uma estrutura legal, está bem embasado, apresenta características do pólo, dos municípios que estavam envolvidos, dos atrativos de destaque, dá um bom panorama do potencial turístico dos municípios e define bem as regiões e os destinos, com os seus roteiros e circuitos. De uma forma geral ele aborda qual é a principal atratividade da região. Por outro lado, dentro do termo de referência que foi solicitado para o produto, o perfil turístico, socioeconômico e ambiental não está muito bem embasado. Quer dizer, ele faz um panorama muito genérico, não relaciona as condições atuais da região, em razão do perfil turístico que o estado hoje representa. Não foi elaborada uma caracterização geral na atuação frente ao processo de implementação turístico. Não dá para você montar uma estratégia sem dizer quais são os objetivos dessa estratégia claramente. Não adianta ter um bom diagnóstico, só a identificação dos pontos, dos atrativos, das propostas de produtos. Ele tem que dizer para quem, com quem, de que jeito. Então eu achei frágil a reflexão sobre as condições para subsidiar os investimentos referentes ao ecoturismo.

Isto de modo geral, é uma análise global do documento. Todavia, alguns outros pontos críticos são por ela apontados. São eles: a proposição dos circuitos deveria ter melhor detalhamento quanto ao tipo de atividade a ser inserida; a análise de demanda não está clara, tornando-se imprescindível definir qual o perfil dela; a necessidade de abordar a questão dos impactos embasada na realidade do pólo, destacando as fragilidades existentes; a proposição de intervenções nos circuitos requer melhor detalhamento; e por fim, a análise de oportunidades e ameaças necessita ser mais específica e prática.

Neste ano de 2008, mais especificamente em outubro, houve outra reunião entre UGP, NGP/PROECOTUR-PA e IBRAD com vistas às negociações para o atendimento dessas pendências. Este assinou um “Termo de Ajuste de Conduta” para que isto seja realizado o mais breve possível. Resta agora a coordenação estadual do Programa aguardar a conclusão

⁵⁹ Em entrevista concedida em 17 de abril de 2008.

do trabalho da consultoria para proceder a finalização da prestação de contas final do convênio encerrado em 2006.

Uma análise breve da implementação do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica demonstra que foram poucas as ações ali desenvolvidas. Em que pese o processo tenha se iniciado em 2001, estas se concentraram em poucos momentos distintos ao longo desse período. O primeiro foi, em 2002, com o trabalho do IBRAD, ocasião na qual houve uma participação efetiva dos atores sociais do pólo, que será detalhada na seção 5.2, a seguir. Outros momentos foram: em 2003, com a oficina de sensibilização; 2004, por conta da questão do desmembramento proposto pela BELEMTUR; e, por fim, em 2005 quando da realização dos cursos de qualificação de mão de obra.

A transferência do PROECOTUR da SECTAM para a PARATUR, abordada anteriormente, foi outro momento marcante. Esta, sob um ponto de vista técnico, foi pertinente e acertada. Por mais que o ecoturismo esteja intrinsecamente ligado à questão ambiental, há que se ter um entendimento da atividade como um todo. Questões como capacitação de pessoal, promoção e divulgação, e comercialização são expertises do órgão oficial de turismo. Com a transferência, o que se esperava, e continua esperando, é que se veja a atividade sob vários prismas e ela seja desenvolvida em todas suas especificidades.

Os cursos e sensibilizações são primordiais para o desenvolvimento de qualquer segmento do turismo e de outra atividade que trabalhe no atendimento ao público. Todavia, um aspecto foi negligenciado, apesar de previsto no contrato com o BID, a assistência técnica. No decorrer do desenho do Programa, os atores sociais eram capacitados simultaneamente, porém na fase de implementação pouquíssimos foram os que continuaram desde a anterior. Assim sendo, quem entrava agora carecia passar por um período de adaptação, de estudos, por assim dizer, da engenharia do PROECOTUR. O que demandava um tempo não previsto.

Conforme aludido anteriormente, a coordenação estadual do PROECOTUR foi exercida por seis gestores distintos. Só nos dois primeiros anos foram quatro. Com base nisto, é possível abstrair que, como cada um deles percebia o Programa sob determinado ponto de vista, destinava-lhe certo nível de prioridade, o que se refletiu na execução ou não das ações. Se em determinado momento o estado quase perdeu o Programa em virtude do não cumprimento dos acordos assumidos, houve outro no qual em um curto espaço de tempo realizaram-se muitas ações. É possível dizer, então, que o Programa não teve uma implementação linear, mas sim permeada por picos de atividades. Isto contribuiu para a formação de impressões errôneas, entre as quais a que dizia que ele havia acabado sem alcançar seus objetivos e metas e que por isto não teria dado certo.

5.2 “A GENTE PROCURAVA PARTICIPAR POR INTERESSE DE VER O PROGRAMA FUNCIONAR [...]”: A PARTICIPAÇÃO DOS ATORES SOCIAIS DO PÓLO

A partir da década de 1990 dois fatores passaram a condicionar a liberação de recursos por parte das instituições internacionais de financiamento, a exemplo do BID e do Banco Mundial. O primeiro foi que os programas e projetos careceriam estar alicerçados no paradigma do desenvolvimento sustentável. O segundo, que o envolvimento e participação dos atores sociais, notadamente população endógena, da região a ser contemplada por tais programas ou projetos tornou-se condição imprescindível. Ressalta-se que as comunidades receptoras, e maiores beneficiadas, necessitavam se envolver efetivamente no processo, tanto no planejamento quanto na execução das atividades. O PROECOTUR atende ambas orientações. Discutir-se-á neste item alguns aspectos da participação dos atores sociais na implementação do Programa do pólo Belém/Costa Atlântica.

A experiência de Aldenir Paraguassú foi de suma importância no processo de concepção e formulação do Programa, marcado por esse viés participativo. Este estava previsto também para a fase de implementação. De acordo com o contrato firmado com o BID, para que isso acontecesse foi definida a criação de instâncias de gestão tanto em nível federal, quanto estadual e municipal. Duas dessas, a UGP e os NGP em cada Estado, responsáveis, respectivamente, pela execução e co-execução do Programa. Duas com caráter consultivo, o já anteriormente criado GTC-Amazônia e os GTC-Estaduais, que assessorariam a UGP e os NGP. E por fim, os GTO tidos como os braços operacionais do PROECOTUR em cada município dos pólos.

Os coordenadores da UGP e dos NGP seriam nomeados, respectivamente, pelo MMA e pelos governos dos estados. Os GTC-Estaduais seriam igualmente instituídos pelos estados e compostos por representantes estaduais do poder público e da iniciativa privada. Sua atuação estaria focada nos assuntos em nível estadual, desenvolvendo atividades como a revisão da estratégia de ecoturismo do estado e o aconselhamento quanto à criação de novos pólos ecoturísticos. Criar-se-iam os GTO em cada município pertencente aos pólos. Os integrariam representantes do órgão municipal de turismo, meio ambiente ou planejamento, da iniciativa privada e de organizações não-governamentais. Suas funções seriam providenciar informações locais, ampliar os critérios existentes para a seleção de áreas, consultar a comunidade, supervisionar e acompanhar a ação dos consultores em nível local.

Ressalva-se que representantes de cada GTO participariam do GTC-Estadual. No caso do GTC e dos GTO, observa-se nitidamente uma orientação para que fossem tripartites. Destacar que, no caso do Pará, dos GTO previstos apenas o do Tapajós foi instituído, em portaria da SECTAM datada de 1999, e chegou a efetivamente funcionar.

Em se tratando especificamente do pólo Belém/Costa Atlântica, é verdadeiro que os GTO não foram criados, porém isso não impediu que os atores sociais envolvidos no processo fossem consultados. A participação deles aconteceu efetivamente em dois momentos: nas oficinas de planejamento estratégico, ou seja, seminários sucedidos em Salinópolis e Tracuateua; e no seminário de apresentação da versão preliminar das “Estratégias”. A dinâmica adotada para a mobilização dos atores ocorria da seguinte maneira: o NGP/PROECOTUR-PA entrava em contato com o órgão oficial de turismo ou meio ambiente, de acordo com cada município; explicava minuciosamente o que iria acontecer e quando; solicitava a parceria dele e o incumbia de articular a participação da iniciativa privada, sociedade civil organizada e demais instituições públicas interessadas.

O IBRAD realizou no período de 18 a 21 de janeiro de 2002, em consonância com o NGP/PROECOTUR-PA, as oficinas denominadas “Seminários Técnicos de Sensibilização e Planejamento Estratégico do pólo Belém/Costa Atlântica”, de acordo com a divisão do pólo em grupos. Assim sendo, nos dias 18 e 19 de janeiro, no Hotel Valerry em Salinópolis, o seminário teve como público os representantes dos setores público, privado e da sociedade civil organizada dos municípios do Grupo 1⁶⁰. Enquanto que nos dias 20 e 21, na Fazenda Hotel Vitória em Tracuateua, outro foi direcionado para os representantes dos municípios de Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu, integrantes do Grupo 2.

Distribuiu-se a dinâmica do seminário em Salinópolis nos dois dias. No primeiro realizaram-se palestras ministradas por: Sr. Adeanuer Góes (presidente da PARATUR) sobre o PROECOTUR no contexto do PDTEP; Sr^a. Rosana Fernandes, falando sobre a estrutura e operacionalização do PROECOTUR; Sr. Crisomar Lobato, que discorreu sobre as unidades de conservação do pólo. Ocorreu, ainda, a apresentação do “Plano de Trabalho” do IBRAD pelos senhores Álvaro do Espírito Santo e Paulo Henrique Lustosa; e a dos municípios, por seus representantes. No segundo, foram montados grupos de trabalho, constituídos pelos representantes dos municípios, com vistas a discutir as potencialidades e necessidades de cada um; houve a exposição de propostas de circuitos ecoturísticos integrados, geradas nos grupos de trabalho; e a elaboração da agenda da pesquisa de campo.

⁶⁰ Formado, vale lembrar, pelos municípios de Belém, Curuçá, Marapanim, Maracanã, Salinópolis e São João de Pirabas.

De acordo com a lista de frequência desse seminário, observa-se a presença de representantes do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada. Representava o primeiro, os gestores municipais de turismo, ou de órgão afim, dos municípios de Belém, Curuçá, Maracanã, Marapanim, São João de Pirabas e Salinópolis. Quanto à iniciativa privada, compareceram empresários dos municípios de Belém, Maracanã e Salinópolis. A sociedade civil organizada contou com representantes de Belém, Marapanim e Salinópolis. Além desses, participaram do evento quatro representantes do Governo Estadual, integrantes do NGP/PROECOTUR-PA e da PARATUR, além da equipe do IBRAD, composta por seis pessoas. O público do seminário totalizou quarenta e cinco pessoas, das quais trinta e cinco atores sociais do pólo.

Em Tracuateua, o seminário aconteceu de modo análogo à Salinópolis. Todavia, com algumas alterações que se fizeram necessárias. No primeiro dia do evento foram realizadas as palestras. Porém, a sobre o PROECOTUR no contexto do PDTEP foi ministrada por Conceição Silva da Silva⁶¹. As demais seguiram o mesmo padrão do seminário de Salinas. Também houve a apresentação dos municípios, por seus representantes. No segundo dia, também houve a formação de grupos de trabalho para a discussão do tema em tela. A questão da estruturação de circuitos integrados também norteou o seminário em Tracuateua. E por fim, foi estruturada a agenda da pesquisa de campo.

Estavam presentes, em Tracuateua, vinte e um participantes. Desses, doze representavam os municípios; quatro, o Governo estadual; e cinco, o IBRAD. Há que se destacar que compareceram os gestores de turismo dos quatro municípios. A iniciativa privada contou com a representatividade apenas do município de Tracuateua. E que a sociedade civil organizada não compareceu.

O “Seminário Técnico de Apresentação da Versão Preliminar das Estratégias de Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica” foi realizado em Bragança, no dia 12 de março de 2002. Contou com a presença, além dos representantes dos municípios do pólo e das equipes técnicas do IBRAD e NGP/PROECOTUR-PA; dos senhores Adenauer Góes e Conceição Silva, da PARATUR, e Benita Rocktaeschel, da UGP⁶². No primeiro momento do seminário foram apresentados, pelos consultores, os resultados da pesquisa *in loco* e a versão preliminar das “Estratégias”. Em seguida, os representantes dos municípios se

⁶¹ Diretora de Fomento da PARATUR.

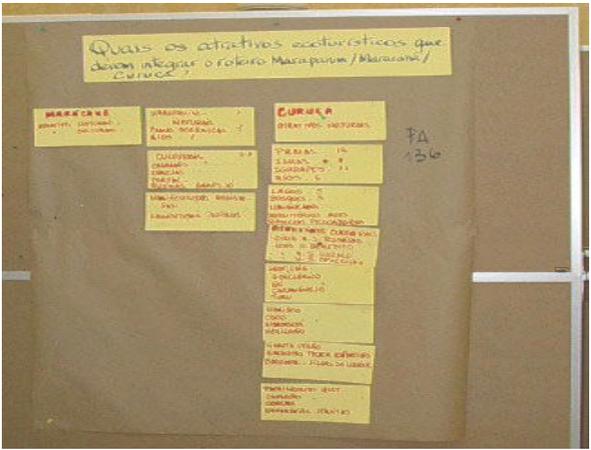
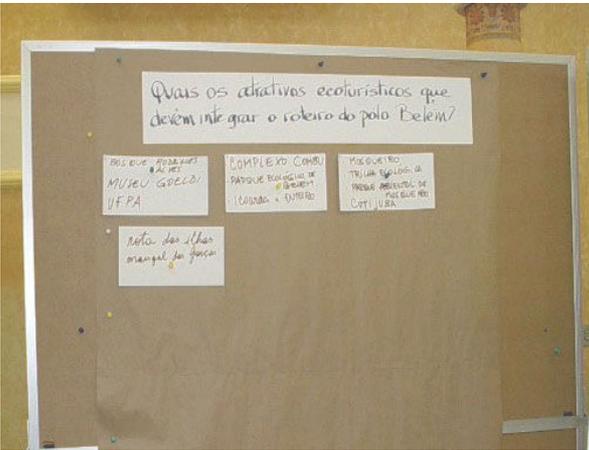
⁶² Nessa época, a UGP estava coordenada por: Ricardo José Soavinski, coordenador geral; Silbene de Almeida, coordenador assistente; e Benita Rocktaeschel, gerente administrativo e financeiro.

reuniram em grupos de trabalho e analisaram os roteiros propostos, fazendo suas considerações e apresentando sugestões para melhorá-los.

No decorrer da realização do seminário em Bragança, o IBRAD propôs baseado nas pesquisas e estudos realizados, além dos vários circuitos em cada roteiro, a mudança de nome do pólo de Belém/Costa Atlântica para Belém/Amazônia Atlântica (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2004d). Um dos argumentos utilizados foi que grande parte dos estados brasileiros possui costa atlântica, mas não tem ligação com a floresta amazônica; por outro lado, os estados amazônicos têm a floresta em suas áreas territoriais, mas não possuem contato com o oceano Atlântico. Ou seja, o Pará é o único que possui as duas condições, está na região amazônica e possui costa atlântica. Outro argumento foi a questão mercadológica, de *marketing*, tendo em vista a repercussão da marca Amazônia e o que ela representa, principalmente em termos ambientais, umas das preocupações também do ecoturismo.

Essa retificação foi aceita por todos os presentes. O presidente da PARATUR, Sr. Adenauer Góes, foi também favorável a essa modificação e determinou que, no âmbito da política estadual de turismo,⁶³ o nome do pólo passasse a ser esse. Todavia, para o MMA a nomenclatura teve que continuar a mesma, posto que ele seja assim reconhecido pelo BID. De outro modo, em todos os documentos, principalmente os convênios, referentes aos PROECOTUR o nome do pólo consta como Belém/Costa Atlântica. Alterar isto implicaria em tempo e custos que não estavam previstos. Apresenta-se um registro desses três eventos nas Fotografias de 36 a 50 adiante.

⁶³ O PDTEP, elaborado pela empresa espanhola THR, em 2001, apresentava o estado dividido em seis pólos de turismo: Belém, Marajó, Tapajós, Araguaia Tocantins, Xingu e Costa Atlântica.



Fotografias 36 a 41: “Seminário Técnico de Sensibilização e Planejamento Estratégico do pólo Belém/Costa Atlântica”, ocorrido em Salinópolis, em 19 e 20 de janeiro de 2002, no Hotel Valerry.
 Fonte: Arquivo pessoal de Fátima Gonçalves, 2002.



Fotografias 42 a 45: “Seminário Técnico de Sensibilização e Planejamento Estratégico do pólo Belém/Costa Atlântica”, realizado em Tracuateua, em 21 e 22 de janeiro de 2002, na Fazenda Hotel Vitória. Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002.



Fotografias 46 a 50: “Seminário Técnico de Apresentação da Versão Preliminar das Estratégias para o Desenvolvimento do Ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica”, ocorrido em Bragança, em dia 12 de março de 2002, no Instituto Santa Terezinha.

Fonte: Arquivo pessoal de Fátima Gonçalves, 2002.

A se considerar que o objetivo do tópico em curso é identificar e caracterizar a participação dos atores sociais no processo de implementação do Programa, apresentam-se algumas considerações. Estas foram traçadas, mormente, com base nos depoimentos dos gestores de turismo, representantes da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, presentes nos três eventos acima caracterizados, mas também em outros momentos de menor repercussão. Tem-se, também, em que pese a coordenação estadual do PROECOTUR estivesse presente nos três seminários e um representante da federal no de Bragança, estes se limitaram ao seu papel de gestores do processo. Ou seja, suas participações restringiram-se a elucidar dúvidas quanto ao Programa. Ao IBRAD competiu a facilitação, ou melhor, a moderação do processo, conforme preconiza o método ZOPP por ele adotado.

O conhecimento da existência do PROECOTUR chegou à maioria dos gestores de turismo dos municípios do pólo através do NGP/PROECOTUR-PA, por ocasião do convite para a participação nos seminários de Salinas ou Tracuateua. A exceção foi um dos gestores de Belém e um representante da sociedade civil organizada, pois integravam o GTC-Amazônia; e a gestora de Augusto Corrêa que, enquanto estudante do curso de Bacharelado em Turismo, fez estágio na EMBRATUR e lá soube sobre o Programa. Enquanto que a maioria dos representantes da sociedade civil organizada ficou sabendo por intermédio do órgão oficial de turismo do município. Situação contrária a esta ocorreu com a iniciativa privada. A maioria dos representantes desta última recebeu a informação pelo NGP/PROECOTUR-PA. O Quadro 8 sintetiza esta informação.

	TOTAL ENTREVISTADOS	CONHECIMENTO EXISTÊNCIA DO PROECOTUR		
		PELO NGP	PELO ÓRGÃO MUNICIPAL DE TURISMO	JÁ TINHA CONHECIMENTO ANTERIOR
Gestores de Turismo	11	09	-	02
Iniciativa Privada	07	06	01	-
Sociedade Civil Organizada	04	-	03	01
TOTAL	22	15	04	03

Quadro 8: Relato do conhecimento dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica sobre a existência do PROECOTUR

Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

A maioria dos atores sociais do pólo somente tomou conhecimento sobre o que era o Programa, seus objetivos, metas e processo de execução, durante os seminários de planejamento. Três representantes da iniciativa privada e dois dos gestores já detinham tal informação por participarem de algumas reuniões do GTC-Amazônia. Um dos empresários, por ter sido contratado pelo NGP/PROECOTUR-PA para sediar o seminário em Tracuateua. E

a última exceção foi a gestora de Augusto Corrêa por conta da situação relatada acima. O Quadro 9 apresenta uma visualização desses dados.

	TOTAL ENTREVISTADOS	INFORMAÇÕES SOBRE PROGRAMA	
		NOS SEMINÁRIOS	CONHECIMENTO ANTERIOR
Gestores de Turismo	11	09	02
Iniciativa Privada	07	04	03
Sociedade Civil Organizada	04	03	01
TOTAL	22	16	06

Quadro 9: Conhecimento dos detalhes do PROECOTUR pelos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica
Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

O Quadro 10, a seguir, retrata que a maioria dos atores sociais participou dos dois seminários. O primeiro realizado em Salinópolis ou Tracuateua, dependendo do município que representava. O segundo em Bragança, para o qual todos os municípios foram convidados. O interessante a destacar é que apenas um dos representantes da sociedade civil organizada participou dos dois seminários. Três gestores municipais, dois empresários e três representantes da sociedade civil organizada estiveram somente no seminário de planejamento em Salinópolis. E um gestor e um empresário participaram somente do seminário em Bragança.

	TOTAL ENTREVISTADOS	SEMINÁRIOS		
		TRACUATEUA OU SALINÓPOLIS E BRAGANÇA	SOMENTE SALINÓPOLIS	SOMENTE BRAGANÇA
Gestores de Turismo	11	07	03	01
Iniciativa Privada	07	04	02	01
Sociedade Civil Organizada	04	01	03	-
TOTAL	22	12	08	02

Quadro 10: Participação dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlânticas nos seminários de Salinópolis ou Tracuateua e de Bragança realizados em 2002
Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

No que concerne à dinâmica adotada pela consultoria na condução dos seminários, os relatos dos atores entrevistados dão conta que eles podiam se pronunciar livremente, emitir opiniões. Que eram incitados, nos eventos em Salinópolis e Tracuateua, a apresentar o que cada município considerava como suas potencialidades; como elas poderiam ser trabalhadas; o que precisava ser melhorado; as necessidades de infraestrutura e capacitação de mão-de-obra; e a sugerir como os circuitos deveriam ser estruturados. No de Bragança, a possibilidade de pronunciamento continuava, porém as contribuições eram na análise dos circuitos que o

IBRAD apresentava após a realização da pesquisa *in loco*. Eles eram questionados se concordavam com essas propostas, se tinha sugestões para enriquecê-las, ou se haviam outras possibilidades melhores, na visão deles, que pudessem ser incluídas.

Dessa participação os gestores de turismo do pólo destacam como profícuos: a possibilidade de indicar os atrativos turísticos para composição dos circuitos; as necessidades de melhorias neles para a implementação dos circuitos; o conhecimento sobre o planejamento e a gestão do turismo no estado e no país. Enfatizam ainda, que isto lhes indicou um norte a ser seguido no desenvolvimento do (eco)turismo no pólo. E mais, que a possibilidade de participação no planejamento daquilo que se pretende fazer na região bem como o intercâmbio de conhecimento e experiências entre os três segmentos, foi um ganho e um aprendizado importante, posto que não acontecesse anteriormente. Mas que não podem ser preteridos futuramente.

Por outro lado, os representantes da sociedade civil organizada, sob seu ponto de vista, destacam como frutos dessa participação o fato de terem suas demandas ouvidas e atendidas; a interação junto ao poder público e a iniciativa privada, com os três segmentos articulados em prol de um objetivo comum; a ampliação dos conhecimentos sobre a atividade ecoturística; e as discussões geradas que possibilitaram estabelecer o que julgavam melhor para o pólo. A iniciativa privada aponta como ganhos, a possibilidade de envolvimento efetivo nas discussões e tomada de decisões; a ampliação dos conhecimentos tanto sobre o ecoturismo quanto dos demais municípios do pólo; e, principalmente, a indicação de como a presença governamental se daria no mesmo, de tal sorte que eles, empresários, direcionassem suas ações e recursos no mesmo sentido.

Ressalta-se, quanto à participação dos atores sociais do pólo no processo de implementação do Programa, que, segundo eles, após a realização desses seminários, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada não foram mais informadas sobre o andamento do PROECOTUR, e tampouco convidadas a participar de outros eventos. Os gestores do pólo, sim, ficavam cientes disso, pois trocavam informações entre si continuamente, e buscavam-nas junto ao NGP/PROECOTUR-PA. Este explica que as informações eram repassadas para aos gestores municipais, competindo a eles disseminá-las para os segmentos envolvidos nos seus respectivos municípios.

Isso aconteceu por ocasião da discussão sobre a proposta de desmembramento do pólo Belém/Costa Atlântica. Neste caso, o NGP/PROECOTUR-PA transmitiu-a aos gestores de

turismo. Estes foram orientados a retransmiti-la aos demais segmentos do município. O relato de Jean Barbosa (informação verbal)⁶⁴ retrata bem essa discussão, posto que ela

[...] não era uma unanimidade não. Alguns achavam que [o pólo Costa Atlântica] deveria estar atrelado a Belém porque os municípios poderiam se desenvolver, porque o que viria para Belém iria para eles também. Mas outros diziam que não, que o que viesse para Belém ficaria em Belém, seria mais difícil ir para os demais municípios do pólo, porque Belém não iria liberar. Isso porque Belém é a capital e naquele momento tinha a questão de estar trabalhando o turismo com mais força, fomentando o receptivo na capital. E que muitos recursos foram investidos naquele período, a partir de 2002, tanto pelo governo municipal quanto estadual, uma vez que naquele período havia uma competição entre Estado e município.

Grande parte dos atores sociais do pólo, excetuando-se os dois gestores de turismo do município de Belém, ficou sabendo, mas não foi consultada sobre isto. O Quadro 11 demonstra essas informações.

	TOTAL ENTREVISTADOS	SOUBE DISSO		SABIA COMO ERA		FOI CONSULTADO		O RESUL- TADO	
		SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	NÃO
Gestores de Turismo*	09	07	02	07	02	07	02	-	09
Iniciativa Privada	07	06	01	04	03	02	05	-	07
Sociedade Civil Organizada	04	04	-	-	04	-	04	-	04
TOTAL	20	17	03	11	09	09	11	-	20

Quadro 11: Posição dos atores sociais quanto ao processo de desmembramento do pólo Belém/Costa Atlântica
Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

* Para estas informações específicas sobre a participação dos atores, não foram ouvidos os dois gestores de turismo de Belém, pois eram os autores da proposta.

Convém neste momento aprofundar um pouco essa questão. Daniel Silva e Paulo Pinto, respectivamente Técnico e Diretor Técnico da BELEMTUR (informação verbal),⁶⁵ na época, relatam que a ideia surgiu inicialmente no âmbito das discussões do PROECOTUR, nas reuniões do GTC-Amazônia, e se aprofundou durante as travadas por ocasião dos seminários do pólo Belém/Costa Atlântica. Nas palavras de Paulo Pinto,

[...] no nosso entendimento Belém entraria no PROECOTUR como Belém continental, mas principalmente, como Belém insular. Nós já tínhamos até então uma experiência que já vinha deste 1997 com a Professora Sílvia [Cruz, diretora-presidente da BELEMTUR de 1997 a 1999], que era a Trilha Olhos D'água em Mosqueiro, nós achávamos que essa experiência poderia ser colocada para o PROECOTUR, mas nós queríamos mais produtos. E, principalmente, passar por

⁶⁴ Assessor da Secretaria de Turismo de Salinópolis e representante da Pausada Mirante do Trevo, em entrevista concedida em 11 de agosto de 2008.

⁶⁵ Em entrevistas concedidas, respectivamente, em 04 de junho de 2008 e 04 de agosto de 2008.

uma descoberta desses novos produtos, uma formatação de novos produtos para ecoturismo no mundo insular de Belém. E com isso nós chamamos a atenção de alguns outros municípios que vieram a se agregar.

Silva corrobora tais informações ao discorrer que

[...] a gente percebeu que nós poderíamos, Belém e os municípios do entorno de Belém que tivessem características semelhantes, compor um pólo diferente do Amazônia Atlântica, pelas características sociais, naturais, pela própria diferença de como a atividade turística é desenvolvida nesses municípios. Belém tem uma característica de turismo, municípios como Salinas, Bragança, Maracanã, enfim, é outro turismo. Nós entendemos que teríamos um resultado muito melhor se Belém figurasse como um pólo com os municípios do entorno, do que compondo um pólo com os municípios da Amazônia Atlântica. Então ficava meio desconexo, porque a gente não queria concorrer com sol e praia, a gente queria concorrer com destinos que tivessem características semelhantes com a nossa, a questão de rios, igarapés, floresta, cultura ribeirinha, enfim, então a gente pensou na época nessa estratégia de desmembrar por causa disso.

A BELEMTUR iniciou e coordenou a realização de várias reuniões internas, na administração municipal, e externa, com os municípios pleiteantes a compor o pólo novo. Como resultado teve-se a redação do “Relatório Preliminar de Criação do Pólo Belém” (BELÉM, 2003). Elaborado pela BELEMTUR e Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA), apresenta a justificativa para o desmembramento bem como os municípios⁶⁶ que integravam a proposta. Após a anuência dos municípios pleiteantes, o documento foi entregue a Nazaré Soares,⁶⁷ da UGP, e ao NGP/PROECOTUR-PA, em reunião convocada e presidida pela BELEMTUR, no dia 05 de dezembro de 2003 no Hotel Beira Rio, em Belém.

Nessa reunião, a BELEMTUR e demais municípios presentes foram informados, pela Nazaré Soares, que os procedimentos para o encaminhamento do processo de desmembramento deveriam partir da coordenação estadual do PROECOTUR. Respalado por essa orientação, e entendendo a necessidade e importância de que os municípios integrantes do pólo Belém/Costa Atlântica fossem consultados sobre isso, o NGP/PROECOTUR-PA convidou os gestores dos municípios do Costa Atlântica para uma reunião realizada no dia 19 de dezembro de 2003 no Hotel Regente em Belém. Foi nesta ocasião que representantes dos municípios, gestores de turismo, ficaram sabendo sobre tal proposta.

Posterior a isso, outra reunião foi realizada, no dia 07 de janeiro de 2004 no Hotel Beira Rio em Belém, para tratar desse tema. Esta contou com a presença dos municípios inseridos no pólo bem como com os que pleiteavam sua inserção no em vias de criação.

⁶⁶ Além de Belém, os municípios de Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara, Santa Izabel, Abaetetuba, Açará e Barcarena.

⁶⁷ Coordenadora Geral do PROECOTUR e, por conseguinte da UGP.

Acordou-se a realização de reuniões na Costa Atlântica visando melhor discutir a questão. Estas aconteceram em 12 e 29 de janeiro de 2004, respectivamente, em Tracuateua e Salinópolis, e contou com a participação dos demais atores sociais do pólo.

Na última reunião, do dia 29 de janeiro, acordou-se que os municípios da Costa Atlântica elaborariam um parecer sobre a proposta da BELEMTUR/SEMMA e o encaminharia ao NGP/PROECOTUR-PA. Elaborariam, também, correspondências para o MMA e à PARATUR solicitando uma reunião com os coordenadores do Programa para que fossem prestados esclarecimentos sobre essa proposta, de tal sorte que os municípios tivessem subsídios suficientes para que pudessem se posicionar quanto ao assunto. Acertou-se, ainda, a constituição de dois GTO no pólo, em virtude da extensão territorial e dificuldade de locomoção existente. O do Salgado, envolvendo Curuçá, Marapanim, Maracanã, Salinópolis e São João de Pirabas. E o GTO da Zona Bragantina, congregando Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu.

Os presentes na reunião elegeram uma comissão composta pelos gestores dos municípios de Bragança, Tracuateua e Salinópolis para redigir o parecer e os ofícios, submetê-los a aprovação dos demais e encaminhá-los à PARATUR. Estes documentos, com a anuência dos demais municípios, foram protocolados junto a PARATUR em 18 de março de 2004. Quanto aos GTO, a orientação da coordenação estadual do PROECOTUR foi que cada município deveria encaminhar a indicação de seus representantes diretamente ao NGP/PROECOTUR-PA. Quando todos os municípios já tivessem indicados seus representantes, realizar-se-iam os trâmites necessários e inerentes à coordenação estadual para a constituição oficial dos GTO. Todavia, nenhum posicionamento oficial quanto a isto foi direcionado aos atores sociais do pólo.

Em que pese os municípios da Costa Atlântica não tenham sido informados sobre o resultado desse processo, consta que o NGP/PROECOTUR-PA o foi. A coordenadora geral do PROECOTUR no ofício n.º. 2706/2003/SCA/MMA, datado de 17 de dezembro de 2003, alardeava a disposição da UGP em apoiar a referida proposta. Todavia, o Parecer n.º. 548 de 26 de outubro de 2004 da UGP concluiu que a criação de mais um pólo não era recomendável naquele momento. Indicava ao próprio estado do Pará que verificasse um tratamento diferenciado para os pólos em questão, desde que baseado nas possibilidades mercadológicas, logísticas e de gestão adequadas para tanto. O certo é que não se chegou a uma definição concreta e oficial sobre isto.

Quando ficaram sabendo da existência do PROECOTUR e que seus respectivos municípios seriam por ele beneficiado, os atores do pólo criaram expectativas quanto ao

Programa. A quase unanimidade dos entrevistados afirma que as mesmas não se concretizaram. Conforme pode ser visto no Quadro 12, cada grupo de ator social entrevistado elencou determinadas expectativas, sendo algumas delas mencionadas por mais de um deles. Isto demonstra que mesmo possuindo racionalidades diferentes, de acordo com o segmento representado, os entrevistados apresentavam perspectivas de entendimento no mais das vezes similares sobre o Programa.

GRUPO DE ATORES	TOTAL ENTREVISTADOS	EXPECTATIVAS GERADAS	CONFIRMAÇÃO EXPECTATIVAS	
			SIM	NÃO
Gestores de Turismo	11	<ul style="list-style-type: none"> • Que os municípios receberiam recursos do Programa para investir no fomento ao ecoturismo; (por dois entrevistados) • De envolver as comunidades no desenvolvimento das atividades de ecoturismo; • Que pudesse trabalhar o ecoturismo como segmento alternativo ao de sol e praia; • Que o programa trouxesse melhorias para o pólo, que pudessem alavancá-lo; • Que os próprios municípios pudessem ter acesso a recursos para investimento em infraestrutura; • De que as UC seriam estruturadas para a visitação turística; • Que traria benefícios para as comunidades locais; • De conscientização sobre a importância e benefícios do ecoturismo para os municípios; • De crescimento econômico para o Pólo; • Sensibilização quanto a preservação do meio ambiente. 	X	X X X X X X X X X
Iniciativa Privada	07	<ul style="list-style-type: none"> • A maior possível, pois precisava ter uma base mais sólida do ecoturismo; • Que se pudesse trabalhar outro segmento de turismo no pólo, além do sol e mar; • De que o ecoturismo iria proporcionar o desenvolvimento do pólo; • De mudança de um pólo não prioritário para o turismo, para um no qual se pensava no fomento ao turismo; • Que o programa por se tratar do ecoturismo, vocação da região amazônica, daria certo; • De ter o Estado e a iniciativa privada atuando conjuntamente, em parceria • Viriam recursos para atender as necessidades de infraestrutura do pólo. 		X X X X X X X

continua

conclusão

GRUPO DE ATORES	TOTAL ENTREVISTADOS	EXPECTATIVAS GERADAS	CONFIRMAÇÃO EXPECTATIVAS	
			SIM	NÃO
Sociedade Civil Organizada	04	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidade para pudesse dar chance aos bacharéis em turismo de assumir a elaboração e gestão de planejamentos e projetos; • Que o segmento de artesanato pudesse ser beneficiado também; • Focar a questão do litoral, com políticas públicas específicas; • Desenvolvimento econômico para os municípios da região costeira do estado. 		X
				X
				X
				X
TOTAL	22		01	21

Quadro 12: Expectativas dos atores sociais do pólo Belém/Costa Atlântica quanto ao PROECOTUR
 Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

Em sua fala Emanuel Pereira (informação verbal),⁶⁸ Secretário de Turismo de Maracanã, destacou que a expectativa criada foi de que esse “Programa viesse trazer investimentos, melhorias; que viesse colocar lá para cima o que nós tivéssemos de bom para apresentar”. Pensamento similar expresso por Celso Rocha,⁶⁹ presidente da Associação de Produtores Rurais de Pirabas, ao apontar que

[...] a nossa expectativa era de fazer o desenvolvimento econômico do município e desenvolver essa região costeira do nosso estado. Então nossa expectativa era grande na questão do desenvolvimento.

Ponto de vista semelhante era também compartilhado por Fátima Gonçalves, secretária executiva do Belém Convention & Visitors Bureau,⁷⁰ ao relatar em sua fala que

[...] com o convite criei a expectativa de que ia ter alguma coisa relacionada com o Norte, alguma coisa direcionada e que teríamos condições de colocar tanto o governo quanto a iniciativa privada participando conjuntamente.

Estes relatos demonstram que muitas foram as expectativas criadas, a grande maioria delas positivas, por parte dos atores sociais. Observa-se que estes tinham a esperança de que o PROECOTUR realmente beneficiaria o pólo, de uma maneira ou de outra. Todavia, para a quase unanimidade deles as expectativas não se confirmaram, o que gerou descrédito quanto ao Programa. Tal situação pode vir a comprometer a implementação de políticas públicas de turismo futuras para e no pólo.

⁶⁸ Entrevista concedida em 07 de julho de 2008.

⁶⁹ Entrevista concedida em 08 de julho de 2008.

⁷⁰ Entrevista concedida em 10 de junho de 2008.

Com base nesse contexto, observa-se que inicialmente a maioria dos atores sociais envolvidos não possuía a mínima informação sobre o PROECOTUR até mesmo para aceitar ou não o convite para as reuniões. Eles recebiam essa informação somente nos próprios seminários. Isto contribuiu para que alguns convidados não destinassem a importância devida para a mobilização feita. O que pode ter determinado o quantitativo baixo de representantes dos municípios nos seminários, considerando a quantidade de municípios do pólo. O caso mais grave foi em Tracuateua, onde tinha apenas um representante da iniciativa privada e nenhum da sociedade civil organizada.

Por outro lado, aqueles que participaram apenas do seminário em Bragança detinham a ideia de que as propostas foram definidas pela consultoria e que estavam ali apenas para referendá-las. Assim, uma participação mais efetiva deles ficou comprometida, pois “já era apresentado o pacote pronto”, nas palavras de Nazaré Freitas (informação verbal),⁷¹ e com isso não haveria nada mais a ser feito. Com o desenrolar do evento é que foram tomando conhecimento de que aquele momento era continuidade de outro ocorrido anteriormente, conforme aconteceu com Freitas. Todavia, ela aponta que

[...] a avaliação que eu faço é que aquela oportunidade foi muito proveitosa, muito boa e muito importante. Eu acho que toda participação, quando você ouve, quando você abre é super proveitosa. Porque é aquela história que ‘toda unanimidade é burra’ e ‘várias cabeças pensam melhor do que uma’, então pelo menos foi aberta a possibilidade de participar, de dar sugestões, se o programa depois não foi em frente isso já é outra história. Naquela ocasião foi dada essa oportunidade e isso foi positivo.

Outro ponto, mas que tem relação com este, é a questão da continuidade das ações e a informação sobre elas. Ou seja, é imprescindível, para quem está envolvido no processo, ver o sequenciamento lógico das ações, a continuidades delas e que eles fiquem a par do que está acontecendo, ou não, e qual o motivo para isso.

De acordo com os relatos dos entrevistados, após o seminário em Bragança, eles não obtiveram mais informações sobre o andamento do PROECOTUR, em que situação se encontrava. Isto levou muitos deles a dá-lo como encerrado. Gerou uma situação de descrédito, pois se tomou conhecimento sobre ele, ocorreu uma sucessão de ações em um curto espaço de tempo, foram criadas expectativas, alguns empresários fizeram investimentos acreditando na proposta do dele e, de repente, é como se não houvesse acontecido nada. Não se houve mais falar sobre o Programa, não se tem informações sobre isso e não são apresentadas justificativas.

⁷¹ Presidente o Clube de Diretores Lojistas de Bragança, em entrevista concedida em 17 de julho de 2008.

Abstráiram-se alguns entraves à participação, a partir das falas dos entrevistados. À participação dos gestores de turismo foi apontada a dificuldade de trabalhar o desenvolvimento do turismo nos seus municípios, posto que o (eco)turismo na maioria deles não era considerado prioritário para a gestão municipal. Então quando havia necessidade de liberação de recursos para participação em eventos dessa magnitude, isso se tornava tarefa difícil. Em algumas situações o gestor, por entender a importância do evento, resolvia arcar ele mesmo com as despesas necessárias, mas existiam momentos em que até mesmo isso era impraticável.

Para a iniciativa privada, o gargalo à participação era a própria atividade. Isso, pois, os empreendimentos turísticos no pólo eram e são, até hoje, em sua quase totalidade, de pequeno porte, com poucos funcionários e uma escala de trabalho apertada. Com isto, a liberdade de participação ficava limitada. Havia também a questão dos custos, haja vista que nem sempre os eventos eram de um dia só, ou realizados em locais para os quais inexistia transporte direto. Estes são custos que no mais das vezes um pequeno empreendedor não dispunha de recursos para arcar.

A questão dos recursos também era um dos principais entraves para a sociedade civil organizada. No mais das vezes, as instituições por eles representadas não podiam arcar com as despesas para que pudessem participar. Outro fator era o conhecimento referente ao assunto a ser abordado no evento para o qual foi convidado. Como não sabiam do que se tratava, eles não se empenhavam em participar. Neste caso, as instituições que convidavam pecaram por não deixar claro que importância tinha isto para quem estava sendo convidado.

A se considerar o objetivo proposto para este item, é pertinente estabelecer algumas interfaces com os postulados teóricos deste estudo. A priori chama-se a atenção para o fato que as comunidades autóctones dos municípios do pólo, aquelas residentes nas localidades incluídas nos circuitos propostos, em nenhum momento foram diretamente ouvidas. Porém o foi através de seus representantes, enquadrados no segmento da sociedade civil organizada. Tem-se que, nesta abordagem, o poder público está representado pelos gestores de turismo dos municípios do pólo; a iniciativa privada, com os representantes do *trade* turístico; e a sociedade civil organizada respondendo também pelas comunidades locais. É esta a configuração dos atores sociais do Belém/Costa Atlântica participantes do processo de implementação do PROECOTUR nesse pólo.

Nesse contexto, tomando como parâmetro de análise o disposto por Bordenave (2002), pode-se enquadrar a participação dos atores sociais durante os seminários no grau de “elaboração/recomendação” da escala defendida por tal autor ao estabelecer graus e níveis de

participação. Por outro lado, como para ele o principal no processo participativo é a tomada de decisão, ela equivale ao “nível 3 – Elaboração de planos, programas e projetos”. Ou seja, pode-se dizer que é um *status* moderado de participação. Contudo, quanto a participação no processo de desmembramento do Pólo, ela se enquadra no grau “informação”, não chegando ao nível mais baixo quando se fala de poder de decisão.

A análise feita sob o enfoque de Souza, M. (2006a, 2006b), que relaciona participação com autonomia, aponta que nos seminários a participação dos atores se enquadra na categoria 6 – parceria, na qual há uma autonomia individual e coletiva moderada. Quanto à questão do desmembramento, fica evidente a classificação na categoria 4 – consultiva. Esta também com certo grau de autonomia, mesmo que limitado.

Com relação à participação dos atores sociais convém ressaltar, ainda, que a mobilização deles foi realizada pela PARATUR e, principalmente, pelas prefeituras municipais. Em virtude disto certamente prevaleceram, na disputa do jogo de interesses, os de quem estava convidando em detrimento dos vários potenciais participantes. De outra maneira, as prefeituras convidavam aqueles que lhes convinha, desconsiderando outros direta ou indiretamente envolvidos com a atividade turística, mas que eram contrários ou opositores à administração municipal. Assim, muitos representantes efetivos do *trade* turístico talvez não tenham comparecido aos seminários. Desta feita, os resultados obtidos poderiam ter sido muito mais consistentes e fidedignos com a participação deles.

Há que se apontar, baseado nisso, alguns fatores que podem contribuir para a elevação ou queda dos patamares de classificação alcançados pelos atores sociais em processos participativos. O primeiro, diz respeito ao nível de maturidade e/ou conhecimentos deles sobre o conceito de participação. Ou seja, os atores carecem entender que participar é um direito que lhes compete e que quanto mais efetiva for sua participação, maiores serão os benefícios que obterão. Outro é que é imprescindível que os atores detenham o maior volume de conhecimento sobre a atividade ou programa em que estejam envolvidos, isto lhes garantirá a segurança e o respaldo para opinar e colaborar na tomada de decisões. E por fim, os mesmos necessitam atentar e buscar sempre ter acesso às informações claras, pertinentes e verdadeiras. Assim terão a convicção de que estão no caminho certo e adotarão as atitudes cabíveis.

6 A HERANÇA DO PROECOTUR

Em janeiro de 2007, o Presidente da República reeleito Luís Inácio Lula da Silva lança o Plano Nacional do Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão (BRASIL, 2007). Este plano coloca em pauta o PROECOTUR, depois de ter passado todo o primeiro mandato presidencial sem sequer uma breve menção oficial a ele. Isto reacende, na Amazônia, a discussão sobre este Programa, aventando questões que até então estavam esquecidas tais como: o que aconteceu com o PROECOTUR?, quais foram suas contribuições?, o Programa vai ser retomado? Neste capítulo, procurar-se-á responder a todas elas.

6.1 “O PROECOTUR TROUXE CONTRIBUIÇÕES PARA OS MUNICÍPIOS DO PÓLO [...]”: AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA

Financiado pelo BID, o PROECOTUR objetivava viabilizar o incremento do ecoturismo na Amazônia Legal, como um dos fundamentos para o desenvolvimento sustentável da região, em contraposição as atividades deletérias até então ali realizadas. A ideia era que com o fomento ao ecoturismo haveria um aumento no fluxo de turistas para a esta região. Ter-se-ia, com isso, o desencadeamento do efeito multiplicador do turismo, repercutindo na implantação de novos equipamento (eco)turísticos e em um sem fim de atividades direta e indiretamente ligadas ao turismo. Isto contribuiria para a geração de emprego e renda e, por conseguinte, para a melhoria da qualidade de vida da população amazônida.

Houve, dessa feita, uma grande mobilização da sociedade amazônida como um todo. E o Pará foi um exemplo disto. Os atores sociais dos três pólos de ecoturismo do estado foram sensibilizados e envolvidos nesse processo. Criaram-se, então, grandes expectativas sobre este Programa e aquilo que ele propunha, conforme foi visto no capítulo anterior. Estas majoritariamente focadas na vinda de investimentos, de recursos financeiros para os pólos, de sorte a proporcionar o desenvolvimento deles, refletindo-se em condições de vida melhores para as populações locais. Em se tratando especificamente do pólo Belém/Costa Atlântica, tais expectativas traduziam a realidade socioeconômica e ambiental em que ele se encontrava

naquela ocasião. Para o melhor entendimento do assunto em tela, resgatam-se algumas informações que retratam o panorama no qual estava inserido tal pólo.

No início da implementação do PROECOTUR, em 2001, o pólo Belém/Costa Atlântica caracterizava-se, em termos populacionais, por possuir taxa de urbanização elevada (89,08%). Esta é, todavia, uma informação contraditória que precisa ser analisada com cuidado. Posto que este número refletisse a realidade de apenas quatro dos dez municípios do pólo, ou seja, de Belém, Bragança, Salinópolis e São João de Pirabas nos quais a população residente na zona urbana era maior que a na zona rural. Nos demais municípios ocorria exatamente o contrário. E neles a população moradora da zona rural carecia de abastecimento de água, energia elétrica e condições básicas de saneamento, privilégios dos da área urbana.

Outra informação igualmente contraditória era referente ao IDH. Naquela época, o do Belém/Costa Atlântica era de 0,672, considerado médio desenvolvimento humano pela definição estabelecida pelo PNUD. Entretanto, praticamente todos os municípios do pólo, exceto Belém, possuíam mais da metade da população abaixo da linha da pobreza, ou seja, as famílias sobreviviam com menos da metade do salário mínimo por pessoa mensalmente. Isto implicava, certamente, em uma qualidade de vida baixa para elas, que muitas vezes não conseguiam manter sequer uma dieta alimentar saudável. O que faz tais índices não refletirem a realidade do pólo como um todo, é a participação do município de Belém nele, pois é utilizada a média aritmética para calcular esses valores.

Em termos de atenção à saúde, o pólo possuía uma estrutura médico-hospitalar insuficiente para atender a população residente, tendo como um dos reflexos a taxa de mortalidade infantil de 19,05%. A questão educacional, porém, apresentava melhor situação. Os dados apontavam que 91,85% da população de dez anos ou mais era alfabetizada e que todos os municípios do pólo possuíam mais da metade da população nessa idade, também, alfabetizada. Ou seja, apesar de toda a carência em termos de saúde, saneamento básico, água e energia, a taxa de alfabetização da população era elevada.

Conforme visto anteriormente, colaboraram para isso os programas do governo federal PETI, Agente Jovem e Bolsa Escola. Há que se enfatizar que atualmente todos eles estão unificados, por assim dizer, em um só o Bolsa Família. O mecanismo de controle, a exemplo dos anteriores, é a frequência escolar.

Destaca-se, ainda, que 53,46% da população de dez anos ou mais era economicamente ativa, porém apenas 44,06% era ocupada. A maior concentração tanto das pessoas economicamente ativas quanto das ocupadas estava na área urbana dos municípios. Igualmente, os maiores rendimentos médio mensal do pólo estavam na zona urbana. Em

2001, o PIB do pólo era de R\$ 5.954.954,00 e o PIB *per capita* era de R\$ 3.697,00. Quanto à estrutura produtiva, esta estava alicerçada majoritariamente (60,56%), no setor terciário da economia.

Em suma, as expectativas criadas em torno do PROECOTUR pelos atores sociais do pólo eram que ele contribuiria para reverter esse panorama. Tais atores, mormente os representantes do poder público e da sociedade civil organizada, viam o Programa como capaz de promover o desenvolvimento econômico do pólo. Convém, neste momento, fazer uma análise dos aspectos socioeconômicos atuais do Belém/Costa Atlântica. Entretanto, ressalta-se que uma análise abordando todos estes mesmos critérios não é possível de ser efetivada, posto que tal nível de detalhamento somente é encontrado nas pesquisas censitárias do IGBE e estas são realizadas somente de década em década.

A população do pólo Belém/Costa Atlântica, atualmente, é de 1.813.559 habitantes. Destes, 1.624.587 residem na zona urbana e 188.9972, na zona rural. Apresenta taxa de urbanização de 89,58%, meio ponto percentual a mais que em 2000. Aqui cabe, mais uma vez, o adendo de que, excetuando-se em Belém, Bragança, Salinópolis e São João de Pirabas, a maioria da população reside na zona rural. Se em 2000, a densidade demográfica era de 122,21, em 2007 ela foi para 137,72 habitantes por km². Estes números podem ser visualizados na Tabela 9.

Tabela 9: Área, população (total, por sexo e situação da unidade domiciliar), densidade, urbanização do pólo Belém/Costa Atlântica - 2007

	Área Total (km ²) ¹	População (hab.)			Densidade (hab./km ²)	Taxa de Urbanização
		Total	Urbana	Rural		
Pólo Belém/Costa Atlântica	13 167,601	1 813 559	1 624 587	188 972	137,72	89,58
Augusto Corrêa	1 091,043	37 086	16 673	20 413	33,99	44,95
Belém	1 064,918	1 450 699	1 441 342	9 357	1 362,26	99,35
Bragança	2 090,234	101 728	64 761	36 967	48,66	63,66
Curuçá	672,614	33 768	13 027	20 741	50,20	38,57
Maracanã	780,724	28 296	11 199	17 097	36,24	39,57
Marapanim	791,959	26 651	9 256	17 395	33,65	34,73
Salinópolis	217,856	37 066	33 185	3 881	170,13	89,52
São João de Pirabas	701,896	18 919	10 425	8 494	26,95	55,10
Tracuateua	852,219	26 129	6 854	19 275	30,65	26,23
Viseu	4 904,138	53 217	17 865	35 352	10,85	33,57

Fonte: IBGE (2007).

1) De acordo com a Resolução IBGE n°. 05 de 10 de outubro de 2002 (BRASIL, 2002a).

O PIB atual do pólo é de R\$ 12.045.951,00 e o PIB *per capita* é de R\$ 6.816,00. Belém continua a deter os maiores PIB (R\$ 11.277.415,00) e PIB *per capita* (R\$ 8.022,00), seguido, respectivamente, por Bragança (R\$ 232.350,00 e R\$ 2.273,00) e Salinópolis (R\$ 103.985,00 e R\$ 2.587,00). São João de Pirabas apresenta o menor PIB (R\$ 40.637,00) e

Tracuateua o menor PIB *per capita* (R\$ 1.074,00). A estrutura produtiva está pautada no setor terciário da economia (70,12%). A seguir, vinha o setor primário (18,17%) e o setor secundário (11,62%). A Tabela 10, a seguir, retrata tais informações.

Tabela 10: População, PIB a preço de mercado corrente e PIB *Per Capita* a preço de mercado corrente e Estrutura produtiva do pólo Belém/Costa Atlântica - 2005

	População	PIB (R\$ mil)	PIB <i>Per Capita</i> (Valores Constantes R\$)	Estrutura Produtiva		
				Agropecuária (%)	Indústria (%)	Serviços (%)
Pólo Belém/Costa Atlântica	1 767 047	12 045 951	6 816	18,17	11,62	70,12
Augusto Corrêa	34.695	69 416	2 001	24,71	8,71	66,57
Belém	1 405 871	11 277 415	8 022	0,22	19,29	80,49
Bragança	102 232	232 350	2 273	16,59	11,51	71,90
Curuçá	29 705	62 360	2 099	20,06	15,24	64,70
Maracanã	28 822	57 760	2 004	25,26	9,73	65,01
Marapanim	27 619	60 907	2 205	20,92	8,57	70,52
Salinópolis	40 202	103 985	2 587	6,19	13,48	80,32
São João de Pirabas	18 251	40 637	2 227	23,91	9,97	65,33
Tracuateua	26 427	42 217	1 597	20,26	19,91	68,84
Viseu	53 223	98 904	1 858	23,58	8,86	67,57

Fonte: Pará (2007c).

Adaptação: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Ao se comparar tais dados atuais com os de 2000, percebe-se que houve uma elevação populacional no pólo, o que fez com que esses indicadores também fossem elevados. Todavia, não houve diferenciação nas categorias dos mesmos. O Belém/Costa Atlântica como um todo continua com elevada taxa de urbanização, porém individualmente a maior concentração da população nos municípios está na área rural. A estrutura produtiva continua alicerçada no setor terciário da economia.

Todavia, podem ser observadas algumas modificações nas condições de vida das populações do pólo. Bem ou mal os programas PETI, Agente Jovem, Bolsa Escola, PSF, ACS contribuíram para que as famílias contempladas adquirissem uma renda adicional que possibilitava uma qualidade melhor de vida. É o que continua acontecendo atualmente com o Bolsa Família. É bem verdade que os critérios para a seleção dos que receberão esse auxílio têm sido questionados e muitas são as denúncias de fraudes. Porém, é certo que na maioria dos casos é a fonte única de rendas da família.

Outro programa que tem contribuído para melhorar a qualidade de vida no pólo é o Luz para Todos. Também do governo federal, começou a ser implementado no início dos anos 2000 e se estende até os dias de hoje. Através dele as comunidades da zona rural começaram a receber posteamento e instalação de rede elétrica. Atualmente, a quase

totalidade das comunidades rurais dos municípios do pólo já estão eletrificadas. É possível dizer então que o Belém/Costa Atlântica alcançou certo nível de desenvolvimento gerado não a partir ou por conta do PROECOTUR, mas sim pelas contribuições dos programas supracitados.

Os atores sociais, principais beneficiários e envolvidos no PROECOTUR, conseguem fazer um balanço sobre as contribuições ou não dele para o pólo. Um número significativo afirma que o Programa não trouxe qualquer benefício para o desenvolvimento sustentável do pólo, posto que não fossem feitos investimentos em infraestrutura ou qualquer outro tipo de obras. Por outro lado, a maioria assevera que mesmo que não tenham tido benefícios concretos, ele gerou contribuições sim. Elas foram até mais importantes, pois repercutiram em uma modalidade nova de pensar o desenvolvimento, pautada em utilizar os recursos, majoritariamente os naturais, atentando para a finitude deles. Outra contribuição refere-se à necessidade de união entre os segmentos da sociedade e entre os municípios Belém/Costa Atlântica em defesa do bem comum. O Quadro 13 sintetiza tais informações.

	TOTAL DE ENTREVISTADOS	CONTRIBUIÇÕES		
		SIM	QUAIS	NÃO
Gestores de Turismo	11	08	<ul style="list-style-type: none"> • Realização dos seminários de planejamento participativo; o fortalecimento institucional dos órgãos municipais de turismo; a inserção da iniciativa privada e da sociedade civil nas discussões; • Mobilização de vários agentes tanto público quanto privado em prol de um único objetivo; • Principalmente na parte teórica sobre o ecoturismo; o conhecimento sobre a estrutura governamental do turismo; • Os cursos de capacitação de mão de obra que foram realizados; • Conhecimento sobre a realidade do pólo; os estudos que foram realizados pelo IBRAD; • A união dos municípios na defesa das necessidades do pólo; conhecimento de tais necessidades pelos governos federal e estadual; • As oficinas de sensibilização sobre a preservação ambiental; • O curso sobre gerenciamento de resíduos sólidos. 	03
Sociedade Civil Organizada	04	01	Os estudos realizados que podem ser utilizados como importantes subsídios para se trabalhar roteiros integrados.	03

	TOTAL DE ENTREVISTADOS	CONTRIBUIÇÕES		
		SIM	QUAIS	NÃO
Iniciativa Privada	07	05	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento de como chegar aos órgãos oficiais de turismo e meio ambiente; orientações técnicas do que fazer e como fazer; conhecimento maior sobre a realidade do Pólo; • Pensar em termos de pólo e não isoladamente, pois para se conseguir o desenvolvimento do pólo tem que se trabalhar todos os municípios conjuntamente; • Nova forma de pensar e de fazer turismo no pólo; • Novo modo de pensar políticas públicas voltadas para um caminho ecologicamente correto, sustentável; • Os estudos realizados que são ricos em informações e que precisam ser socializados. 	02
TOTAL	22	14		08

Quadro 13: Percepção dos atores sociais quanto às contribuições ou não do PROECOTUR para o desenvolvimento sustentável do pólo Belém/Costa Atlântica

Fonte: Nascimento, Vânia L. Q. (2008).

Conforme se observa no quadro acima, há os atores que apontam que o PROECOTUR não trouxe nenhuma contribuição para o desenvolvimento sustentável do pólo e há aqueles que afirmam o contrário. Entre os que defendem a primeira posição, a predominância é dos representantes da sociedade civil organizada. A defender a segunda opinião, prevalecem os da iniciativa privada e os gestores de turismo do Belém/Costa Atlântica.

O senhor Jorge Rocha (informação verbal),⁷² em sua entrevista, considera que “[...] não teve contribuição nenhuma porque ainda não teve execução, investimento, mas o Programa foi observado pela gente com uma grande expectativa que poderia gerar exatamente isso, investimentos”. Ponto de vista similar ao de Ilma Martins (informação verbal),⁷³ ao afirmar que o PROECOTUR não contribuiu para o desenvolvimento sustentável do pólo, pois

[...] ele não se concretizou ainda, ficou na metade. Foi feito o diagnóstico e apresentado e nada mais. Eu acredito que o Programa iria se concretizar, será concretizado, dará retorno quando os investimentos chegarem, porque a resposta que a gente espera é através das populações que vão fazer parte, vão ser beneficiadas. As populações fazendo parte, as comunidades sendo contempladas aí vai dar retorno. Quando a gente ver a mudança de vida das pessoas, a mudança de tratamento com o seu meio ambiente, aí a gente vai ter retorno.

⁷² Representante da Associação de Produtores Rurais e Gerente da EMATER em Curuçá, entrevista realizada em 19 de junho de 2008.

⁷³ Secretária de Turismo de Marapanim na época, entrevista concedida em 19 de junho de 2008.

Porém, há outros que defendem posicionamento diferenciado. O empresário Robson Martins (informação verbal)⁷⁴ é um dos que possuem outro olhar sobre isto. Para ele

[...] eu acho que o PROECOTUR trouxe conhecimentos e um amadurecimento local de todos os que participaram. Com certeza isso ele trouxe. Sempre é bom ter um amadurecimento. Sempre é bom adquirir conhecimentos, sempre é bom ter conversas com técnicos capacitados para dizer por onde a gente dever ir, o que não deve ser feito, como deve ser feito, como nós devemos chegar a um poder maior, a uma secretaria, ou então ao governo do estado, todos os caminhos a percorrer. Programas como esse te dão essa base. Então isso ajudou muito cada um de nós que estava envolvido no processo. Ele trouxe muito mais conhecimento, amadurecimento do que algo concreto.

Jean Barbosa (informação verbal)⁷⁵ possui pensamento semelhante, ao expressar que

[...] trouxe contribuições para os municípios do pólo principalmente na parte teórica, para mostrar esse novo segmento que é o ecoturismo, essa ligação e preocupação com o meio ambiente, com a natureza e também para aproveitar para trabalhar outro segmento, que seria então uma alternativa de turismo na região. Também trouxe a contribuição de conhecimento desse segmento, naquele momento lá, mais preocupado com as questões ambientais. O conhecimento também de que existia um ministério que cuidava daquilo e que poderia se ter o turismo também como uma fonte de manutenção e preservação dos atrativos naturais de cada município. E conhecimento também na parte teórica. A parte dos cursos foi muito boa, a parte da conscientização mesmo de se estar trabalhando o turismo, mas com esses olhos da preservação, o que é muito importante atualmente.

Observa-se, alicerçado nos depoimentos acima, bem como no Quadro 13, que há por um lado uma visão economicista de desenvolvimento. E por outro, uma mais abrangente, mais ampla. A se tomar a análise sob o primeiro, tem-se, realmente, que o Programa não contribuiu para o desenvolvimento do pólo, por não ter possibilitado investimentos financeiros materializados, principalmente, em obras de infraestrutura que gerariam condições melhores de vida às comunidades.

Todavia, para o pólo Belém/Costa Atlântica isso não estava previsto; uma vez que ainda se estava realizando estudos para verificar a viabilidade de se desenvolver o ecoturismo no pólo. Sob o segundo ponto de vista, e considerando o objetivo do PROECOTUR no pólo em tela, neste caso abstrai-se que o Programa cooperou sim. Afinal, foram realizadas oficinas de sensibilização sobre a nova atividade, o ecoturismo, e cursos de qualificação de mão de obra para nela atuar.

É apropriado resgatar, agora, a definição de Souza (2006a, 2006b) para quem desenvolvimento consiste em uma mudança social positiva. Para alcançá-la consideram-se os

⁷⁴ Entrevista concedida em 29 de julho de 2008.

⁷⁵ Assessor da Secretaria Municipal de Turismo de Salinópolis, entrevista concedida em 11 de agosto de 2008.

anseios e necessidades dos atores sociais, estes revestidos de suas características culturais, históricas e geográficas. De outro modo, requer atender simultaneamente as relações sociais e o espaço onde elas se dão. A se considerar que desenvolvimento socioespacial é um processo, um devir, cujo resultado se constata com uma “[...] melhoria da qualidade de vida e um aumento da justiça social” (2006a, p. 61), tem-se que o PROECOTUR apenas o começou.

Isso, pois, a qualidade de vida reflete a satisfação individual em quesitos, por exemplo, como saúde e educação; e a justiça social se refere às questões como o grau de desigualdade socioeconômica e o de oportunidade de participação direta nos processos decisórios. Nestes termos, o PROECOTUR apenas principiou tal mudança ao promover a participação dos atores sociais nas discussões decisórias. Todavia, em relação à satisfação individual, isso ainda não aconteceu uma vez que ainda não foi iniciada a segunda fase do Programa, quando serão feitos os investimentos que possibilitarão isso. Estas melhorias necessitam ocorrer ao mesmo tempo para esses dois parâmetros, a se pensar como Souza, M. (2006), repercutindo, por sua vez, em avanços na autonomia, tanto individual quanto coletiva.

Em termos de desenvolvimento sustentável, tomando como parâmetro de análise o conceito da CMMAD, este também apenas foi principiado. Em outros termos, não se teve ou tem tal desenvolvimento no pólo, mas sim foi iniciado o processo para alcançá-lo. E o primeiro passo nesse sentido foi a sensibilização dos atores sociais. Apresentou-se um modo novo de pensar o desenvolvimento e este passou a permear, a definir a atuação desses atores. Ou seja, redefiniu-se o pensar dos atores sociais para transformar-lhes o agir. E isto começou a acontecer, a se materializar conforme pode ser constatado nos relatos transcritos no Quadro 13 alguns parágrafos acima.

6.2 “O PROECOTUR FOI O INÍCIO DE TUDO”: A ESTRUTURA DO TURISMO NO PÓLO

No item anterior abordaram-se as repercussões, em termos socioeconômicos, do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica. Serão discutidas, neste tópico, algumas considerações sobre as características da atividade turística no referido pólo. Será feito também um comparativo entre a situação existente ali no início da implementação do Programa e como se encontra atualmente e quais foram as contribuições ou não do PROECOTUR para isso.

Os municípios do pólo Belém/Costa Atlântica, em 2001, em termos de turismo, viviam os últimos momentos do PNMT. Este consistia em desenvolver a atividade turística, levando o conhecimento sobre isso à população local. O PNMT objetivava conscientizar, sensibilizar, estimular e capacitar os monitores municipais⁷⁶. A intenção era que estes reconhecessem a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo como resultado a participação e a gestão da comunidade no “Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável” (EMBRATUR, 2001). Sua implementação nos municípios ocorria sob a forma de oficinas, divididas em três fases: conscientização, capacitação e planejamento.

A dinâmica era que o monitor municipal, participava de cada oficina e, ao voltar para seu município, executava as atividades nelas demandadas. Após a oficina de conscientização a meta era a realização de seminários de sensibilização turística, denominados Sensitur, com a participação da comunidade local. Na de capacitação os monitores eram preparados para criar o fundo e o conselho municipal de turismo. Enfim, na de planejamento, para a elaboração do plano de desenvolvimento turístico do município. Ao longo desse processo os municípios enquadravam-se na categoria condizente com o nível das atividades por eles realizadas. E aquele que cumprisse todas essas etapas e tivesse seu plano de desenvolvimento elaborado, era agraciado com o “Selo de Ouro do Turismo”, concedido aos municípios que cumprissem todas as etapas do PNMT.

Em 2001, os municípios de Belém, Bragança, Salinópolis, Marapanim e Tracuateua já haviam criado legalmente seus conselhos municipais, porém eles não estavam em pleno funcionamento. Destes cinco, apenas Belém elaborou seu plano de desenvolvimento do turismo, em versão preliminar no ano de 1998. Todavia, o município de Tracuateua participou da oficina de planejamento, restando a ele elaborar seu respectivo plano.

O pólo Belém/Costa Atlântica, em termos de atrativos turísticos, era caracterizado, conforme já visto no capítulo 3, por um diversificado potencial (eco)turístico. Naquela época, a EMBRATUR classificava os atrativos turísticos em natural; histórico-cultural; manifestações culturais; realizações técnicas e científicas contemporâneas; e acontecimentos programados. Este pólo apresentava atrativos em todas essas categorias. Todavia, os naturais predominavam no Belém/Costa Atlântica, que na época possuía oito unidades de conservação, três das quais no município de Belém.

⁷⁶ Pessoa selecionada, no âmbito da administração pública municipal, para ser o responsável por coordenar a implementação das ações do PNMT no município.

No que se refere aos equipamentos e serviços turísticos, o pólo detinha um quantitativo de 159 meios de hospedagem, perfazendo um total de 3699 unidades habitacionais e 7474 leitos; 185 estabelecimentos de alimentação; 41 de agenciamento e transporte turístico; 10 instalações para eventos; e 28 locais para entretenimento. A maioria desses equipamentos e serviços estava localizada nos municípios de Belém, Salinópolis e Bragança, enquanto que os demais eram carentes nesse sentido. De modo geral, eles eram insuficientes e inadequados. Havia casos, considerando as informações dos entrevistados, em que a situação era um pouco mais crítica. Por exemplo, Tracuateua e São João de Pirabas detinham os atrativos, porém reduzida quantidade de equipamentos e serviços. Por isto dependiam da infraestrutura turística dos vizinhos Bragança e Salinópolis, respectivamente.

Com relação à gestão pública da atividade turística, a maioria dos municípios do pólo possuía em sua estrutura administrativa um órgão oficial de turismo. Em alguns, sob a estrutura de secretaria municipal, como em Marapanim; em outros eram departamentos, como em Tracuateua; e em Belém, era uma companhia. Em termos de quadro de pessoal, a maioria deles não possuía turismólogo em seu corpo técnico, exceto Belém e Viseu. Em muitos destes municípios o setor turístico era coordenado por um dos assessores próximos ao prefeito e muitas vezes não possuía o mínimo sequer de estrutura para trabalhar, ou seja, espaço físico e equipamentos, como computador, por exemplo. Quando muito, detinham o primeiro, mas não os segundos como acontecia nos municípios de Tracuateua e Augusto Corrêa.

Atualmente, a situação do pólo está um tanto quanto diferente. Houve uma ampliação na quantidade dos equipamentos e serviços turísticos e novos atrativos foram identificados. Em relação à gestão da atividade no Belém/Costa Atlântica, está também sofreu alterações inclusive com a criação de novas instâncias de governança. Então, em que situação efetivamente se encontra o pólo Belém/Costa Atlântica atualmente? É verdadeiro afirmar que tais modificações aconteceram em virtude do PROECOTUR? Respostas a esses questionamentos serão apresentadas a seguir.

Uma explicação carece ser feita. A partir de 2006, a oferta turística passou a ser inventariada sob uma nova metodologia definida pelo MTUR, através da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo (SNPTUR). A vigente em 2001 foi revista e atualizada, atentando para a dinâmica contemporânea da economia do turismo, para a adequação ao paradigma da sustentabilidade e da governança local e para o necessário alinhamento com os ditames do Plano Nacional de Turismo (BRASIL, 2007). O novo “Manual para o Inventário da Oferta Turística” toma como orientação metodológica “[...] o conceito de território que permite posteriores intervenções na localidade, capazes de reativar as bases econômicas e reintegrar o

meio humano” (BRASIL, 2006b, p. 07)⁷⁷. A oferta turística continua alicerçada nos componentes atrativos turísticos, serviços e equipamentos turísticos e infra-estrutura de apoio ao turismo.

Não obstante continuem constituídos por categorias, que se subdividem em tipos e subtipos, os três componentes acima sofreram algumas alterações principalmente quanto os atrativos turísticos e equipamentos e serviços turísticos (BRASIL, 2006b). No componente atrativos turísticos, a categoria “Histórico-culturais” passou a ser denominada “Culturais” e inclui como seus subtipos as “Manifestações culturais”. A “Acontecimentos programados” teve sua denominação alterada para “Eventos permanentes”. A situação do pólo quanto aos atrativos turísticos em 2008 pode ser conferida no Quadro 14.

	Naturais	Culturais	Atividades Econômicas	Realizações Técnicas e Científicas Contemporâneas	Eventos Permanentes
Pólo Belém/Costa Atlântica	*	*	*	*	*
Augusto Corrêa	*	*	*	*	*
Belém	*	*	*	*	*
Bragança	*	*	*	*	*
Curuçá	*	*	*	*	*
Maracanã	*	*	*	-	*
Marapanim	*	*	*	-	*
Salinópolis	*	*	*	-	*
São João de Pirabas	*	*	*	-	*
Tracuateua	*	*	*	*	*
Viseu	*	*	*	-	*

Quadro 14: Atrativos turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica - 2008

Fonte: Companhia Paraense de Turismo (2007); SEBRAE/PA (2004).

Elaboração: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Observa-se que o pólo continua a apresentar atrativos turísticos em todas as categorias. Percebe-se, igualmente, que todos os municípios os possuem atrativos enquadrados nas categorias natural, cultural, atividades econômicas e eventos permanentes; e mais da metade, na de realizações técnicas e científicas contemporâneas. Com relação ao patrimônio natural, relata-se que, além das UC já existentes no pólo, foram criadas mais seis, sendo enquadradas na categoria RESEX Marinha. São elas: a Mãe Grande de Curuçá, em Curuçá; as de Maracanã e Tracuateua, respectivamente, nos municípios de mesmo nome; a Irai-Peroba, em Augusto Corrêa; a Caeté-Taperaçu, em Bragança; e a Gurupi-Piriá, em Viseu.

⁷⁷ Os geógrafos discutem a questão da territorialidade mais detidamente a exemplo de Souza que concebe território como “[...] relações de poder espacialmente delimitadas e operando (...) sobre um substrato referencial” (1995, p. 97; grifo no original apud SOUZA, 2006a, p. 61).

No que concerne ao componente equipamentos e serviços turístico, considerando a metodologia nova de análise, o número de categorias nas quais está dividido é elevado para sete. Isto, pois, a “agenciamento e transporte turístico” foi desmembrada em duas. Atualmente, o pólo Belém/Costa Atlântica possui 272 meios de hospedagem, totalizando 5664 unidades habitacionais e 12528 leitos; 241 estabelecimentos gastronômicos; 83 agências de viagens e turismo; 10 transportadoras turísticas; 68 espaços para eventos; 164 locais para lazer e entretenimento, quantitativos discriminados no Quadro 15. Nota-se que a oferta do pólo nesse sentido, aumentou mais de 50%. Em suma, houve uma melhora quantitativa, porém não se pode afirmar categoricamente que ela aconteceu em virtude do PROECOTUR, pois não há dados/informações fidedignas sobre isso. Sobreveio situação similar em termos qualitativos, em especial no que se refere à prestação dos serviços.

	Hospedagem			Gastro- nomia	Agencia- -mento	Trans- -porte	Evento	Lazer e Entre- -tenimento	Outros Serviços Turísticos
	Quant.	UH	Leitos						
Pólo Belém/Costa Atlântica	272	5 664	12 528	241	83	10	68	164	08
Augusto Corrêa*	02	22	30	10	-	NE	01	01	NE
Belém**	106	4 602	8 235	08	83	10	38	105	06
Bragança*	34	422	643	39	-	NE	07	25	01
Curuçá*	03	28	75	06	-	NE	02	02	NE
Maracanã*	26	265	290	07	-	NE	02	05	NE
Marapanim*	24	197	252	14	-	NE	02	05	NE
Salinópolis*	59	NE	2 817	142	-	NE	10	05	NE
São João de Pirabas*	06	24	36	01	-	NE	NE	01	NE
Tracuateua*	04	28	56	05	-	NE	04	10	01
Viseu*	08	76	94	09	-	NE	02	05	NE

Quadro 15: Equipamentos e serviços turísticos existentes no pólo Belém/Costa Atlântica - 2008

*Fonte: SEBRAE/PA (2004).

** Fonte: Associação Brasileira das Agências das Agências de Viagens/Seção Pará, 2008; Belém Convention & Visitors Bureau, 2008; Companhia Paraense de Turismo (2007).

Elaboração: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Como ilustração dessa afirmativa cita-se duas situações vividas pela autora, por ocasião de pesquisas realizadas *in loco*. A primeira aconteceu em Marapanim quando, no final de um dia em campo, tomou-se um transporte alternativo para retornar à Belém. Após cerca de dez minutos de viagem, o motorista comunicou aos três passageiros que retornaria ao município, pois com o reduzido número de pessoas teria prejuízo em seguir até Castanhal, onde os viajantes tomariam outro transporte para Belém. O mesmo ainda justificou que dado o adiantado da hora, não teria outros passageiros para transportar em seu regresso à

Marapanim. Esta experiência causou prejuízos diversos aos três passageiros, inclusive financeiros, devido ao pernoite forçado.

A outra aconteceu em Curuçá. A autora, a professora e outros colegas de turma, perfazendo um total de 14 pessoas, entraram em um restaurante para almoçar. Ao chegar lá foram atendidos pelo próprio dono do estabelecimento que anotou os pedidos. Entretanto, mesmo vendo o tamanho do grupo, não lhes informou que não possuía condições para atender a todos. Serviu tudo o que tinha disponível e ao ser questionado pela demora em trazer os pedidos que ainda faltavam, foi então que informou o que estava acontecendo. Por fim, não apresentou sequer um pedido de desculpas pela situação.

Os empreendimentos novos erigidos no pólo, após o PROECOTUR, foram influenciados pelos princípios por ele defendidos. Isto pode ser notado na fala de Nazaré Freitas ao afirmar que o Programa

[...] veio mostrar para toda comunidade do pólo um novo pensar, uma nova forma de fazer turismo. Então muita gente que teve e que hoje tem ideias de implantar um negócio, a gente lembra o PROECOTUR que pensava em fazer tudo de maneira ecologicamente correta, sustentável, para que pudesse trazer as pessoas que tinham o mesmo tipo de pensamento, e que essas pessoas pudessem visitar as comunidades, conhecer seu modo de viver, de trabalhar.

Tal linha de raciocínio envolveu não apenas a construção de empreendimentos, de obras físicas, mas também a maneira como os empresários concebiam o pólo. Exemplo disso está expresso no pensar de Robson Martins ao relatar que

[...] o PROECOTUR me mostrou que eu estava no caminho errado. No início do Programa, eu achava que o meu público era um, e no decorrer do Programa, conversando com as pessoas, com os técnicos do PROECOTUR, fui vendo que na verdade era outro. Ele me trouxe o benefício de conhecer mais a região que eu não conhecia. Hoje eu vejo a dimensão que o Programa levava na época. Então você tem que pensar mais ou menos uma filosofia que se encaixe para todos, você não pode puxar uma particularidade só para você, só para o que você quer. Então pensando nesse sentido, do que o Programa visava abranger, é que eu tive que podar algumas vontades que eu gostaria de ter na nossa região. E uma das coisas que eu mais levei de aprendizado, é que hoje eu não penso mais sozinho, eu penso em pólo, sempre falo em pólo.

Isto repercutiu, igualmente, na gestão do turismo nos municípios, na maneira como a atividade do turismo passou a ser percebida pelos gestores municipais. Neste contexto, Celso Leite (informação verbal)⁷⁸ aponta que

⁷⁸ Na época, vice-prefeito do município de Bragança e quem participava dos eventos e reuniões sobre turismo, em entrevista concedida em 17 de julho de 2008.

[...] o entusiasmo que nós tivemos naquela oportunidade nos remeteu a melhoria do que posso chamar de plástica das cidades. Então você vê, por exemplo, que Bragança ficou mais bonita, a plástica foi mudada, recuperação de praça, prédios históricos, etc. Então nós tivemos sim um crescimento do turismo. O PROECOTUR contribuiu profundamente para isso mesmo sem trazer recursos, pois ele de alguma forma fez também com que a cidade melhorasse.

Muito embora não tenha colaborado para o desenvolvimento econômico do pólo, o PROECOTUR possibilitou outros benefícios. Notadamente, em relação a uma mudança positiva de atitude dos gestores municipais quanto à gestão da atividade turística nos municípios.

Atualmente, todos os municípios do Belém/Costa Atlântica possuem como órgão gestor de turismo uma secretaria municipal legalmente constituída e com dotação orçamentária, ainda que mínima. A exceção é Augusto Corrêa que continua sendo um departamento. Alguns deles realizaram concurso público para provimento de cargo na área de turismo, como aconteceu em Tracuateua, Salinópolis e Bragança. Todavia, ainda há municípios que mesmo possuindo secretaria municipal de turismo, o que já é um avanço grande, não apresentam técnicos da área na composição do quadro de pessoal.

Em consonância ao aludido anteriormente, começou-se a implementar as ações do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica no final de 2001, estendendo-se até 2005, quando ocorreram as últimas atividades do Programa, os cursos de capacitação. Contudo, durante esse período, também foram executadas ações de outros dois programas, que parecem ter absorvido algumas características do PROECOTUR. São eles, o PRT – Roteiros do Brasil, do governo federal, e o Programa SEBRAE de Turismo Amazônia Atlântica Paraense, do Centro de Resultados da Unidade de Negócios de Capanema.

Benita Rocktaeschel (informação verbal)⁷⁹ afirma que o PRT foi influenciado pelo PROECOTUR e explica:

[...] penso que tudo o que é bom tem que ser aproveitado. Se estiver dando ou deu certo, tem que ser aproveitado. O que ficou de bom do PROECOTUR foi a questão do planejamento, da participação e, principalmente, a questão da sustentabilidade. E de trabalhar roteiros integrados, de forma a possibilitar a inclusão efetiva das comunidades para que elas se beneficiem de um desenvolvimento sustentável. Então eu, particularmente, tentei levar para o “Roteiros do Brasil” tudo isso, principalmente a sustentabilidade.

Assim, o PRT é o programa estruturante do MTUR, no âmbito do macroprograma 4 do Plano Nacional de Turismo (PNT): diretrizes, metas e programas (2003-2007), que objetiva

⁷⁹ Além de Gerente Administrativo Financeiro do PROECOTUR, no MMA, coordenou o PRT, no MTUR, até 2007.

promover o desenvolvimento sustentável do turismo no Brasil. Pauta-se na regionalização, ou seja, no desenvolvimento do turismo focado na região turística. A regionalização “[...] é um modelo de gestão da política pública descentralizada, coordenada e integrada, baseada nos princípios da flexibilidade, articulação, mobilização, cooperação intersetorial e interinstitucional e na sinergia de decisões” (BRASIL, 2004a, p. 11). No estado do Pará, estas regiões turísticas são denominadas de pólos de turismo⁸⁰.

As diretrizes do PRT são: o ordenamento, normatização e regulação; a informação e comunicação; a articulação; o envolvimento comunitário; a capacitação; o incentivo e financiamento; a infra-estrutura; e a promoção e comercialização são as diretrizes apontadas pelo mesmo. Tem como estratégias a gestão coordenada, o planejamento integrado e participativo, e a promoção e apoio à comercialização. Para cada uma dessas estratégias foram definidas várias ações operacionais. Para a primeira, tem-se: a estruturação da coordenação do programa, a mobilização dos atores sociais, a criação de um sistema de informação e de um sistema de monitoramento.

No caso do planejamento estratégico e participativo, as ações são a definição do planejamento como instrumento de mobilização e cooperação; e do planejamento estratégico de desenvolvimento do turismo regional, como de negociação e coordenação. Quanto à terceira estratégia, definiu-se como ações operacionais a formação de redes; a educação para o mercado; e a elaboração das estratégias de promoção e apoio à comercialização. Dentre as ações implementadas pelo PRT no pólo Belém/Costa Atlântica destacam-se a realização das oficinas de formatação dos roteiros integrados e a criação do fórum de turismo do pólo. O Fórum Regional de Turismo desse pólo, o FORTUR Amazônia Atlântica, foi oficializado durante oficina de institucionalização realizada em junho de 2007, em Salinópolis.

Foram criados os roteiros Amazônia Tacacá e Carimbó e o Amazônia Mar e Campo, apresentados no Salão Brasileiro de Turismo em 2007. Os municípios indutores do primeiro são Belém, Curuçá, Marapanim e Maracanã. E o foco são os segmentos de turismo cultural e turismo rural. Os do segundo são Belém, Salinópolis, Tracuateua e Bragança. O destaque é para os segmentos de turismo cultural e de sol e praia. A criação destes roteiros ocorreu em uma oficina de planejamento participativa realizada em Salinópolis, que a exemplo das do PROECOTUR, contou com a participação de representantes do poder público, iniciativa privada e sociedade civil organizada do pólo.

⁸⁰ Para o PRT, o pólo Belém/Costa Atlântica está desmembrado, seguindo os ditames do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Estado do Pará. Então se tem, separadamente, o Belém e o Amazônia Atlântica. E mais, o Marajó, o Tapajós, o Xingu e o Araguaia/Tocantins, perfazendo um total de seis pólos de turismo no Estado.

O Programa SEBRAE de Turismo Amazônia Atlântica Paraense, objetiva “[...] oferecer condições favoráveis ao crescimento e desenvolvimento do turismo dos municípios da Amazônia Atlântica, objetivando a sustentabilidade do setor e sua inserção no cenário turístico nacional e internacional” (SEBRAE, 2003, p. 02). Especificamente, intencionava-se promover a capacitação técnica e de gestão dos empreendedores para a educação patrimonial; artesanato e cultura; elaboração de planos de negócios; definição de projetos conceituais; capacitação para investimentos; planos promocionais; qualidade na prestação de serviços; associativismo e cooperativismo. A implementação dele iniciou-se em 2004, com a apresentação do diagnóstico do pólo em cada um dos nove municípios contemplados⁸¹ e se estendeu até o final de 2007.

As ações desenvolvidas por ele subdividiam-se em dois grupos. O primeiro, era em relação ao turismo e as atividades consistiam na gestão de pequenos negócios turísticos; capacitações nas áreas de alimentos e bebidas e de hospitalidade; plano de marketing; posto de informação turística; circuitos turísticos; educação empreendedora para o turismo; semana do turismo e meio ambiente; realização do Encontro Regional de Turismo; e a formalização e gestão de consórcios gestores municipais de turismo. O segundo grupo tratou do artesanato e as atividades eram: gestão e organização associativa de grupos de produção; melhoria de produto e processo produtivo; abertura de mercado para o artesanato; e plano de marketing.

O público alvo desse Programa era os micro e pequenos negócios do *trade* turístico, abrangendo hotéis, pousadas, bares, restaurantes, agências de receptivo, transporte e grupos de produção artesanal nos municípios do pólo (PÓVOAS, 2007). Das ações previstas desenvolveram-se: a criação dos consórcios gestores de turismo em cada município do pólo; a elaboração da cartilha sobre turismo e a inclusão do projeto “Turismo na Escola”, em uma escola por município; realização da semana do meio ambiente nos municípios. E mais: dez cursos de capacitação, em cada município, abordando desde qualidade no atendimento até contabilidade para pequenos empreendimentos turísticos; a elaboração das rotas de negócios turísticos; a criação dos consórcios gestores de turismo em cada município; e a criação do fórum de turismo do pólo,⁸² institucionalizado, posteriormente, pela PARATUR.

⁸¹ Curuçá, Marapanim, Maracanã, Salinópolis, São João de Pirabas, Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu.

⁸² A criação da instância de governança do pólo é uma das ações do PRT. Como os municípios do Amazônia Atlântica já estavam organizados nos consórcios gestores municipais de turismo, eles sentiram a necessidade da criação de uma instância macro que os congregassem e na qual pudessem conjuntamente tratar a questão do turismo no pólo. Imbuídos disso, os representantes dos consórcios procuraram a coordenação do Programa na Unidade de Negócios de Capanema e solicitaram o apoio da mesma para a criação do fórum do pólo, no que foram prontamente atendidos.

Convém tecer alguns comentários sobre esses dois programas. Ambos abrangem o pólo Amazônia Atlântica sendo que o programa do SEBRAE/PA envolve os mesmos municípios que o PROECOTUR, exceto Belém, para o qual havia um programa específico⁸³. O PRT além dos incorporados pelo programa do SEBRAE/PA, congrega todos os demais do Nordeste paraense. Ambos apresentam um componente de planejamento; um de capacitação, materializado pela realização de cursos de capacitação de mão de obra; um de gestão participativa compartilhada, com a criação dos consórcios gestores de turismo e o fórum de turismo do pólo; e a questão da roteirização, em outras palavras, a criação de circuitos/rotas de negócios turísticos integrados. Buscam promover o desenvolvimento sustentável do pólo e consequente a melhoria das condições de vida da população ali residente.

Abstrai-se deste tópico que, conquanto o PROECOTUR não tenha contribuído para o crescimento econômico uma vez que não se realizaram investimentos financeiros em infraestrutura, volta-se a dizer, ele possibilitou uma mudança positiva no pensar e no agir dos atores sociais do Pólo. Têm-se hoje gestores, em tese, mais atentos para o efeito do turismo na geração de emprego e renda, mesmo que em alguns casos ele não seja considerado como prioridade para o município. E, também, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada mais próximas do processo de planejamento e gestão da atividade turística. Porém, ainda carece se ter um envolvimento maior das comunidades propriamente ditas, aquelas onde as atividades turísticas são efetivamente realizadas, com vistas a que elas realmente participem desse processo, desde o planejamento até a gestão das ações.

Contudo há uma diferença básica entre o PRT e o Programa do SEBRAE/PA. É que enquanto o segundo é específico para o pólo Amazônia Atlântica, o primeiro é para todos os estados e regiões turísticas de todo o Brasil. Consequentemente, ele é aplicado da mesma maneira tanto para a realidade do Sul e Sudeste do país quanto para a do Norte e Nordeste. Este era o diferencial do PROECOTUR, que foi pensado especificamente para a Amazônia, considerando as necessidades e potencialidades dos pólos da região, posto que em sua concepção e formulação fossem ouvidos os atores sociais de cada estado da Amazônia Legal. E no caso do pólo Belém/Costa Atlântica tais atores participaram da elaboração das estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo no referido pólo.

⁸³ Coordenado pela Unidade de Negócios de Belém.

6.3 “NA REALIDADE O PROECOTUR NÃO ACABOU [...]”: SITUAÇÃO ATUAL DO PROGRAMA

Constatou-se nos capítulos anteriores que, o processo de implementação do PROECOTUR passou por descontinuidade. Ele se encontra em um momento de finalização da primeira fase, a de pré-investimento, que estava prevista no contrato do empréstimo. É bem verdade que houve um atraso no prazo inicialmente acordado para sua implementação, mas isso foi devidamente acordado entre as partes, MMA e BID, através de um aditivo ao contrato inicial. Neste sentido, Allan Milhomens (informação verbal),⁸⁴ atual coordenador do PROECOTUR, esclarece que

[...] quando você pensa o processo de planejamento você na verdade não está pensando em obras que dêem visibilidade a ele. Claro que isso vai acontecer no momento seguinte que é o de investimentos. Elas não foram pensadas para essa etapa a não ser aquelas pequenas obras de infraestrutura de proteção de atrativos ou para a construção de algum centro de atendimento ao turista e terminais fluviais turísticos. Então você pensar numa fase de planejamento, é pensar em como estruturar uma estratégia que vá promover o desenvolvimento do turismo na região. E como a parte que era de responsabilidade dos estados, bem cumprida ou mal cumprida, os recursos foram disponibilizados e, por exemplo, o estado do Pará, é um dos que ficaram pendentes. Se você pegar o Tocantins, ele concluiu a etapa de planejamento muito na frente e já está implementando muitas ações da fase de investimentos. Exatamente por conta dessa capacidade técnica e como a gente não poderia mais repassar recursos para estados, principalmente para aqueles que estavam com pendências de execução do projeto, então se criou essa ideia. Mas as ações que eram de responsabilidades dos estados e da UGP continuam a ser tocadas, continuam a ser implementadas, claro que houve essa demora, que com certeza produziu esse desgaste também. Mas na realidade o PROECOTUR não acabou, nós estamos estruturando as estratégias para que se viabilize uma tomada de decisão consistente sobre os investimentos que vão ser feitos, para que sejam feitos de forma sustentável, que não degrade aquele patrimônio ambiental que é de interesse turístico.

Milhomens declara ainda que atualmente estão sendo construídos os produtos finais da primeira fase do Programa. E que eles serão referências, não somente para a região, mas também para o restante do país, na construção de estratégias de planejamento e de investimentos.

Em conformidade com as informações fornecidas por Allan Milhomens, Daniela Nascimento e Fernando Ferreira (informação verbal),⁸⁵ os produtos da primeira fase do

⁸⁴ Entrevista concedida em 16 de abril de 2008.

⁸⁵ Integrantes da configuração atual da UGP que ocupam, respectivamente, as funções de coordenador geral do PROECOTUR, gerente técnica e gerente de capacitação do PROECOTUR, este em entrevista concedida em 14 de abril de 2008.

PROECOTUR e que estão em fase de finalização dos documentos escritos são: o estudo da oferta turística da Amazônia Legal, no qual se identificaram os principais atrativos, ou melhor, o perfil da oferta turística e dos serviços bem como se analisaram as dificuldades e potencialidades da região; o estudo de mercado, neste obtiveram-se respostas tanto do mercado nacional quanto do internacional; e as estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo na região Amazônica, fruto da análise das informações dos estudos da oferta e de mercado.

De outro modo, está sendo feito um cruzamento entre a oferta e a demanda, identificando as características e necessidades de cada uma destas. Com base nestes dados, formulam-se as estratégias macro do ponto de vista do atendimento dos mercados, em relação à imagem, informação, comercialização e integração, como também as necessidades de infraestruturas básica e turística, monitoramento de impactos e gestão sustentável. Ressalta-se que isto deveria ter sido concluído cinco anos atrás, mas não o foi em razão de problemas ocorridos no durante a dinâmica de implementação do Programa.

Esta dinâmica consistia, inicialmente, na elaboração dos planos de desenvolvimento do ecoturismo em cada pólo, baseados em suas respectivas ofertas e demandas. Posteriormente, ter-se-ia a elaboração dos planos estaduais, alicerçados nos estudos dos pólos. E por fim, a elaboração das estratégias para o desenvolvimento ecoturístico da Amazônia Legal, tendo como referencial os planos dos estados e os estudos da oferta e de mercado, aludidos acima. As dificuldades aconteceram na execução disto, é o que relata Ferreira

[...] esses documentos foram feitos só que, infelizmente, nós tivemos muitas dificuldades com relação a qualidade dos produtos das consultorias. Então, quando a gente recebia os produtos e víamos que não tinha a qualidade desejada, a gente fazia com que a consultoria reformulasse esses documentos, atrasando o processo. Isso era para ter sido concluído em 2003, nós estamos concluindo agora, em 2008. Claro que muitos desses documentos foram ultimados e agora a gente está com apenas algumas pequenas pendências, como justamente no caso do Belém/Costa Atlântica que é um deles. Dos produtos principais, gerais, estão pendentes o “Estudo de Mercado” e a “Estratégia”. O “Estudo de Mercado”, nós, inclusive, estamos analisando a redação da quarta ou quinta versão do produto final.

Destaca-se que se faz isto para cumprir as cláusulas do contrato cujo prazo final de execução foi março deste ano. Ou seja, o último aditamento de vigência do mesmo expirou naquele mês e não o prorrogou-se. Resta a UGP solucionar essas pendências e proceder à prestação de contas do Programa junto ao BID.

Quanto a isso Alan Milhomens explica que

[...] a gente fez consultas aos estados. Estamos esperando o retorno de alguns indicadores de políticas de desenvolvimento do turismo e de meio ambiente que a gente pediu a eles para poder fechar os estudos. Nós já fizemos alguns contatos com alguns atores da sociedade e do *trade*, para levar esse diagnóstico para eles, obter o *feedback* e começar a definir as diretrizes da estratégia. Para então levar a primeira versão dessas diretrizes para as instâncias nos estados, para discutir com eles o documento final e assinar a estratégia. E esta também vai ser apresentada nos estados.

Simultaneamente a isto, os estados estão solucionando as pendências nas suas respectivas prestações de contas, para encaminhá-las ao MMA e posteriormente ao BID, posto que os convênios entre eles e o MMA encerraram-se no final de 2006 e não houve prorrogação. Somente após a não objeção do Banco a elas é que se terá a conclusão efetiva da primeira fase do Programa. Com isto pode-se dizer que as ações previstas para esta fase foram realizadas. Ou seja, “[...] os objetivos foram alcançados e as metas, mesmo que com prorrogação de prazos, foram concluídas [...]”, nas palavras de Milhomens.

Em relação à prestação de contas, Allan Milhomens assinala que há questões de toda ordem para serem resolvidas. Além de situações com a do Pará no qual estão pendentes a redação final, não objeção do BID e validação, pelos atores sociais dos pólos envolvidos, das estratégias de ecoturismo, há outros mais complicados ainda. É o caso dos estados inquiridos a devolver recursos por não terem conseguido executar o que era de sua responsabilidade, em termos de contra partida. Existem aqueles, ainda, em que os equipamentos, inclusive carros, foram deslocados para uso distintos dos estabelecidos pelo convênio do PROECOTUR.

Conforme preconizado por Allan Milhomens, a elaboração dos documentos pendentes, acima citados, foi concluída finalmente e as estratégias estão sendo apresentadas aos estados para análise. No Pará, apresentou-se a versão preliminar da “Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira”,⁸⁶ em oficina realizada no dia 05 de dezembro, durante a IV Feira Internacional de Turismo da Amazônia (FITA)⁸⁷. Esta foi conduzida pelos senhores Paulo Guilherme, da SDRS, Allan Milhomens e Daniela Nascimento, respectivamente coordenador geral e gerente técnica do PROECOTUR, representando o MMA; Rita Moreira, da PARATUR; e Sônia Kinker, Diretora de Área Protegidas da SEMA⁸⁸ (Fotografia 51). Presentes, ainda, Edimar Silva, do MTUR; e Saulo Rocha, consultor da Fundação Getúlio Vargas (FGV), que juntamente com o MMA elaboraram a “Estratégia”; e representantes de alguns dos estados presentes na Feira.

⁸⁶ Denominação dada ao documento.

⁸⁷ A autora desta dissertação estava presente na referida oficina.

⁸⁸ Secretaria de Meio Ambiente do estado do Pará, antiga SECTAM.



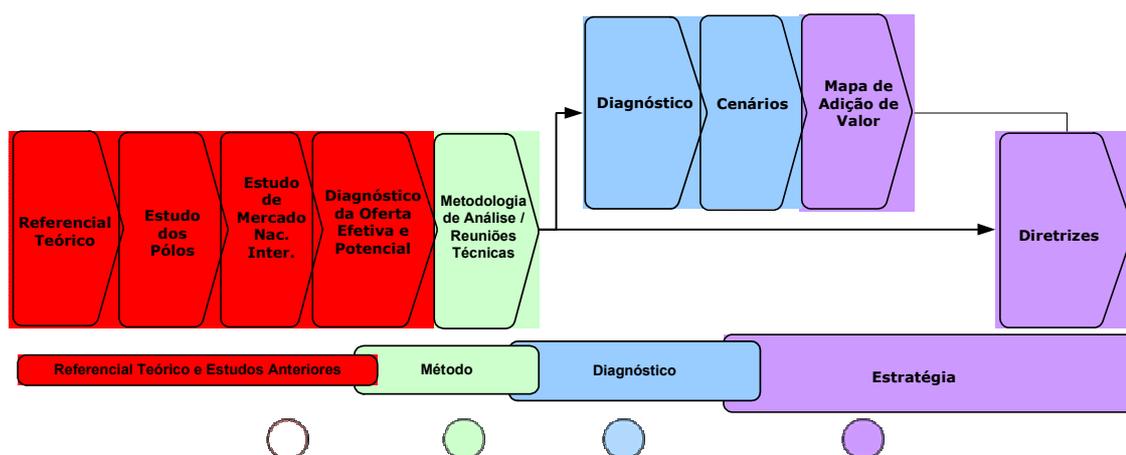
Fotografia 51: Mesa de abertura da “Oficina de Apresentação da Versão Preliminar da Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Legal, realizada em 05 de dezembro de 2008.

Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

O consultor Saulo Rocha (informação verbal, durante a FITA 2008) explanou sobre os procedimentos cumpridos para a elaboração desse documento e, em seguida, apresentou as diretrizes e programas nela propostos. Rocha destacou como desafios enfrentados para tanto

- [...] 1. Contribuir para que o reconhecido potencial turístico da Amazônia Legal se desenvolva como produto competitivo, ecologicamente sustentável, economicamente viável e socialmente justo;
- 2. Elaborar estratégia alinhada com os interesses do meio ambiente e do turismo;
- 3. Propor uma leitura que integre as visões da oferta, demanda e da sustentabilidade no território.

Desenvolveram-se quatro macro-etapas para a construção da “Estratégia”: análise do referencial teórico e dos estudos anteriores; a metodologia de análise; a construção de cenários; e a construção da estratégia em si, materializada através do mapa de adição de valor e das diretrizes (BRASIL, 2008a). O Esquema 1 demonstra a realização destas. Ressalva-se que estudos anteriores compreendem: as estratégias e planos dos pólos de ecoturismo da Amazônia Legal, o “Diagnóstico da Oferta Turística Efetiva e Potencial na Amazônia Legal” e o “Estudo de Mercado do Turismo Sustentável da Amazônia Legal”.

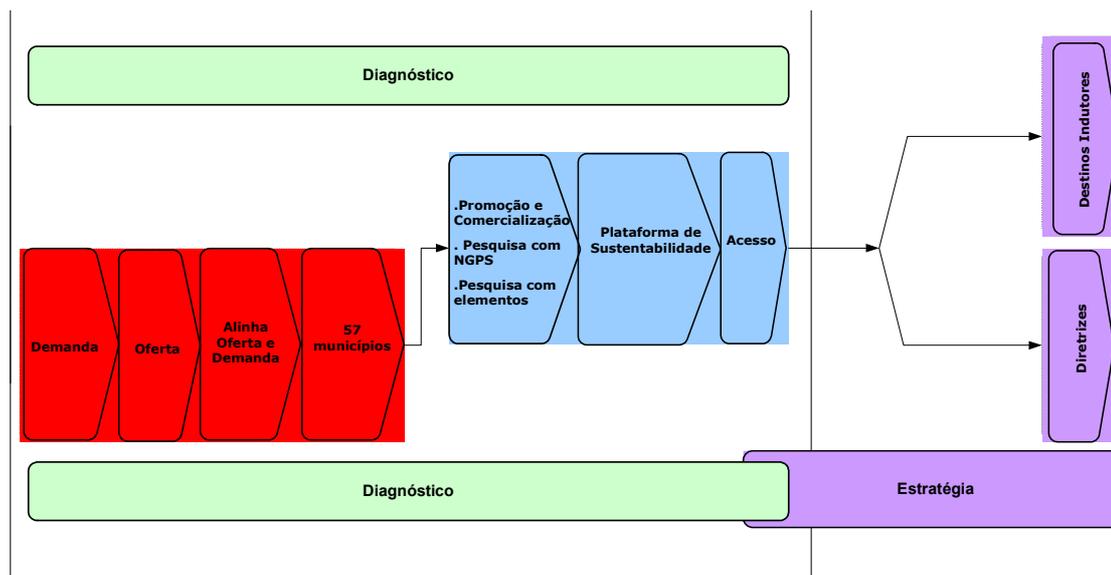


Esquema 1: Macro-etapas para construção da “Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira”.

Fonte: Brasil (2008a).

Essa metodologia previa, para a integração dos estudos, a definição dos municípios indutores e de fatores para análise complementar. Dentre os 153 municípios contemplados no PROECOTUR definiram-se 57⁸⁹ para funcionarem como indutores do turismo nos pólos turísticos da Amazônia Legal. Isto foi feito com base no estudo de mercado e nas informações obtidas nos estudos dos pólos turísticos da região. Têm-se como fatores para análise complementar: a promoção, que carecer estar condizente com os estados, o estudo de Mercado e o MTUR; a sustentabilidade, para a qual fixaram-se 61 indicadores mínimos desejados; e acesso, referentes aos entraves para o desenvolvimento turístico na região. Quanto ao diagnóstico, tem-se a definição da demanda consolidada, ou seja, dos elementos elencados pelo estudo de mercado. O Esquema 2 retrata essa metodologia.

⁸⁹ No Pará, apontaram-se como municípios indutores: Alenquer, Altamira, Aveiro, Belém, Belterra, Bragança, Conceição do Araguaia, Itaituba, Marabá, Maracanã, Monte Alegre, Oriximiná, Salinópolis, Santarém, Salvaterra, Soure, Tucuruí. Destes, quatro pertencem ao pólo Belém/Costa Atlântica, quais sejam, Belém, Bragança, Maracanã e Salinópolis.



Esquema 2: Metodologia para a integração dos estudos
Fonte: Brasil (2008a).

Destaca-se que o “Mapa de Adição de Valor” do PROECOTUR foi alicerçado nas seguintes dimensões, concebidas como escalas gradativas: “[...] *Objetivo Institucional, Objetivos Intermediários, Resultados Operacionais e Diretrizes*” (BRASIL, 2008a, p. 52, grifo no original). Tem-se, então, que o objetivo institucional é contribuir para o desenvolvimento sustentável do turismo na Amazônia. Estabeleceram-se quatro objetivos intermediários: desenvolvimento econômico; conservação dos recursos naturais; ambiente para investimentos; e desenvolvimento social e valorização cultural.

Como resultados operacionais, tem-se: o aumento do fluxo de turistas doméstico e internacional; a qualidade da oferta; diversificação e ampliação da oferta; melhores práticas para o turismo sustentável; melhor distribuição espacial do produto turístico; e melhoria da gestão pública. Com vistas ao alcance dos objetivos acima descritos, estes resultados devem advir concomitantemente. Para o gerenciamento deles elegeram-se indicadores “[...] que permitem monitorar o desempenho da estratégia, durante a implementação de programas sugeridos nas diretrizes” (BRASIL, 2008a, p. 56). Estas últimas compõem a estratégia propriamente dita.

As diretrizes “[...] devem ser implementadas num período de tempo mais imediato, de forma a produzirem resultados no curto prazo” (BRASIL, 2008a, p. 58). Definiram-se seis delas: fomento ao turismo, englobando a promoção e comercialização, a infraestrutura turística e o fortalecimento econômico; informação e monitoramento da “Estratégia”; integração e acesso; políticas públicas e fortalecimento institucional; sustentabilidade ambiental; e sustentabilidade sociocultural. Para cada uma delas elencaram-se programas e

linhas de ação que constituem as estratégias para o turismo na Amazônia Legal. São ao todo 65 programas/linhas de ação. Consta no Anexo C, um quadro descritivo consolidado destes.

Enfatiza-se que o “Diagnóstico”, o “Estudo” e a “Estratégia” são os documentos finais do Programa. Ressalta-se que, após esta fase de discussão sobre a esta última, ela será submetida à validação pelos atores sociais da Amazônia Legal e, posteriormente, encaminhada ao BID⁹⁰. O MMA aponta que os resultados da primeira fase do PROECOTUR foram sete (BRASIL, 2008b). O primeiro foi a mobilização e articulação dos atores sociais através do GTC-Amazônia. O segundo, a indução à institucionalização do turismo através do apoio aos órgãos estaduais de turismo da região. O terceiro, o planejamento ecoturístico local e regional, materializado nas estratégias regionais e nos plano de desenvolvimento do ecoturismo dos pólos priorizados.

O quarto resultado foi o planejamento e implantação de projetos de apoio ao ecoturismo em UC. A implementação de pequenas obras emergenciais, a exemplo dos CIECOTUR e TFT, foi o quinto. O sexto foi a elaboração de vinte projetos executivos de obras diversas para implementação na Fase II do Programa. E, finalmente, o apoio ao fortalecimento institucional, através das oficinas de sensibilização e cursos de capacitação, beneficiando-se aproximadamente quatro mil pessoas.

Os documentos supracitados são a herança, por assim dizer, do PROECOTUR que será legada ao MTUR, pois de acordo com o Plano Nacional do Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão, “[...] a fase II, denominada PRODETUR Norte, será responsabilidade do Ministério do Turismo” (BRASIL, 2007, p. 69). O pensamento da coordenação do PROECOTUR no MMA, é que os mesmos, principalmente, a “Estratégia”, sejam tomados pelo MTUR, resume Daniela Nascimento, “[...] como se fosse uma referência de um conjunto de princípios, de estratégias, de projetos, de ações e de investimentos”. Isto, especialmente em relação à região Amazônica, pois é preciso ter “[...] um olhar diferenciado que ela merece pelas características que ainda possui. Por isto, o modelo de desenvolvimento para a Amazônia não pode ser o mesmo das outras regiões, outros biomas do país”, ressalva Fernando Ferreira.

O MMA intenta atuar como parceiro do MTUR na implementação da segunda fase do PROECOTUR, ou melhor, do PRODETUR Norte. De acordo com Allan Milhomens, a atuação do MMA será focada, principalmente, na continuidade do processo de gestão da sustentabilidade do Programa, bem como na defesa para que as diretrizes descritas nas

⁹⁰ Concomitantemente a isso, uma consultoria contratada pelo MMA está elaborando o relatório final de gestão do PROECOTUR que será, também, encaminhado ao BID.

estratégias sejam consideradas e realmente implementadas. Isto, pois, o MTUR é responsável pela política nacional de turismo e por isto detém a competência legal e institucional e os recursos para gerenciar a segunda fase do PROECOTUR.

Todavia, o PRODETUR Norte não vai executar a segunda fase do PROECOTUR igualmente como se previu originalmente, no contrato com o BID. Edimar Silva (informação verbal),⁹¹ um dos coordenadores do PRODETUR explicita que o MTUR

[...] começa a organizar o que seria segunda fase do PROECOTUR. Digo o que seria a segunda fase do PROECOTUR, porque na realidade algumas coisas se modificaram. O PRODETUR, programa no qual está inserido o PROECOTUR, anteriormente era dividido por regiões no Brasil. Então você tinha o PRODETUR Nordeste, o PRODETUR Sul, o PRODETUR JK e o PROECOTUR ou PRODETUR Norte, qualquer uma dessas duas denominações era correto. Ocorre que essa formatação do PRODETUR, que vence agora em 2009, não vai ser utilizada novamente. Então nós não vamos mais fazer o PRODETUR por região do Brasil. E por que não? Porque, primeiro, o PRODETUR funciona através de uma linha de crédito com o BID que disponibiliza recursos para o Estado ir lá e solicitar o empréstimo. Dentre outras coisas, nós avaliamos junto com o BID, que esse formato não era o melhor, porque para um estado de uma região adquirir o recurso ele estaria vinculado aos outros estados daquela região. Então, você teria um problema de engessamento do programa. Então a gente resolveu fazer o seguinte, chamar de PRODETUR Nacional. Não tem mais a regionalização do PRODETUR no Brasil, e isso tem algumas consequências e aí você vê especificamente no PROECOTUR.

Em complementação a esta informação, Silva aponta que há estados da Amazônia que integravam o PROECOTUR que vão participar do PRODETUR Nacional e outros que provavelmente não o farão. Isto foi definido através do atendimento desses estados a uma demanda do MTUR, questionando-os eles estavam interessados em participar do PRODETUR.

De acordo com o relato de Silva, esse processo foi iniciado em outubro de 2007. O MTUR enviou aos governos estaduais um ofício informando-os que estava negociando com o BID uma linha de crédito nova, no valor de um bilhão de dólares, e perguntando se eles teriam interesse em participar. Alguns Estados se manifestaram favoravelmente, outros negativamente e outros simplesmente não responderam ao ofício. Posteriormente a isto, o MTUR firmou o acordo com o BID e esse montante está negociado e apto a ser disponibilizado aos estados.

Àqueles que manifestaram o interesse em participar, requereu-se a apresentação, junto a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX) do MP, de uma carta-consulta com vistas a solicitar o recurso e oficializar a intenção de entrada deles no PRODETUR Nacional.

⁹¹ Em entrevista concedida em 15 de abril de 2008.

Especificamente da região Amazônica, dos estados do PROECOTUR, somente o Pará protocolou sua carta-consulta neste Ministério. A primeira versão dela foi analisada pelo grupo técnico da COFIEX, o que consiste no primeiro passo do processo, e devolvida ao estado para os ajustes necessários.

Quanto aos demais, Edimar Silva discorre que o Tocantins e o Amapá estão elaborando suas cartas-consulta, contando com a assessoria do MTUR para tanto. Amazonas e Rondônia ainda não se manifestaram. Roraima apesar do interesse em participar, está com problema de endividamento, então o Ministério estuda a possibilidade de adaptar a realidade do estado ao PRODETUR. Quanto ao Maranhão, ainda não há nada definitivo posto que tenha solicitado informações sobre o Programa, mas ainda não tenha apresentado um posicionamento concreto.

Outra questão, é que os estados que já apresentaram carta-consulta necessitam elaborar um Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável (PDITS) para cada pólo selecionado, visando efetivar sua participação no PRODETUR Nacional. Exigência do BID, o PDITS consiste em um projeto, um levantamento de todo o potencial turístico, e não somente do ecoturístico como no PROECOTUR, do(s) pólo(s) contemplados. Envolve, entre outros, o que pode ser explorado, a identificação do turista que se quer atingir, a indicação das obras de infraestrutura necessárias, e um mapeamento dos segmentos que carecem de qualificação profissional.

Aos estados da Amazônia que já se prontificaram em participar do PRODETUR Nacional, Edimar Silva orienta que os PDITS considerem as informações levantadas na primeira fase do PROECOTUR. Na visão dele

[...] a tendência é que esses PDITS da região Norte, estou me reportando aos estados que vão participar do PRODETUR Nacional, sejam muito bem elaborados, que sejam muito bons porque os dados estão muito frescos, porque essas pesquisas estão sendo feitas de três, quatro anos para cá, então você tem bastante informação. A ideia é que esses PDITS apontem o que deve ser feito, com isso a gente vai utilizar, e muito, o que está sendo concluído na primeira fase do PROECOTUR, pelo MMA.

Em suma, a utilização ou não das informações oriundas do PROECOTUR depende da visão e do interesse dos órgãos oficiais de turismo dos estados. Neste sentido, quanto ao estado do Pará Rita Moreira aponta que

[...] uma vez que os estudos sejam finalizados, concluídos, eles serão encaminhados para a não objeção do BID e então passarão a ser de domínio público e a subsidiar o PRODETUR, a fase de investimentos, como também todos os outros setores que se sentirem na necessidade de ter esses conhecimentos.

Moreira explica, ainda, embora as estratégias dos pólos Marajó e Belém/Costa Atlântica e o plano do Tapajós ainda não tenham sido aprovadas pelo MMA e pelo BID, grande parte das informações neles contidas foi utilizada como subsídios para a elaboração da carta-consulta do estado para participação no PRODETUR Nacional.

Conforme informações concedidas por Edimar Silva, o PRODETUR Nacional visa, majoritariamente, gerar condições que facilitem a consecução das metas do Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão. Especificamente, objetiva contribuir para aumentar a capacidade de competição dos destinos turísticos brasileiros; e consolidar a política turística nacional, por meio de gestão pública descentralizada, participativa e em cooperação com outros setores. Para sua execução, o Programa terá regras próprias que estão sendo acordadas com o BID, para as quais cada estado necessitará se enquadrar a elas e desenvolver sua política em consonância com sua capacidade financeira.

O PRODETUR Nacional intervém, prioritariamente, em infraestrutura tanto básica quanto turística. Entretanto, o MTUR negociou com o Banco, cinco componentes. São eles: um de infraestrutura, um de qualificação, um de marketing, um de fortalecimento institucional e um de gestão ambiental. Este último por solicitação dos estados da região Norte do Brasil. O componente infraestrutura deve ser de até 65% do total do recurso requerido pelo estado junto ao BID. Os outros 35% serão alocados nos demais.

Esse Programa, a exemplo do PROECOTUR, possui um viés participativo, que além de uma exigência do BID é uma prática do MTUR. Isto está expresso no próprio Plano Nacional de Turismo 2007-2010: uma viagem de inclusão. Esta inclusão pressupõe que a população participe e determine quais são suas necessidades e prioridades. Porém ainda não há uma determinação muito bem definida de como isso será feito. Neste sentido, Edimar Silva explica que

[...] não sei dizer exatamente o nome que vai ser, pois nós ainda não chegamos neste ponto com o BID, mas cada pólo precisa ter um órgão de participação dos segmentos turísticos, da cadeia turística, da comunidade envolvida no turismo. Precisa ter um órgão que referende as ações no pólo. Não é só fazer o PDITS, por exemplo, isso tem que ser referendado por esse órgão que chamemos por enquanto de conselho. Então cada pólo precisa ter um.

Observa-se que, em tese, a participação dos atores sociais dos pólos estará assegurada, se não na concepção e elaboração da carta-consulta posto que já esteja concluída, mas no processo de construção, implementação e gestão dos PDITS.

O prazo de vigência do Programa está previsto para cinco anos. Mas a pretensão do MTUR, segundo Edimar Silva, é comprometer o montante já contratado até o fim deste ano de 2008. Quando isto acontecer há duas alternativas: ou conclui-se o Programa ou negocia-se uma nova linha com o BID. Isto carece ainda de definição.

No caso específico do Pará, de acordo com a carta-consulta, a implementação do PRODETUR/PA demandará recursos no total de US\$ 44,000,000.00⁹² (quarenta e quatro milhões de dólares), dos quais US\$ 26,4 milhões virão do BID e US\$ 17,6 milhões serão recursos internos do governo do Estado (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2008a). O prazo para execução será de quatro anos, a partir da assinatura do contrato de empréstimo. Selecionou-se como Áreas Turísticas (AT) para inclusão no Programa, Belém (área continental e Insular, incluindo as ilhas de Mosqueiro, Carataeua, Combu e Cotijuba), do pólo Belém; Santarém e Belterra, do Tapajós; e Salvaterra, Soure e Ponta de Pedras, do Marajó.

A justificativa para a determinação deles como prioritários

[...] deve-se à definição, no programa de Regionalização do Ministério do Turismo, o Roteiros do Brasil, de três roteiros internacionais no estado do Pará: Roteiro **Amazônia Selva e História**, abrangendo os municípios de *Belém*, Santarém e Belterra; Roteiro **Amazônia do Marajó**, abrangendo os municípios de *Belém*, *Soure* e Salvaterra; e Roteiro **Amazônia Quilombola**, abrangendo *Belém*, *Acará* e *Ponta de Pedras* (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2008a, p. 14-15, grifos no original).

Assim sendo, segundo Edimar Silva

[...] são só esses três pólos, está delimitado quais serão as cidades, quais serão as regiões, qual será o alcance geográfico desses pólos. Então a gente só trabalha com esses três pólos. Os recursos do PRODETUR só poderão ir para dentro desses três pólos, os outros três pólos devem ter sua dinâmica própria que nós do PRODETUR não acompanhamos.

Em outras palavras, os pólos Amazônia Atlântica, Xingú e Araguaia/Tocantins não serão beneficiados pelo PRODETUR. Ressalva-se que estes pólos mesmo não sendo contemplados já possuem fluxo turístico real. No caso do Amazônia Atlântica, oriundo predominantemente de Belém e dos municípios vizinhos, e caracterizando-se pela prática majoritária do turismo de sol e praia. Ao menos neste primeiro momento, uma vez que, segundo Silva, se o estado integralizar todo o montante solicitado inicialmente, detiver capacidade de endividamento e ainda houver disponibilidade de recursos na linha de financiamento acordada com o BID, ele

⁹² A carta-consulta estabelece que a conversão para reais considere US\$ 1,00 = R\$ 1,86, então o montante orçado equivale a R\$ 81.846.000,00.

poderá solicitar repasses novos. Isto não impede que o governo paraense destine recursos próprios para investimento nos mesmos.

Em termos de operacionalização do PRODETUR, o governo estadual designou através da Portaria n.º. 166/2008⁹³ de 31 de março do corrente ano, funcionários da PARATUR para a composição da Unidade Executora do Estado (UEE), responsável por acompanhar a execução do deste programa no estado. Em junho, a PARATUR publicou o edital de licitação⁹⁴ para a contratação de empresa especializada para a elaboração do PDITS dos pólos Marajó, Tapajós e Belém, tendo como vencedora a empresa H. J. Freire Macedo – Expansão, Gestão em Educação e Eventos. Em consonância com o TR, a metodologia a ser utilizada para isso deverá embasar-se nos princípios do desenvolvimento sustentável e do planejamento estratégico, integrado e participativo (COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO, 2008b). Isto demonstra o atendimento aos ditames tanto do BID quanto do MMA, no que concerne a participação dos atores sociais dos pólos.

No dia 07 de dezembro de 2008, durante a IV FITA, realizou-se o “*Workshop PRODETUR*” (Fotografia 52). Durante este evento foi apresentado o plano de trabalho da consultoria para a elaboração do PDITS dos pólos do Pará. A senhora Amélia Gurgel, representante da mesma, explicou que já foi realizada uma primeira rodada de visitas técnicas nos municípios contemplados e que a empresa tem até março de 2009 para a conclusão deste serviço. Estavam presentes no evento Edimar Silva, coordenador nacional do PRODETUR; Ann Pontes, diretora presidente da PARATUR; Márcia Bastos, coordenadora do PRODETUR/PA; Grace Maia, diretora da consultoria; e demais membros desta empresa.

⁹³ Publicada no DOE n.º. 31.139 de 01 de abril de 2008 e retificada no DOE n.º. 31.199 de 27 de junho de 2008.

⁹⁴ Publicado no DOE n.º. 31.185 de 09 de junho do ano em curso.



Fotografia 52: Mesa de abertura do *Workshop* PRODETUR, realizado em 07 de dezembro de 2008.
Fonte: Vânia L. Q. Nascimento (2008).

Em relação à mobilização dos atores sociais dos pólos contemplados, a senhora Márcia Bastos (informação verbal), informou que foram convidados para o *workshop* aproximadamente 250 pessoas,⁹⁵ representantes de diversos segmentos dos pólos. Todavia, pouquíssimos desses convidados fizeram-se presentes. Ela explicou, ainda, que não recebeu justificativas para a ausência dos atores sociais posto que não tenha recebido, por parte deles, nenhum comunicado ou informação quanto a isto.

Durante sua palestra nesse evento, o Edimar Silva relatou que se firmaram três convênios entre o Pará e o MTUR para a implementação do PRODETUR/PA e que até o final deste ano, mais dois serão firmados. Um deles, informou Silva, é para a aquisição de viaturas que farão a segurança em cada um dos pólos. Avisou ainda que o MTUR assumirá integralmente os US\$ 17,6 milhões que seriam a contrapartida do Pará aos recursos pleiteados pelo estado junto ao BID. Vale destacar que o estado já havia sido autorizado, através da Lei n°. 7.229 de 04 de dezembro do ano em curso,⁹⁶ a efetivar o contrato com o banco para a implementação do PRODETUR/PA.

Simultaneamente à preparação da carta-consulta e a publicação do edital e contratação de empresa de consultoria para a elaboração do PDITS, o Banco da Amazônia lançou, em 20 de maio em Belém, via teleconferência para os demais estados da região, o “Plano de

⁹⁵ Entre integrantes do Grupo de Trabalho (GT) do PRODETUR/PA; e representantes das seguintes instituições dos municípios dos pólos Belém, Marajó e Tapajós contemplados: representantes dos Fóruns Regionais de Turismo dos pólos; representantes dos Conselhos Municipais de Turismo; das Secretarias Municipais de Turismo, Cultura, Planejamento e Educação; e empresários locais. Quanto ao pólo Belém, foram convidadas todas as Secretarias Municipais e mais ONG da ilhas envolvidas.

⁹⁶ Publicada no DOE n°. 31.312 de 05/12/2008.

Incentivo ao Turismo na Amazônia”. De acordo com Oduval Lobato Neto, a ideia do mesmo surgiu de um sonho pessoal cujo esboço foi apresentado em um concurso, realizado em 2007, neste banco. A etapa final do concurso consistiu em apresentar algo que possibilitasse o desenvolvimento da região. Assim sendo, ele fez a proposta de lançar um plano com uma mobilização e participação do setor de turismo, e ela foi aprovada.

Lobato relata ainda que durante o planejamento anual do banco detectou-se que as metas para o setor de turismo eram muito pequenas, insipientes. Porém, a região tem uma potencialidade grande, há uma demanda de mercado, então o Banco absorveu a ideia dele. O mesmo explana que na realidade, com a elaboração desse plano, a intenção era

[...] provocar, ser provocativo, alavancar, acordar o *trade*, o investidor, dizendo: ‘olha, nós temos dinheiro, nós temos o recurso mais barato que possa ter no mercado, ele está disponível no Banco da Amazônia, mas vocês precisam se organizar’. Nós temos recursos de 2 bilhões de reais para aplicar, mas a demanda é muito pequena para a dimensão que o setor necessita. Nós trabalhamos com recurso de longo prazo, tem que começar senão nunca a gente vai chegar naquele ponto satisfatório. E aí a gente elaborou esse plano.

No decorrer do processo de elaboração do plano, ouviram-se todos os estados da Amazônia, através de seus órgãos oficiais de turismo, o *trade* turístico, as associações de classe, as instituições de ensino superior, e representantes dos demais setores direta e indiretamente ligados ao turismo. Foi baseado nas informações e considerações destes atores que o plano foi estruturado.

A partir das informações de Lobato, tem-se que a dinâmica do plano consiste em identificar as necessidades e prioridades nos estados e ofertar as diversas fontes de financiamento do Banco para saná-las. Ou seja, disponibilizar os investimentos necessários para as atividades do setor de turismo, contribuindo com isso para o desenvolvimento local. Atualmente, esta instituição financeira passa por um processo de transformação, de reestruturação, de adequação para melhor servir a sociedade. Sua atuação agora está focada no cliente ou no projeto, e não no produto como antes. De acordo com Lobato, ao invés do cliente ter que se adaptar as regras do Banco, agora é o este que procurar flexibilizar suas linhas de financiamento para atender à demanda do cliente.

Oduval Lobato defende que o plano

[...] está todo alinhado com o PROECOTUR. Quando você observa o plano, as prioridades definidas lá estão devidamente alinhadas com o PROECOTUR, com os pólos de ecoturismo que estão citados lá, de um por um. Esta é a área de abrangência dele. Mas os que estão fora do PROECOTUR a gente também examina. Se faz parte de outro programa, se do Plano Nacional de Turismo ou da política do estado,

também. Se o pólo ou município for definido como prioridade, em toda e qualquer que tenha sido a iniciativa, então a esse o plano contempla.

O objetivo do plano é

[...] aperfeiçoar produtos financeiros e serviços adequando-os às necessidades dos empreendimentos e territórios, visando alavancar os negócios no setor de turismo e contribuir para o desenvolvimento regional em bases sustentáveis, mantendo alinhamento com as prioridades políticas, planos e programas de governo. (BANCO DA AMAZÔNIA, 2008, p. 12).

No “Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia”, estão definidas cinco ações estratégicas do Banco em relação ao turismo. Detalham-se ainda as fontes de financiamento através das quais esta instituição financeira incentiva o turismo regional sustentável.

As ações estratégicas são: o fortalecimento das alianças institucionais com o *trade* turístico; a identificação de oportunidades de negócios sustentáveis; o atendimento prioritário aos empreendimentos de mini/micro e pequenos portes; a estruturação e/ou impulsão dos arranjos produtivos locais, das cadeias produtivas e dos aglomerados econômicos; e, por fim, o incentivo a empreendimentos caracterizados como negócios conscientes e outras iniciativas imbuídas dos preceitos do empreendedorismo sustentável (BANCO DA AMAZÔNIA, 2008). As fontes de financiamento são: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); recursos da Carteira de Sustentação Econômica do próprio banco. E de outras fontes como os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM).

Com base no panorama acima descrito, percebe-se que os preceitos preconizados pelo PROECOTUR marcaram as políticas para a Amazônia. Abstrai-se, ainda, que o Programa deixou um legado expressivo no que concerne a sustentabilidade, a participação dos atores sociais e ao planejamento estratégico, integrado e participativo. E que propiciou, também, o atentar da iniciativa privada quanto à importância de sua atuação, o que pode ser notado na fala de Glenda Castro Alves ao afirmar que

[...] eu acho que tem que ter realmente políticas públicas e o empresário investindo. É tudo bem cruzado. O poder público, principalmente o municipal, tem que fazer sua parte para que o empresariado possa fazer a dele. Porque a grande iniciativa é do poder público e quando ele coloca propostas sérias pro empresariado, é lógico que ele, por mais ignorante que seja, vai apoiar, porque ele sabendo que a coisa é séria, que vai trazer benefícios, ele vai entrar com certeza.

Posição similar defende Robson Martins ao dizer que

[...] um programa como o PROECOTUR para a gente é tudo. Um programa de turismo, seja ele o PROECOTUR ou qualquer outro, contanto que seja para beneficiar uma cidade ou então um determinado ramo de negócio envolvendo turismo, é apaixonantes, a gente fica vidrado nele. Qualquer programa de turismo que surgir a gente vai acreditar nele, vai para a frente e topa trabalhar novamente, mas só porque a gente é apaixonado pelo turismo.

Ou seja, no que depender das políticas públicas de turismo e/ou ecoturismo para a Amazônia, e em especial no estado do Pará, e do interesse e apoio da iniciativa privada a elas, o tão almejado desenvolvimento sustentável da região através desta atividade vai paulatinamente ser construído.

É bem verdade que se precisa atentar para que tais políticas sejam realmente levadas a termo, que sejam realmente implementadas. Todavia, para isso, é necessário que haja perfeita sintonia entre poder público, nos três níveis, iniciativa privada e sociedade civil organizada. É imprescindível, ainda, que cada um destes atores esteja ciente de sua responsabilidade e da importância de sua participação no processo. Mais que simples expectadores ou meros executores, eles carecem ser agentes ativos durante todo o ciclo destas políticas.

Ainda nesse sentido, é imperativo que as comunidades autóctones ocupem o posto que lhes seja de direito como principais beneficiárias. Em outros termos, que elas possam realmente influir e contribuir no processo de concepção, formulação, implementação e gestão das políticas públicas de (eco)turismo, juntamente com os demais atores sociais. Além disto, elas necessitam abraçar a ideia destas políticas. Por mais que o poder público execute determinada política e conte com a anuência da iniciativa privada e da sociedade civil organizada, mas se a comunidade não concordar ou se envolver espontaneamente, ela dificilmente será exitosa. É somente com a participação de todos os atores que se terá uma mudança social positiva, que contribuirá para a melhoria na qualidade de vida e uma justiça social maior às populações dos estados, pólos e municípios da Amazônia Legal.

7 NOTAS CONCLUSIVAS

Nesta dissertação, analisou-se o processo de implementação do PROECOTUR destacando a participação dos atores sociais do pólo Belém/Costa nele bem como as contribuições do Programa para o desenvolvimento sustentável do referido pólo. Cabe, neste momento, sintetizar as constatações a que se chegou. Inicialmente, o Programa apresentou três grandes diferenciais: ter sido concebido e formulado especificamente para a Amazônia; ter enfocar apenas um segmento da atividade turística, o ecoturismo; e a inserção no Programa da variável da sustentabilidade. Este último possibilitou a transversalização da questão ambiental no âmbito de uma política setorial.

Com relação à implementação do PROECOTUR, foco principal deste trabalho, ela foi pensada em duas fases, conforme já posto anteriormente. A primeira, de pré-investimentos, *a priori* teria início em 2000 e término em 2003. Após isto, teria início a segunda fase, a de investimentos. Todavia, isto não ocorreu como estava previsto. A primeira fase estendeu-se até este ano de 2008. E a segunda fase, cuja implementação passou para a responsabilidade do MTUR, começa a acontecer agora, materializada nas ações do PRODETUR, conforme a política de turismo do governo federal.

Constatou-se, durante as pesquisas para consolidação desta dissertação, que o processo de descontinuidade sofrido pelo PROECOTUR se deu por conta de fatores variados. Alguns deles de ordem administrativa, outros política e houve ainda os econômicos. Quanto aos fatores administrativos, averiguou-se que contribuiu para a descontinuidade do Programa a capacitação técnica insuficiente na esfera das administrações públicas, notadamente as estaduais, para conduzir a sua implementação.

Os gestores públicos não estavam suficientemente preparados para atender às necessidades operacionais, principalmente de gestão administrativo-financeira dos recursos, ditadas pelo agente financeiro e pautadas em modelo internacional, com regras e normas estabelecidas rigidamente e distintas das executadas rotineiramente pela União e estados. Soma-se a isto, além da burocracia no Brasil, as questões burocráticas do BID e do PNUD. Isto pode muito bem ser observado no tempo necessário para os trâmites inerentes à assinatura do contrato do empréstimo para implementação do PROECOTUR. Muitas ações, em virtude disso, tiveram que ser refeitas, o que gerou atrasos e consequentes perdas dos prazos respectivos.

A capacitação técnica insuficiente das empresas de consultoria foi outro fator que contribuiu para a descontinuidade. Elas possuíam conhecimento teórico, apresentaram planos de trabalho bons, mas quanto à experiência empírica na área objeto do Programa e em relação ao planejamento específico do ecoturismo para a Amazônia Legal, deixaram a desejar e muito. Aliado a isso, os termos de referências para as contratações dessas empresas eram muito complexos, posto que refletissem os ditames e preceitos do BID, dificultando os processos licitatórios, tornando-os morosos. Desta feita, as empresas que atendiam aos editais de licitação e eram poucas, não raro, quando isto acontecia suas propostas careciam de ajustes para que os planos de trabalho pudessem atender aos termos de referência, a exemplo do que ocorreu com a consultoria do pólo Belém/Costa Atlântica.

Quanto aos fatores de ordem política, identificou-se como principal o tempo político. De outro modo, as mudanças de governo em âmbito federal e estadual, ocorridas a cada dois anos. E a cada governo novo empossado, houve um descompasso no desenvolvimento das ações para que os gestores novos pudessem tomar conhecimento do Programa e de seu processo de implementação. No caso da UGP, isto aconteceu três vezes e no NGP/PROECOTUR-PA, seis. Além do que, cada coordenador novo possuía um estilo de gestão distinto, dando atenção e estabelecendo prioridades diferenciadas ao Programa; além disto, as equipes respectivas precisavam se adaptar a ele.

Aliado a isso, mudanças completas aconteceram durante o processo de implementação do PROECOTUR. Em especial nas equipes, tanto da coordenação geral quanto na que vinha atuando no estado do Pará. Isto implicou, igualmente, em um período de adaptação colaborando para a descontinuidade antes referida. Materializa-se, com isto, o que preconiza o neoinstitucionalismo, a se pensar como Hall e Taylor (2003) e Theré (2003), enfoque sob o qual as instituições moldando o comportamento dos gestores e vice-versa. Ou seja, de um lado o BID determinando como os coordenadores do Programa deveriam desempenhar suas atividades. E por outro, estes adequando a realidade da estrutura funcional das instituições, MMA e PARATUR, para que pudessem atender tais ditames.

Em que pese o PROECOTUR esteja sendo concluído e a já elaborada a “Estratégia para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia Legal” esteja em vias de ser submetida à validação pelos atores sociais da região, abstrai-se que este Programa entra para o rol das políticas de governo e não de Estado. Note-se que seria a sua segunda fase e que será executada pelo MTUR foi desvirtuada, a começar pela denominação, passando pela área de abrangência e o foco das ações. Ter-se-á agora o PRODETUR Nacional para o qual os estados amazônicos poderão ou não aderir, dependendo de suas decisões políticas e condições

internas. Com isto, aboliu-se a especificidade para a Amazônia. E por fim, as ações estão direcionadas para o turismo sustentável, abarcando todos os segmentos do turismo e não apenas o ecoturismo.

É bem verdade que o MTUR está tomando como referencial os estudos, principalmente a Estratégia, realizados no âmbito do PROECOTUR. Ainda, o MMA é parceiro do MTUR neste segundo momento, sobretudo quanto à gestão da sustentabilidade. Também, ambos orientam aos estados amazônicos que tencionam aderir ao PRODETUR que utilizem os estudos realizados pelo PROECOTUR. Todavia, fica claro que competirá especificamente aos estados acatar tal orientação. O certo é que haverá uma diversificação dos segmentos turísticos a serem contemplados. Então, corre-se o risco de que projetos de ecoturismo, que requerem atenção especial, por conta de características intrínsecas, e não raro mais recursos, sejam preteridos em relação a outros com custo menor e retorno mais imediato.

No que concerne aos problemas financeiros, observou-se que os valores liberados nos três convênios de implementação firmados entre MMA e o estado do Pará ficaram aquém do proposto. Consequentemente, ficou evidente que as ações que estavam previstas tiveram que ser reduzidas. E que em alguns casos houve necessidade de se solicitar aditivo financeiro para a conclusão do que se encontrava em andamento. Todavia, se no Pará gerou-se gargalos pela não liberação total dos recursos pleiteados, na esfera federal da administração pública cancelou-se recursos.

Com base nesse panorama, confirmou-se parcialmente a hipótese de que a descontinuidade do Programa foi causada por fatores político-administrativos e financeiros, fazendo com que as metas e os resultados previstos, no caso específico do pólo Belém/Costa Atlântica, não tenham sido alcançados no prazo inicialmente previsto. Porém, alcançou-se o objetivo do PROECOTUR quanto ao pólo, ou seja, a elaboração das estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo, ainda que necessitando de ajustes para atendimento do TR. Neste momento, existe um documento, em versão preliminar é verdade, mas que pode subsidiar os atores sociais em suas tomadas de decisões.

No que diz respeito à participação dos atores sociais, esta não ocorreu da maneira originalmente prevista, ratificando a segunda hipótese estabelecida no projeto desta dissertação, uma vez que não se criou os GTO do pólo Belém/Costa Atlântica. Entretanto, isso não se constituiu em impedimento para que eles participassem das ações que foram desenvolvidas no pólo em questão. A dinâmica adotada pela Consultoria IBRAD para a elaboração dos estudos neste pólo possibilitou que isto acontecesse, em virtude da realização das oficinas e do seminário nos quais eles puderam expressar suas opiniões.

Como essa participação se deu, de modo mais efetivo em dois momentos, observou-se a participação enquadrada em níveis distintos, considerando o pensar de Bordenave (2002), que variaram de baixo a moderado. Ou seja, os atores sociais ainda carecem ter autonomia maior e poder de decisão, conforme defende Souza (2006a, 2006b). Eles necessitam igualmente ter ciência disto e lutar por sua inserção nos processos decisórios. Todavia, a ausência das comunidades locais envolvidas nos circuitos propostos foi um fato negativo, uma falha que poderá futuramente gerar entraves para a execução do Programa, isto se elas se posicionarem desfavoravelmente. Mesmo que elas não estivessem presentes nos momentos em que se sugeriram tais circuitos, elas careciam necessariamente estar por ocasião de sua validação, o que não aconteceu.

O turismo no pólo Belém/Costa Atlântica está pouco estruturado. Causa disto foi a descontinuidade do Programa, que gerou atraso na finalização da primeira fase. Como resultado teve-se a não consolidação do ecoturismo como promotor de desenvolvimento, quer sustentável quer socioespacial, tomando como referência as conceituações propostas pelo CMMAD (1987 apud BUARQUE, 2001) e Simonian (2007a) e por Souza (2006a, 2006b), para este pólo. O que foi apenas inicializado com o processo de elaboração das estratégias de ecoturismo para a área em questão. Neste ponto, é de se ressaltar que não obstante haja órgãos oficiais de turismo em todos os municípios que integram este pólo, ainda não se considera prioritária a atividade no âmbito das gestões municipais respectivas.

Ainda, é de observar-se que a pauta das ações do governo estadual do Pará não prioriza este pólo. Como consequência, os investimentos públicos e privados são poucos, o que reflete a descapitalização ou mesmo o desinteresse do empresariado. Desta maneira, a terceira hipótese deste estudo também se confirma.

A se pensar nos preceitos da análise de políticas públicas, defendidos por Frey (2000) e Souza, C. (2006), tem-se que um monitoramento e mesmo uma avaliação da implementação do Programa não se realizou em momento algum, quer pela UGP ou pelo NGP/PROECOTUR-PA. Neste ponto, observa-se que isto contribuiu sobremaneira para que muitos dos fatores que viabilizaram a descontinuidade do PROECOTUR não fossem identificados em tempo hábil e pudessem ser contornados e, deste modo, a implementação do Programa ocorresse como se previu. Caso tivesse sido realizado, as instituições gestoras do processo, UGP e NGP/PROECOTUR-PA, teriam ampla colaboração dos atores sociais, posto que eles estivessem mobilizados e sensibilizados para participar da implementação desse Programa, o que traria benefícios a todos e não a alguns isoladamente.

Todavia, contornou-se essa questão na “Estratégia para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia Legal”, que estabeleceu como uma de suas diretrizes a “Informação e Monitoramento da Estratégia”. Contudo, é de suma importância que se destaque a necessidade de que os mecanismos de informação, monitoramento e, por que não incluir, de avaliação, sejam condizentes com os objetivos, metas e metodologia de implementação do PROECOTUR. E que eles fiquem claros para os atores sociais, de tal sorte que eles possam colaborar com este Programa.

Também, contemplou-se a participação dos atores, desta feita, na diretriz “Políticas Públicas e Fortalecimento Institucional” e por meio do envolvimento deles nos fóruns e conselhos municipais. Entretanto, para que esta participação seja efetiva, os atores precisam ter realmente elevados níveis de autonomia e de poder de decisão, o que há de ser fomentado pelas instituições governamentais. Ou seja, por um lado compete ao poder público fornecer as informações necessárias e possibilitar o ambiente e os mecanismos adequados para a participação dos atores sociais. E por outro, tais atores carecem buscar os conhecimentos, se inserir nos contextos das discussões e participar efetivamente, emitindo opiniões, concordando e/ou discordando com argumentos precisos, enfim, expressando ideias e necessidades de modo a melhorar suas condições de vida e de sua comunidade.

Há que se destacar as falhas mais importantes na implementação do PROECOTUR no pólo Belém/Costa Atlântica. A primeira é que o Programa possuía um arranjo de execução complexo. Tinha a unidade geral de coordenação; a coordenação estadual; os grupos técnicos de coordenação, assessorando as coordenações geral e estadual; e mais os grupos técnicos operacionais, que careciam ter sido criados em cada um dos municípios do pólo. Contudo, não havia uma pessoa, um técnico federal ou estadual, especificamente incumbido de fazer a inter-relação, a interlocução entre eles. Isto dificultava a transmissão de informações, a execução do Programa e a manutenção da mobilização de todos os atores envolvidos.

Por outro lado, os GTO dos municípios não foram criados. Assim, a participação dos atores sociais do pólo limitou-se aos momentos das oficinas e seminários. A mobilização que se fez junto a eles se perdeu, por ficar restrita às situações pontuais. Ao passo que, se tais grupos tivessem sido criados, os atores respectivos poderiam ter tido uma interação constante, estar mais unidos e, com isso, trocado experiências, conhecimentos e informações sobre o Programa e sobre a atividade ecoturística. É verdadeiro afirmar que isto poderia ter sido feito independentemente dos GTO, porém com eles facilitar-se-iam tais desdobramentos.

Outra falha ocorreu quanto à qualificação dos atores sociais, mormente dos gestores do NGP/PROECOTUR-PA e dos municípios envolvidos. Prevista no item “Assistência Técnica”

do componente “Capacitação” do contrato com o BID, esta estratégia aconteceu apenas durante a fase de concepção e formulação do Programa. Assim sendo, muitos dos gestores não possuíam a exata noção do que era o PROECOTUR e, principalmente, como seria implementado no pólo. Por isto, o entendimento de alguns de que o Programa já na primeira fase traria investimento de recursos financeiros para seus municípios revelou desinformação. Quando eles percebiam que isto não aconteceria, deixavam de priorizar sua participação no desenvolvimento das ações do PROECOTUR.

A não divulgação ou socialização das informações foi outra falta identificada. Após a realização das oficinas e do seminário no pólo Belém/Costa Atlântica, os atores sociais que estavam envolvidos não ficaram mais cientes do andamento do Programa. Pelo que a pesquisa revelou, o NGP/PROECOTUR-PA seria responsável por tornar públicas tais informações, porém os demais atores também poderiam ir ao encontro delas. Todavia, o órgão gestor do Programa precisaria deixar clara esta possibilidade, ou seja, que os atores possuíam a liberdade de procurá-lo em busca destes esclarecimentos, e facilitar o acesso a estas informações, visando irradiar os conhecimentos que detém e centraliza. E mais, todos os documentos gerados teriam e têm que ser levados a público, tornando-se fontes de pesquisa para a toda a sociedade.

Concretamente, tem-se que a estratégia para o desenvolvimento do ecoturismo na Amazônia está traçada neste momento. Nela há um conjunto de sugestões de programas e ações que visam atender às necessidades da região e que por certo servem de parâmetros para as decisões a serem tomadas a respeito. Ainda, é de esperar-se que tal ocorra como uma política de estado e que efetivamente norteie as intervenções nesta mesma região. E, principalmente, que elas sejam referência para os estados amazônicos, que aderiram ou pretendem aderir ao PRODETUR Nacional, na elaboração dos seus PDITS.

É imprescindível, mesmo que o PRODETUR seja nacional e não traga nada especificamente para a Amazônia Legal, que esta região seja pensada com acuidade dada suas particularidades. Os PDITS dos estados amazônicos precisam construir esta preocupação também. E mais que todos os atores sociais, majoritariamente, as comunidades locais, possam acompanhar a formulação e a implementação destes planos. Para tanto, importa que as instâncias de governança, qualquer que seja a modalidade adotada (conselhos, consórcios, fóruns ou agências executoras), desde que tripartites, sejam instituídas ou revitalizadas, a exemplo das já existentes advindas de outras experiências, como os conselhos municipais e os fóruns regionais de turismo.

A tratar-se especificamente do pólo Amazônia Atlântica, este não está contemplado como foco das ações do PRODETUR Pará. É preterido, mais uma vez, no que se refere à política pública estadual de turismo. Muito embora se tenha uma justificativa para isto, os outros pólos serem contemplados no PRT como destinos turísticos internacionais, o governo estadual tem que urgentemente destinar certa atenção, por menor que seja a este pólo, com vistas ao atendimento das demandas local e regional existentes.

Mas se esses desdobramentos não se efetivarem, o potencial turístico, o acesso facilitado, a infraestrutura básica e os equipamentos e serviços turísticos serão insuficientes para manter tal fluxo turístico e mesmo elevá-lo. Nestes termos, é de esperar-se que os atores sociais deste pólo unam esforços e lutem para que a devida atenção lhes seja dada pelos gestores federais, estaduais e municipais. Somente assim a atividade turística possibilitará desenvolvimento sustentável e socioespacial efetivo dos pólos Belém e, principalmente, do Amazônia Atlântica.

Por fim, há de ressaltar-se que essas considerações foram produzidas ao tomar-se como base a realidade específica do pólo ora referido, os quais são distintos, notadamente em termos das políticas estadual e federal de turismo atuais. Neste sentido e ratificado por ser este um estudo de caso, convém atentar-se que as conclusões aqui delineadas podem não ser aplicadas a outras situações/experiências, mesmo em se tratando de pólos no âmbito do próprio PROECOTUR e da Amazônia Legal. Conseqüentemente, um processo similar de implementação de uma política pública pode ocorrer de modo distinto, variando de acordo com a realidade em que é executada.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Denize Genuína da Silva. **Pescadores de sonhos**: um olhar acerca da mudança nas relações de trabalho e na organização social entre as famílias dos pescadores diante do turismo balnear em Salinópolis – Pará. 255 f. São Paulo, 2003. Tese (Doutorado em Ciências)–Instituto de Filosofia e ciências Humanas, Universidade de Campinas, 2003.

ALMEIDA, Herbert Georges de; SILVA, Graciete Branco da Cunha. **Sócio-economia do município de Tracuateua**. Belém: CPRM, 1998. (Programa Informações para Gestão Territorial).

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico**: uma síntese histórica. Brasília: [s.n.], 2004.

ALTVATER, Elmar. Ilhas de sintropia e exportação de entropia – custos globais do Fordismo Fossilítico. **Cadernos do NAEA**, Belém, n. 11, p. 3-54, nov. 1993.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE VIAGENS/SEÇÃO PARÁ. **Relação de Agências Associadas**. Belém, 2008. (01 CD-ROM).

BANCO DA AMAZÔNIA. **Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia**. Belém, mai. 2008c.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação dos atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 630).

BARBIERI, Edison; LOUSADA, Márcia. O desenvolvimento sustentável da Amazônia. **Revista Cidade Nova**, ano 39, n. 6, p. 14-16, jun. 1997.

BECKER, Bertha K. A (des)ordem global, o desenvolvimento sustentável e a Amazônia. In: _____ (Org.). **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 1995. p. 46-64.

_____. **Amazônia**. 3. Ed. São Paulo: Ática, 1994. (Série princípios).

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BELÉM CONVENTION & VISITORS BUREAU. **Relação de Associados**. Belém, 2008. (01 CD-ROM).

BELÉM. Coordenadoria Municipal de Turismo de Belém. **Relatório preliminar de criação do pólo Belém**. 39 p. Belém, 2003. (mimeografado).

BENI, Mário Carlos. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006. (Série Turismo).

BEZERRA, Ararê Marrocos. **Amazônia – lendas e mitos**: Curuçá sua terra, sua gente. Belém: BASA e Cecafam, 1995.

BID. **Contrato de empréstimo nº. 1216/OC-BR**. 32 p. Washington, D.C., ago. 2000. (mimeografado)

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é participação**. 8. ed. 3. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2002. (Coleção primeiros passos).

BOO, Elizabeth. O planejamento ecoturístico para áreas protegidas. In: LINDENBERG, Kreg; HAWKINS, Donald E. **Ecoturismo**: um guia para planejamento e gestão. 2. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 1999. p. 31-57.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil, 1989.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Ajuda Memória da Missão de Análise do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. 05 p. Brasília, jul. 1999b. (mimeografado)

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégia para o desenvolvimento do turismo sustentável na Amazônia Brasileira – Sumário Executivo**. Rio de Janeiro, nov. 2008a. (Consultoria realizada pela Fundação Getúlio Vargas – FGV). (mimeografado)

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Política de Ecoturismo da Amazônia Legal**. 60 p. Brasília, jan. 1999a. (mimeografado).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **PROECOTUR Amazônia – a natureza inspirando o desenvolvimento do turismo**. Brasília, 2008b. (Folder institucional do Ministério do Meio Ambiente, colorido).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório da oficina de planejamento para definição da política de ecoturismo para a Amazônia Legal**. 03 p. Brasília, mai.1997b. (mimeografado).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Progresso**: 1ª fase do Contrato de Empréstimo n°. 1216/OC-BR. 23 p. Brasília, fev. 2001. (mimeografado).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Relação de todos os convênios já efetuados – Pará**. Brasília, abr. 2006a. (mimeografado).

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório do *workshop* de pólos turísticos - Pará**. Brasília, mar.1997a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Termo de Cooperação Técnico-Financeira que entre si celebram o Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio de sua Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) e o estado do Pará, visando a implantação de ações do Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal (PROECOTUR)**. 04 p. Brasília, dez. 1999c. (mimeografado).

_____. Ministério do Turismo. **Ecoturismo**: visitar para conservar e desenvolver a Amazônia. Brasília: MMA/SCA/PROECOTUR, 2002.

_____. Ministério do Turismo. **Manual do Pesquisador - Inventário da Oferta Turística**: instrumento de pesquisa. Brasília, dez. 2006b.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional do Turismo**: diretrizes, metas e programas (2003-2007). Brasília, 2003.

_____. Ministério do Turismo. **Plano Nacional de Turismo (PNT) 2007-2010 – uma viagem de inclusão**. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil**: diretrizes operacionais. Brasília, 2004b.

_____. Ministério do Turismo. **Programa de regionalização do turismo – roteiros do Brasil**: diretrizes políticas. Brasília, 2004a.

BRITO, Daniel Chaves. Reforma do Estado e sustentabilidade: a questão das instituições desenvolvimentista na Amazônia. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. (Org.) **Estado e**

políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP, NAEA/UFPA, 2001. p. 147-173.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento.** 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

_____. Desenvolvimento sustentável: em busca de uma teoria da complexidade do desenvolvimento. **Revista de Ciências da Administração**, Recife, ano I, v. 1, p. 67-79, 2001. Disponível em: < http://www.educacao.adm.br/pdf/2001/sergio_buarque.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2007.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: _____. **Para pensar o desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 83-101.

CÁCERES, Florival. **História do Brasil.** São Paulo: Moderna, 1993.

CAMPOS, Raul I. R. **Sustentabilidade, turismo e gestão do patrimônio arqueológico:** limites e possibilidades no Maracá (AP) e Serra dos Martírios/Andorinhas (PA). 2008. 350 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido)–Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2008.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 2, p. 05-41, dez. 2005.

_____. Estado e políticas públicas na Amazônia em face da globalização e da integração de mercados. In: COELHO, Maria Célia Nunes et al. (Org.) **Estado e políticas públicas na Amazônia:** gestão do desenvolvimento regional. Belém: Cejup, NAEA/UFPA, 2001. p. 7-32.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** São Paulo: Cortês, 1991.

COELHO, Maria Célia Nunes. Política e gestão ambiental (des)integrada dos recursos minerais na Amazônia Oriental. In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia:** gestão de recursos naturais. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2000. p. 117-170.

_____. Reflexões sobre ecoturismo na Amazônia. In: FIGUEIREDO, Sílvia Lima (Org.). **O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia.** Belém: UFPA/NAEA, 1999. p. 51-74.

_____. Desenvolvimento sustentável, economia política do meio ambiente e a problemática ecológica da Amazônia. In: D'INCAO, Maria Ângela; SILVEIRA, Isolda Maciel da. **A Amazônia e a crise da modernização**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1994. p. 381-387.

COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, L. T. L.; FENZL, N. (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão do desenvolvimento regional**. Belém: CEJUP: UFPA-NAEA, 2001.

COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 2000.

COLEMAN, James. Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chicago, University of Chicago, v. 94 supplement, p. 95-120, 1988.

COMPANHIA DE TURISMO DE BELÉM. **Plano Municipal de Turismo – versão preliminar**. Belém, 1998.

COMPANHIA PARAENSE DE TURISMO. **Ações para o incremento do turismo no estado do Pará**. Belém, 1998.

_____. **Diagnóstico do potencial ecoturístico do pólo Belém/Costa Atlântica – versão preliminar**. Belém, 2004b. (Consultoria realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento – IBRAD).

_____. **Estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica – versão preliminar**. Belém, 2004c. (Consultoria realizada pelo Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento – IBRAD).

_____. **Indicadores de turismo 2007**. Belém: PARATUR, 2007.

_____. **Levantamento da oferta turística do município de Bragança**. Belém, 2001a.

_____. **Levantamento da oferta turística do município de Curuçá – versão preliminar**. Belém, 2005a.

_____. **Levantamento da oferta turística e Pesquisa de Demanda do município de Augusto Corrêa**. Belém, 2003a.

- _____. **Levantamento da oferta turística do município de Maracanã.** Belém, 2005b.
- _____. **Levantamento da oferta turística do município de Marapanim.** Belém, 2004a.
- _____. **Levantamento da oferta turística do município de São João de Pirabas.** Belém, 2002.
- _____. **Levantamento da oferta turística do município de Salinópolis.** Belém, 2000.
- _____. **Levantamento da oferta turística do município de Tracuateua.** Belém, 2003b.
- _____. **Levantamento da oferta turística do município de Viseu.** Belém, 2005c.
- _____. **Modelo de Termo de Referência para a elaboração dos PDITS.** Belém, 2008b. (mimeografado).
- _____. **Plano de desenvolvimento turístico do estado do Pará.** Belém, 2001b. (Consultoria realizada THR International Brasil – Assessoria em Turismo, Hotelaria e Recreação).
- _____. **Pesquisa de turismo receptivo – demanda turística do município de Tracuateua.** Belém, 2003c.
- _____. **Programa de desenvolvimento do turismo sustentável do estado do Pará (PRODETUR/PA): Carta-Consulta.** Belém, 2008a. (mimeografado).
- _____. **Estratégias para o desenvolvimento do ecoturismo no pólo Belém/Costa Atlântica – versão preliminar.** In: SEMINÁRIO TÉCNICO DE APRESENTAÇÃO DA VERSÃO PRELIMINAR DAS ESTRATÉGIAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ECOTURISMO NO PÓLO BELÉM/COSTA ATLÂNTICA, 2002, Bragança. Bragança: s. l., 2002. (mimeografado).
- CONCEIÇÃO, Agripino Almeida da. **Marapanim:** reconstituição histórica, cultural, mística e chistosa. Belém: [s.n.], 1995.
- COSTA, Francisco de Assis. Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia. **Revista Estudos Avançados.** USP/IEA. São Paulo, v. 19, n. 53, p. 131-156, jan./abr. 2005.

_____. As ciências, o uso dos recursos naturais na Amazônia e a noção de desenvolvimento sustentável: por uma interdisciplinaridade ampla. In: VIEIRA, Ima Célia Guimarães. et al. **Diversidade biológica e cultural da Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 2001a. p. 299-318.

_____. Desenvolvimento sustentável na Amazônia: o papel estratégico do campesinato. In: VIANA, Gilney; SILVA, Marina; DINIZ, Nilo (Org.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2001b. p. 289-313. (Coleção pensamento petista).

COUTO, Danilo. **Memória do Curso Básico de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos na Amazônia**. Belém, mai. 2004. (Curso realizado no período de 17 a 21 de maio de 2004, em Belém).

CRUZ, Ernesto. **História de Belém**. Belém: UFPA, 1973. (Coleção Amazônia, Série José Veríssimo, v. 1).

_____. **História do Pará**. Belém: UFPA, 1963. (Coleção Amazônia, Série José Veríssimo, v. 2).

_____. **A estrada de ferro de Bragança: vida social, econômica e política**. Belém: [s.n.], 1955.

CRUZ, Rita de Cássia. **Política de turismo e território**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2002. (Coleção Turismo).

CURUÇÁ/PA. Prefeitura. **Pesquisa de Turismo Receptivo – Demanda Turística do Município de Curuçá 2005**. Belém-Pa: Amazônia Estatística, 2005.

CUNHA, O. M. da Cunha; REIS, M. R. Gonçalves; RODRIGUES, T. M. Ribeiro. **História da educação no município de Augusto Corrêa (1962-1990)**. 1992. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Plena em Pedagogia)–Universidade Federal do Pará, Bragança, 1992.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Amazônia e desenvolvimento à luz das políticas governamentais: a experiência dos anos 50. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, ANPOCS, ano 7, n. 19, p. 40-55, jun. 1992.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1988.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti. **Métodos e técnicas de pesquisa em turismo**. 5 ed. São Paulo: Futura, 2001.

DIAS, Reinaldo. **Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2003.

EMBRATUR. **Diretrizes para uma política nacional de ecoturismo**. Brasília, 1994.

_____. **Metodologia oficial do inventário da oferta turística**. Brasília, 1999.

_____. **Programa Nacional de Municipalização do Turismo – Diretrizes**. IV Versão. Brasília, 2001.

_____. **Programa Nacional de Municipalização do Turismo – Procedimentos**. Brasília, 1997.

ENDRES, Ana Valéria. **As mudanças na condução política do Estado e seus reflexos nas políticas públicas de turismo: em análise o programa nacional de municipalização do turismo**. Belém, 1999. 133 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)– Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 1999.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FEARNSIDE, Philip M. Migração, colonização e meio ambiente: o potencial dos ecossistemas amazônicos. In: FERREIRA, Efrem et al. (Ed.). **Bases científicas para estratégias de preservação e desenvolvimento da Amazônia**, Manaus, v. 2, p. 247-267, 1993.

FENZL, Norbert. Estudos de parâmetros capazes de dimensionar a sustentabilidade de um processo de desenvolvimento. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento sustentável (uma contribuição para a Amazônia 21)**. Belém: Universidade Federal do Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1997. p. 1-31.

FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. **Revista Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, ano 22, n. 41, p. 26-45, 2001.

FERREIRA, Luiz Fernando; COUTINHO, Maria do Carmo B. **Ecoturismo**: visitar para conservar e desenvolver a Amazônia. Brasília: MMA/SCA/PROECOTUR, 2002.

FERREIRA, Paulo Henrique dos Santos. **Fragmentos históricos de Curuçá**. Castanhal: Gráfica Graf-Set, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Princípios de justiça e avaliação de políticas. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, [s.l.], n. 39, p. 73-103, 1997.

FIGUEIREDO, Sílvia Lima. Ecoturismo e Desenvolvimento Sustentável: alternativa para o desenvolvimento da Amazônia? In: _____. (Org.). **O ecoturismo e a questão ambiental na Amazônia**. Belém: UFPA/NAEA, 1999a, p. 75-126.

_____. **Ecoturismo, festas e rituais na Amazônia**. Belém: NAEA/UFPA, 1999b.

FLICK, Uwe. Entrevistas semi-estruturadas. In: _____. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 89-108.

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Unicamp, São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s.l.], n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FURTADO, Lourdes Gonçalves. **Currulistas e reideiros de Marudá**: pescadores do litoral do Pará. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1987.

_____. **Aspectos históricos e econômicos de Marapanim – Nordeste paraense**. Belém, n. 67, p. 1-32, mar. 1978.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

GRASSO, Patrick G. What makes an evaluation useful? Reflections from experience in large organizations. **American Journal of Evaluation**, v. 24, n. 4, p. 507-514, 2003. Disponível em: <<http://aje.sagepub.com>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, [s. l.], n. 58, p. 193-223, 2003.

HURTIENNE, Thomas. Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. In: COELHO, Maria Célia N. et al. (Org.) **Estado e políticas públicas na Amazônia**: gestão do desenvolvimento regional. Belém: CEJUP, NAEA/UFPA, 2001. p. 177-259.

IBGE. **Censo Demográfico 2000**. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/default.shtm>>. Acesso em: 21 ago. 2008.

_____. **Contagem da População 2007**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>>. Acesso em: 21 ago. 2008.

_____. Resolução nº. 05, de 10 de outubro de 2002. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 11 out. 2002. Seção 1, p. 48-65.

_____. **Normas de apresentação tabular**. 3 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

IGNARRA, Luiz Renato. **Fundamentos do turismo**. São Paulo: Pioneira, 1999.

JARA, Carlos. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores. **Cadernos Debate 11**. [S.l.]: Fundação Konrad Adenauer, 1996. p. 9-40.

KITAMURA, Paulo Choji. **A Amazônia e o desenvolvimento sustentável**. Brasília: EMBRAPA, SPI, 1994.

KLIKSBERG, Beranardo. Seis tesis no convencionales sobre participación. In: KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Org.). **Capital social e cultura**: claves estratégicas para el desarrollo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2000. p. 167-195.

KUHN, T. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.
LEVITON, Laura C. Evaluation Use: advances, challenges and applications. **American Journal of Evaluation**, v. 24, n. 4, p. 525-535, 2003. Disponível em: <<http://aje.sagepub.com>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. **Inventário cultural e turístico do Salgado**. 2. ed. Belém: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará, 1987.

MAHAR, Dennis J. Políticas de desenvolvimento para a Amazônia: passado e presente. In: _____. **Desenvolvimento Econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978. p. 7-48.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente**. Recife: Litteris Editora, 1989.

MAZZOTTI, Alda Alves; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais**. São Paulo, Pioneira, 1998.

McGRATH, D. G.; CALABRIA, Juliana; AMARAL, Benedito do; FUTEMMA, Célia; CASTRO, Fábio de. Varzeiros, geleiros e o manejo de recursos naturais na várzea do Baixo Amazonas. **Cadernos do NAEA**, Belém, n. 11, p. 91-125, nov. 1993.

MILANI, Carlos. **Teorias do Capital Social e desenvolvimento local**: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). Bahia: [s.n.], 2002.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Como funciona o governo**: escolhas públicas na democracia representativa. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MONTEIRO, Maurílio. A mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 8, n. 1, p. 141-187, jun. 2005.

MORAES, Raimundo Fernando Mendes. **Previdência rural contributiva e os rebatimentos da reforma no campo social**: uma análise no município de Marapanim, Pará, Brasil. Belém, 2002. Dissertação (Mestrado em Planejamento)–Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2002.

MORIN, Edgard. Por um pensamento ecologizado. In: CASTRO, E. et al. **Faces do Trópico Úmido**: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém/PA: CEJUP, 1997.

NASCIMENTO, Arlenor Gonçalves do. **Inventário cultural e turístico da Bragantina**. 2. ed. Belém: Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará, 1987.

NASCIMENTO, Vânia L. Q. **Relatório da pesquisa de campo realizada nos períodos de abril a outubro de 2007 e abril a agosto de 2008**. Belém, 2008. (Arquivo pessoal).

_____. **Anotações das aulas de Sociedade e Desenvolvimento, ministradas pela Profª Tereza Ximenes, no curso de Mestrado do NAEA**. Belém, 2007b.

_____. **Anotações das aulas de Planejamento do Desenvolvimento Regional e Urbano, ministradas pelo Prof. Dr. Fábio Silva, no curso de Mestrado do NAEA.** Belém, 2007a.

_____. **Ecoturismo, lendas e mitos: realidade e possibilidades na capital paraense.** Belém, 2002. 75 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Gestão de Turismo)–Centro de Ensino Superior do Pará, 2002.

NEPSTAD, Daniel E. Empobrecimento biológico da floresta amazônica por seringueiros, madeireiros e fazendeiros. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento sustentável (uma contribuição para a Amazônia 21).** Belém: Universidade Federal do Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1997. p. 311-334.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 2. sem. 1996.

NÓBREGA, Wilker. **Turismo: planejamento e políticas públicas na Amazônia.** Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

OLIVEIRA, Adélia Engrácia de. Amazônia: modificações sociais e culturais decorrentes do processo de ocupação humana (Séc. XVII ao XX). **Boletim do MPEG**, Belém, v. 4, n. 1, p. 65-112, jul. 1988. (Série Antropologia).

OLIVEIRA, Antônio Pereira. **Turismo e desenvolvimento: planejamento e organização.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2005. (Rev. e ampl.).

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, v. 39, n. 1, p. 13-37, 1996.

PARÁ. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Plano de Trabalho do Instituto Brasileiro de Administração para o Desenvolvimento.** 14 p. Belém, 2001b. (mimeografado).

_____. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Proposta do Governo do estado do Pará visando a cooperação técnica para o desenvolvimento do turismo sustentável junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.** 11 p. Belém, jul. 1999. (mimeografado).

_____. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. **Relatório Consolidado de Avaliação da Proposta Técnica – Pólo Belém/Costa Atlântica.** 04 p. Belém, 2001a. (mimeografado).

_____. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Estatísticas Municipais – Curuçá 2007**. Belém, 2007a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/estatisticas/ESTATISTICAS_MUNICIPAIS/Mesorr_Nordeste/Salgado/Curuca.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2007.

_____. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Estrutura Produtiva dos Municípios Média Preponderância 1999-2002**. Belém, 2005. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/estatistica/PIB/Media_proponderancia/servicos.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2008.

_____. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Mapa social dos municípios paraenses**. Belém, 2007b. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/estatistica/Mapa_Social_dos_Municipios_Paraenses.zip>. Acesso em: 15 ago. 2007.

_____. Secretaria Executiva de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças. **Produto Interno Bruto dos Municípios do Pará 2005**. Belém, 2007c. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/pdf/PIB_Municipal_2005.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2008.

PEREIRA, Emanuel S. **Reverendo caminhos: a saga maracanaense**. Belém: ArtGraph, 2007.

PERUZZO, Cicília Krohling. **Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

PETROCCHI, Mário. **Gestão de pólos turísticos**. São Paulo: Futura, 2001.

_____. **Turismo: planejamento e gestão**. 2 ed. São Paulo: Futura, 1998.

PINTO, Paulo Moreira. **Unidades de conservação, turismo e exclusão social no Parque Estadual Serra dos Martírios/Andorinhas**. Belém, 2006. 150 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)–Universidade Federal do Pará, 2006.

_____. Unidades de conservação da Amazônia: ecoturismo no parque estadual da serra dos Martírios/Andorinhas (PA). In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP: UFPA-NAEA, 2000. p. 71-82.

PÓVOAS, Uyara. Palestra ministrada durante a Oficina de Planejamento Estratégico do Fórum de Turismo do Pólo Amazônia Atlântica – FORTUR AMAZÔNIA ATLÂNTICA, ocorrida em 18 e 19 de outubro de 2007, em Tracuateua/PA.

PUTNAM, Robert. Capital social e desempenho institucional. In: _____. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002. p. 173-194.

QUARESMA, Helena Dóris de A. **O desencanto da princesa**: pescadores tradicionais e turismo na área de proteção ambiental de Algodual/Maiandeuá. Belém: NAEA, 2003.

ROCHA, Genylton Odilon Rego da. Ecoturismo na Amazônia: uma análise das políticas públicas planejadas pela SUDAM. In: RODRIGUES, Adyr Balastri (Org.). **Turismo e ambiente**: reflexões e propostas. São Paulo: HUCITEC, 1997. p. 161-177.

ROSÁRIO, Ubiratan. **Saga do Caeté**. Belém: CEJUP, 2000. (Coleção Caeté, vol. 2)

RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade complexa. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio; SOBREIRA, Rogério (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional**: políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 17-31.

RUSCHMANN, Dóris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. Campinas: Papyrus, 1997. (Coleção Turismo).

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SANTOYO, M. J. Antropólogos, projetos de desenvolvimento e movimentos sociais. In: ARANTES, A. A.; RUBEN, G.R.; DEBERT, G. G. (Org.). **Desenvolvimento e direitos humanos**: a responsabilidade do antropólogo. Campinas: UNICAMP, 1992. p. 69-79.

SEBRAE/PA. **Diagnóstico Turístico da Costa Atlântica**. Belém, 2004. (Consultoria realizada pela GEKKO Atividades Turísticas e Soluções Ambientais Ltda.). 01 CD-ROM.

_____. **Programa SEBRAE de Turismo Amazônia Atlântica Paraense**. 03 p. Capanema, 2003b. (mimeografado).

SCHLÜTER, Regina G. **Metodologia da pesquisa em turismo e hotelaria**. São Paulo: Aleph, 2003. (Série Turismo).

SENE, Eustáquio; MOREIRA, João Carlos. **Geografia geral e do Brasil: espaço geográfico e globalização**. São Paulo: Scipione, 1998.

SERRA, Maurício Aguiar; FERNANDÉZ, Ramón García. Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia: motivos para o otimismo e para o pessimismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 107-131, jul./dez. 2004.

SILVA, José Bittencourt. **Sustentabilidade institucional e participação comunitária na reserva extrativista rio Cajari**. Belém, 2003. 149 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento)–Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: _____ et al. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria & prática**. São Paulo: Veras editora, 2001. p. 37- 93.

SILVA, Marlene de Deus Tavares da Silva; CAMPOS, Ademar da Silva. **Estudos amazônicos – o Pará em questão**. Belém: Gráfica da União Norte Brasileira, 2000.

SIMONIAN, Ligia T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais amazônicas. In: ARAGÓN, E. (Org.). **Populações e meio ambiente na pan-Amazônia**. Belém: Editora do NAEA/UFPA, 2007a. p. 25-44.

_____. Uma relação que se amplia: fotografia e ciência sobre e na Amazônia. In: KAWHAGE, C.; RUGGERI, S. (Org.). **Imagens e pesquisa na Amazônia: ferramentas de compreensão da realidade amazônica**. Belém: Alves Gráfica e Editora, 2007b. p. 15-52. Ilustrado.

_____. Pesquisa em ciências humanas e desenvolvimento entre populações tradicionais amazônicas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi**, Belém, v. 1, n. 2, p. 119-134, maio/ago 2005.

_____. Políticas públicas, desenvolvimento sustentável e recursos naturais em áreas de reserva na Amazônia brasileira. In: COELHO, Maria Célia Nunes; SIMONIAN, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). **Estado e políticas públicas na Amazônia: gestão de recursos naturais**. Belém: CEJUP: UFPA-NAEA, 2000. p. 09-53.

_____; PINTO, Paulo Moreira; CAMPOS, Raul I. Raiol. **Unidades de conservação em Martírios/Andorinhas: perspectivas ambientais, socioeconômicas, culturais e turísticas**. Belém: [s.n.], 2007. 87 p. Ilustrado.

SIQUEIRA, Tagore Villarim de. Desenvolvimento sustentável: antecedentes históricos e propostas para a Agenda 21. **Revista do BNDES**, v. 8, n. 15, p. 247-287, jun. 2001.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

SRIDHARAN, Sanjeev. Introduction to special section on “What is a Useful Evaluation?”. **American Journal of Evaluation**, v. 24, n. 4, p. 483-487, 2003. Disponível em: <<http://aje.sagepub.com>>. Acesso em: 22 ago. 2007.

STEINBRENNER, Rosane; HURTIENNE, Thomas; POKORNY, Benno. Participação e comunicação: dilemas e desafios ao desenvolvimento. In: CASTRO, Edna; HURTIENNE, Thomas; SIMONIAM, Ligia; FENZL, Norbert (Org.). **Atores sociais, trabalho e dinâmicas territoriais**. Belém: NAEA/UFPA, 2007.

SUDAM. **Plano de turismo da Amazônia (PTA)**: 1992-1995. Belém, 1992.

SUDAM; ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Estratégias para o desenvolvimento integrado do ecoturismo na Amazônia Legal**. [S.l.], 1997b.

_____. **Linhas básicas para um programa de desenvolvimento do turismo na região amazônica (versão regional)**. Belém, 1995a.

_____. **Linhas básicas para um programa de desenvolvimento do turismo na região amazônica – estado do Pará**. Belém, 1995b.

_____. **Workshop de pólos turísticos – Pará – Relatório**. Belém, 1997a.

TEIXEIRA, Elizabeth. **As três metodologias**: acadêmica, da ciência e da pesquisa. 3. ed. Belém: Grapel, 2001.

TEIXEIRA, Olívio Alberto. Interdisciplinaridade: problemas e desafios. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 57-69, jul. 2004.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, [s.l.], n. 58, p. 225-254, 2003.

THOMPSON, Paul. **A voz do passado**: história oral. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TRIGO, Luiz Gonzaga Godoi. **Turismo e qualidade**: tendências contemporâneas. 2. ed. Campinas-SP: Papyrus, 1996.

VIDAL, Josep P. A realidade social é externa ao indivíduo? Uma aproximação à pesquisa qualitativa. **Papers do NAEA**, Belém, NAEA, n. 203, p. 1-24, 2006.

WANDERLEY, Lívio A.; LAGES, André M. G. Novas estratégias de desenvolvimento regional: elementos para reflexão. **Bahia Análise & Dados**. Salvador, v. 14, n. 3, p. 463-471, dez. 2004. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/publicacoes_sei/bahia_analise/analise_dados/pdf/retros2004/livioandrade_andrmaia.pdf> Acesso em: 25 out. 2007.

XIMENES, Tereza. Uma oportunidade de análise do desenvolvimento sustentável: a pecuária no Marajó. In: XIMENES, Tereza (Org.). **Perspectivas do desenvolvimento sustentável (uma contribuição para a Amazônia 21)**. Belém: Universidade Federal do Pará: Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, 1997. p. 335-359.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – Roteiros das entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Aldenir Paraguassú, idealizador do PROECOTUR

OBJETIVOS: levantar dados referentes à concepção e formulação do PROECOTUR.

- 1) Em que contexto surge a ideia do PROECOTUR?
- 2) Como se deu o processo de formulação do programas? Quem participou dessa etapa?
- 3) Em que o PROECOTUR diferia das outras políticas de turismo traçada para a Amazônia? O que ele propunha de novo?
- 4) Qual era o escopo do PROECOTUR? O que previa a dinâmica originalmente traçada para a implementação do Programa?
- 5) O viés participativo constava dessa dinâmica? Como essa participação estava definida? Que critérios eram considerados para definir quem, quando e como deveria participar? Como os participantes eram identificados? Como e por quem eram mobilizados para a participação?
- 6) Originalmente o programa foi pensado para quantos pólos por Estado?
- 7) Qual era a orientação para a constituição dos Grupos Técnicos Operacionais (GTO) (objetivos, metas, atuação)? Como se deu a constituição dos GTO do pólo Belém/Costa Atlântica?
- 8) O que aconteceu com o PROECOTUR? O processo de implementação do programa foi interrompido? Ou o Programa não deu certo? Que fatores contribuíram para isso?
- 9) Qual a sua percepção quanto a ida do PROECOTUR para o Ministério do Turismo sob a denominação de PRODETUR NORTE?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Allan Milhomens, Coordenador Atual do PROECOTUR

OBJETIVOS: levantar dados referentes à implementação do PROECOTUR.

- 1) Qual era o diferencial do PROECOTUR enquanto política de turismo/ecoturismo traçada especificamente para a Amazônia? O que ele propunha de novo?
- 2) Considerando o escopo do Programa, a dinâmica original de implementação foi cumprida ou houve alterações? Que fatores colaboraram para isso?
- 3) O PROECOTUR foi pensado originalmente para nove pólos de ecoturismo ou a inclusão de novos pólos já estava prevista? No caso do Pará, especificamente, o pólo inicialmente previsto e trabalhado foi o Tapajós. O que levou a inclusão de mais dois pólos (Belém/Costa Atlântica e Marajó) e como isso aconteceu?
- 4) O que a inclusão de mais esses dois pólos representou para o PROECOTUR em termos de custos financeiros e do processo de implementação do programa?
- 5) O PROECOTUR possui nitidamente um viés participativo. Isso já constava da proposta original do Programa ou foi algo que surgiu no decorrer de sua implementação? Como essa participação estava definida? Que critérios eram considerados para definir quem, quando e como deveria participar?
- 6) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios práticos desse viés participativo?
- 7) Qual era a orientação para a constituição dos Grupos Técnicos Operacionais (GTO) (objetivos, metas, atuação)?
- 8) O programa previa duas fases: a de pré-investimentos e a de investimentos. Em se tratando do pólo Belém/Costa Atlântica, o que efetivamente aconteceu quanto a essas fases? Qual o montante realmente investido no pólo?
- 9) De acordo com o PNT 2007-2010: uma viagem de inclusão: o PRODETUR Norte seria a implementação da fase II do PROECOTUR. Perpassa-se, atualmente, por um processo de transição do PROECOTUR do MMA para o MTUR. Porém, antes disso o que havia acontecido ou vinha acontecendo com o PROECOTUR? Teve sua implementação interrompida? Como se explica esse hiato na implementação do Programa? Quais os fatores que contribuíram para isso?
- 10) Quais foram efetivamente os resultados do Programa? Que metas foram atingidas? Que objetivos foram alcançados?

11) Em seu entendimento o que representa a transferência do PROECOTUR para o Ministério do Turismo? Qual sua perspectiva ou expectativa em relação a isso?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Gestores Federal e Estadual do Programa

OBJETIVOS: levantar dados referentes à implementação e à gestão do programa, principalmente quanto a consecução dos objetivos e alcance das metas do PROECOTUR.

- 1) Em que o PROECOTUR diferia das outras políticas de turismo traçada para a Amazônia? O que ele propunha de novo? A Região (seus atores) estavam preparados para um Programa nos moldes do PROECOTUR?
- 2) O que previa a dinâmica originalmente traçada para a implementação do Programa? Essa dinâmica foi cumprida ou houve alterações? Que fatores colaboraram para isso?
- 3) No caso do Pará, especificamente, o pólo inicialmente previsto e trabalhado foi o Tapajós. O que levou a inclusão de mais dois pólos (Belém/Costa Atlântica e Marajó)? Como essa inclusão aconteceu?
- 4) O que a inclusão de mais esses dois pólos representou para o PROECOTUR em termos de custos financeiros e do processo de implementação do programa?
- 5) O PROECOTUR possui nitidamente um viés participativo desde as discussões para a sua concepção e formulação, quando foi montado o Grupo Técnico de Coordenação (GTC). Qual sua percepção quanto a participação nas reuniões do GTC e nas dos Núcleos de Gerenciamento do Programa (NGP)?
- 6) No que tange a implementação, como essa participação estava definida? Que critérios eram considerados para definir quem, quando e como deveria participar? Como os participantes eram identificados? Como e por quem eram mobilizados para a participação?
- 7) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios práticos desse viés participativo? Com relação a isso a Região (seus atores) estavam preparados para isso?
- 8) A proposta de desmembramento do pólo Belém/Costa Atlântica surge em que circunstâncias? Qual o impacto/repercussão disso no processo de implementação do Programa? Que análise faz da participação dos grupos de interesse do pólo quanto a isso? Quais foram as consequências disso?
- 9) O programa previa duas fases: a de pré-investimentos e a de investimentos. Em se tratando do pólo Belém/Costa Atlântica, o que efetivamente aconteceu quanto a essas fases? Qual o montante realmente investido no pólo?

- 10) Por que o processo de implementação do programa foi descontínuo? Que fatores contribuíram para isso?
- 11) Os municípios integrantes do pólo ficavam cientes dos andamentos da implementação do Programa? Como isso era feito?
- 12) Qual era a orientação para a constituição dos Grupos Técnicos Operacionais (GTO) (objetivos, metas, atuação)? Como se deu a constituição dos GTO do pólo Belém/Costa Atlântica?
- 13) Qual a sua percepção quanto a transferência do PROECOTUR para o Ministério do Turismo sob a denominação de PRODETUR NORTE?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Gestores de Turismo do Pólo

OBJETIVOS: identificar e caracterizar sua participação no processo de implementação do Programa; as expectativas quanto ao PROECOTUR e se elas se confirmaram ou não; e, por fim, as contribuições ou não do programa para o desenvolvimento sustentável do pólo.

- 1) Como ficou sabendo da existência do PROECOTUR e que seu município integrava o Pólo Belém/Costa Atlântica, por ele contemplado?
- 2) Tinha conhecimento do que consistia o programa, o que ele visa e como seria implementado?
- 3) Estava presente nas oficinas de proposição e validação dos roteiros e circuitos? Se não, justifique. Se sim, como descreve e avalia sua participação?
- 4) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios desse viés participativo?
- 5) Ficava ciente do andamento do processo de implementação do programa? Como isso acontecia?
- 6) Como se dava sua participação nesse processo de implementação do Programa? Como avalia essa participação?
- 7) Teve ciência da proposta de desmembramento do pólo? Sabia o que isso significava e quais os seus impactos? Foi consultado quanto a essa proposta? E qual foi o seu posicionamento quanto a isso?
- 8) Ficou ciente do resultado disso? O que pensa quanto a esse resultado?
- 9) O que pensa da descontinuidade no processo de implementação do Programa? Que posicionamento/informações quanto a isso obteve da coordenação do Programa? Que fatores contribuíram para isso?
- 10) Qual era sua expectativa quanto ao programa? Elas se confirmaram? Justifique.
- 11) Qual a contribuição ou não do programa para o desenvolvimento sustentável do pólo? Justifique.
- 12) Atualmente, continua atuando no segmento de turismo? Justifique.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Representantes do *trade* e sociedade civil organizada presentes nas oficinas do Programa.

OBJETIVOS: identificar e caracterizar sua participação no processo de implementação do Programa, as expectativas quanto ao PROECOTUR e se elas se confirmaram ou não, e por fim as contribuições ou não do programa para o desenvolvimento sustentável do pólo.

- 1) Como ficou sabendo da existência do PROECOTUR e que o seu município integrava o Pólo Belém/Costa Atlântica?
- 2) Tinha conhecimento do que era o programa, o que ele visa e como seria implementado?
- 3) Estava presente em todas as oficinas de proposição e validação dos roteiros e circuitos? Se não, justifique. Se sim, como descreve e avalia sua participação nelas?
- 4) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios desse viés participativo?
- 5) Ficava ciente do andamento do processo de implementação do programa?
- 6) Como se dava sua participação nesse processo de implementação do Programa? Como avalia essa participação?
- 7) Teve ciência da proposta de desmembramento do pólo? Sabia o que isso significava e quais os seus impactos? Foi consultado quanto a essa proposta? E qual foi o seu posicionamento quanto a isso?
- 8) Ficou ciente do resultado disso? O que pensa quanto a isso?
- 9) O que pensa da descontinuidade no processo de implementação do Programa? Que posicionamento/informações quanto a isso obteve da coordenação do Programa?
- 10) Qual era sua expectativa quanto ao programa? Elas se confirmaram? Justifique.
- 11) Qual a contribuição ou não do programa para o desenvolvimento sustentável do segmento que representa? Justifique.
- 12) Atualmente, continua atuando no segmento de turismo? Justifique.

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Edimar Silva, Coordenador PRODETUR Norte

OBJETIVOS: levantar dados referentes à concepção e formulação do PROECOTUR.

- 1) De acordo com o PNT 2007-2010: uma viagem de inclusão: o PRODETUR Norte seria a implementação da fase II do PROECOTUR. Porém, como se de acordo com o mesmo documento do PRDETUR é para todos os segmentos do turismo e o PROECOTUR era específico para o ecoturismo?
- 2) O que será de tudo o que resultou do PROECOTUR, principalmente as estratégias propostas pelas consultorias para os pólos? O que será aproveitado?
- 3) O que é efetivamente o PRODETUR NORTE? O que ele propõe? Ele difere do PROECOTUR ou é uma complementação dele?
- 4) Como será seu processo de implementação? Será participativo?
- 5) Como será a interlocução com os Estados? E os Pólo/regiões turística já definidos serão considerados? E as instâncias de governança (GTO do PROECOTUR e Fóruns do Programa de Regionalização)?

ROTEIRO DE ENTREVISTA

PÚBLICO ALVO: Oduval Lobato (Coordenador do Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia do Banco da Amazônia)

OBJETIVOS: levantar dados referentes à concepção e formulação do Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia e sua interface com o PROECOTUR.

- 1) O senhor foi um dos integrantes do Grupo Técnico de Coordenação (GTC) do PROECOTUR, participou desse grupo até quando? Como descreve e avalia essa participação?
- 2) No seu entendimento quais foram os resultados/benefícios práticos desse viés participativo do Programa?
- 3) Qual a colaboração ou não do PROECOTUR para o desenvolvimento sustentável da Região e especialmente do Estado do Pará?
- 4) Em que contexto surge a proposta do Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia? Que fatores contribuíram para isso?
- 5) Como se deu o processo de formulação desse Plano? Que atores estavam envolvidos?
- 6) O que é o Plano de Incentivo ao Turismo na Amazônia? O que ele propõe? Qual a relação dele com o PROECOTUR?
- 7) Qual é o público alvo desse Plano?
- 8) Como será seu processo de implementação? Será participativo? Quais os critérios para a participação? Como os participantes serão identificados? Como e por quem serão mobilizados para a participação?
- 9) Como será a interlocução junto aos Estados? E os Pólos já definidos serão considerados? E as instâncias de governança já criadas por outros planos e programas de turismo?

APÊNDICE B – Representação gráfica dos roteiros e circuitos ecoturísticos do pólo Belém/
Costa Atlântica propostos pelo IBRAD

ROTEIRO 1 - Belém Continental e Insular

Circuito 1



Fotografias: Parque Ambiental de Belém
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 2



CARATATEUA



COTJUBA



TAUOCA

Fotografias: ilhas de Caratateua, Cotjuba e Tauoca
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002



-  Circuito 1: Parque Ambiental de Belém
-  Circuito 2: Circuito das Ilhas
-  Circuito 3: Ilha do Combu
-  Circuito 4: Trilha Olhos D'agua
-  Circuito 5: Orla de Mosqueiro

Circuito 3



Fotografias: Ilha do Combu
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 4



Fotografias: Trilha Olhos D'agua.
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 5



Fotografias: Orla de Mosqueiro.
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

ROTEIRO 2 - Curuçá, Marapanim e Maracanã

Circuito 1



Fotografias: Ruínas da Capela de S. Francisco e rio Marapanim
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 2



Fotografias: Passeio de charrete e pousada em Algodão
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 3



Fotografias: Teros (dunas consolidadas pela presença de vegetação) - Praia do Crispim
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002



Circuito 4



Fotografias: Lagoa da Princesa (Algodão) e praia de Fortaleza
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 5



Fotografias: Ilha de Dom Pedro e ilha de Cajutuba
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 6



Fotografias: Área de mangue e comunidade do rio Murá
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

- Circuito 1: Marapanim, vila Maú, vila do Arcênio, rio Marapanim e Abacatezinho
- Circuito 2: Marudanópolis, ilha de Maiandeuá e ilha do Mar
- Circuito 3: Marudanópolis e praia do Crispim
- Circuito 4: Vila de Algodão, Mocooça e Fortaleza
- Circuito 5: Marudanópolis, Camará, Cajutuba/praias do Sauá, ilha de D. Pedro e praia de Ajiruteua
- Circuito 6: Curuçá, Abade, ilha de Ipomonga/praias da Romana

ROTEIRO 3 - Salinópolis e São João de Pirabas

Circuito 1



Fotografias: Floresta de Mangue e Palafta de apoio aos pescadores
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 2



Fotografias: Desembarque no porto da Princomar
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 3



Fotografias: Comunidade Campo do Sal
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002



Circuito 4



Fotografias: Trilha dos Gaviões e pesca no Furo Grande
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 5



Fotografias: Formações rochosas na ilha de Itarana
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

- Circuito 1: Porto do Cuiarana, furo Grande e porto Grande
- Circuito 2: Porto da Princomar, rio Japerica, ponta da ilha de Fortaleza furo das Pretas, igarapé do Quati e comunidade Japerica
- Circuito 3: Porto da Princomar, furo das Pretas, porto das Morenas, comunidade do Campo do Sal, casa do Alemão e porto do Camaleão
- Circuito 4: Baía de Pirabas, furo Grande, ilha de Tucundeua, lagoa das Morenas, ilha de Fortaleza e ilha do Coqueiro
- Circuito 5: Baía de Pirabas, ilha de Itarana e furo do Arapepô

ROTEIRO 4 - Tracuateua, Bragança, Augusto Corrêa e Viseu

Circuito 1



Fotografias: ilha Canela e vista do rio Piriá
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 2



Fotografias: Rio Quatipuru e Campos do Cocal
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 3



Fotografias: Praia de Ajuruteua
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002



Circuito 4



Fotografias: Por-do-sol na praia de Piriá
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

Circuito 5



Fotografias: Rio Caeté
Fonte: Arquivo PROECOTUR, 2002

- Circuito 1: Campos Naturais da Flexeira, praia de Quatipuru-Mirim, ilha Canela, APA da Costa do Urumajó, APA da Jabotitua-Jatium e serra do Piriá
- Circuito 2: Campos do Cocal e rio Quatipuru
- Circuito 3: Caminho da Estrada-de-ferro Belém/Bragança, área de mangue da rodovia Bragança/Ajuruteua e praia de Ajuruteua
- Circuito 4: Praia do Piriá, caminho da Birrelhi, caminho do Pratiuaçu e balneário Anoirá
- Circuito 5: Caminho interligando Camutá e vila Que Era; rio Caeté

ANEXO C – Diretrizes e programas/linhas de ações propostas na “Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo Sustentável na Amazônia Brasileira” (BRASIL, 2008a)

Diretrizes		No.	Programas / Ações Estratégicas	Resultados Operacionais	Objetivos Intermediários	Objetivo Institucional
Fomento ao Turismo	Promoção e Comercialização	1	Elaboração de Plano de Marketing para Amazônia Legal.	<p>Aumento do Fluxo de Turistas Nacionais e Internacionais</p> <p>Qualidade da Oferta</p> <p>Diversificação e Ampliação da Oferta</p> <p>Adoção de Práticas Sustentáveis para o Turismo</p> <p>Melhor Distribuição Espacial</p> <p>Melhoria da Gestão Pública</p> <p>Desenvolvimento Econômico</p> <p>Conservação de Recursos Naturais</p> <p>Ambiente para Investimentos</p> <p>Desenvolvimento Social e Valorização Cultural</p>	<p>Desenvolvimento Econômico</p> <p>Conservação de Recursos Naturais</p> <p>Ambiente para Investimentos</p> <p>Desenvolvimento Social e Valorização Cultural</p>	<p>Contribuir para o Desenvolvimento Sustentável do Turismo na Amazônia Legal</p>
		2	Desenvolver programa de pesquisa de demanda do turismo para os Estados da Amazônia Legal.			
		3	Estimular programas de capacitação.			
		4	Elaborar programa de fortalecimento institucional voltado para Promoção e Comercialização.			
	Infra-estrutura Turística	5	Incentivar programa para melhoria da visitação nas Unidades de Conservação (UC), por meio da implantação de infra-estrutura turística, planos de manejo, capacitação dos funcionários e concessão de serviços, entre outras ações.			
		6	Criar mecanismos para fomentar a participação das comunidades do entorno das UCs na concessão de serviços.			
		7	Fomentar a elaboração de estudos de capacidade de carga nos elementos turísticos.			
		8	Elaborar programa de incentivo para o desenvolvimento de infra-estrutura para o ecoturismo de base comunitária.			
		9	Elaborar programa para implantação de padrões mínimos de qualidade nos meios de hospedagem.			
		10	Criar programa para implantação de padrões mínimos de qualidade nos restaurantes.			
		11	Desenvolver programa de certificação de barcos com foco em segurança, gestão ambiental e capacitação para o turismo.			
		12	Incentivar programas de capacitação continuada em gestão ambiental de empreendimentos.			
		13	Incentivar programas de capacitação continuada em qualidade de serviços para profissionais do setor de turismo na região, com foco no setor receptivo.			
		14	Incentivar programas de capacitação continuada para profissionais da produção associada ao turismo.			
		15	Elaborar programa de qualificação gerencial para micro e pequenos empreendedores, em parceria com outros atores da sociedade civil organizada.			
		16	Desenvolver programa de sensibilização para operadores nacionais e internacionais dos principais centros emissores de turistas, com foco no conhecimento e valorização da cultura local e das potencialidades da região.			
		17	Fomentar a implantação de sinalização turística.			
		18	Ampliar os Centros de Atendimento aos Turistas nas capitais.			
		19	Desenvolver programa de melhoria do estado de conservação e infra-estrutura dos atrativos turísticos.			
		20	Ampliar as ações do programa Aventura Segura na região.			
	Fortalecimento Econômico	21	Fomentar programa de desenvolvimento de arranjos locais para a cadeia produtiva do turismo.			
		22	Estimular programa de fomento ao associativismo dos prestadores de serviços turísticos.			
		23	Preparar programa de incentivo a pequenas empresas que conciliam atividades produtivas extrativistas, deixando a floresta "de pé", e turismo.			
		24	Incentivar a participação de outros setores (p.ex. agro-extrativismo) na cadeia produtiva do turismo, por meio da inclusão em ações integradas com o planejamento			

			turístico local.			
		25	Recomendar o ajuste da legislação dos Fundos Constitucionais de Financiamentos para inclusão do segmento do turismo de base comunitária.			
		26	Fomentar a criação de um Fundo de Aval para micro e pequenos empreendedores do setor de turismo.			
		27	Organizar programa de incentivo para adoção de tecnologias limpas em empreendimentos turísticos.			
		28	Criar programa de fomento às incubadoras universitárias, com foco em gestão socioambiental para empreendimentos turísticos.			
		29	Elaborar programa de incentivo à captação de eventos de lazer e/ou negócios com práticas de gestão socioambiental inseridas no seu planejamento.			
		30	Elaborar programa de incentivo, com parceria pública e privada, em ações de responsabilidade sócio-ambiental.			
	Informação e Monitoramento	31	Criação do Observatório do Turismo na Amazônia Legal.			
	Integração e Acesso	32	Elaborar planejamento estratégico para o fomento da capilaridade turística e da integração entre os diferentes modais de transporte.			
		33	Incentivar a inclusão do PROECOTUR e das condições de acesso aos destinos turísticos no Plano Amazônia Sustentável.			
		34	Estabelecer convênios com as Administrações das Hidrovias da Amazônia Oriental (AHIMOR) e Ocidental (AHIMOC) para estudar a viabilidade técnica e comercial de rotas de transporte fluvial específica para o segmento turismo.			
		35	Elaborar estudo de viabilidade técnica, comercial e ambiental para a utilização de aeronaves anfíbias, ou hidroaviões, como um meio rápido e seguro de atendimento ao segmento do turismo em algumas regiões da Amazônia, não atendidas por vôos regulares.			
		36	Elaborar programa de conscientização e certificação para navegação turística segura, em parceria com Capitania dos Portos, Agência Nacional de Transportes Aquaviários e Secretarias Estaduais de Turismo.			
		37	Incentivar estudos de viabilidade para identificar mecanismos de incentivo (ICMS combustível aviação, taxas aeroportuárias etc.) para a aviação regional, como forma de estimular a ampliação de vôos e novas rotas na Amazônia Legal.			
		38	Estimular a participação dos Ministérios do Meio Ambiente e Turismo nos debates no âmbito do PROECOTUR e buscar a integração de um membro do Ministério do Meio Ambiente específico para as questões de Amazônia Legal, à Comissão Técnica de Coordenação de Atividades Aéreas (COTAER).			
	Fortalecimento Institucional	39	Desenvolver agência executora da estratégia do PROECOTUR			
	Sustentabilidade Ambiental	40	Elaborar programa da Agenda Ambiental para empreendimentos turísticos na Amazônia Legal.			
		41	Incentivar programa de planejamento e ordenamento do turismo de base comunitária.			
		42	Incentivar a elaboração de plano de gestão de Zoneamento Econômico-Ecológico para os municípios classificados nos níveis 1, 2, 3 e 4 na dimensão ambiental da plataforma de sustentabilidade.			

	43	Fomentar a formação de Conselhos de Meio Ambiente nos municípios classificados no nível 1 na dimensão ambiental da plataforma de sustentabilidade.				
	44	Elaborar instrumentos de gestão para o monitoramento e controle da visitação nos atrativos naturais.				
	45	Estimular ações voltadas para a educação e cidadania ambiental no desenvolvimento do processo turístico; voltado para a cadeia produtiva do turismo e produção associada.				
	46	Financiar a elaboração de planos de manejo para as unidades de conservação				
	47	Elaborar programa de Incentivo para a adoção da prática de coleta seletiva de lixo e centros de reciclagem de resíduos (Orgânico, Metais, Plásticos, Papéis, Vidros e outros rejeitos).				
	48	Estimular ações para diminuição do lixo urbano em empreendimentos turísticos.				
	49	Estimular programa de melhorias e ampliações nas redes de água e esgoto nos destinos posicionados nos níveis 1, 2 e 3 da plataforma de sustentabilidade.				
	50	Programa de monitoramento de recursos hídricos para os destinos desta estratégia. Para esta variável, uma sugestão adicional é a adesão dos municípios aos programas de bacias hidrográficas, previstos pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), pois estas são uma figura importante da Política e podem ser objeto dos planos de recursos hídricos, garantindo a participação no Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e em seus instrumentos de monitoramento.				
	Sustentabilidade Sociocultural	51	Estimular programa de implantação de estabelecimentos com atendimento de emergência total, de acordo com as características demográficas de cada cidade, para os municípios classificados nos níveis 1 e 2 na dimensão social da plataforma de sustentabilidade.			
		52	Incentivar programa de Investimentos na educação fundamental e média dos destinos, com foco na qualificação básica para o turismo e meio ambiente.			
53		Fortalecer o programa de enfrentamento a exploração sexual de crianças e adolescentes.				
54		Elaborar programa de incentivo para uso de atrativos turísticos do destino pela população local.				
55		Desenvolver programa de participação da população nas decisões sobre o turismo no destino, por meio do envolvimento da sociedade civil organizada nos fóruns e conselhos municipais.				
56		Estimular programas de fomento ao associativismo entre os artesãos dos municípios estudados				
57		Desenvolver programa de valorização da gastronomia e da produção típica local a fim de superar o gargalo identificado neste Elemento nos estudos da demanda.				
58		Estimular a criação de conselhos municipais de cultura.				
59		Desenvolver estudo para identificação de atrativos passíveis de se tornarem um patrimônio material ou imaterial tombado.				